

MOMENTO

Asociación de Investigación y Estudios Sociales - Año 27 - No. 6 - 2012



LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SEGURIDAD Y JUSTICIA



SERIE: Derecho Constitucional

6

 Konrad
Adenauer
Stiftung

UN MOMENTO, POR FAVOR



Las últimas iniciativas de reforma constitucional son dos: la presentada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros en 2012. Y la propuesta del Consorcio: Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), Universidad Landívar (URL) y Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), apropiada por diez diputados en 2011. Estas enfatizan la modificación de aspectos relacionados con la seguridad y justicia.

Únicamente en una ocasión ha sido reformada la Carta Magna por el Congreso de la República y ratificada por el pueblo en consulta popular. Treinta y siete de sus artículos se modificaron, con el objetivo de dar una salida pacífica a la crisis política que se produjo por el rompimiento del orden constitucional, ocasionado por el Presidente Jorge Serrano Elías, quien pretendió disolver el Congreso de la República y la Corte Suprema de Justicia.

En el marco del proceso de paz de 1996, se identificaron las debilidades estructurales del sistema de administración de justicia guatemalteco y en consecuencia el Estado declaró como prioridad su reforma y modernización, para revertir la ineficacia, erradicar la corrupción, garantizar el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación y la independencia judicial, entre otros.

Actualmente, subsisten los obstáculos identificados en 1996 que pretendieron ser superados en 1999, con la propuesta presidencial de reforma, rechazada por el pueblo, y adicionalmente se presentan nuevos retos para los sistemas de seguridad y justicia, tales como la transnacionalización de la criminalidad y sus formas complejas de operar, el crimen organizado y el narcotráfico. Tal situación subsiste, no obstante los logros alcanzados con la apertura democrática, el cese del conflicto armado y algunos cambios en el marco jurídico efectuados en los años siguientes. Para su consulta electrónica: www.asies.org.gt

MOMENTO

Año 27 No. 6 - 2012

DIRECCIÓN:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

Autora:

Lorena Escobar Noriega

SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. calle 7-48, zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centroamérica
PBX: 2201-6300
Fax: 2360-2259
e-mail: asies@asies.org.gt
<http://www.asies.org.gt>

Momento es una publicación periódica de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son propias de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa. Está formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atinente al país, inspiradas en el principio de la participación ciudadana.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SEGURIDAD Y JUSTICIA

Experiencias de reforma constitucional

En 1985, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó la Constitución Política de la República, que dio paso a la era democrática guatemalteca en un momento histórico político de mayor relevancia: el conflicto armado interno; esta etapa impregnó su contenido de espíritu garantista.

Únicamente en una ocasión ha sido reformada la Carta Magna por el Congreso de la República y ratificada por el pueblo en consulta popular.¹ Treinta y siete de sus artículos se modificarán, con el objetivo de dar una salida pacífica a la crisis política que se produjo por el rompimiento del orden constitucional, ocasionado por el Presidente Jorge Serrano Elías, quien pretendió disolver el Congreso de la República y la Corte Suprema de Justicia.

En el marco del proceso de paz de 1996, se identificaron las debilidades estructurales del sistema de administración de justicia guatemalteco² y el Estado declaró como prioridad su reforma y modernización para revertir la ineficacia, erradicar la corrupción, garantizar el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación y la independencia judicial, entre otras.

Para facilitar la ejecución de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, el Presidente Álvaro Arzú Irigoyen en Consejo de Ministros, presentó ante el Organismo Legislativo la propuesta de reforma constitucional de 13 artículos que abarcaban cambios en los Organismos del Estado, así como la redefinición del Ejército en una sociedad en paz. El Congreso, tras un proceso de discusión y debate, extiende el alcance de la reforma a 50 artículos; el 16 de mayo de 1999 la población guatemalteca rechazó la consulta popular.

“Los actos de reforma constitucional son, entonces, los que tienen la característica esencial de dar continuidad jurídica al ordenamiento constitucional establecido por el poder constituyente originario, y por eso están sujetos a limitaciones (...)”

García Laguardia

¹ Esta se realizó el 30 de enero de 1994.

² *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*. III: Sistema de Justicia. Compromisos 8 y 10.

Recientes iniciativas de reforma constitucional

Subsisten los obstáculos identificados en 1996 que pretendieron ser superados en 1999 con la propuesta presidencial de reforma, rechazada por el pueblo, no obstante los logros alcanzados con la apertura democrática, el cese del conflicto armado y algunos cambios en el marco jurídico efectuados en los años siguientes, tal y como lo indicó el Informe “Una nueva justicia para la paz” de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, así como diferentes estudios, investigaciones e informes tanto nacionales como internacionales³, posteriores a éste. Estos reiteran la persistencia de los mismos obstáculos registrados dieciséis años antes; e identifican nuevos retos para los sistemas de seguridad y justicia, tales como la transnacionalización de la criminalidad y sus formas complejas de operar, el crimen organizado y el narcotráfico, entre otros.

Con el objetivo de superar los obstáculos anteriormente mencionados, diferentes actores sociales y políticos con iniciativa de ley⁴, promueven modificaciones a la Carta Magna. Cada una de las propuestas de reforma constitucional tiene características singulares, orígenes y alcances distintos⁵, con delimitaciones disímiles que requieren entes y procesos diferentes⁶.

Sin embargo, todas estas iniciativas desde sus propias perspectivas y concepciones plantean modificaciones a la Carta Magna, como mecanismo indispensable para lograr el balance entre las necesidades de estabilidad constitucional y las exigencias de los cambios sociales, políticos y económicos que demanda el Estado guatemalteco.

Las últimas dos iniciativas de reforma fueron presentadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros en 2012⁷ y la propuesta del Consorcio: Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), Universidad Landívar (URL) y Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), y apropiada por diez diputados en 2011⁸; estas iniciativas enfatizan la modificación de aspectos relacionados con la seguridad y justicia.

Cabe resaltar que ante la ausencia de una normativa idónea que contemple todos los aspectos necesarios para un proceso de reforma constitucional por el Congreso, así como de disposiciones imperativas que establezcan un proceso democrático participativo de reflexión, discusión y debate previo a su aprobación o rechazo del pleno, se genera una situación sujeta a discrecionalidad del propio Organismo Legislativo.

³ Entre los informes se encuentran los efectuados por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala.

⁴ De conformidad con la Constitución guatemalteca tienen iniciativa para proponer su reforma: El Presidente de la República en Consejo de Ministros, diez o más diputados, la Corte Constitucionalidad y cinco mil ciudadanos empadronados.

⁵ Algunas plantean una nueva organización del Estado, lo que implica una nueva Constitución; la mayoría propone reformas parciales, es decir temas específicos.

⁶ Para reformar las disposiciones del Capítulo I del Título II de la Constitución, relativo a los derechos individuales, artículos del 1 al 46, así como el 278, es necesario una Asamblea Nacional Constituyente; para modificar el texto constitucional ajeno a los derechos individuales se exige aprobación por el Congreso de la República y ratificación en consulta popular.

⁷ Iniciativa identificada con el número 4556.

⁸ Iniciativa identificada con el número 4387.

TRÁMITE DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES SUJETAS A ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE



TRÁMITE DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON RATIFICACIÓN EN CONSULTA POPULAR



En ambas iniciativas, la presidencial y la propuesta por el Consorcio USAC-URL-ASIES, el pleno del Congreso decidió su traslado a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para su consideración, la que resolvió escuchar previamente las opiniones de los ciudadanos; sin embargo, utiliza formato y método distinto para la reflexión, discusión y abordaje.

Para escuchar las valoraciones de la ciudadanía sobre la iniciativa 4387, convocó en prensa escrita a los terceros interesados a audiencias, previamente solicitadas por

ellos. En cada audiencia pública, celebrada en el Salón del Pueblo del Congreso, el ponente contaba con tiempo establecido para exponer verbalmente sus consideraciones ante la Comisión y el público interesado; asimismo, las entregaba por escrito y por medio electrónico. En el caso de la iniciativa 4556, la Comisión optó por hacer cuatro foros públicos en la ciudad de Guatemala, cada uno abordaba temáticas distintas y diez en distintas regiones del país: San Marcos, Alta Verapaz, Quetzaltenango, Huehuetenango, Retahuleu, Chimaltenango, Jutiapa, Chiquimula, Puerto Barrios, Flores, Petén.

Iniciativa de reforma constitucional Núm. 4387

Antecedentes

Preocupados por fortalecer la seguridad y la justicia en Guatemala, durante el primer trimestre de 2011, se unen en consorcio la USAC, URL y ASIES. El consorcio estudia alternativas jurídicas y políticas que contribuyan a modificar y mejorar la situación del sistema de justicia y la seguridad en Guatemala.

La reflexión tiene como punto de partida el Acuerdo de Paz para el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, las recomendaciones de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, así como las sugerencias vertidas en los estudios sobre avances y debilidades en el sistema de justicia realizados por ASIES. Entre los problemas que dificultan la tutela judicial efectiva y la existencia de un estado de derecho, se señalan las siguientes:

- a) La debilidad en la aplicación del principio de independencia judicial;
- b) La carencia de recurso humano capacitado para el ejercicio de sus funciones;
- c) La falta de seguimiento a políticas públicas integrales en los sistemas de justicia y seguridad;
- d) La politización de la elección de funcionarios judiciales.

Posteriormente se identifican y clasifican aquellos obstáculos que pueden ser superados a través de modificaciones al ordenamiento jurídico ordinario y aquellos que únicamente pueden ser subsanados mediante cambios a la Constitución Política de la República. Asimismo se considera la viabilidad política, jurídica, social y económica de los aspectos a reformar; su impacto, además de las lecciones aprendidas de experiencias pasadas

sobre focalizarse en resolver condiciones y aspectos coyunturales; así como los riesgos que conlleva la amplitud y variedad de los temas a modificar, con lo que se determina acotar la propuesta a 11 artículos.

Se estima que el proceso electoral del año 2011 es propicio para su aprobación, debido a las siguientes razones:

Mayor participación ciudadana: en las elecciones presidenciales se ha observado más participación de la ciudadanía que en las consultas populares efectuadas; tal participación es indispensable para propiciar la mayor legitimación posible a las reformas.

Reducción de costos: se aprovecha la organización y logística instalada por el Tribunal Supremo Electoral para el proceso electoral.

La propuesta es recibida en el seno del Congreso de la República; diez diputados de diferentes bloques parlamentarios la asumen como propia y la presentan formalmente al Pleno del Congreso, el 8 de agosto de 2011 identificada con el número 4387. El Honorable Pleno da trámite legislativo a la iniciativa, y la remite a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, para su estudio y recomendación correspondiente. Esta Comisión convoca a terceros interesados a pronunciarse al respecto, para tal efecto el 24 de octubre de 2011 da inicio un proceso de audiencias que finaliza el 7 de marzo de 2012.

Su contenido

La propuesta de iniciativa de reforma constitucional, como se indicó anteriormente, se encuentra acotada exclusivamente a la administración de justicia y a la institucionalización de la Policía Nacional Civil en el texto constitucional, a efecto de mejorar el cumplimiento del Estado en su obligación de brindar seguridad a las personas y sus bienes.

En relación a la administración de justicia, la iniciativa se centra en los siguientes temas:

a) Corte Suprema de Justicia y Organismo Judicial:

- 1 Separa las funciones administrativas de las jurisdiccionales, con el fin de fortalecer la función jurisdiccional, dado que descarga de las tareas administrativas a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- 1 Elimina la Presidencia anual rotativa y establece cinco años como período presidencial de la Corte Suprema de Justicia, propicio al desarrollo programático institucional.
- 1 Aumenta el período de ejercicio de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como establece un método de nombramiento e integración paulatino de su pleno.

b) Carrera Judicial:

- 1 Reconoce constitucionalmente la carrera judicial como garantía de la independencia judicial.
- 1 Introduce el Consejo de la Carrera Judicial al texto constitucional, y determina su función e integración.
- 1 Aumenta el período constitucional de funciones para jueces y magistrados, según los estándares internacionales.
- 1 Incorpora a los Magistrados de la Sala de Apelaciones a la carrera judicial.

c) Comisiones de Postulación: Modifica la integración de la Comisión de Postulación, de candidatos a ocupar los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de Fiscal General y Jefe del Ministerio Público.

d) Defensa pública: Establece la carrera del defensor público y amplía la posibilidad de la asistencia legal gratuita a otras áreas, más allá de la penal.

Con respecto a la seguridad plantea la regulación de un cuerpo civil de seguridad del Estado, otorga rango constitucional a la Policía Nacional Civil para asegurar su estabilidad en cuanto a su integración y funciones, y avanzar en la pretensión de garantizar el carácter civil que debe tener la dimensión interna de la seguridad, tal como lo establecen los Acuerdos de Paz.

Posturas frente a la iniciativa

Dentro del período de audiencias públicas otorgadas por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, se expresaron distintas opiniones y posturas sobre el contenido de la reforma constitucional propuesta, las cuales pueden clasificarse en tres grandes grupos:

a) Exposiciones que plantearon otros elementos fuera de discusión por referirse a aspectos distintos no contemplados en la iniciativa. Entre estos se encuentran reivindicaciones, tales como:

- 1 Reconocimiento al pluralismo jurídico
- 1 Integración y funcionamiento de la Corte de Constitucionalidad
- 1 Asignación presupuestaria a la Corte de Constitucionalidad
- 1 Reformas a la Procuraduría General de la Nación

b) Exposiciones contrarias: manifestaciones de rechazo a la iniciativa o de contenidos opuestos a las propuestas. La radicalidad de algunas exposiciones plantearon la refundación del Estado, vía convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, entre estas la de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Guatemala (FLACSO) y las de varias instituciones que respaldaron la propuesta de reforma constitucional conocida como Pro-reforma. Todas coinciden en sus consideraciones en cuanto a que los avances en seguridad y justicia solo serán el resultado de una transformación total

y de fondo del conjunto de la institucionalidad pública.

c) **Exposiciones que plantean algunas diferencias específicas, que modifican o amplían su contenido.** Los ponentes expresaron inconformidad parcialmente con la iniciativa, no por estar necesariamente en contra de su contenido, sino que por su supuesta insuficiencia. Plantean modificaciones dirigidas a alcanzar una mayor profundidad en los cambios pretendidos, a saber:

- 1 Precisar la integración del Consejo de la Carrera Judicial (Artículo 209), dado que permite mayor claridad en su composición.
- 1 Integración de la Corte Suprema de Justicia, de preferencia por profesionales del derecho con desempeño en la judicatura de Corte de Apelaciones o de otros tribunales de la misma categoría.
- 1 Incluir la evaluación del desempeño para la renovación de los nombramientos de jueces de paz, jueces de primera instancia y magistrados de la Corte de Apelaciones y tribunales de la misma categoría.
- 1 Con respecto a la inserción dentro del texto constitucional de la Policía Nacional Civil, se solicitó que se omitiera el carácter único de cuerpo policial armado con competencia nacional, para no limitar la creación de la policía de investigación criminal entre otras.

Dictamen de la Comisión

El 31 de julio de 2012, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales traslado a la Dirección Legislativa el dictamen correspondiente con sus recomendaciones

para el Pleno del Congreso. El análisis, estudio y opiniones de la Comisión se enmarcaron dentro de los límites establecidos por el mismo texto constitucional, por lo que solamente sugirió y valoró la propuesta, no así la aprobó o desechó, pues ello corresponde únicamente al Pleno del Congreso. Tampoco modificó el texto de la propuesta pues no le es dable realizar tal acción.

En ese sentido la Comisión valoró elementos contenidos en la iniciativa como positivos, que a su criterio podrían producir cambios favorables en la administración de justicia y seguridad en beneficio de la población, entre esos los siguientes:

- 1 Asegurar **la carrera judicial** en el texto constitucional contribuye a la independencia de los juzgadores, a garantizar la autonomía de las decisiones judiciales, a consagrar la inamovilidad en el cargo, así como su fiscalización y evaluación en el desempeño.
- 1 Garantizar la funcionalidad de la **Comisión de Postulación** a través de la forma que está integrada, para una mejor elección de los aspirantes Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- 1 Dar estabilidad al Organismo Judicial por medio de una medida que suprima **la rotación anual** de la **presidencia**, permitiendo un período más largo, al menos de cinco años.
- 1 Asegurar a la población una adecuada defensa de sus derechos mediante criterios relacionados con la **asistencia legal gratuita**.
- 1 Reafirmar el carácter democrático del estado guatemalteco por medio de la elevación a rango constitucional a la **Policía Nacional Civil** pues cumple con los postulados de primacía del poder civil e institucional.

Asimismo, sugirió al pleno observar propuestas alternas por terceros en las audiencias públicas, al respecto de:

- 1 **Ampliar el periodo** en la función del cargo de la judicatura, entre ellas nombramientos vitalicios o de plazo indefinido.
- 1 Crear una **cámara administrativa** dentro de la Corte Suprema de Justicia o integrar el Consejo de la Carrera Judicial de forma distinta, como lo ha propuesto por la Corte Suprema de Justicia en la audiencia pública correspondiente.
- 1 Aumentar el porcentaje constitucional de **asignación presupuestaria** para el Organismo Judicial y fijar uno para el Ministerio Público.

La Comisión indicó al pleno estar de acuerdo con las propuestas de reforma constitucional planteadas así como que podía proceder a la aprobación de este tipo de modificaciones. Concluye considerando que el Congreso debe conocer la iniciativa en sesiones especiales separadas de las ordinarias y extraordinarias en las que se aborden asuntos ordinarios, y con único tema de agenda legislativa el de la reforma constitucional.

Cabe indicar que el dictamen contó con un solo voto razonado del diputado Amilcar de Jesús Pop Ac, quien considera que la propuesta no significaría un avance en las demandas de los pueblos indígenas en seguridad y justicia, pues omite la inclusión del pluralismo jurídico, tema indispensable en una sociedad pluricultural, multiétnica y plurilingüe como la guatemalteca.

Situación de la iniciativa

La falta de normativa que establezca plazo para su discusión y aprobación por parte del Pleno del Congreso, permite que no haya sujeción a ningún término obligatorio para conocerlas, por lo que actualmente se encuentran en un limbo jurídico, aletargadas en el tiempo, a merced de la voluntad política de los diputados.

Iniciativa Presidencial

Antecedentes

En junio de 2012, el Presidente de la República anuncia y da a conocer su propuesta de reforma constitucional, por separado, a diversos sectores de la sociedad: la Academia, sector industrial y empresarial, sindicatos, organizaciones indígenas, comunidad internacional, Organismo Judicial, entre otros. La propuesta presidencial en esa oportunidad careció de un marco general de justificación y objetivos, así como de la exposición del motivo específico de cada uno de los cambios sugeridos. Estas modificaciones son agrupadas para su comprensión en cuatro macrotemas denominados:

- a) **Macrotema Seguridad y Justicia:** incluye normativas relacionadas con el Organismo Judicial, Ejército, Policía Nacional Civil, Ministerio Público, Corte de Constitucionalidad, Procurador de los Derechos Humanos, y Procuraduría General de la Nación, con lo cual se propone la modificación de 19 artículos.
- b) **Macrotema Transparencia:** en este grupo se aglomeran 11 artículos vinculados con el ejercicio de la función pública, la Contraloría General de Cuentas, fuente de inversiones y gastos del Estado, y rendición de cuentas.
- c) **Macrotema Fortalecimiento del Sistema Político:** este incluye el reconocimiento del carácter

multicultural, multiétnico y multilingüe de la sociedad guatemalteca, y de los idiomas y otros aspectos relacionados con los pueblos indígenas; el Organismo Legislativo, interpelaciones a ministros; Tribunal Supremo Electoral; régimen municipal; y la eliminación de la consulta popular para aprobar reformas constitucionales por el Congreso. Estos temas se encuentran contenidos en 14 artículos.

- d) **Macrotema Fortalecimiento Fiscal del Estado:** en siete artículos se propone modificar lo relativo a exenciones de impuestos directos a centros educativos y centros de cultura, asignaciones presupuestarias para la Escuela Nacional Central de Agricultura, participación estatal en empresas de explotación de recursos naturales, aprobación del presupuesto y fondos de garantía.

En cada uno de los encuentros se produce reacciones, todas muy cautas en cuanto a sus apreciaciones. Los grupos que asisten a las audiencias para conocer la propuesta, solicitan al Presidente, plazo que permita su análisis y reflexión con el objetivo de valorarla y enriquecerla, tal requerimiento es concedido. Recibidos los comentarios y sugerencias de parte de los distintos sectores, el Presidente procede a su valoración, con lo que se omiten cambios propuestos originalmente e incluyen algunas sugerencias al texto de la propuesta, con lo que, de 65 artículos la iniciativa se reduce a 35.

Su contenido en seguridad y justicia

En agosto de 2012, se emite el Acuerdo Gubernativo número 196-2012, en el que

el Presidente en Consejo de Ministros acuerda proponer al Congreso de la República de Guatemala la iniciativa de reformas a la Constitución, que conoció el Pleno del Congreso el 4 de septiembre de ese mismo año y se registró con el número 4556. En su parte expositiva indica que las modificaciones “*están motivadas por la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas, así como modernizar y hacer eficiente y eficaz el funcionamiento del Estado a través de sus organismos y entidades...*”⁹.

La reforma planteada pretende fortalecer las instituciones democráticas, modernizar y hacer eficiente y eficaz el funcionamiento estatal, a través de garantizar la independencia del sistema de justicia,

“El proceso de reforma debe de ser planteado como un ejercicio formal y material de adecuación de las disposiciones fundamentales contenidas en la Constitución a la realidad...”

Párrafo 2°, pág. 2 de Exposición de motivos de la iniciativa 4556.

⁹ Párrafo 3 de la pág. 2 de Exposición de Motivos de la Iniciativa 4556.

proporcionar mecanismos para una mayor representatividad del pueblo en la elección de los funcionarios basada en méritos, honradez e idoneidad, así como fortalecer la transparencia en la administración pública. En tal virtud, en 35 artículos modifica aspectos relacionados con el sistema de justicia, el Ejército y la Policía Nacional Civil, democracia representativa, reconocimiento de la diversidad cultural, lingüística y étnica de la sociedad guatemalteca, transparencia y rendición de cuentas, responsabilidad de funcionarios y asignación presupuestaria a las municipalidades.

En cuanto al sistema de justicia, las reformas se dirigen a modificar cuatro instituciones, en las que en algunos casos abarcan más de un tema.

a) Organismo Judicial y Corte Suprema de Justicia:

- 1 Otorga la administración del Organismo Judicial a un nuevo órgano, la Cámara Administrativa.
- 1 Reconoce la carrera judicial como garantía de la independencia judicial.
- 1 Introduce el Consejo de la Carrera Judicial al texto constitucional, y determina su función e integración.
- 1 Aumenta el período constitucional de funciones para jueces y magistrados según los estándares internacionales.
- 1 Establece un nuevo método para la elección de los magistrados de la

Corte de Apelaciones, nombrados por el Consejo de la Carrera Judicial, 80% de ellos dentro de la carrera judicial y 20% entre abogados fuera de la carrera.

- 1 Reduce el número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia así como disminuye los miembros de la Comisión de Postulación que los elije.
- 1 Aumenta la asignación presupuestaria del Organismo Judicial.

b) Corte de Constitucionalidad:

- 1 Amplía el número de los magistrados así como su período de funciones.
- 1 Elimina a los magistrados suplentes.
- 1 Aumenta el período de funciones del Presidente de la Corte de Constitucionalidad.

c) Ministerio Público:

- 1 Establece asignación presupuestaria.
- 1 Modifica el número de integrantes de la Comisión de Postulación.

d) Procurador de los Derechos Humanos:

- 1 Permite que humanistas y profesionales de las ciencias sociales puedan ocupar el cargo de Procurador de los Derechos Humanos.

Espacios para su reflexión

La Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para debatir la Iniciativa de Ley de Reformas Constitucionales presentada por el Organismo Ejecutivo, ha organizado cuatro foros públicos de los cuales hasta la presente fecha se han realizado dos, denominados: Reformas al Sector Político y Seguridad y Justicia.

Los foros han contado con la participación del Presidente del Congreso de la República, legisladores de las Comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales, Específica de Asuntos Electorales, representantes del Tribunal Supremo Electoral, Colegio de Abogados y Notarios, universidades, Asociación de Jueces y Magistrados, Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sectores de la sociedad civil, entre otros.

Observaciones al contenido

Se estima indispensable que la Comisión cuente con elementos que contribuyan al análisis científico jurídico de la propuesta de reformas constitucionales, a efecto de sugerir al Pleno las modificaciones al texto constitucional que permitan fortalecer los sistemas de seguridad y justicia, y garantizar efectivamente estos derechos a la población guatemalteca; por tanto es preciso detenerse a meditar sobre los aspectos que a continuación se mencionan:

- a) **Integración del Consejo de la Carrera Judicial (CCJ):** La iniciativa propone que en representación de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Carrera Judicial esté

integrado por el Presidente, quien lo presidirá, y un Magistrado titular y un suplente de dicha Corte (artículo 208).

Al respecto, para descargar efectivamente a la CSJ de las funciones administrativas, y para conformar el Consejo de la Carrera Judicial, de tal forma que permita fortalecer la independencia, imparcialidad e idoneidad de jueces de paz, de primera instancia, así como de magistrados de la Sala de la Corte de Apelaciones, se estima necesario que:

- 1 Únicamente el Presidente de la CSJ integre el Consejo de la Carrera Judicial por parte de la CSJ, quien además lo presida y mantenga las funciones administrativas de conformidad con la ley.
- 1 Considerar que los magistrados del pleno de la CSJ no pueden integrar el CCJ, porque de conformidad con la Constitución y la ley ordinaria de la materia sus funciones son exclusivamente jurisdiccionales (Art. 52 LOJ).
- b) **Nombramiento de Magistrados de la Corte de Apelaciones y tribunales de igual categoría:** Se propone que el 20% de magistrados sea nombrado por el CCJ mediante convocatoria entre abogados de reconocido prestigio, y que por la forma de su nombramiento no quedarán incorporados a la Carrera Judicial.
 - 1 Se estima favorable tal disposición porque abre la posibilidad de ingresar a este estamento de la

carrera sin haber pertenecido a la misma, privilegia los méritos de capacidad, idoneidad y honradez de abogados fuera de ese ámbito, que además, enriquecen el Organismo Judicial con otra clase de experiencia y oxigenan la magistratura.

- 1 Sin embargo, debe analizarse el inconveniente de que el 20% de magistrados sea excluido de la Carrera Judicial, pues crea situaciones de desigualdad y discriminación a personas en el ejercicio del mismo cargo, debido a que a un grupo de magistrados (20%) se le otorga funciones y atribuciones, mas no las mismas obligaciones que impone el ejercicio del cargo, como lo es sujetarse a las normas de carrera judicial (capacitación, formación, evaluación y disciplina).

c) En relación con la propuesta relativa a que sea el Consejo de la Carrera Judicial, con el visto bueno de la Cámara Administrativa de la CSJ, el que determine la forma de integrar las Salas de la Corte de Apelaciones sus sedes y competencias (Art. 218) se emite la siguiente:

- 1 No es una función que tenga asignada el CCJ en el artículo 208, y no corresponde a la naturaleza de su competencia, dado que es una función administrativa, de conformidad con la Ley del OJ.
- 1 En referencia a la intervención de la Cámara Administrativa de la CSJ

de dar el visto bueno en la determinación de sedes y competencias de la Corte de Apelaciones y Tribunales de igual categoría, en adelante se exponen las consideraciones sobre la inconveniencia de la creación de dicha Cámara.

- 1 Con fundamento en lo establecido en el artículo 52 de la LOJ, las funciones administrativas le corresponden a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia y direcciones y dependencias subordinadas a la misma.

d) **Creación de una Cámara Administrativa:** Propone que la administración del Organismo Judicial debe estar a cargo de un órgano administrativo independiente de la Corte Suprema de Justicia, por lo que recomienda la creación de la Cámara Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, integrada por Abogados. (Artículo 209).

- 1 Se estima que la conformación de la Cámara Administrativa produce como efecto la reducción de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, y en consecuencia provoca una restricción a la garantía de acceso a la justicia y el debido proceso por retardo en los plazos.
- 1 Es innecesaria la creación de dicha Cámara Administrativa, debido a que la separación de funciones jurisdiccionales y administrativas de la Corte Suprema de Justicia está debidamente establecida en la Ley del Organismo Judicial.

1 Respecto de la integración de la Cámara Administrativa por abogados, se considera que los profesionales de las ciencias jurídicas no han sido formados para esas tareas, a diferencia de los profesionales especializados en administración y finanzas públicas.

e) **Nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia:** Establece un número fijo de integrantes y propone una nueva conformación para la Comisión de Postulación de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

1 En cuanto a la integración que se propone para la Comisión de Postulación, se considera que tendría una fuerte carga de representantes de las universidades, lo que provocaría dificultades en la implementación y cumplimiento de la disposición, porque les absorbería mucho tiempo, con el consecuente descuido de sus funciones en las instituciones que representan.

f) **Asignación presupuestaria mínima del 4% para el Organismo Judicial:** Propone una asignación al OJ de una cantidad no menor del 4% del Presupuesto de Ingresos del Estado.

1 No es recomendable aumentar la asignación, debido a que actualmente la Norma Fundamental le otorga un monto base mínimo del 2%, por lo que puede tener una mayor disponibilidad de acuerdo a los resultados de su ejecución y los

objetivos de su planificación; también se considera que el aumento provoca una reducción de la capacidad de manejo del presupuesto del Estado.

g) **Apoyo del Ejército a las fuerzas de seguridad civil**

1 La colaboración del Ejército a las fuerzas de seguridad civil debe ser de carácter excepcional y ajustarse a los principios de legalidad, proclamación, notificación, temporalidad, proporcionalidad, no discriminación, compatibilidad, concordancia y complementariedad, con las normas de derechos internacionales de derechos humanos. El texto propuesto no se ajusta a estos principios, por la connotación facultativa sin límites que tiene la palabra “podrá”.

h) **Estados de excepción**

Es oportuno resaltar que la Constitución Política establece un sistema, valores y principios como límites de toda reforma, por lo que en todo procedimiento de conocimiento y discusión de reformas constitucionales deberá vigilarse que dicho sistema no sea alterado, caso contrario, se constituiría en un fraude constitucional, al romper su techo ideológico, como lo ha expresado el Dr. García Laguardia:

“(...) Este “techo ideológico” se expresa concretamente en dos principios fundamentales: la garantía de los derechos, que han evolucionado desde la versión originaria de los derechos individuales hacia una visión integral de derechos humanos, con contenidos cada vez más sociales; y la separación de poderes (...)”

Por ello, refiere: *"(...) Los actos de reforma constitucional son, entonces, los que tienen la característica esencial de dar continuidad jurídica al ordenamiento constitucional establecido por el poder constituyente originario, y por eso están sujetos a limitaciones (...)"*

De esa cuenta, destaca en la propuesta sobre seguridad un elemento que fragmenta ese techo ideológico, relacionado con los límites para disponer sobre estados de excepción.

La pretendida adición se contrapone a dos artículos del mismo texto constitucional, contradice el principio de coherencia de su contenido y viola el ordenamiento constitucional, pues los estados de excepción están normados en los artículos 138 y 139 de la Constitución, que son únicamente reformables por Asamblea Nacional Constituyente. Asimismo es importante recordar que su ley constitucional no ha sido emitida en los 27 años en los que ha estado vigente.

- i) **Corte de Constitucionalidad:** Propone aumentar de 9 a 11 magistrados; suprimir los suplentes; prohibir el ejercicio de otro empleo y la organización en cámaras.

La Corte de Constitucionalidad ha demostrado eficiencia en su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos en la defensa del orden constitucional, por lo que se estima que las propuestas no son necesarias.

- 1 Se considera que integrar la Corte en Cámaras es poco técnico, puesto que la única materia que conoce es constitucional.

El futuro de la reforma constitucional

Predecir el rumbo de ambas iniciativas es incierto, en especial por la inexistencia de normativa que establezca plazo a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para la emisión de sus sugerencias al Pleno del Congreso.

Se espera que tras escuchar las distintas manifestaciones sobre las iniciativas, la comisión estudie y analice todas las ponencias, así como vigile que el sistema, valores y principios establecidos en la misma Carta Magna no sea alterado, pues constituyen su techo ideológico que determina los límites de toda reforma, caso contrario, es posible producir un fraude constitucional.

Las recomendaciones al Pleno del Congreso y sugerencia de cambios que estimare necesarios verter la comisión, indispensablemente deben alejarse de la tentación de subsanar condiciones y aspectos coyunturales con el propósito de dar al Pleno los elementos necesarios para su consideración y valoración; en cuyo caso la comisión podrá, entre otras posibilidades:

- 1 Sugerir la aprobación de alguno de los textos originales sin modificaciones de alguna de las iniciativas
- 1 Sugerir la aprobación de alguna de las iniciativas que estime modificar en determinado sentido.

- 1 Sugerir no aprobar alguna o ambas iniciativas de reforma constitucional.

Si el Pleno del Congreso acoge lo sugerido por la comisión, formulará las preguntas que se realizarán a la población en consulta popular y fijará fecha para su realización, así como solicitará al Tribunal Supremo Electoral que se encargue de los preparativos correspondientes. Dado el caso que el Pleno decida no aprobar la iniciativa de reformas constitucionales, se da por concluido el procedimiento.

Es importante recordar que para la aprobación de las reformas constitucionales planteadas se requiere del voto de las dos terceras partes del total de diputados. Más allá del trámite parlamentario las propuestas de reforma constitucional y su discusión, deben transitar por procesos de difusión, concientización y apropiación por la población guatemalteca, indispensables para su aprobación y legitimación. Estos procesos enfrentarán como mayor obstáculo la polarización social de una sociedad

segmentada y desigual, pondrán a prueba a los partidos políticos en su papel orientador de la opinión pública en beneficio de la población, despojado de tendencias partidistas que busquen posesionarse en el imaginario electoral de la población con fines electoreros.

Los guatemaltecos merecemos justicia y paz en democracia. Para ello, necesitamos mostrar madurez social y política, además de capacidad de dialogar y arribar a acuerdos. Solo así lograremos el balance entre las necesidades de estabilidad constitucional y las exigencias de los cambios sociales, políticos y económicos que demanda el Estado guatemalteco. De lo contrario, seremos responsables de nuestro futuro y víctimas de nuestras propias desdichas, sin calidad moral para reclamar nuestro destino.



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apartado Postal 1005 A
Ciudad Guatemala
Guatemala, C.A.

PORTE PAGADO



/GT.ASIES



/ASIES_GT



/ASIESGT