



ATAL

Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo

COMENTARIOS A LA INICIATIVA 5179 REFORMA CONSTITUCIONAL AL SISTEMA DE JUSTICIA

Los indicadores de eficiencia, cobertura y calidad del sistema de justicia en Guatemala sugieren claramente que una reforma al sistema de justicia es pertinente y necesaria para el establecimiento de un verdadero Estado de Derecho, condición indispensable para generar un ambiente propicio para el desarrollo integral de los guatemaltecos. Cabe resaltar que el fortalecimiento del Poder Judicial está vinculado directamente con organizar un sistema de justicia independiente, imparcial y eficaz, que permita alcanzar el imperio de la ley y garantice los derechos individuales de todos los guatemaltecos.

En este contexto, se debe entender que dicha independencia e imparcialidad se manifiesta fundamentalmente en dos dimensiones: por una parte, en la independencia a lo interno del poder judicial, que se refiere a la posibilidad que un juez pueda dictar sus resoluciones sin presiones o imposiciones de otros miembros del Poder Judicial; y, por otra, en la independencia externa, que se refiere a la capacidad del Poder Judicial, como poder del Estado, de actuar autónomamente en el cumplimiento de su mandato, sin que el resto de poderes del Estado influyan sobre sus decisiones ni condicionen su trabajo¹.

En la búsqueda de una reforma en ese sentido, en meses recientes se han estado impulsando esfuerzos para estructurar una propuesta, entre los cuales se incluyó el trabajo de varias mesas de discusión en el marco de un Diálogo Nacional para la Reforma al Sector Justicia, posterior al cual la Secretaría Técnica conformada por la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, el Ministerio Público y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, redactó un proyecto de reforma que posteriormente fue transformado en la iniciativa 5179, que fue presentada por un grupo de diputados ante el Congreso de la República.

¹ Sebastián Lalinde Ordóñez. *Hacia un diseño que garantice en grado adecuado la independencia de la rama judicial y la mejor*

Si bien es cierto que la referida iniciativa contiene propuestas positivas que representan un avance considerable para el desarrollo del sistema de justicia en Guatemala en cuanto a procurar su independencia e imparcialidad, también lo es que la iniciativa contiene aspectos puntuales que ameritan una profunda reflexión y otros que requieren una necesaria modificación, ya que de no quedar correctamente regulados ocasionarían un retroceso significativo a la justicia. Entre estos aspectos es necesario mencionar los siguientes:

1. Integración del Consejo Nacional de Justicia (reforma al artículo 209):

La iniciativa 5179 establece la creación del *Consejo Nacional de Justicia* que, tal y como está propuesto, tendría igual o mayor jerarquía institucional que la propia Corte Suprema de Justicia, aspecto que se considera negativo y atenta contra la unidad y eficiencia institucional.

El Consejo propuesto estaría integrado por diez miembros titulares e igual número de suplentes divididos en dos direcciones. Por un lado, la Dirección de la Carrera Judicial estaría integrada por siete consejeros, de los cuales tres serían integrantes de los jueces y magistrados de los distintos estamentos de la carrera y seleccionados por sorteo por el Congreso; un Consejero externo al Organismo Judicial sería electo por la Corte Suprema de Justicia; y, tres profesionales de distintas disciplinas electos por oposición por el resto de miembros de la Dirección.

Por otro lado, la Dirección Administrativa estaría integrada por un consejero electo por la Corte Suprema de Justicia, una persona electa por el Congreso de una terna de postulados por el Presidente de la República, y una persona designada por el Presidente de la República de una terna de postulados por el Congreso.

Esta propuesta, de forma acertada, separa las funciones administrativas de las judiciales dentro del Organismo Judicial, pero falla en cuanto a la integración y asignación de funciones. Cabe resaltar que las funciones que se le asignan tanto a la Dirección de la Carrera Judicial (gestionar por medio de concurso público de oposición el ingreso a la carrera judicial y los ascensos; formación y capacitación profesional; traslados, retiro obligatorio y sistema de pensiones; procedimientos de disciplina, sanción, suspensión y destitución; evaluación del desempeño), como a la Dirección Administrativa (elaborar el presupuesto del Organismo Judicial; administrar los recursos del Organismo Judicial; administrar el servicio civil del Organismo Judicial), son funciones importantes que, en aras de mantener la unidad del Organismo Judicial, deben ser enmarcadas dentro de un diseño jerárquico-organizacional congruente.

En ese sentido, resulta necesario corregir la iniciativa para incorporar a la estructura organizacional propuesta un necesario vínculo con las autoridades jerárquicas del Organismo Judicial, sin poner con ello en riesgo la disgregación de funciones que se pretende. Para el efecto debería incluirse la participación del Presidente del Organismo Judicial en ambas direcciones propuestas, tomando el lugar del consejero externo electo por la Corte Suprema de Justicia que se propone en la iniciativa. Con dicha enmienda se retomaría la coherencia jerárquica que debe caracterizar a este poder del Estado; de no hacerse esta enmienda se correría el grave riesgo de crear un supra poder u otra cabeza

en el Organismo Judicial, separada de la jerarquía de la Corte Suprema, para dirigir la carrera judicial y manejar los recursos humanos y materiales de la entidad. Ello equivaldría a crear un poder autónomo dentro del Poder Judicial, aspecto que sería nocivo y contrario a la Constitución.

2. Independencia e imparcialidad del Ministerio Público (reforma al artículo 251):

La iniciativa 5179 propone modificar el mandato del Ministerio Público, eliminando su actual obligación de velar por el estricto cumplimiento de las leyes, aspecto que debe corregirse, pues sería un retroceso enfocar el accionar de esta entidad a la función de acusación antes que a la de velar por el cumplimiento de la ley.

En cuanto a la forma de elección del Fiscal General, la propuesta sugiere mantener la práctica de que la elección final sea realizada por el Presidente del Ejecutivo, aunque contempla que el nombramiento se realice de una nómina de cuatro candidatos, propuestos así: dos por el Congreso de la República y dos por la Corte Suprema de Justicia. Se considera que este proceso de postulación es inadecuado y debe modificarse, puesto que no garantiza la imparcialidad y puede dañar la independencia del funcionario electo.

En ese sentido, la iniciativa debe modificarse, por un lado, para eliminar la participación del Poder Judicial en la nominación de candidatos a Fiscal General, pues la lógica de la separación de la función de acusación del ejercicio del poder jurisdiccional del Organismo Judicial, es que el ente que acusa sea independiente de los jueces. Por otro lado, la iniciativa debe incluir un proceso en el que un consejo interno del Ministerio Público (aspecto que ayudaría al fortalecimiento institucional) nomine a un número de candidatos calificados a ser electos como Fiscal General.

En todo caso, se considera adecuado mantener al Presidente del Ejecutivo como el funcionario que nombra al Fiscal General de una nómina previamente depurada, y que sea tarea del Congreso confirmar el nombramiento. Esta modificación agregaría mayor balance de poder, así como una validación por parte del órgano que representa al pueblo.

3. Principios de administración de justicia (reforma al artículo 205):

La iniciativa 5179 incluye un listado de nuevos principios en la administración de justicia, de los cuales merecen especial atención tres: la equidad, la asistencia legal gratuita y la oralidad.

- a. En relación al principio de equidad, es conveniente reflexionar sobre las implicaciones de su aplicación en la resolución de procesos judiciales, pues podría dar lugar a la emisión de sentencias alejadas de la observancia de las normas jurídicas, bajo el concepto de procurar una situación balanceada. Por lo anterior, es necesario sustituir el principio de equidad por el principio de igualdad, que es lo que corresponde al espíritu garantista de la Constitución guatemalteca.
- b. En cuanto a la denominada asistencia legal gratuita, se considera que no está



correctamente regulada, pues la garantía de asistencia es para los ciudadanos y no para el sistema de justicia, por lo que se recomienda ubicar este concepto en otro artículo. En todo caso, debe tenerse presente que asegurar la asistencia legal gratuita en todas las ramas del Derecho podría ser institucionalmente impracticable y financieramente insostenible.

- c. En lo que respecta a la oralidad, es evidente que incluirlo como principio general del sistema de justicia tendría un efecto sobre todos los procesos de todas las materias. Al respecto, es menester resaltar que es incorrecto pensar que existe algún consenso respecto de que la oralidad sea la mejor opción en todos los casos y materias judiciales. En todo caso, las disposiciones que sean necesarias para acercar la oralidad a los procesos en donde sea pertinente deben ser reguladas en leyes específicas y no a nivel de la Constitución.

Por otra parte, en este artículo también se señala que el “litigio malicioso” y “abuso de derecho” serán sancionados, lo que resulta sumamente peligroso ya que tales conceptos generales se pueden prestar a interpretaciones ambiguas contrarias al principio garantista de nuestra Constitución. Por ello es necesario eliminarlos y, en todo caso, regular los casos de rechazo y sanción de prácticas abusivas en leyes específicas.

A manera de conclusión, cabe indicar que tanto la historia y experiencia guatemalteca como la experiencia internacional, confirman que cuando las reformas al Poder Judicial se realizan correctamente, el acceso a la justicia se beneficia pues se genera una institución que administra, ejecuta y gestiona sus recursos de mejor manera, razón por la que se hace prioritario impulsar el fortalecimiento institucional en la administración de justicia. Es por ello que el Congreso de la República debe corregir los aspectos antes señalados en la iniciativa 5179 pues, de lo contrario, si las reformas son aprobadas como fueron presentadas y se integran a la Constitución, no se dotaría al sistema de Justicia de la imparcialidad y la independencia que evidentemente necesita.

Finalmente, con el propósito de contribuir a la discusión técnica de la iniciativa, en el Anexo I se presenta un cuadro comparativo entre el texto vigente de la Constitución y la iniciativa 5179, con comentarios y sugerencias sobre dicho articulado, mientras que en el Anexo II se incluyen propuestas de enmiendas al texto de la referida iniciativa, con los que se conseguiría corregir los aspectos mencionados.