Guía

Proceso de postulación de candidatos a fiscal general de la República

2022-2026

Enero 2022

La coalición Movimiento Projusticia ha monitoreado, por más de 22 años, los diferentes procesos de postulación de candidatos y de elección a cargos en el sistema de justicia, con el fin de promover la erradicación de malas prácticas y espacios que favorezcan la discrecionalidad y los nombramientos por motivos indebidos.

El objetivo toral de la observación y el seguimiento de dichos procesos es alcanzar que los mismos se desarrollen acatando altos parámetros de objetividad, independencia, publicidad y transparencia, para el mejoramiento del sistema de justicia y el resguardo del Estado de Derecho.

Con el fin de compartir esta experiencia con la opinión pública, presentamos una guía práctica para conocer y entender cómo se desarrolla el proceso para la elección del fiscal general y jefe del Ministerio Público, qué abarca el marco legal establecido, así como sus diferentes etapas y plazos normados para tal efecto.

La guía incluye los principales elementos a monitorear en momentos clave del proceso, hasta llegar a la integración de la nómina de seis postulantes idóneos para el cargo, que posteriormente le es entregada al presidente de la República, a quien corresponde efectuar el nombramiento.

Etapas del proceso de postulación y elección

Fiscal general de la República y jefe del Ministerio Público 2022-2026

1. Antecedentes

Desde que entró en vigor la reforma constitucional que dividió las funciones del Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación, la única institución encargada de promover la persecución penal, dirigir la investigación de los delitos de acción pública y velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país es el Ministerio Público.

Su máxima autoridad es el o la fiscal general, a quien le compete determinar la política de persecución penal y, por consiguiente, establecer cuáles son los delitos por priorizar ante la limitación de recursos humanos y materiales. Asimismo, le corresponde determinar la aplicación estratégica de dichos recursos para el logro de sus objetivos, lo que incluye la definición de lineamientos ecuánimes para la desestimación y aplicación de criterios de oportunidad.

Además, tiene la facultad de girar instrucciones que regirán el actuar de los fiscales y demás trabajadores de la institución, bajo la observancia del principio de unidad de acción, así como la potestad de organizar la institución con la creación de nuevas fiscalías especializadas en determinados delitos.

Desde 1994, doce profesionales han ocupado el cargo, entre electos y nombrados de forma interina, debido a que previo a las reformas a la Ley Orgánica del MP en el 2016, el mandatario tenía la facultad de remover al fiscal general, razón por la que varios no completaron su periodo.

Pocos han sido los fiscales generales que han completado su período, pues la permanencia en el cargo estuvo sujeta a la conveniencia del presidente de la República y aliados. Desde 2016 se eliminó la discrecionalidad presidencial en la destitución del jefe del Ministerio Público, al ser reformada la Ley Orgánica del Ministerio Público, de tal forma que ahora solo es posible interrumpir la gestión del fiscal general si tiene condena firme.

En los últimos años, la postulación de candidatos a fiscal general se ha ido tornando cada vez más controvertida, escabrosa y politizada. En 2022, todo apunta a que el proceso de postulación estará sometido a presiones extremas, considerando que están en juego la restauración total de los patrones de impunidad; y la recuperación de las dinámicas políticas similares a las que hubo en el período 2015-2018, con la combinación del trabajo del Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.

La comisión de postulación es la encargada de elaborar una nómina de seis candidatos, de donde saldrá el elegido por el presidente de la República para un periodo de cuatro años. Esta comisión se encuentra en el epicentro donde confluyen las negociaciones y las presiones de distintos grupos de poder; y donde se concentrará la atención de todos los sectores organizados, al menos de enero a abril 2022, lapso en el que tiene lugar la selección de candidatos.

Debido a la importancia de la elección de este funcionario, el proceso estará bajo la lupa de la ciudadanía, por estar en juego la naturaleza de la política de persecución penal en el país, la disminución de los índices de impunidad, el desmantelamiento de redes de corrupción y de crimen organizado. El clamor generalizado de diferentes sectores ciudadanos es que la nueva autoridad sea electa mediante procedimientos libres de influencias y que el elegido garantice actuaciones autónomas e independientes.

2. Requisitos legales

a. Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución preceptúa en su artículo 113, que para optar a un empleo o cargo público se atenderá únicamente a méritos de capacidad, idoneidad y honradez. Asimismo, el artículo 273 establece que el fiscal general debe cumplir con las mismas calidades que ostentan los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, contenidas en el artículo 207.

b. Ley Orgánica del Ministerio Público

El artículo 13 de este cuerpo legal establece que el fiscal general debe de reunir las mismas calidades que se requiere para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, que son las siguientes:

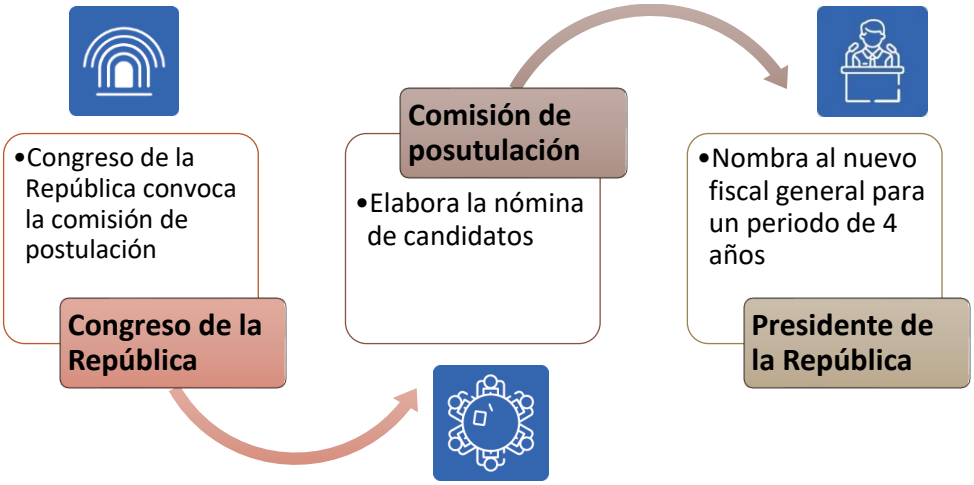
- Guatemalteco de origen
- De reconocida honorabilidad
- Estar en el goce de sus derechos ciudadanos
- Ser abogado colegiado activo
- Ser mayor de 40 años
- Haber desempeñado un período completo como magistrado de la Corte de Apelaciones o de Tribunales que tengan la misma calidad, o haber ejercido la profesión de abogado por más de 10 años.

3. Comisión de postulación de candidatos a fiscal general y jefe del MP

El artículo 3 de la Ley de Comisiones de Postulación establece que el Congreso de la República debe convocar a la comisión de postulación. La misma normativa señala un plazo mínimo de cuatro meses para convocar, por lo que se entiende que podría hacerse en un plazo mayor, lo que evitaría que el proceso se desarrolle de manera apresurada.

Por aparte, la Ley Orgánica del Ministerio Público establece un plazo de al menos 60 días para iniciar el proceso, de manera que hay una adecuada concatenación en los plazos que ambos cuerpos legales establecen.

El proceso de postulación:



a. Integración

La Constitución Política de la República, y por lo consiguiente la Ley Orgánica del Ministerio Público, establecen que la comisión de postulación la integran:

- El presidente del Organismo Judicial (OJ) y Corte Suprema de Justicia (CSJ) quien la preside
- El presidente del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG)
- El presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (TH-CANG)
- Los decanos de las facultades de Derecho y Ciencias Jurídicas del país. Actualmente son doce decanos de las universidades: San Carlos de Guatemala, Rafael Landívar, Francisco Marroquín, Mariano Gálvez, Mesoamericana, Panamericana, San Pablo, Regional, Rural, Da Vinci, Istmo y de Occidente.

Dicha comisión debe presentar una nómina de seis candidatos para el cargo de fiscal general, con por lo menos 20 días previos al nombramiento, a fin de que el presidente de la República cuente con suficiente tiempo para evaluar cada expediente, entrevistar candidatos y tomar una decisión.

b. Principios de la Ley de Comisiones de Postulación

La Corte de Constitucionalidad resolvió que la comisión de postulación de candidatos a fiscal general debe regirse con los principios preceptuados en el artículo 2 de la Ley de Comisiones de Postulación, los que se detallan a continuación:[1]

- **Transparencia:** Desarrollará sus actuaciones con total transparencia, informando de sus acciones de forma oportuna, eficaz, actualizada, fiable y veraz.

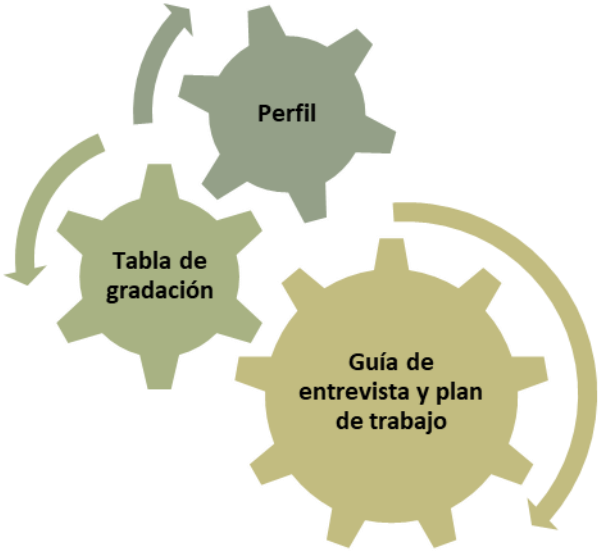
[1] Ver resolución de la Corte de Constitucionalidad para el proceso de elección de fiscal general en el 2010, expediente 122-2010.

- **Excelencia profesional**: Deberá establecerse un perfil mínimo que facilite la selección de personas que se postulan a los distintos cargos, basado en criterios de capacidad, especialidad, idoneidad, honradez y honorabilidad comprobada, cumpliendo lo que exigen la Constitución y leyes constitucionales.
- **Objetividad:** Deberá observarse criterios, requisitos y condiciones concretas y tangibles en los factores de ponderación establecidos, eliminando criterios, requisitos y condiciones subjetivas y discrecionales.
- **Publicidad:** Todos los actos que se realicen deben de ser públicos, con la participación de observadores interesados y público en general.

4. Instrumentos de evaluación

La comisión tiene a su cargo la elaboración y aprobación de los instrumentos que le permitirán evaluar de forma objetiva las capacidades y atribuciones de los candidatos, según lo establecido en la Ley de Comisiones de Postulación:

- Perfil de aspirantes
- Tabla de gradación
- Guía de entrevistas
- Plan de trabajo



a. Perfil

El perfil cumple una función de control positivo, contiene la descripción de cómo debe ser un funcionario ideal, y cuáles deben ser las capacidades y cualidades personales que debe poseer para ocupar el cargo.

No son los requisitos mínimos exigidos por la ley. Son las cualidades y las capacidades que posee como ser humano y profesional, y que lo hacen apto para ocupar el cargo que deberá desempeñar con total imparcialidad, libre de cualquier tipo de presiones e injerencias.

La Corte de Constitucionalidad, en la sentencia emitida en junio de 2014, en el expediente 2143-2014, se refirió a la importancia de definir un perfil así: "*el perfil debe estar claro, hallarse previamente establecido, de manera que cada postulante conozca los requisitos que debe poseer para una postulación exitosa".*

En la misma resolución la CC consideró importante la evaluación de los méritos y calidades para determinar la idoneidad de los profesionales aspirantes al puesto, además de la revisión de la honradez y la honorabilidad de los participantes.

El artículo 12 de la Ley de Comisiones de Postulación establece que la comisión debe elaborar el perfil de los profesionales, a fin de evaluar las calidades ética, académica, profesional y de proyección humana. A continuación, se presenta la definición legal de cada uno.

Aspectos que deben incluirse en el perfil de candidatos a fiscal general	
Ético	Incluye lo relacionado con la moral, honorabilidad, rectitud, independencia e imparcialidad comprobadas
Académicos	Comprende la docencia universitaria, títulos académicos, estudios, ensayos, publicaciones, participación en eventos académicos y méritos obtenidos
Profesionales	Experiencia profesional del aspirante, quien tiene que cumplir los requisitos establecidos en la Constitución Política de la República o leyes aplicables, según el cargo al cual opte
Proyección humana	Comprende aspectos relacionados con la vocación de servicio y liderazgo

b. Tabla de gradación

Permite establecer un sistema de calificación de los aspirantes con respecto a los méritos éticos, académicos, profesionales y de proyección humana, en una escala de 1 a 100. Debe de existir una total conexión de la tabla de gradación con el perfil de idoneidad, además de establecer con qué medio se verificará cada uno de los méritos a evaluar y la puntuación máxima que se le asignará. Es indispensable la verificación adecuada de méritos y no caer en la práctica de obsequio de puntos.

Como consecuencia de noticias y denuncias recientes, sobre el plagio de parte de la tesis doctoral de la actual fiscal, Consuelo Porras, y la falsificación de certificados de título de doctorado de la Universidad Da Vinci, a favor de los magistrados Rafael Rojas y Marco Cornejo, la comisión de postulación deberá redoblar cuidados al momento de verificar el contenido del expediente de los aspirantes.

De acuerdo con las tablas de gradación utilizadas en procesos de postulación de 2010, 2014 y 2018, las categorías serían las siguientes, en una tabla similar a esta:

Méritos académicos		
Mérito por evaluar	**Medio de verificación**	**Valor**
Estudios de postgrado	-	Calificación máxima
Especialidades, diplomados y cursos temáticos	- -	Calificación máxima
Docencia universitaria	-	Calificación máxima
Participación en eventos académicos como disertante o conferencista	-	Calificación máxima
Distinciones o premios	-	Calificación máxima
Publicaciones	-	Calificación máxima
Méritos profesionales		
Mérito por evaluar	**Medio de verificación**	**Valor**
Conocimiento y experiencia	-	Calificación máxima
Conocimiento y experiencia	-	Calificación máxima
Méritos de proyección humana		
Mérito por evaluar	**Medio de verificación**	**Valor**
Servicio	-	Calificación máxima
Liderazgo	-	Calificación máxima
Méritos éticos		
Mérito	**Medio de verificación**	
Moral	-	Sin puntuación
Honorabilidad	-	Sin puntuación
Rectitud	-	Sin puntuación
Independencia e imparcialidad	-	Sin puntuación

c. Entrevista

La comisión puede realizar las entrevistas que estime pertinentes y necesarias, para ello debe elaborar una guía que permita cuantificar los resultados. Esa guía debe contener los lineamientos relacionados con la labor del fiscal general; y el instrumento debe ser aprobado durante la primera sesión de la comisión.

d. Plan de trabajo

El plan debe ser presentado por los postulantes de forma sintetizada, debiendo abarcar como mínimo los siguientes aspectos:

- Coordinación institucional
- Políticas de transparencia y anticorrupción
- Políticas de gestión de recursos institucionales
- Políticas tendientes a la modernización

La tabla de gradación, la guía de entrevistas y el plan de trabajo deben de ir concatenados con el perfil de idoneidad. Para una mejor evaluación con enfoque integral, no pueden elaborar aisladamente.

5. Monitoreo del proceso

a. Lineamientos para la actuación de la sociedad civil

Es importante ejercer una auditoría social sobre el proceso de elección de fiscal general y jefe del Ministerio Público, con la finalidad de que este se desarrolle con estricta observancia de los principios de idoneidad, transparencia, independencia y publicidad.

La fiscalización de la sociedad civil es fundamental, no solo para conocer de lleno e involucrase en estos procesos, sino para exigir rendición de cuentas de los entes postuladores que se convierten en grupos importantes de toma de decisiones, exigencia que en este caso se extiende hasta el presidente de la República, quien tiene la responsabilidad de nombrar al funcionario.

Entre los objetivos principales de monitorear el proceso están:

- Promover la selección de profesionales idóneos, bajo criterios objetivos y técnicos
- Impulsar el desarrollo de los procesos de postulación con apego los principios de transparencia, publicidad, objetividad e idoneidad
- Alertar a los comisionados y a la opinión pública, con denuncias de impedimento fundamentadas, de la existencia de tachas e impedimentos que pongan en duda la idoneidad de aspirantes y los conviertan en no elegibles
- Denunciar, con responsabilidad y fundamentación, toda anomalía o vicio que afecte al proceso

El monitoreo se inicia desde la conformación de la comisión de postulación, pasando por cada una de las fases clave que desemboca en la integración de la nómina de seis candidatos idóneos. Estas son las más relevantes:

Etapas de la elección del fiscal general y jefe del Ministerio Público

1. Instalación de la Comisión de Postulación, convocada por el Congreso de la República, con 4 meses de anticipación como mínimo

2. Convocatoria a miembros de la Comisión de Postulación para elaborar nómina por parte del presidente del Organismo Judicial (artículo 12 de la Ley Orgánica del MP)

3. Elección del secretario titular y secretario suplente de la comisión

4. Discusión y aprobación de metodología de trabajo y mecanismos de votación

5. Aprobación de cronograma de trabajo

6. Aprobación del perfil de idoneidad, tabla de gradación y guía de entrevista

7. Convocatoria pública

8. Recepción de expedientes con fecha límite

9. Exclusión razonada de aspirantes que no reúnen requisitos exigidos

10. Presentación de pruebas de descargo

11. Revisión de pruebas de descargo y definición de lista oficial de aspirantes

12. Recepción y verificación de denuncias de impedimento contra aspirantes

13. recepción de pruebas de descargo y decisión vinculante de vetos y pruebas

14. Entrevistas

15. Evaluación de expedientes con base en la tabla de gradación

16. Elaboración de nómina de aspirantes elegibles

17. Votación a viva voz para integrar la nómina y pronunciamiento sobre honorabilidad

18. Publicación de nómina final en el Diario Oficial y dos más de mayor circulación

19. Recepción de impugnaciones contra la nómina

20. Remisión de la nómina al presidente de la República

Nombramiento del fiscal general y jefe del Ministerio Público por parte del presidente de la República

Participación ciudadana en cada una de las etapas

- En las primeras sesiones de la comisión de postulación, se aprueba la sede en la que van a trabajar, el cronograma, el reglamento interno, los instrumentos de evaluación, hoja de inscripción, requisitos de la convocatoria.

  Se trata de las primeras actuaciones de la comisión de postulación, momento clave donde se aprueban los instrumentos de evaluación, sobre los cuales girará la toma de decisiones de los comisionados, que da como resultado la integración de la nómina de seis candidatos.

  Con el objeto de garantizar una debida selección de postulantes, es necesario verificar los siguientes aspectos:

Calificación	• Forma de distribución de puntos • Que no exista obsequio de puntos • Los méritos éticos no pueden ser ponderados
Méritos	• Distribución correcta de los rubros • Que se pueda verificar la experiencia y el conocimiento del candidato • Que se incluyan criterios de evaluación y medios de verificación
Relación entre instrumentos de evaluación	• Que exista una concatenación entre perfil, tabla de gradación y guía de entrevista

- Convocatoria, publicación. La convocatoria para los aspirantes es publicada en el Diario Oficial y en dos más de mayor circulación.[2] Asimismo, es necesario que las publicaciones se realicen en medios digitales, redes sociales y páginas de internet. La convocatoria contendrá la siguiente información:

  - Identificación de la Comisión de Postulación,
  - Objeto de la convocatoria,
  - Número de aspirantes que deberán ser incluidos en la nómina que se remitirá al Congreso,
  - Requisitos legales exigidos,
  - Fecha límite, lugar y horario de presentación de la documentación, e
  - Información que sea pertinente determinada por la comisión.

[2] Ibid, Artículo 14.

- Período de recepción de expedientes. Durante la recepción de expedientes es necesario conocer los principales datos de los aspirantes, tales como nombre completo y ocupación actual, así como verificar la información disponible sobre la trayectoria y posibles señalamientos de cada uno de los candidatos que presentan papelería.

Fotografía	Nombre del aspirante: Trayectoria: Señalamientos:

- Revisión de requisitos formales. En la revisión de expedientes para verificar si los aspirantes reúnen los requisitos formales establecidos por la ley y exigidos en la convocatoria, es indispensable, en términos de publicidad y transparencia, que se realice de forma pública por todos los comisionados y no por grupos, principalmente cuando los expedientes no son muchos. Ya se ha hecho de esta manera en procesos con un número razonable de aspirantes, como es el caso de la postulación a fiscal general.

  En esta primera fase de exclusión de expedientes debe observarse la forma en que se realiza y que no existan vicios, ya que es el primer filtro. La primera depuración.

- Publicación de excluidos. Tras la revisión de expedientes, se notifica a los aspirantes que no cumplieron con los requisitos formales y el listado de todos excluidos se publica en el diario oficial. Es una exclusión preliminar. Previo a conformar el listado definitivo de aspirantes, se procede a lo siguiente:

  a. Presentación de pruebas de descargo
  Los aspirantes que han sido excluidos tienen oportunidad de presentar sus pruebas de descargo.

  b. Revisión de pruebas de descargo
  La comisión verifica si los descargos presentados por los candidatos desvanecen las dudas que ocasionaron su exclusión preliminar.

  En este momento se debe observar que se cumpla la ley en cuanto a que no se acepten la introducción de nuevos documentos al expediente ya presentado.

- Publicación de listado definitivo de aspirantes. Presentadas las pruebas de descargo, y siendo desvanecidos los motivos de exclusión, se publica, en el diario oficial y dos de mayor circulación, el listado definitivo de aspirantes que reúnan los requisitos previstos en la ley; estos serán quienes participaran en el proceso de selección.

- Presentación de impedimentos o tachas. Es un espacio para la auditoría social, en esta fase la sociedad civil puede expresarse sobre el conocimiento de impedimentos sustentables de algún candidato y tiene la oportunidad de presentarlo por escrito a la comisión.

En esta fase se revisan las tachas y se habilita un período para que el aspirante pueda presentar las pruebas de descargo. Asimismo, la comisión requerirá información a instituciones de justicia y dependencias donde los aspirantes hubieren laborado.

Luego de verificar la información recabada, señalamientos y pruebas de descargo, la comisión deberá tomar una decisión vinculante al respecto. Los comisionados suelen no pronunciarse, si pueden evitarlo; y prefieren reservar la decisión de las tachas para tomarla en cuenta al momento de la votación final. Si el aspirante no desvanece la tacha, pierde elegibilidad.

- Evaluación de expedientes. Las comisiones de postulación procederán a examinar cada uno de los expedientes, asignándoles el punteo con base en la tabla de gradación previamente elaborada y aprobada.

  En esta fase del proceso se aplica y otorgan puntos conforme a cada uno de los ítems que conforman la tabla de gradación.

  El monitoreo en esta etapa debe centrarse en verificar que la comisión trabaje con total transparencia y publicidad, que la comisión realice la evaluación en plenaria y no por grupos, de tal forma que pueda auditarse el actuar de los comisionados y no dar lugar a la discrecionalidad y favoritismos hacia determinados aspirantes.

  Asimismo, la Ley de Comisiones de Postulación exige que los comisionados corroboren, por los medios idóneos respectivos, la información proporcionada por el profesional, para ello están facultados para solicitar la información necesaria a las entidades establecidas en la ley y otras que considere pertinentes.

- Entrevista y pruebas psicométricas. La entrevista debe tener relación con el perfil de idoneidad. En esta fase es importante que la sociedad que observa ponga especial atención en el actuar de los comisionados, para verificar que no planteen preguntas sesgadas o con la intención de beneficiar o perjudicar a determinado aspirante.

  Comprende una etapa valiosa para los participantes, pues les da la oportunidad de presentar su plan de trabajo, su trayectoria y méritos, mientras que a los comisionados les amplia la información y demás elementos a tomar en cuenta al momento de la evaluación íntegra de cada expediente.

  Las pruebas psicométricas generan otro elemento de evaluación que permite obtener un perfil del candidato, respecto a las características o habilidades que se buscan para el desempeño del cargo. Las pruebas deben realizarse en igualdad de condiciones para todos los participantes, con una ponderación dentro de la tabla de gradación, para que sea vinculante.

- Integración de terna. Culminado el proceso de evaluación se procede a elaborar una lista de aspirantes elegibles. Esta lista se define a partir de los puntos obtenidos durante la evaluación. Los comisionados suelen tomar determinar cuál será el puntee mínimos y seleccionan a los candidatos entre ese grupo.

  Las votaciones inician con aquellos aspirantes mejor evaluados y se continúa en forma descendente hasta integrar la nómina final de seis candidatos.

- Votación final y remisión de nóminas. Queda a criterio de la comisión establecer una calificación de corte, o punteo mínimo para considerar a un candidato elegible o no, pero se requiere que el voto sea a viva voz. Conformada la nómina, se remite al presidente de la República, quien procederá al nombramiento del fiscal general.

- Plazo de impugnaciones. La ley establece un plazo de 72 horas después de publicada la nómina para presentar impugnaciones. El pleno de la comisión debe resolverlas en un mismo plazo.