

## Análisis de la propuesta de reforma constitucional

La propuesta de Reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala busca realizar cambios trascendentales, provocando repercusiones positivas y concretas en el sector justicia. Para lograrlo, la propuesta se basa en cinco ejes claves a reformar: la Carrera Judicial, la Corte Suprema de Justicia, Asistencia Legal Gratuita, la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público.

La Fundación Myrna Mack se pronuncia sobre esta propuesta, apoyándola. Asimismo brinda recomendaciones y propuestas con el fin de poder colaborar con su mejor desarrollo.

### I. La Carrera Judicial

#### (Reforma de los artículos: 205, 208, 209 y 217)

Para poder garantizar la independencia judicial es necesario hacer un análisis desde la perspectiva de los plazos establecidos para los cargos de jueces y magistrados; la importancia de fortalecer la carrera judicial a nivel constitucional; la independencia política, externa e interna. Todo ello a la luz de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para ello, se traen a colación los siguientes artículos constitucionales: el artículo 203 que establece: *“Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes.”* A su vez el artículo 205 establece: *“Se instituyen como garantías del Organismo Judicial, las siguientes: a) La independencia funcional; b) La independencia económica; c) La no remoción de los magistrados y jueces de primera instancia (...).”* Y el artículo 208 establece: *“Los magistrados y jueces cualquiera que sea su categoría, y los jueces de primera instancia, durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos los primeros y nombrados nuevamente los segundos (...).”*

De esa cuenta se hace necesario revisar el cumplimiento de las garantías del Organismo Judicial a la luz del corto periodo que tienen en función jueces y magistrados; y la necesidad de que la carrera judicial sea una garantía del Organismo Judicial.

Las garantías del Organismo Judicial, en concreto la independencia judicial, y la duración en el cargo de jueces y magistrados, están ligadas una a la otra, puesto que un mayor periodo en el cargo contribuye a garantizar la independencia judicial tanto para magistrados como para jueces, ya que de esta manera pueden desempeñar sus funciones sin la preocupación de ser presionados por quien los colocó en el cargo. Al respecto, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados<sup>1</sup> manifestó *“el artículo 208 puede estar en infracción de la disposición fundamental de la inamovilidad de los jueces a los efectos de la protección de la independencia judicial, tal como se encuentra establecido en el principio 12 de los*

---

<sup>1</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 1999/31 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 6 de enero de 2000. Párrafo 60.

*Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura de las Naciones Unidas: Se garantiza la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto. De esta forma el informe recomienda en su párrafo 169 c) que los artículos 208 y 215 deberían modificarse. Aunque las designaciones por plazo fijo no merecen reparo ni ser incompatibles con el principio de la independencia judicial, un mandato de cinco años es demasiado breve para la estabilidad en el cargo. Un plazo razonable sería el de diez años.”*

De esa cuenta, el período de cinco años para las funciones de magistrados y jueces, es muy reducido, siendo ello una gran debilidad que presenta el sistema guatemalteco. La Reforma pretende fortalecer este tema, ampliando el plazo de las funciones de jueces y magistrados de cinco años a diez años, lo cual contribuye a fortalecer la independencia judicial.

Otra problemática que surge y que es un impedimento en el sistema guatemalteco para la independencia judicial, es el matiz político inherente a las elecciones de magistrados y nombramientos de jueces.

Un claro ejemplo de la politización se da en el caso concreto del artículo 217 constitucional que regula la elección de magistrados de la Corte de Apelaciones, la cual corresponde al Congreso de la República. *“Guatemala tiene el problema del nombramiento de los jueces de las cortes de apelación, pues está a cargo del congreso, con lo que para acceder a estos cargos podría presentarse algún compromiso de orden político (...) Esto pone en peligro la independencia judicial.”*<sup>2</sup> Al respecto cabe mencionar y *“subrayar la necesidad de que institucionalmente el órgano judicial no responda a los planteamientos de las distintas fuerzas políticas de campaña, y que los jueces mantengan distancia de la actividad de partidos políticos.”*<sup>3</sup> *“Por ello, la independencia externa del Poder Judicial – con respecto a los otros poderes – resulta fundamental para una sana administración de justicia”.*<sup>4</sup>

Esta situación es inadmisibles para el sistema de justicia, y debe cambiar porque personas de reconocida honorabilidad y excelente calidad académica y profesional, se quedan fuera de los cargos por no ser útiles a los intereses de otros.

Asimismo, la independencia interna se ve afectada en el sistema de justicia guatemalteco. En la actualidad, los jueces son nombrados por la Corte Suprema de Justicia por lo que no existe dicha independencia pues en cierta medida, los jueces de competencia menor se encuentran subordinados a sus superiores, siendo un sistema de tipo vertical.

Como dice Carlos Rodolfo Paz Archila: *“Una de las principales deficiencias en estos procesos de selección radica en que la potestad de nombrar jueces y magistrados*

---

<sup>2</sup> Associació Catalana de Professionals per la Cooperació. Jueces para la democracia. Libro Blanco sobre la Independencia del Poder Judicial y la Eficacia de la Administración de Justicia de Centroamérica. Página 21

<sup>3</sup> *Ibíd.* Página 20.

<sup>4</sup> *Loc. Cit.*

*descansa exclusivamente en el máximo órgano jurisdiccional: la Corte Suprema de Justicia, propiciando en primer lugar la concentración de funciones, y en segundo lugar, la dependencia de los funcionarios electos hacia este órgano, ya que un número considerable de nombramientos responde a situaciones de compadrazgo o interés políticos.”<sup>5</sup>*

Contrario sensu, el sistema debiera obedecer al tipo horizontal en el que no existen jerarquías, solamente competencia diferenciada para el conocimiento de los casos. Como lo establece Luis Paulino Mora, presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica: *“En la administración de justicia no tiene aplicación el principio de obediencia jerárquica, todo juez es independiente, aun frente a sus superiores, cuando de administrar justicia se trata. Cada juez, en el caso concreto, encarna la jurisdicción y competencia en forma absoluta (...).”<sup>6</sup>*

Otro problema relacionado a la Corte Suprema de Justicia es que le corresponde realizar una función tanto jurisdiccional como administrativa, no siendo esta última una función que le debiera competir. Tal y como lo constató Leandro Despouy, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, en su visita a Guatemala: *“la Corte está a cargo de un sin número de funciones administrativas que han dificultado su función específica de impartir justicia.”<sup>7</sup> “Para evitar la injerencia indebida de unos jueces sobre otros o la tentación de imponer convicciones morales, políticas o jurídicas, las cuestiones administrativas no deben estar a cargo de magistrados, que han sido nombrados, en teoría, no por su calidad administrativa, sino por sus profundos conocimientos jurídicos.”<sup>8</sup>*

Al respecto Paz Archila dice *“uno de los mayores problemas que afrontan las estructuras judiciales es que han sido conformados de manera verticalizada. Esto implica la delegación de una gran carga de funciones de índole administrativo al máximo tribunal que conforma el Poder Judicial y la supeditación de los tribunales inferiores a las disposiciones de este ente judicial.”<sup>9</sup> “Para el caso de los jueces, adjudicar su nombramiento a la Corte Suprema de Justicia representa delegar a ésta una carga de trabajo administrativo de gran magnitud, además de que no es uno de los sistemas que favorece la consolidación inicial y evaluación, el nombramiento del aspirante dependerá en última instancia de la decisión que tome el máximo tribunal lo cual puede poner en riesgo la libertad con que el funcionario desempeñe su cargo.”<sup>10</sup>*

Otro tema importante es el respectivo a la Carrera Judicial, pues resulta esencial para contribuir a garantizar la independencia del Organismo Judicial. Su regulación a nivel constitucional es urgente, razón por la cual se pretende sustituir el inciso C del artículo 205 citado, el cual establece como garantía del Organismo Judicial la no remoción, por la garantía de la Carrera Judicial. Este concepto incluye todo lo relativo al ingreso,

---

<sup>5</sup> PAZ ARCHILA. Carlos Rodolfo. La Carrera Judicial en Guatemala. Fundación Myrna Mack, julio 2003. Página 24

<sup>6</sup> Op.cit. Página 148

<sup>7</sup> [http://www.onu.org.gt/documentos/ConclusionesRelatorDespouy\\_30en09\\_.pdf](http://www.onu.org.gt/documentos/ConclusionesRelatorDespouy_30en09_.pdf)

<sup>8</sup> Ibíd. Página 150

<sup>9</sup> PAZ ARCHILA. Carlos Rodolfo. La Carrera Judicial en Guatemala. Fundación Myrna Mack, Guatemala julio 2003. Página 57.

<sup>10</sup> Óp. Cit. Página 59.

permanencia, promoción, ascensos, capacitación, nombramientos, derechos y obligaciones, y el régimen disciplinario para jueces de paz, jueces de primera instancia y magistrados.

Los “factores como gozar de la estabilidad en el cargo, intangibilidad en la remuneración y la excelencia profesional a través de una carrera judicial, juegan un papel muy importante.”<sup>11</sup> De esta manera se busca contrarrestar las injerencias políticas toda vez que los jueces y magistrados se van formando acorde a la Carrera Judicial, lo cual garantiza su estabilidad e independencia judicial, además de que descarga a la Corte Suprema de Justicia de su función administrativa.

Al respecto, también se propone sustituir el artículo 209 “Nombramiento de jueces y personal auxiliar” por el de: “Consejo de la Carrera Judicial”. La adición busca concretamente modificar su integración. Se busca incluir dentro de los integrantes un representante de los jueces de paz, pues ellos son la mayoría de jueces, y no se encuentran representados. El consejo y su forma de integración actual no permiten que exista representatividad ni imparcialidad.

El artículo 217 constitucional también será reformado, y busca que al ampliar de cinco años a diez años la experiencia profesional que deben tener los abogados y notarios que deseen optar por un cargo, se permita que los profesionales con excelente curriculum vitae, luego de hacer la oposición correspondiente y contar con diez años de experiencia, tengan la posibilidad de ingresar al Organismo Judicial como magistrados de la Corte de Apelaciones, sin haber pertenecido anteriormente al mismo. Ello con el afán de que tengan una experiencia mayor y asegurar que profesionales de calidad ingresen al Organismo Judicial.

## **II. Corte Suprema de Justicia**

### **(Reforma de los artículos 214, 215)**

La Reforma además busca el aumento de la duración del cargo a presidente de la Corte Suprema de Justicia y la posibilidad de reelección. En la actualidad, el periodo de presidente es de un año siendo bastante reducido para poder realizar cambios de fondo, razón por la cual la reforma busca aumentarlo a cinco años. Además de que se busca evitar la problemática que ha presentado la elección a presidente, pues lamentablemente se ha politizado, a tal grado que pone en riesgo la misma institucionalidad de este organismo del Estado. Un claro ejemplo es que en la magistratura pasada hubo una pugna entre los magistrados; pues intentaron elegir presidente de la Corte Suprema de Justicia y fallaron en más de cuarenta intentos.

Es por esta razón que la Reforma aumentando el periodo al cargo de presidente, de un año a cinco años, busca evitar este tipo de confrontaciones y la politización de la elección. Asimismo se considera que es oportuno reelegirlo cuando ha mostrado un eficaz desempeño en su función.

---

<sup>11</sup> PAZ ARCHILA. Carlos Rodolfo. La Carrera Judicial en Guatemala. Fundación Myrna Mack, Guatemala, julio 2003. Página 8.

Otro punto clave que toca la reforma es la sustitución paulatina de los magistrados, a diferencia de sustituirlos en un mismo momento a todos, que es la forma en que se encuentra actualmente regulado en la Constitución. Esto entorpece el sistema, pues es un cambio radical en el cual todos los magistrados comienzan de cero.

### III. Asistencia legal gratuita

#### (Adición del artículo 222 “A”)

Las personas de escasos recursos son un grupo vulnerable, que sin asistencia legal gratuita no pueden acceder a la justicia. El acceso a la justicia *“ha sido aceptado cada vez más como un derecho social básico en las sociedades modernas. Es el derecho humano primario de un sistema legal que pretenda garantizar los derechos tanto individuales como colectivos.”*<sup>12</sup> Además el acceso a la justicia en condiciones de igualdad es un requisito esencial en la democracia y el Estado de Derecho.

De esa cuenta, es necesaria y urgente la reforma, ya que pretende garantizar la asistencia legal gratuita a nivel constitucional, en todo ámbito en que se presente un conflicto judicial. Al respecto el Banco Interamericano de Desarrollo expresa: *“es de resaltar la importancia que han tenido instituciones como la Defensa Pública en la ampliación del acceso a la justicia, es necesario, no obstante, señalar la necesidad y urgencia de tener en cuenta las distintas ramas del derecho cuando se trata de planear y poner en práctica modelos de asistencia letrada.”*<sup>13</sup>

### IV. Policía Nacional Civil

#### (Reforma del artículo 250 “A”)

El principal objetivo que busca la reforma es el reconocimiento constitucional de la Policía Nacional Civil. Asimismo, fortalecerla y poder cumplir con sus fines que son: *“proteger el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir los delitos y otros hechos ilícitos, y mantener el orden y la paz.”*<sup>14</sup>

Desde los Acuerdos de Paz, en particular, el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se acordó la reestructuración de las fuerzas policíacas, además, se acordó la reforma de la Constitución estableciendo: *“23. La reforma de la Constitución establecerá en los siguientes términos las funciones y principales características de la policía: La Policía Nacional Civil es una institución profesional y jerarquizada. Es el único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, y mantener el orden público y la seguridad interna. Conduce sus acciones con estricto apego al respeto de los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles. La ley regulará los requisitos y la forma de ingreso a la carrera policial, promociones,*

<sup>12</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Acceso a la Justicia y Equidad. Estudio en siete países de América Latina. Instituto Americano de Derechos Humanos. Primera edición, San José. 2000. Página 17.

<sup>13</sup> *Ibíd.* Página 451

<sup>14</sup> Reforma Constitucional artículo 250 “A”.- Policía Nacional Civil.



*ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes al funcionamiento de la Policía Nacional Civil.*<sup>15</sup>

No obstante ello, esto no se ha cumplido, la policía es una institución débil prueba de ello es que: *“al 19 de septiembre de 2011 la Policía Nacional Civil contaba con 24,728 efectivos de los cuales tan sólo 14,277 estaban destinados al ámbito operativo consistente en servicios de seguridad directos hacia la población. La situación descrita se agrava al considerar que esta fuerza se divide en tres turnos, por lo que, en un momento dado, únicamente 4,752 efectivos atienden las demandas de seguridad, de una población de 14 millones de persona, de tal suerte que cada elemento tiene a su cargo 3,000 personas en promedio.”*<sup>16</sup>

El problema es grave pues *“la protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito y una pronta y transparente administración de justicia no pueden garantizarse sin la debida estructuración de las fuerzas de seguridad pública. El diseño de un nuevo modelo y su implementación son una parte fundamental del fortalecimiento del poder civil.”*<sup>17</sup>

Por estas razones es urgente la reforma para que pueda gozar del reconocimiento constitucional, ya que es una de las Instituciones que más necesita su fortalecimiento para así poder combatir adecuadamente todos los delitos que día a día se cometen en el país.

Ahora bien se considera que no es recomendable que se regule dentro del capítulo del Ejército, pues son dos instituciones completamente distintas. La Policía no es una institución castrense sino ante todo civil; que vela porque se cumplan las leyes y los reglamentos que rigen a la población civil, perseguir el crimen, previniéndolo, investigándolo y aprehendiendo a los delincuentes. Mientras que el Ejército es *“una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar. Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.”*<sup>18</sup>

Por esta razón no es aconsejable adicionar el artículo de la Policía Nacional Civil dentro del capítulo del Ejército, simplemente porque son muy distintos, pero también para así evitar posibles confusiones, como pueden ser el rol del ejército y el de la policía, sus funciones o cuándo debe actuar uno y cuándo el otro. No obstante que las diferencias entre ambos son claras, es preferible que se haga en otro apartado de la Constitución.

## V. Ministerio Público

<sup>15</sup> Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, celebrado en la Ciudad de México, el 19 de septiembre de 1996.

<sup>16</sup> Reforma Policial. La Policía que queremos: Plan de continuidad Reforma Policial. Página 21

<sup>17</sup> Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, Ciudad de México, el 19 de septiembre de 1996. Página 6

<sup>18</sup> Artículo 244 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

**(Reforma del artículo 251)**

El Ministerio Público es la institución encargada de promover la persecución penal y de dirigir la investigación de los delitos de acción pública, de esa cuenta es trascendental y de suma importancia su fortalecimiento para la lucha contra la impunidad y la búsqueda de la justicia.

En cuanto a la reforma que pretende regular la carrera fiscal a nivel constitucional, es necesario y positivo, pues es un incentivo para los fiscales, ya que les dará seguridad y mayor estabilidad en sus puestos. Además de la independencia que les garantizaría, pues de esta manera irían creciendo en su carrera por mérito y no por quien los pone en el puesto.

La Fundación Myrna Mack reconoce la importancia que tiene la reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala, toda vez que contribuye al adecuado y mejor funcionamiento del Sistema de Justicia. Es por ello necesario fortalecer y hacer cambios en los cinco ejes claves: la Carrera Judicial, la Corte Suprema de Justicia, la Asistencia Legal Gratuita, la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público.

Guatemala, 15 de noviembre de 2011.