CICIG Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

JUNIO 2019

EL PAPEL DE LA CICIG EN LA PROMOCIÓN DE REFORMAS JURÍDICAS CONTRA LA IMPUNIDAD

ÍNDICE

Introducción 03

Modificaciones aprobadas al marco legal para fortalecer el combate de la criminalidad 04

Decreto 17-2009 y 23-2009 04

Decreto 21-2009 05

Decreto 31-2012 05

Decreto 18-2016, 32-2016 y 17-2017 06

La reforma constitucional 06

Las reformas pendientes 08

INTRODUCCIÓN

La CICIG tiene la función de recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin (Artículo 2, numeral c, Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala).

En el mismo sentido, cabe destacar que el Acuerdo regula que "El Organismo Ejecutivo presentará al Congreso de la República de Guatemala y promoverá un conjunto de reformas legislativas necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado del sistema guatemalteco de investigación y procesamiento judicial. Estas propuestas de reformas legales serán elaboradas en consulta con representantes de instituciones de Guatemala y de Naciones Unidas, con el fin de poner el sistema legal de Guatemala en conformidad con las convenciones internacionales sobre derechos humanos" (Artículo 6 –Cooperación con la CICIG, numeral 3).

La función de recomendar reformas jurídicas se fundamenta en que si bien la persecución penal del abuso de poder es necesaria para depurar el Estado de las redes político-económicas ilícitas, tanto o más importante son las políticas públicas, reformas jurídicas y medidas de fortalecimiento institucional para erradicar la impunidad y consolidar el Estado democrático de derecho, el funcionamiento de la justicia y la efectiva protección de los derechos humanos. Tal es la importancia de esta función de la CICIG que el acuerdo de constitución de la Comisión faculta expresamente a la Organización de Naciones Unidas para "terminar su cooperación con el Estado: a) Si el Estado deja de cooperar plenamente con la CICIG de una manera que obstaculice sus actividades, y b) Si el Estado no adopta las medidas legislativas para erradicar los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad en el período del mandato de la CICIG" (Artículo 11).

Es por ello que la CICIG ha promovido y acompañado un conjunto de reformas jurídicas enfocadas a remover distintos mecanismos de impunidad, desde elementos orgánico-funcionales hasta aspectos sustantivos y procesales del régimen normativo guatemalteco.

Al iniciar sus labores a finales de 2007, la Comisión efectuó una extensa revisión del andamiaje normativo penal y procesal penal y de los métodos de investigación existentes, con el objetivo de contribuir a la modernización de las herramientas a disposición de la justicia penal para enfrentar la actividad delictiva de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.

Este esfuerzo dio paso a la presentación de la primera generación de propuestas de reforma legislativa al Presidente del Congreso de la República en octubre de 2008. Este primer conjunto contenía recomendaciones para reformas en materia de antejuicio, amparo, la regulación de armas y municiones, así como en materia procesal penal respecto a la utilización de medios de comunicación audiovisual en declaraciones de testigos y peritos, y la tramitación de los incidentes en el proceso penal. También, proponían reformas a la Ley contra la Delincuencia Organizada en los componentes de cambio de identidad y reubicación de testigos y sujetos procesales, así como del régimen de colaboración eficaz, regulación de beneficios y mecanismos de protección.

En abril de 2009, la CICIG presentó un segundo conjunto de recomendaciones que abordaron fenómenos criminales específicos como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la corrupción. Además, se planteó el fortalecimiento institucional de los regímenes disciplinarios en la justicia penal (MP, OJ, PNC) y la cooperación jurídica internacional en materia penal. En el mismo período, la CICIG elaboró una propuesta de reforma legal en materia de competencia para que, con el fin de garantizar la independencia del juzgador y la seguridad de los sujetos procesales, determinados juzgados conozcan y resuelvan casos en los cuales existe mayor riesgo para los mismos.

Los resultados de profundas investigaciones criminales durante 11 años, que permitieron identificar, desarticular y perseguir cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, han llevado a comprender el grado de captura al que estas redes criminales han sometido al Estado, lo cual debe ascender a niveles de reformas que permitan erradicar definitivamente estas estructuras e impedir la posibilidad de que reaparezcan.

MODIFICACIONES APROBADAS AL MARCO LEGAL PARA FORTALECER EL COMBATE DE LA CRIMINALIDAD

De las propuestas para la reforma legislativa presentadas en 2008 y 2009, fueron reformadas y/o incorporadas a la legislación guatemalteca la figura del colaborador eficaz, algunas regulaciones relativas a la protección de testigos, la ley de armas y municiones, y la jurisdicción de los tribunales de mayor riesgo, entre otros aspectos clave para mejorar la investigación criminal.

Posteriormente, entre las propuestas formuladas o acompañadas por la CICIG, destacan las siguientes aprobaciones por el Congreso de la República:

Decreto 52-2010, Ley que regula los servicios de seguridad privada

Decreto 55-2010, Ley de Extinción de Dominio,

Decreto 31-2012, Ley contra la Corrupción

Decreto 10-2015, Reformas a la Ley de Migración.

Aprobación de los **Decretos 18-2016,** Ley Orgánica del Ministerio Público,

Decreto 32-2016, Ley de la Carrera Judicial.

Decreto 17-2009, Ley del Fortalecimiento de la Persecución Penal

Decreto 23-2009, Reformas a la Ley contra la Delincuencia Organizada

Ambas leyes modificaron importantes aspectos de la colaboración eficaz en términos de beneficios, trámites, parámetros para su otorgamiento, resolución judicial sobre el acuerdo de colaboración, y medidas de protección. También se creó la figura jurídica del cambio de identidad a los sujetos procesales, se instituyó la declaración por medios audiovisuales de comunicación, y se modificó la regulación del procedimiento de extradición.

Estas medidas se propusieron ya que al revisar el marco normativo en materia de delincuencia organizada, la CICIG había identificado algunos aspectos que debían ser mejorados o incorporados para facilitar la persecución penal de la misma.

Desde entonces se ha generalizado en Guatemala la utilización de importantes herramientas como la colaboración eficaz o la posibilidad de declarar en videoconferencia.

Decreto 21-2009, Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo y Decreto 35-2009 (reforma)

Esta ley promovida por la CICIG propuso la creación de una jurisdicción especializada para conocer los delitos contenidos en la Ley contra la Delincuencia Organizada y otros delitos graves. La Ley fue promulgada para garantizar medidas extraordinarias que aseguran la integridad física de los sujetos procesales en casos de alto impacto, estableciendo un catálogo de delitos que pueden ser conocidos por estos tribunales especializados -genocidio, delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, desaparición forzada, tortura, asesinato, trata de personas, plagio o secuestro, parricidio, femicidio, delitos contemplados en la Ley contra la Delincuencia Organizada, y delitos cuya pena máxima sea superior de quince años de prisión en la Ley para prevenir y reprimir el Financiamiento del Terrorismo.

La iniciativa tiene como antecedente el caso "masacre de Zacapa", en el que en marzo de 2008 un enfrentamiento armado provocado por integrantes del grupo de narcotraficantes Los Zetas causó la muerte del narcotraficante conocido como Juancho León y 10 de sus guardaespaldas. La peligrosidad de los involucrados implicó gestionar que el proceso fuera conocido en la capital y no en el lugar de los hechos. Consecuentemente se recomendó la creación de una jurisdicción específica para casos de alto impacto.

La Corte Suprema de Justicia determinó la competencia penal en procesos de mayor riesgo por medio del Acuerdo No. 30-2009, creando dos juzgados de instancia y dos tribunales de sentencia. El Acuerdo 31-2012 creó la Sala de la Corte de Apelaciones del Ramo Penal de Procesos de Mayor Riesgo y de Extinción de Dominio. Adicionalmente, hoy funcionan dos juzgados y tribunales más en la capital, y un juzgado y tribunal de sentencia en la ciudad de Quetzaltenango. Estos órganos jurisdiccionales han resultado fundamentales para el avance en la lucha contra la delincuencia organizada y las estructuras criminales.

Decreto 31-2012, Ley contra la Corrupción

Esta ley, trabajada desde 2009 junto con la Mesa de Seguridad y Justicia del Congreso, permitió la incorporación en el Código Penal y la Ley contra la Delincuencia Organizada de nuevos tipos penales y reformas a los existentes vinculados a la corrupción, adecuando el catálogo de delitos a los compromisos de las convenciones internacionales sobre la materia y revisando las penas correspondientes.

Destacan como delitos nuevos el enriquecimiento ilícito de funcionarios y particulares, el testaferrato, el tráfico de influencias, el cobro ilegal de comisiones, el peculado por uso, el cohecho activo transnacional, el incumplimiento del deber de presentar declaración jurada patrimonial o falsedad en la misma, y la obstaculización a la acción penal. Los delitos reformados abarcan el cohecho pasivo y activo, el fraude, la malversación, el peculado, el cobro indebido, el abuso de autoridad e incumplimiento de deberes, la revelación de secretos, los nombramientos ilegales, la usurpación de atribuciones, así como, en cuanto a los operadores de justicia, el retardo y denegación de justicia. También se reformó la responsabilidad penal de personas jurídicas y la inhabilitación especial.

Este paquete de delitos contenidos en la nueva ley fue trabajado e impulsado para dotar al sistema de justicia de los tipos penales pertinentes y adaptados a la evolución del fenómeno de la corrupción. Contribuye a que personas particulares y funcionarios corruptos tengan menos opciones para ocultar sus ganancias ilícitas.

Los delitos contemplados en la ley han sido posteriormente aplicados en la judicialización de numerosos casos de corrupción administrativa público-privada que afectan el patrimonio del Estado.

Congreso aprueba la Ley Anticorrupción

Delitos clave

La Ley Penal contra el Enriquecimiento Ilícito endurece las sanciones para delitos ya existentes y crea nuevos delitos que serán agregados al Código Penal.

Artículo 448 Bis. Enriquecimiento ilícito.

Artículo 449 Bis. Tráfico de influencias.

Artículo 450 Bis. Cobro ilegal de comisiones.

Norma tipifica, entre otros, el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias.

"Se cumplió con la parte que le corresponde al Congreso".

Ejecutivo

Tema en agenda

Contenido 47 artículos tiene la Ley Anticorrupción.

Fuente: Decreto 31-2012 del Congreso.

Infografía: Erwin Rodas

Decreto 18-2016, Ley Orgánica del Ministerio Público

Decreto 32-2016 y Decreto 17-2017, Ley de la Carrera Judicial

En los años 2015 y 2016, la CICIG participó en la discusión de las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público y de una nueva Ley de la Carrera Judicial enfocadas a reforzar la independencia en el ejercicio de la función de fiscal, juez y magistrado a través del fortalecimiento de los aspectos más importantes de carrera profesional, incluyendo los regímenes disciplinarios.

Con respecto al Ministerio Público, el Decreto 18-2016 fortalece todo el régimen de carrera profesional, en tanto sistema de selección, nombramiento, ascenso, traslado, evaluación y disciplina del MP, en sus ramas fiscal y administrativa, con el objeto de asegurar la excelencia profesional y la igualdad de oportunidades. Cabe mencionar que también establece la carrera de investigación dentro de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas. Además, el sistema disciplinario se transformó integralmente mediante la creación de nuevos órganos sancionadores (Juntas de Disciplina, Junta de Disciplina de Apelación y Supervisión General), junto con la revisión y adopción de un nuevo catálogo de faltas y sanciones y la renovación de todos los procedimientos en la materia.

CICIG promueve reformas a la Ley de Carrera Judicial

El jefe de la CICIG, integrantes de la OACNUDH y otras organizaciones se reunieron para analizar la Iniciativa de Ley 4983.
ROBY RIOS

El titular de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Iván Velásquez, planteó que la administración de la Carrera Judicial es un tema "fundamental" para el país, por lo que propuso que el Consejo de esta instancia sea permanente, pues esto impediría que un magistrado de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) lo integre.

A criterio del Comisionado, el sustraer de sus funciones a un magistrado para que se ocupe de la gestión de la Carrera Judicial disminuye la capacidad de la CSJ para la administración de justicia, por lo que este es uno de los principales temas planteados en la Iniciativa de Ley 4983, que contiene 79 artículos.

La propuesta también plantea que el Consejo debe estar integrado por siete miembros (actualmente es administrado por cinco), cuatro del Organismo Judicial (un representante de la CSJ, un magistrado de apelaciones, un juez de Primera Instancia y un juez de Paz) y tres personas elegidas entre los cuatro cuerpos anteriores. Todos estos deben tener características y cualidades requeridas y evaluadas mediante un proceso de selección por oposición.

"El Consejo no debe ser presidido por el presidente de la CSJ ni por un magistrado o funcionario, como el director de la Escuela de Estudios

Iván Velásquez, titular de la CICIG, promueve las reformas a la Ley de la Carrera Judicial.

Dos propuestas

La Comisión de Justicia del Congreso también tiene en sus manos la iniciativa de Ley 4975, presentada por la CSJ. A criterio de Helen Mack, con esta propuesta esa Corte busca permanecer con el poder sobre el Consejo de la Carrera Judicial y contradecir a la

aseguró Velásquez.

INICIATIVA DE LEY

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la CICIG presentaron en julio del año pasado esta propuesta a la Mesa de Seguridad y Justicia del Congreso de la República.

Los principios de la Carrera Judicial que se contemplan en la iniciativa son: idoneidad, capacidad, independencia, meritocracia, objetividad, transparencia, enfoques étnicos y de género en la política judicial y en procesos de elección y selección.

La CICIG plantea que el Consejo deberá ser el órgano rector y respon-

vamente a las funciones del misn

La iniciativa también incluye asp tos de selección para jueces, magist dos, personal administrativo y técn de Carrera Judicial, quienes deber ser elegidos por medio de concurs públicos, abiertos y transparentes oposición, con posibilidades de ejer auditoría social. El procedimiento convocatoria debe ser público, al ig que la evaluación, selección y nomb miento de jueces con procedimie de ascensos y traslados, propon normativa.

Helen Mack, directora de Fundación Myrna Mack, aseguró q la iniciativa de ley se vio truncada p el expresidente Otto Pérez Molin cuando dijo que realizar iniciati

Estas reformas son determinantes para garantizar que los procedimientos para la selección, ascensos, traslados y evaluación de desempeño de fiscales, jueces y magistrados se realicen con base en criterios objetivos, transparentes y de méritos. Asimismo, establecen garantías de debido proceso en el régimen disciplinario.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

A petición del Presidente de la República, en el año 2016 se inició un proceso participativo para la elaboración de una propuesta de reforma de la Constitución Política de la República de Guatemala en el ámbito de la justicia.

Se constituyó con ese objetivo una Secretaría Técnica conformada por entes nacionales: el Ministerio Público y la Procuraduría de los Derechos Humanos; y organismos internacionales: la CICIG, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, representado por la Oficina de Coordinación Residente.

Los presidentes de los tres organismos del Estado realizaron el lanzamiento de esta iniciativa el 25 de abril 2016, con lo cual se abrió un amplio proceso de consultas y diálogo nacional con

la sociedad civil e instituciones a través de mesas temáticas regionales y nacionales que terminó en el mes de agosto de ese año.

Fruto del diálogo nacional mencionado anteriormente, la Secretaría Técnica elaboró una propuesta de reforma constitucional en materia de antejuicio, jurisdicción indígena, garantías y principios del sistema de administración de justicia, separación de funciones administrativas y jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) mediante la creación del Consejo Nacional de Justicia, elección de los magistrados de la CSJ, Carrera Judicial, elección de Fiscal General y jefe del Ministerio Público y elección de los magistrados de la Corte de Constitucionalidad.

Este diálogo nacional partió del consenso de que el diseño constitucional respecto del Organismo Judicial impide asegurar una garantía indispensable para la protección de los derechos fundamentales: la independencia judicial. Esto debido a que los jueces y magistrados están sujetos a breves períodos de nombramiento y mecanismos de selección establecidos en la Constitución que no

solamente los exponen a la inestabilidad en el ejercicio de su cargo, sino que los hacen vulnerables a presiones y negociaciones políticas de las cuales depende su reelección o continuidad en los cargos. También derivan en prácticas de tráfico de influencias para asegurar impunidad y favorecer la corrupción.

La Constitución omite también separar las funciones administrativas y jurisdiccionales del Poder Judicial, lo cual fomenta conflictos de interés y afectación a la independencia judicial. Estas dificultades, aunque han intentado ser minimizadas mediante la emisión de leyes ordinarias, no pueden ser superadas sin una reforma constitucional cuya necesidad está presente desde los Acuerdos de Paz.

En el mes de octubre 2016, más de cincuenta diputados en ejercicio de su facultad legislativa (casi un tercio del Congreso) rubricaron la iniciativa de Ley y los presidentes de los tres Poderes de Estado la presentaron oficialmente ante el Congreso de la República. Desde mediados de 2017 el Congreso ha abandonado la discusión y aprobación de esta reforma.

LAS REFORMAS PENDIENTES

Si bien varias reformas han sido aprobadas por el Congreso de la República, otras forman parte de la agenda pendiente en materia de fortalecimiento de la justicia. El sistema jurídico guatemalteco aún requiere reformas legislativas clave en la lucha contra la impunidad que continúan pendientes en los ejes de:

01

Fortalecimiento de las carreras profesionales en el sistema de justicia, como lo son la carrera judicial, fiscal, policial, forense, penitenciaria, enseñanza del derecho y elección de autoridades en las instituciones.

02

Remoción de obstáculos a la investigación y persecución penal, como los relacionados con el Amparo, el Antejuicio, el Código Procesal Penal, la prisión preventiva.

03

Acceso a la justicia y pertinencia cultural.

Algunos ámbitos requerirán además una reforma constitucional que permita reconfigurar la arquitectura estructural del sistema de justicia, ya que, como lo expresó el Comisionado Iván Velásquez en octubre de 2017, durante la presentación del Décimo Informe anual de labores de la CICIG: *"La erradicación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad y las garantías de no reaparición, no podrán lograrse efectivamente si los procesos de elección de magistrados de altas cortes y de salas de apelaciones y de otros funcionarios como el Fiscal General de la República o el Contralor General de Cuentas, son susceptibles de verse afectados, influenciados o determinados por la acción directa o indirecta de las redes político económicas ilícitas que han cooptado el Estado y avanzan en el camino de la reconfiguración de su poder".*

CICIG Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala