



Síntesis de recomendaciones de Reforma Constitucional

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
-CICIG-

11/28/2011



JUSTIFICACIÓN

La existencia de una Justicia Independiente e Imparcial es una condición necesaria para que exista Estado de Derecho y en particular, para lograr la necesaria persecución y sanción penal de los miembros de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos, y la desarticulación de éstos, puesto que con su actuar impiden la plena vigencia del Estado de Derecho y atentan contra los derechos humanos de todos los guatemaltecos.

La CICIG ha examinado con gran interés la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Rafael Landívar y Asociación para el Avance de los Estudios Sociales, ASIES. La CICIG asimismo toma nota de la necesidad de reformar la gran mayoría de los artículos incluidos en la propuesta. No obstante, no puede menos que concluir que la misma no es suficiente para lograr los altos objetivos que se pretenden. Motivo por el cual la CICIG, en ejercicio de su mandato y a partir de la convocatoria formulada por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Honorable Congreso de la República, presenta las siguientes recomendaciones:

ORGANISMO JUDICIAL

Situación actual

En Guatemala no existe una verdadera carrera judicial. La Constitución distingue entre jueces y magistrados, entendiendo por éstos los jueces de la Corte Suprema de Justicia y de Corte de Apelaciones y otros tribunales de igual categoría. Los jueces se encuentran sujetos a procesos de concurso, evaluación de desempeño, etc.; en tanto que los magistrados de cualquier categoría, no son evaluados. Los jueces, señala la Constitución, pueden ser nombrados nuevamente, en tanto que los magistrados de cualquier categoría, pueden ser elegidos y reelectos por el Congreso de la República a partir de la propuesta de una Comisión de Postulación. En ambos casos –jueces y magistrados- la duración en el cargo se encuentra condicionada a un plazo de cinco años.



Como ya se ha dicho anteriormente por CICIG, y particularmente en su Informe “Proceso de elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones y Otros Tribunales Colegiados de Igual Categoría año 2009”, pese al indudable progreso que supuso la Ley de Comisiones de Postulación, los problemas en los procesos de nombramiento y elección de jueces y magistrados desgraciadamente arrancan de la propia Constitución:

- En materia de selección y nombramiento, el sistema resulta permeable a las influencias externas, adolece de falta de transparencia y permite los cabildeos continuos de grupos corporativos interesados en mantener o incrementar su influencia en el Organismo Judicial;
- En materia de desempeño, el sistema no promueve la excelencia profesional ni la responsabilidad en el ejercicio de la judicatura; y en definitiva, no cumple con estándares suficientes en cuanto a garantizar la independencia Judicial, la cual –tal como ha señalado en múltiples ocasiones el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Independencia de Jueces y Abogados- debe ser entendida como un derecho fundamental de los ciudadanos.

En otro orden de ideas, la CICIG toma nota de que vastos sectores pertenecientes a los pueblos indígenas cuentan con sus propios sistemas jurídicos de resolución de conflictos. La CICIG considera que el Derecho al Acceso a la Justicia no será una realidad para estos sectores hasta que -entre otros aspectos- exista reconocimiento constitucional a sus sistemas jurídicos. No obstante, se resalta que dicho reconocimiento debe tener como límite el respeto a los derechos fundamentales de las personas. Es oportuno mencionar asimismo que este reconocimiento constitucional debe traer como consecuencia, el correspondiente desarrollo legislativo.

Con base en estas consideraciones, la CICIG recomienda lo siguiente:

Carrera judicial y proceso de elección

- Introducir la garantía de carrera judicial entre las garantías del Organismo Judicial, lo que es pertinente para garantizar la independencia y excelencia profesional de la judicatura, extendiéndola además hasta la propia Corte Suprema de Justicia.
- Establecer un Consejo de la Judicatura como ente encargado de la Carrera Judicial.
- Excluir a las Comisiones de Postulación del mecanismo de nombramiento de jueces y magistrados, trasladando esta función al Consejo de la Judicatura.
- Que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son electos por el Congreso de la República, a partir de la nómina de aspirantes propuesta por el Consejo de la Judicatura, y



- Que sean los jueces de carrera quienes puedan optar, en conformidad a sus méritos y de acuerdo con el procedimiento contemplado en la Ley, a los cargos de magistrados de las Cortes de Apelaciones y otros tribunales de igual categoría, en un proceso objetivo y transparente desarrollado bajo responsabilidad del Consejo de la Judicatura.

Requisitos para ser Magistrado

- Elevar los requisitos para ser Magistrado y desarrollar las incompatibilidades.

Estructura Interna

- Transformar al Pleno de la Corte Suprema de Justicia en el ente rector del Organismo Judicial.
- Ampliar el tiempo de ejercicio de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.
- Crear un ente encargado del manejo administrativo-presupuestario del Organismo Judicial, descargando de esta manera a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de manera que éstos puedan dedicarse a la tarea de administrar justicia, y
- Eliminar la figura de los magistrados suplentes.

Presupuesto

- Ampliar el presupuesto asignado constitucionalmente al Organismo Judicial.

Sistemas jurídicos de los pueblos indígenas

- Reconocer constitucionalmente los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, garantizando el respeto a los Derechos Humanos, disponiéndose que la Ley desarrolle esta materia.



CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS

Situación actual

El nombramiento del Contralor General de Cuentas se define mediante comisión de postulación, lo que también hace vulnerable esta institución a cabildeos destinados a influir en el resultado de dichos procesos.

Con base en estas consideraciones, la CICIG recomienda lo siguiente:

- Modificar el mecanismo de elección del Contralor General de Cuentas.

POLICÍA NACIONAL CIVIL

Situación actual

La Policía Nacional Civil no cuenta con reconocimiento constitucional. Si bien no todas las constituciones contienen disposiciones relativas a los cuerpos policiales, se considera que es pertinente establecer que la Policía no esté subordinada a cuerpos militares.

Por otro lado, la CICIG considera que la existencia de cuerpos policiales se define a partir de una respuesta de política criminal al fenómeno de la criminalidad, el que es esencialmente variable. Es importante por lo tanto que no se limite constitucionalmente la creación de otros cuerpos policiales especializados, tales como aquel que se dedique a la investigación criminal.

Con base en estas consideraciones, la CICIG recomienda lo siguiente:

- Consagrar constitucionalmente a la Policía Nacional Civil y establece como imperativo que debe estar subordinada al poder civil.
- Asignar a la Policía tareas de seguridad ciudadana, para no limitar la eventual creación de otros cuerpos policiales especializados.



MINISTERIO PÚBLICO

Situación actual

La elección del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público es otro de los procesos donde intervienen las comisiones de postulación, con los defectos ya mencionados. Sólo un Fiscal General ha logrado concluir el período constitucional para el cual fue electo, lo que incide negativamente en la continuidad del trabajo del Ministerio Público y le resta independencia. Asimismo, no se establece a nivel constitucional la carrera fiscal.

Con base en estas consideraciones, la CICIG recomienda lo siguiente:

- Modificar el mecanismo de elección del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público y traslada a ley ordinaria los mecanismos y causales de separación del cargo.
- Establecer requisitos e incompatibilidades para los aspirantes a Fiscal General.
- Establecer constitucionalmente la carrera fiscal.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Situación actual

La Procuraduría General de la Nación es una institución clave en un Estado de Derecho; sin embargo adolece de una normativa orgánica que desarrolle las funciones que debe tener un ente de esta naturaleza. Esta situación es consecuencia de la división de tareas establecida tras la última reforma constitucional, proceso que implicó la creación de una Ley Orgánica del Ministerio Público, pero no de una Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación.

Con base en estas consideraciones, la CICIG recomienda lo siguiente:

- Agregar la función de defensa de los intereses del Estado a la Procuraduría General de la Nación.
- Establecer requisitos e incompatibilidades para los aspirantes a Procurador General de la Nación.

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

Situación actual

La Corte de Constitucionalidad es un ente que resuelve en definitiva una serie de conflictos donde se alega en última instancia la vulneración de la protección constitucional. Además de la defensa del orden constitucional, las funciones de la Corte incluyen la interpretación de la norma constitucional; no obstante dicha función no está enunciada constitucionalmente.

Por otro lado, para enfrentar el alto volumen de asuntos que se someten a jurisdicción constitucional, se recurre a la figura del magistrado suplente. No obstante, dicha figura no se encuentra afectada a inhabilitación para el ejercicio liberal de la profesión de abogado, lo que puede generar conflictos de intereses.

Por otro lado, para la Corte de Constitucionalidad no aplican las normas de derecho común en materia de impedimentos, excusas y recusaciones. La CICIG considera de extrema gravedad que en el tribunal que resuelve en definitiva una enorme cantidad de conflictos por vía de defensa del orden constitucional, no exista la posibilidad de exigir la inhibitoria cuando se estime que puede estar comprometida la imparcialidad de un juez. Esta situación afecta el derecho a la imparcialidad del juzgador en el orden constitucional. De lo anterior, se concluye que el modelo de integración de cinco magistrados titulares y suplentes no es funcional a los requerimientos de la justicia constitucional.

Por otro lado, en cuanto al procedimiento de designación de magistrados, la CICIG observa que la norma constitucional vigente no contiene una regulación que cautele que quienes sean designados sean necesariamente los más adecuados en términos de conocimientos y experiencia para la alta investidura del cargo; puesto que no se han consagrado principios básicos, tales como el de objetividad, excelencia profesional, transparencia y publicidad en el procedimiento de designación.

Con base en estas consideraciones, la CICIG recomienda lo siguiente:

- Agregar la función de interpretación de la Constitución Política de la República.
- Presentar una propuesta de integración con nueve miembros titulares y elimina la figura de los Magistrados Suplentes.



- Modificar a las autoridades nominadoras de los Magistrados de la Corte de Constitucionalidad a fin de garantizar de mejor manera la independencia y la excelencia en la designación.
- Establecer requisitos e incompatibilidades para los aspirantes a Magistrados.
- Ampliar a dos años el ejercicio de la presidencia.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

La Reforma Constitucional es indispensable, pero la necesaria transformación del sistema de administración de la justicia requiere asimismo de un proceso de reforma legislativa que desarrolle los cambios que se efectúen a la Constitución. Por ello se recomienda plasmar constitucionalmente la obligación de dicho proceso de reforma, de manera de crear textos legales y reformar otros ya existentes a fin de desarrollar normativamente los cambios introducidos al ordenamiento jurídico.

Entre otros aspectos, se recomiendan reformas a la Ley de Carrera Judicial, incluyendo lo relativo a mecanismos de responsabilidad en la judicatura; Ley del Organismo Judicial; Ley Orgánica del Ministerio Público; Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad; así como la creación de la Ley de Pluralismo Jurídico, la Ley de la Policía de Investigación Criminal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación.