

La reforma constitucional: un esfuerzo para combatir la impunidad y fortalecer el sistema de justicia¹

El Movimiento Pro Justicia estima que la Constitución Política de la República de Guatemala es un texto fundamental que consagra y define valores e instituciones hondamente democráticas. Así construida, la Constitución, además de ser un documento jurídico esencial y primordial, es también un instrumento de gobierno y una carta que expresa los sentimientos, anhelos y valores de una sociedad. Tales principios deben ser cabalmente reconocidos y recogidos por la norma fundamental, por lo que la reforma de esta última, para dar respuesta a la evolución y modificación de los primeros, es no sólo ineludible sino también necesaria.

De esa cuenta, el Movimiento Pro Justicia coincide con la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Universidad Rafael Landívar y ASIES en cuanto a que los cambios en el escenario sociopolítico, relacionados con la administración de justicia, determinan la necesidad de adaptar el contenido constitucional.

Asimismo, concuerda en que las normas que deben reformarse son las referentes a la carrera judicial, la Corte Suprema de Justicia, la asistencia legal gratuita, la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público. Finalmente, se harán algunas recomendaciones acerca de contenidos que deben precisarse a fin de alcanzar de mejor manera la consecución de los objetivos que se traza la reforma.

Necesidad de una reforma constitucional en materia de administración de justicia

Durante más de tres décadas, Guatemala se vio inmersa en un conflicto armado interno que conllevó numerosas violaciones de derechos humanos. El sistema de administración de justicia fue uno de los ejes primordiales para el desarrollo de la estrategia contrainsurgente impulsada por el Ejército. A través de sus actuaciones y sobretodo, de sus omisiones, posibilitó el ejercicio abusivo del poder por parte de los militares, fomentó la vigencia de un orden estatal de aguda violencia y represión y abrigó en su seno a los responsables de las más variadas formas de violaciones de derechos humanos².

¹ Por Mónica Leonardo Segura, Consultora Jurídica del Movimiento Pro Justicia. Análisis y reflexiones sobre la propuesta de reforma constitucional presentada por ASIES y las universidades San Carlos de Guatemala y Rafael Landívar.

² Sobre este punto, véase el peritaje *La denegación de justicia en casos de violaciones de derechos humanos: la configuración de un patrón que impide el ejercicio del derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial*, presentando por Helen Mack Chang ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 30 de abril de 2008, en relación con la demanda interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Guatemala, en el Caso *Tiu Tojín* número 10,886.

Con el Acuerdo para la Paz Firme y Duradera firmado en 1996, se suscribieron otros acuerdos que buscaban resolver la problemática que dio origen al conflicto armado, así como fomentar el proceso de democratización. En esa línea, el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática incluyó compromisos para llevar a cabo una profunda reforma del sistema de justicia.

A pesar de ello, Guatemala continúa afrontando una difícil situación en el sistema de justicia³. Así, se mantiene un clima de impunidad generalizado en el país, con evidentes deficiencias y falencias del sistema de justicia, derivadas primordialmente de factores estructurales y de la presión ejercida sobre los operadores de justicia. Resaltan dentro de este escenario sombrío, entre otros puntos, la falta de garantías para la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, la inexistencia de una verdadera carrera judicial, policial, fiscal y de defensor público, insuficiencias en la coordinación de la investigación criminal y la falta de acceso a la justicia para varios segmentos de la población.

En este contexto, ciertos sectores de la sociedad guatemalteca han buscado propiciar espacios y condiciones que les permitan cooptar las instituciones y de ese modo, ponerlas al servicio de sus propios intereses. Ni el Organismo Judicial, el Ministerio Público, el Instituto de la Defensa Pública Penal ni la Policía Nacional Civil han sido una excepción a esta dinámica y han corrido el riesgo de caer bajo el control de intereses espurios, como los del narcotráfico y del crimen organizado, entre otros.

Tras una serie de experiencias en auditoría social, con ocasión de las elecciones de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Apelaciones y un primer intento fallido de elección del Director del Instituto de la Defensa Pública Penal en el año 2009, así como de Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público y de nuevo del Director del Instituto de la Defensa Pública Penal en el año 2010, el Movimiento Pro Justicia concluyó que era necesaria una reforma constitucional para superar los obstáculos que impiden la plena vigencia de los principios de idoneidad, independencia y transparencia⁴.

En ese orden de ideas, el Movimiento Pro Justicia estimó que los defectos de los procesos de conformación de la dirección de las distintas entidades, se derivan, en primer término, de una concepción extendida en múltiples sectores políticos, empresariales, gremiales y profesionales del derecho, de que la meta final de estos procesos, tienen que ver más con la necesidad de apoderarse de espacios de poder, que con promover una verdadera

³ Véase Fundación Myrna Mack (2009), *Impunidad, Estigma y Género: Estudio de procesos penales por muerte violenta en el Departamento de Guatemala (2005-2007). Documento para el debate*, Guatemala, Fundación Myrna Mack, para un análisis detallado de los mecanismos de impunidad y cuellos de botella que operan en el sistema de justicia guatemalteco.

⁴ Leonardo Segura, Mónica María (2011), *Aplicación de la Ley de Comisiones de Postulación (2009-2010)*. Guatemala, Movimiento Pro Justicia (documento inédito).

independencia. Además, consideró que el diseño constitucional y normativo no sólo permitía sino que también favorecía esa dinámica⁵.

Entonces, el Movimiento Pro Justicia considera oportuna e idónea la propuesta de reformar la Constitución Política de la República en materia de justicia, por cuanto esta se propone abordar temas cruciales para el fortalecimiento de las instituciones que conforman la administración de justicia, como lo son la carrera judicial, la Corte Suprema de Justicia, la asistencia legal gratuita, la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público.

Pertinencia de las reformas propuestas

En el contexto anterior, el Movimiento Pro Justicia estima necesario destacar que la propuesta de reforma incluye varios aspectos positivos e importantes para la reforma del marco jurídico que regula la administración de justicia. Estos aspectos se refieren a los siguientes temas:

- *Carrera judicial*: Es importante incluir el reconocimiento constitucional de la carrera judicial para jueces y magistrados, administrada por el Consejo de la Carrera Judicial, como garantía de la independencia judicial. También es impostergable la remoción de las funciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia, las cuales tergiversan la naturaleza de esta y dan lugar a arbitrariedades e injerencias indebidas⁶.
- *Corte Suprema de Justicia*: Se cree oportuna la ampliación del período de funciones de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el establecimiento de un método de sustitución paulatina de sus miembros y de un nuevo período presidencial. Además, también es conveniente la modificación a la forma de integrar la comisión que postula a los candidatos a ser electos como magistrados.
- *Asistencia legal gratuita*: Es positivo el reconocimiento constitucional del derecho de asistencia legal gratuita y de la carrera del defensor público.
- *Policía Nacional Civil*: Es de vital importancia el reconocimiento constitucional de la institucionalidad policial, de sus funciones de investigación, prevención y combate del delito, así como de la profesionalización de su recurso humano.
- *Ministerio Público*: Se considera positiva la modificación de la manera de integrar la comisión que postula a los candidatos a ser electos como Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, así como el reconocimiento de la carrera fiscal.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Sobre la pertinencia de esta disposición, véanse, entre otros, el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Documento de Naciones Unidas A/HR/11/41, 24 de marzo 2009, párrafos 44 y 111 y *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 1, 29 diciembre 2003, Capítulo I, párr. 88, numeral 8.

Recomendaciones acerca del contenido de las reformas propuestas

En aras de contribuir al esfuerzo que comprenden las reformas propuestas, el Movimiento Pro Justicia insta a reflexionar acerca de los siguientes aspectos:

- **Consejo de la Carrera Judicial:** La reforma propuesta dispone que la conformación del Consejo de la Carrera Judicial deberá observar el principio de estabilidad; y contar con la representación de jueces de paz, jueces de primera instancia, magistrados de la Corte de Apelaciones, universidades del país y el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala.

En primer término, habría que indicar que, conforme a su regulación actual, de los cinco integrantes del Consejo de la Carrera Judicial, tres dependen directamente de la Corte Suprema de Justicia: el Presidente del Organismo Judicial, el titular de la Unidad de Recursos Humanos y el titular de la Unidad de Capacitación Institucional.

Esta situación crea una mayor influencia y representatividad de la Corte Suprema de Justicia en las decisiones adoptadas por el Consejo de la Carrera Judicial. Por ello, se ha referido que la marcada presencia de representantes de la Corte Suprema de Justicia en la estructura del Consejo, ha impedido la consolidación del mismo y la objetividad de las políticas en materia de carrera judicial⁷.

Con base en una apreciación similar, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, recomendó que [...] *es importante que la mayoría de sus integrantes sean jueces, con vistas a evitar interferencias externas de carácter político o de otra índole. A juicio del Relator Especial, si el órgano está compuesto principalmente por representantes políticos, siempre existirá el riesgo de que pueda convertirse en una entidad meramente formal o en una dependencia jurídica de referendo, a cuya sombra el Gobierno ejerza indirectamente su influencia*⁸. Para el caso específico guatemalteco, ese Relator indicó que *con el fin de mejorar la administración de la carrera judicial, debería revisarse la actual integración y funcionamiento del Consejo de la Carrera Judicial*⁹.

Por ello, el Movimiento Pro Justicia considera oportuno que el diseño constitucional busque librar de injerencias políticas a este órgano. Sin embargo, para la realización de ese objetivo, estima que debería indicarse el número de miembros que lo integrarían.

⁷ Paz Archila, Carlos Rodolfo (2003), *La carrera judicial en Guatemala*. Guatemala, Fundación Myrna Mack, p. 123.

⁸ Informe Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Misión a Guatemala, Documento de las Naciones Unidas A/HR/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 28.

⁹ Informe Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Misión a Guatemala, Documento de las Naciones Unidas A/HRC/11/41/Add.3, párr. 112.

Además, habría que especificar la forma de designación de los representantes de las Universidades del país y del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala. También es preciso evaluar la posibilidad de que con los representantes del Colegio pueda configurarse una situación de conflicto de interés, al ejercer los representantes gremiales la profesión de abogacía y al mismo tiempo tener decisión sobre la imposición de sanciones disciplinarias contra jueces y magistrados.

- ***Elección del Presidente de la Corte Suprema de Justicia:*** La reforma propuesta mantiene la fórmula referente a que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia elegirán entre sus miembros, con el voto favorable de las dos terceras partes, al Presidente de la misma. Sería aconsejable revisar la pertinencia de emplear esa fracción como referente, al tenor de las confusiones que puede generar.
- ***Ámbito de competencia de la Policía Nacional Civil:*** De conformidad con la reforma propuesta, se adicionaría un artículo a la Constitución Política de la República relativo a la Policía Nacional Civil. En este se dispondría que la finalidad de la institución es, *inter alia*, la prevención, la investigación y el combate de los delitos y otros hechos ilícitos. Es aconsejable la supresión de esos otros hechos ilícitos del ámbito de competencia de la Policía Nacional Civil, por cuanto esa categoría incluye, entre otros, las faltas administrativas y los incumplimientos contractuales, lo que supondría una tergiversación de la naturaleza de la institución. Asimismo, se estima que la adición de este artículo debiera ubicarse bajo otro capítulo distinto al que se refiere al Ejército, toda vez que si bien ello no implica necesarias consecuencias jurídicas, si refleja una concepción acerca de la dependencia de la Policía Nacional Civil que debe ser evitada.
- ***Desarrollo legislativo:*** El artículo 29 del proyecto de reforma propuesto estatuye que dentro del primero año de vigencia de estas reformas constitucionales, el Organismo Legislativo habrá de emitir una nueva Ley de la Carrera Judicial, reformas a la Ley del Organismo Judicial, a la Ley del Orgánica del Ministerio Público y a Ley del Servicio Público de Defensa Penal. A ello habría que agregar lo referente a la normativa de la Policía Nacional Civil.

La reforma constitucional como esfuerzo para combatir la impunidad y fortalecer el sistema de justicia

El Movimiento Pro Justicia reconoce la validez y la pertinencia del ejercicio democrático que compone la reforma constitucional propuesta; y estima que esta constituirá una herramienta para afrontar los retos que se le plantean al Estado de Guatemala en la lucha contra la impunidad y el fortalecimiento de la administración de justicia, a través de la satisfacción de las necesidades de toda la población guatemalteca para su acceso, el propiciar una adecuada profesionalización de sus funcionarios, así como el abatimiento de la corrupción en su medio.