

Tras la idoneidad y la transparencia en los procesos de designación de autoridades: Propuestas de reforma a la Ley de Comisiones de Postulación

En la visión del Movimiento Pro Justicia, Guatemala soporta una debilidad institucional generalizada, como consecuencia de múltiples factores. Entre ellos, puede mencionarse la insuficiencia en la asignación de recursos, la falta y deficiencia de acceso a la justicia, el irrespeto a las garantías para la independencia e imparcialidad de los funcionarios públicos, la falta de transparencia y la corrupción. A este panorama funesto, se suma la creciente violencia que afecta el país, así como la instalación del crimen organizado en todas las entidades estatales. Adicionalmente, el conjunto de estas situaciones acarrea una profunda desconfianza por parte de la ciudadanía hacia las estructuras y entidades del Estado.

Ante esta perspectiva, ciertos sectores de la sociedad 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, la Contraloría General de Cuentas, el Procurador de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala han escapado de esta dinámica y han sido amenazados por el riesgo de sucumbir al poderío de intereses ilegítimos.

En oposición a ese fenómeno, se promulgó la Ley de Comisiones de Postulación¹, con el objetivo de desarrollar las normas constitucionales y legales que las crean, e instaurar la idoneidad, la publicidad, la objetividad y la transparencia como sus principios rectores, y así establecer mecanismos para la selección de una serie de autoridades.

La normativa establece tanto un procedimiento para la conformación de las Comisiones de Postulación, como un procedimiento para la elaboración de la nómina de candidatos. Este procedimiento comprende cinco fases: elaboración de los perfiles, convocatoria para presentar antecedentes, conformación de la nómina de aspirantes, evaluación de los aspirantes incluidos en la nómina, y elaboración de la nómina de candidatos que se presentan a la autoridad nominadora.

Así mismo, la Ley de Comisiones de Postulación estipula etapas de verificación de antecedentes, entrevista y auditoría social -como vía expresa para la participación de la sociedad civil-, que anteceden a la conformación de la nómina que deberá presentarse al ente elector.

Luego de varias experiencias en su aplicación e interpretación, 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, de Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, Director

¹ Decreto 19-2009 del Congreso de la República. Fue publicada en el Diario de Centroamérica el 03 de Junio de 2009, entrando en vigencia el día siguiente de su publicación.

del Instituto de la Defensa Pública Penal y de Contralor General de Cuentas en el año 2010, magistrados de la Corte de Constitucionalidad en el año 2011, Procurador de los Derechos Humanos y Director del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala en el año 2012, ya fuere por mandato legal o determinación de los respectivos cuerpos colegiados postuladores, el Movimiento Pro Justicia identificó algunas áreas temáticas susceptibles de ser mejoradas en la legislación.

De esta cuenta, se inició un proceso de discusión y construcción con la diputada Nineth Montenegro, de Encuentro por Guatemala, para determinar los artículos que procede reformar en la Ley de Comisiones de Postulación.

En ese contexto, el Movimiento Pro Justicia identificó tres ejes principales sobre los cuales debe versar la reforma: la integración de las Comisiones de Postulación, el perfil idóneo y la tabla de gradación y los procedimientos desarrollados. A continuación, se detallan los componentes que conforman cada uno de esos ejes.

Integración de las Comisiones de Postulación

La auditoría social a los diferentes procesos de elección de autoridades, le permitieron al Movimiento Pro Justicia establecer que, en lo referente a la integración de las Comisiones de Postulación, es oportuno introducir cambios normativos para regular el financiamiento de las campañas en los Colegios Profesionales, la designación de postuladores en ausencia de los originales y la improcedencia de la participación de postuladores que pudieran incurrir en conflictos de intereses.

- **Financiamiento de campañas**

En los procesos llevados a cabo en los Colegios Profesionales fue evidente que se realizaron gastos económicos elevados en propaganda electoral, sin que estos sean fiscalizados.

Por ello, se estima que habría que incorporar una disposición que incluya criterios de transparencia para el financiamiento de las campañas, tales como los montos máximos que pueden ser aportados y controles para asegurar que estos sean respetados.

En esa línea, se propone una regulación inspirada en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para introducir criterios que permitan una vigilancia de la transparencia más estricta. La adición debería ser incluida en el artículo 4, a partir del tercer párrafo, así:

Artículo 4. Comisiones de Postulación. [párrafos 3 y siguientes] Corresponde al Tribunal Electoral de cada colegio profesional, el control y fiscalización de los fondos que reciban los aspirantes a formar parte de una Comisión de Postulación, como representantes de los colegios profesionales, y las agrupaciones profesionales que les

apoyen, para el financiamiento de sus actividades de campaña y promoción, para ambas, y las actividades permanentes, en el caso de las organizaciones.

El financiamiento se rige por las disposiciones siguientes:

- a. Queda prohibido a las agrupaciones profesionales y a los aspirantes, recibir contribuciones de cualquier índole de personas extranjeras, tanto individuales como jurídicas.
- b. Las contribuciones en ningún caso podrán ser anónimas.
- c. Los aspirantes y las agrupaciones profesionales deben llevar registro contable de las contribuciones que reciban. Dicho registro deberá ser público.
- d. El patrimonio de las agrupaciones profesionales debe estar registrado íntegramente por asientos contables y no pueden formar parte de éste títulos al portador.
- e. El límite máximo de gastos de la campaña y actividades de promoción será a razón del equivalente en quetzales de un dólar de los Estados Unidos de América, por profesional colegiado activo al momento de la convocatoria a elecciones.
- f. Ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento (10%) del límite de gastos de la campaña y actividades de promoción.

En caso de incumplimiento de estas disposiciones, el aspirante no podrá participar en la elección correspondiente.

En caso de ser aprobadas las reformas constitucionales que promueve el Poder Ejecutivo, las Comisiones de Postulación no estarían integradas ya por representantes de los Colegios Profesionales específicos, sino únicamente por los Presidentes de sus Juntas Directivas. En ese caso, el Movimiento Pro Justicia recomendaría que la provisión aquí propuesta sea incluida en la Ley de Colegiación Profesional Obligatoria, con miras a asegurar que las campañas propagandísticas para acceder a esos cargos también estén enmarcadas en la transparencia y la publicidad.

▪ Conflicto de intereses

Durante la elección de magistrados de Corte de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia, en el año 2009, doce de los dieciocho representantes del Organismo Judicial y un representante del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, se desempeñaron como postuladores y como candidatos en los procesos relativos al Organismo Judicial, lo cual, indudablemente influyó en la toma de decisiones de dichas personas, tanto durante la etapa de evaluación y calificación, como en la etapa final de votación. Esta situación, que representa un desmedro para la objetividad y transparencia del proceso, no se encuentra prevista actualmente en la Ley.

En atención a ello, el Movimiento Pro Justicia estima que debe normarse lo relativo a los posibles conflictos de intereses de los postuladores, limitando su participación como aspirantes. Para ello, se propone la adición de un quinto párrafo al artículo 17, de la siguiente manera:

Artículo 17. Selección de aspirantes. [quinto párrafo] Cuando se lleven a cabo procesos de selección en forma simultánea, como lo son los requeridos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Apelaciones, quienes integren una de las Comisiones de Postulación no podrán ser nominados tampoco por la otra. Se exceptúan de esta prohibición los magistrados que integren la Comisión por virtud de su cargo y pretendan la reelección.

Nótese que se ha excluido de la prohibición a los magistrados, toda vez que lo contrario podría reñir con el texto constitucional que posibilita su reelección y a la vez les manda a integrar la Comisión de Postulación.

Cabe señalar que en caso de aprobarse la reforma constitucional aludida en el apartado anterior, los magistrados ya no integrarían las Comisiones de Postulación para las elecciones del Organismo Judicial. De hecho, los magistrados de la Corte de Apelaciones serían nombrados por el Consejo de la Carrera Judicial y el Consejo Superior del Organismo Judicial. Entonces, la reforma propuesta devendría sin materia.

- Ausencia de postuladores

En varios procesos, se ha enfrentado la ausencia o falta de postuladores. Por ejemplo, durante el segundo proceso para elegir al Director del Instituto de la Defensa Pública Penal, varios miembros del Consejo de la institución, se excusaron de continuar en el proceso de postulación.

Luego de anular el proceso para elección de Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, la Corte de Constitucionalidad instó a los comisionados a inhibirse. Por ello, diferentes Universidades del país, cuyos decanos de Derecho integraban la Comisión, recurrieron a una serie de modalidades para solventar esa situación. Mientras que unas Facultades nombraron nuevos decanos, otras instituyeron figuras *sui generis* como la de Decano de Gestión Pública. En su momento, hubo cuestionamientos acerca de la conformidad de esta situación con la normativa de rango constitucional que dispone que la participación en las Comisiones de Postulación no es delegable.

Por ello, el Movimiento Pro Justicia estima que se requiere la inclusión de una norma que disponga la manera en que debe resolverse la ausencia de un integrante de las Comisiones de Postulación, sin que ello contraría la prohibición constitucional de delegar la participación en comisiones de postulación. En ese sentido, propone la adición de un párrafo al artículo 4, así:

Artículo 4. [penúltimo párrafo]. En caso de fallecimiento, abandono o renuncia por cualquier causa de un integrante de Comisión de Postulación, por virtud de su cargo, le sustituirá quien sea designado para sucederle en dicho cargo.

Perfil idóneo y tabla de gradación

En lo que se refiere a la construcción del perfil idóneo para los diferentes cargos de elección y la determinación de una tabla de gradación como instrumento principal para la evaluación de aspirantes, el Movimiento Pro Justicia identifica los méritos a valorar y el establecimiento de la reconocida honorabilidad como los dos puntos centrales sobre los cuales debe centrarse la reforma.

- Perfil idóneo y tabla de gradación

A través de varios procesos, ha quedado demostrado que existe una evolución en la determinación del perfil idóneo para los diferentes cargos y la configuración de la tabla de gradación. Dicha evolución ha supuesto tomar como línea de partida los requisitos fijados en la Constitución y en la ley, pero profundizando de conformidad con lo aportado por la sociedad civil y las consideraciones técnicas que efectúan las Comisiones de Postulación.

Sin embargo, en los procesos realizados, los méritos académicos han obedecido a criterios divergentes –y en ocasiones, absurdos– para su valoración, al ponderar de mejor manera logros menores a otros. Por ejemplo, se ha concedido similar puntuación para los aspirantes con doctorado, maestría o especialización, en relación con quienes son asiduos asistentes a conferencias, seminarios y otras actividades públicas; o bien, se ha equiparado la publicación de libros con la asistencia frecuente a conferencias. Además, la valoración de la “proyección humana”, únicamente ha obedecido a la participación del candidato en organizaciones y asociaciones civiles que fueran defensoras del Estado de Derecho, pro derechos humanos, defensa y promoción de multiculturalidad. Por ese motivo, el Movimiento Pro Justicia estima que sería oportuno que otros factores se tomaran en cuenta.

Adicionalmente, se señala que las tablas de gradación deben perfeccionarse en varios puntos. Por ejemplo, en el primer proceso para la elección del Director del Instituto de la Defensa Pública Penal, la tabla de calificación otorgaba puntuación excesiva al ámbito de la proyección humana, en detrimento de los méritos académicos y de los méritos profesionales. En tal virtud, se proponen parámetros para el diseño de las tablas de gradación.

Al tenor de lo expuesto, se proponen adiciones a los párrafos quinto, séptimo y octavo del artículo 12 de la Ley de Comisiones de Postulación, en este sentido:

Artículo 12. (Quinto párrafo) La ponderación de estos aspectos [se refiere a los títulos académicos, méritos obtenidos, estudios, ensayos, publicaciones, la docencia universitaria, participación en eventos académicos] se llevará a cabo en orden descendente a lo aquí enunciado, asignando un mayor valor a los grados académicos superiores, por sobre los méritos obtenidos y las publicaciones.

(Séptimo párrafo) d. Proyección humana: Comprende aspectos relacionados con la vocación de servicio y liderazgo, no debiendo limitarse a la participación pasiva en organizaciones y asociaciones civiles; y debiendo referirse prioritariamente a temas de defensa del Estado de Derecho, promoción de los derechos humanos, la multiculturalidad y la equidad de género. La participación activa en organizaciones y asociaciones deberá haber durado, como mínimo, un año antes de la fecha de la convocatoria a la que se presente el aspirante.

(Octavo párrafo) A su vez, la Comisión de Postulación debe aprobar una tabla de gradación de calificaciones de los aspirantes, de uno (1) a cien (100) puntos, con el objeto de cuantificar numéricamente en una sola tabla, los siguientes cuatro aspectos:

- a. Los méritos éticos: quince puntos;
- b. Los méritos académicos: treinta y cinco puntos;
- c. Los méritos profesionales: cuarenta puntos; y,
- d. Los méritos de proyección humana: diez puntos.

- Requisito de “reconocida honorabilidad”

Mediante una lectura de las distintas resoluciones que ha dictado el Tribunal Constitucional sobre el tema, es posible establecer características constantes de cómo abordar la reconocida honorabilidad.

Entre ellas, figura que el pronunciamiento debe ser razonado en forma pública, individual y de viva voz, lo que obliga a crear un espacio para que los comisionados argumenten qué información los motiva a inclinarse por reconocer la honorabilidad de los aspirantes, o para pronunciarse en forma negativa. Debe notarse que en todas sus resoluciones atinentes al tema, la Corte de Constitucionalidad ha vinculado la determinación de la reconocida honorabilidad a la validez de las denuncias de impedimento presentadas por la ciudadanía.

Por ello, el Movimiento Pro Justicia propone un mecanismo o un procedimiento estándar para la determinación de la reconocida honorabilidad, incluyendo una precisión sobre los méritos éticos y su valoración, así como lineamientos para la presentación de denuncias de impedimento. Por ende, se proponen adiciones a los artículos 12, 17 y 20 de la Ley de Comisiones de Postulación, en el sentido de introducir la sana crítica razonada como modelo operativo de la valoración de denuncias, aclarar el momento para pronunciarse sobre la reconocida honorabilidad, y establecer la obligatoriedad de fundamento y pruebas para las denuncias. Estas reformas quedarían de la siguiente forma:

Artículo 12. Aprobación del perfil de aspirantes. [Tercer párrafo] Para la evaluación de este aspecto [ético], también se tomarán en cuenta las denuncias de impedimento formuladas en contra de un aspirante y las pruebas de descargo que este presente, de acuerdo a las reglas de la sana crítica razonada.

Artículo 17. Selección de aspirantes. [Primera oración] Los miembros de las Comisiones serán convocados para conocer sobre la lista total de participantes elaborada por la secretaría respectiva, y excluirá a todos los que no reúnan los

requisitos previstos en la Ley y exigidos en la convocatoria, con excepción del requisito de reconocida honorabilidad, que será evaluado al momento de la votación.

Artículo 20. Publicación de nombres de aspirantes. [Segundo párrafo] Las denuncias de impedimento no podrán ser anónimas y deberán señalar los motivos de tacha al aspirante, acompañando las pruebas que los fundamenten.

Procedimientos de las Comisiones de Postulación

En cuanto al desarrollo de las funciones de las Comisiones de Postulación, el Movimiento Pro Justicia propone cambios en lo relativo a sus facultades de investigación, la calificación de expedientes, la entrevista a los aspirantes y el plazo para convocatoria a los concursos por oposición.

- Facultades de investigación

En cuanto a la verificación de los antecedentes, la ausencia de facultades de investigación de las comisiones de postulación –entre otros aspectos–, impide llevar a cabo una labor más completa. En ese contexto, el Movimiento Pro Justicia estima que habría que explicitar lo relativo a las pruebas y evaluaciones que pueden realizar las Comisiones de Postulación y propone la siguiente reforma al artículo 18:

Artículo 18. Verificación de antecedentes. [Último párrafo]. La Comisión también podrá llevar a cabo pruebas psicométricas y evaluaciones a cargo de profesionales de diversas disciplinas, para determinar la idoneidad de los aspirantes.

- Calificación de expedientes

En varias de las Comisiones de Postulación, los integrantes se dividieron en ternas para evaluar los expedientes de los aspirantes. Estas fueron conformadas por sorteo y de la misma manera se repartieron un número de expedientes igual para cada una de ellas. Cada terna evaluó siguiendo sus propios criterios. Del mismo modo, han sido evaluadas las denuncias presentadas, que también habrían sido repartidas por sorteo.

El Movimiento Pro Justicia estima que los criterios y ponderaciones para la evaluación de las hojas de vida de los candidatos no fueron uniformes, puesto que los integrantes de las Comisiones de Postulación han otorgado calificaciones diferentes y divergentes a los méritos académicos, profesionales y de proyección humana. Por ello, considera que se requiere una prohibición de la calificación segmentada. En tal virtud, propone una adición al artículo 9 de la Ley de Comisiones de Postulación en este sentido:

Artículo 9. Decisiones. [Segundo párrafo]. Para el estudio, análisis, calificación y ponderación de cada uno de los expedientes que se presenten, según la tabla de gradación que se haya acordado, deben concurrir, como mínimo, las dos terceras partes del total de miembros que integran la Comisión.

- Entrevistas

La aprobación de la guía no necesariamente debe quedar aprobada al momento de la instalación de la Comisión de Postulación, y puede beneficiarse de la discusión previa sobre el perfil. Por ello, el Movimiento Pro Justicia propone la siguiente modificación al artículo 19 de la Ley de Comisiones de Postulación, suprimiendo la obligatoriedad de confeccionar el cuestionario de preguntas en la primera reunión de la Comisión de Postulación, quedando así:

Artículo 19. Entrevista. Las Comisiones de Postulación podrán realizar las entrevistas que estimen pertinentes a los aspirantes, cuando a su juicio sea necesario. Las entrevistas deberán ser dirigidas por no menos de tres miembros de la Comisión de que se trate, debiendo aprobar una guía de entrevistas que permitan cuantificar el resultado de la misma.

- Procesos de votación con elevado números de candidatos

La forma en que se ha desarrollado la jurisprudencia en torno a la discusión sobre la reconocida honorabilidad de los candidatos, presenta retos para los futuros procesos. Debe recordarse que para los procesos de elección de magistrados, concurrieron la última vez, cerca de un mil personas como candidatos. Al tenor de los fallos de la Corte de Constitucionalidad sobre la materia, habría que pronunciarse en forma individual y razonada acerca de los méritos éticos y la reconocida honorabilidad de cada uno de ellos. Evidentemente, ello implicaría un derroche de tiempo y recursos y la posibilidad de un retraso en la toma de posesión, sumamente perniciosos.

La Ley de Comisiones de Postulación no prevé un mecanismo efectivo para filtrar y depurar la lista de candidatos, más allá que por la no presentación de la documentación requerida en tiempo. Por ello, se habría estimado oportuno, *prima facie*, incluir criterios para la depuración del listado de aspirantes.

Sin embargo, una reflexión pausada habría llevado a concluir que ello podría implicar colisiones con los derechos de los aspirantes, por lo que se propone ampliar los plazos de convocatoria, a fin de disponer del suficiente tiempo para evaluar la reconocida honorabilidad de todos los candidatos. La modificación al artículo 3 de la Ley de Comisiones de Postulación quedaría así:

Artículo 3. Convocatoria para conformar las Comisiones de Postulación. El Congreso de la República deberá convocar a integrar las Comisiones de Postulación del o los funcionarios que deban ser electos, dentro del plazo que la ley específica determine, y a falta de éste, con cinco meses de anticipación a que termine el plazo para el que constitucional o legalmente fueron electos. Para el caso de la elección de magistrados de la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia, se convocará con ocho meses de anticipación.

En suma, el Movimiento Pro Justicia estima que las reformas propuestas a la Ley de Comisiones de Postulación ayudarán a perfeccionar el marco normativo que las rige, con miras a potenciar las herramientas que establece para alcanzar la transparencia, publicidad, idoneidad y objetividad en los procesos de elección de autoridades.