

Posicionamiento del Sector Empresarial Organizado frente a la propuesta de Reforma Constitucional del Sector Justicia

El Sector Empresarial Organizado de Guatemala, representado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), tiene como uno de los objetivos de su gestión gremial la promoción del Estado de Derecho y el fortalecimiento de las instituciones, particularmente, de aquellas referidas al ámbito judicial del país.

En este orden de ideas, el sector empresarial ha participado activamente, desde la apertura democrática, en diversos procesos de reforma institucional, acompañando activamente las discusiones de Reforma a la Constitución Política de la República, y a leyes ordinarias que configuran la estructura y funcionamiento de las instituciones del Estado.

Por lo anterior, y en atención la convocatoria a un Gran Diálogo Nacional para la Reforma de la Justicia en Guatemala, el Sector Empresarial Organizado presenta a los organismos de Estado promotores del debate, a las entidades que conforman la Secretaría Técnica del proceso de reforma constitucional, y a la sociedad guatemalteca en general, sus reflexiones y observaciones respecto al Documento Base para la reforma constitucional, así como sus propuestas que a consideración de CACIF, deberían tomarse en cuenta en el proceso de discusión y análisis.

Conscientes que todo proceso de reforma constitucional implica una revisión del pacto social que sustenta la organización y funcionamiento de toda sociedad política, y dada la complejidad de una discusión de esta naturaleza, es nuestro deber señalar que todo proceso de reforma debe atender únicamente aquellos aspectos que la experiencia acumulada indica que deben ser objeto de modificación, dado que limitan el adecuado funcionamiento de las instituciones del sector justicia.

La anterior consideración nos exige entonces que concretemos nuestras reflexiones, observaciones y propuestas de reforma, atendiendo un conjunto de principios rectores que permitirán circunscribir el análisis de los temas contenidos en la propuesta, y permitirá evaluar con objetividad la necesidad, pertinencia, y viabilidad de las modificaciones. En este sentido, los principios rectores que guían nuestro posicionamiento son:

1. **Libertad e Igualdad:** El Artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El mismo se basa en la idea que todos los seres humanos deben ser considerados iguales ante la ley, sin que existan privilegios ni prerrogativas. Este precepto es uno de los principios esenciales de la democracia, puesto que garantiza que el contenido de las leyes de un Estado son iguales para todos los habitantes; implica también que todos los habitantes deben cumplir en igual condiciones con los mandatos de la ley. Y, sobre todo, garantiza que los órganos del Estado deben aplicar el ordenamiento jurídico sin incurrir en discriminaciones o diferenciaciones.
2. **Respeto a las garantías individuales:** El Capítulo I, del Título II de la Constitución Política de la República desarrolla un conjunto de derechos y garantías individuales, para los habitantes de Guatemala. El respeto a derechos sustantivos como la libertad

de acción, el derecho a la privacidad, la libertad de locomoción, el derecho de petición, la libre emisión del pensamiento o el derecho de propiedad son valores sobre los cuales se sustenta el ordenamiento jurídico del Estado. Pero además, existe un conjunto de garantías procesales que regulan los derechos de aquellos individuos acusados de incurrir en delitos o faltas. Estos contenidos doctrinarios del marco constitucional deben constituir la base sobre la cual se desarrolle el ordenamiento de las instituciones del Estado, por lo que cualquier proceso de reforma debe ir en consonancia con el respeto a las garantías y derechos individuales.

3. **Separación y balance de poderes:** El principio de división de poderes constituye uno de los elementos fundamentales del funcionamiento de toda República Democrática. Garantiza que la titularidad de las funciones del Estado se confía a organismos públicos de distinta naturaleza, con distintas autoridades y electos bajo procedimientos de diferente índole. Para prevenir que una rama u organismo del poder público se convierta en suprema, y para inducirlos a cooperar, los sistemas republicanos y democráticos han desarrollado sistemas de frenos y contrapesos, que se refiere a una serie de procedimientos mediante el cual se promueve que ninguno de los poderes del Estado se encuentre en relación de subordinación o dependencia frente a sus pares, o que se atente contra la autonomía e independencia funcional de cada uno de ellos.
4. **Fortalecimiento institucional:** Se entiende como el proceso por el cual se busca mejorar la estructura, organización, integración y funcionamiento de las diferentes instituciones del Estado, con el fin de que estas puedan ejercer sus funciones con irrestricto apego a la ley y en cumplimiento de los principios que sustentan su creación y las funciones que le fueron conferidas por la Constitución y las leyes del país.
5. **Transparencia y probidad:** Se entiende como la práctica social según la cual los Estados, sus instituciones y funcionarios deben basar su actuación en la honradez, en la convicción de aspirar a la búsqueda de la verdad, y en la honestidad, además de la apertura y accesibilidad de la información, en la rendición de cuentas a los ciudadanos por todos sus actos, y la prevención de aquellas acciones que atenten contra el Estado de Derecho y los principios que sustentan el pacto social, todo ello con el fin de establecer una relación de confianza y legitimidad entre las instituciones del poder público y los ciudadanos.
6. **Acceso al a justicia:** Derecho fundamental bajo la garantía de igual trato ante la ley, que posibilita a todas las personas al acceso a los tribunales de justicia para reclamar un derecho. También, se refiere al derecho de acceder a una justicia pronta y cumplida.

Con base a los principios anteriormente enunciados, el Sector Empresarial Organizado sustenta sus observaciones y reflexiones sobre los aspectos puntuales de la reforma en discusión, y emite una serie de recomendaciones técnicas en la materia.

1. Inmunidad a funcionarios públicos y alcance del derecho antejuicio (Art. 154 BIS):

El Sector Empresarial Organizado reconoce la importancia de buscar un balance entre la necesidad de preservar la estabilidad en el desempeño del cargo de ciertos funcionarios públicos y garantizar así el adecuado ejercicio de la función pública, con la necesidad de impedir que dicha prerrogativa se convierta en una patente de impunidad que limite la capacidad de los entes de investigación y los órganos jurisdiccionales de perseguir y sancionar actuaciones ilegales cometidos por dignatarios.

Por tal razón, el Sector Empresarial considera que **para garantizar el principio de acceso efectivo a la justicia**, es importante replantear los términos del debate: en lugar de discutir cuáles funcionarios debieran o no de gozar de esta prerrogativa, consideramos más pertinente que la discusión debería girar en torno a los alcances y limitaciones del derecho de antejuicio. Es decir, el enfoque de la propuesta debiera centrarse en limitaciones sustantivas al antejuicio.

Propuesta:

Se considera que existe un conjunto de delitos, que por su naturaleza excepcionalmente peligrosa, o por atentar directamente contra la administración pública, no debieran estar sujetos a la inmunidad. Por tal razón, se propone que el derecho de antejuicio no aplique para los siguientes delitos:

- a) Aquellos contenidos en el Título I del Código Penal: Delitos contra la vida y la integridad de la persona (Decreto 17-73);
- b) Aquellos contenidos en la Ley contra la Delincuencia Organizada (Decreto 21-2006 del Congreso de la República);
- c) Aquellos contenidos en la Ley contra la Narcoactividad (Decreto 48-92 del Congreso de la República);
- d) Aquellos contenidos en la Ley contra el Lavado de Dinero u Otros Activos (Decreto 67-2001 del Congreso de la República);
- e) Aquellos contenidos en la Ley contra la Corrupción (Decreto 14-2012 del Congreso de la República).

Asimismo, se recomienda clarificar que el derecho de antejuicio es una protección frente a que se inicie causa penal contra un funcionario, pero que dicha protección no limita que el Ministerio Público, como encargado de la acción penal pública, pueda realizar investigaciones preliminares respecto a denuncias penales.

2. Pluralismo jurídico y reconocimiento de jurisdicción a las autoridades de los pueblos indígenas (Art. 203):

El Sector Empresarial Organizado reconoce que la utilización de mecanismos alternativos para la resolución de controversias ha facilitado el acceso a la justicia por medios alternos en materia civil, mercantil y laboral. Incluso, se reconoce que a nivel local y comunitario, la aplicación de mecanismos tradicionales, de acuerdo a la usanza y costumbres de las comunidades, se ha convertido en un instrumento de mantenimiento de la paz social y resolución de disputas de forma efectiva.

Sin embargo, es importante clarificar que la utilización de dichos mecanismos alternos parte de dos supuestos: 1) Que las partes que acudan a la resolución de dicho conflicto acepten la existencia y contenido de las normas que se van a aplicar; y b) que las partes que acudan a la resolución de dicho conflicto se sometan expresamente a las autoridades que van a ejercer jurisdicción. Es decir, prima el principio de la libertad en la voluntad del individuo, quien decide por decisión propia someterse a un mecanismo alternativo de resolución de diferencias, pues reconoce en éste un instrumento legítimo y efectivo para la resolución del conflicto.

No obstante, también es oportuno señalar que el texto que se pretende adicionar reconociendo la capacidad de aplicar jurisdicción por parte de autoridades indígenas, carece de una delimitación de ámbitos de aplicación, lo que sugiere y avizora conflictos en materia de convivencia social. La justicia como valor del derecho no puede quedar supeditada a criterios ambiguos que hagan difícil o ineficaz su acceso. Aquí debe tomarse en cuenta la característica de territorialidad que atañe al derecho indígena, pues existen circunstancias que hacen imposible atender la amplitud del texto que se pretende incorporar a la Constitución. A guisa de ejemplo, en materia penal se advierten las siguientes incógnitas:

- ¿Cómo se delimitaría la jurisdicción?
- ¿Cómo se delimitaría la competencia?
- ¿Cómo se reconoce de forma certera las normas y procedimientos de los pueblos, dado que la jurisdicción de autoridades indígenas se basa en la costumbre y tradiciones, y no en normas escritas?
- ¿Cómo se resolverían los conflictos de jurisdicción?

Por ello, es importante encontrar un balance entre el reconocimiento de dichos mecanismos alternos de solución de diferencias, con la necesidad de atender las observaciones respecto a la delimitación de la competencia y la jurisdicción de dichos mecanismos alternativos.

Propuestas:

Se propone mantener la redacción vigente respecto al tercer párrafo del Artículo 203 constitucional. *“La función jurisdiccional se ejerce con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca.”*

Se propone que la delimitación de los métodos alternativos de resolución de diferencias, incluyendo aquellas que se apliquen de conformidad con las normas, procedimientos, usos y costumbres de las autoridades indígenas, siempre y cuando sea de sometimiento voluntario de las partes y no sea de aplicación en materia penal, *ocurra a nivel de legislación ordinaria reconociendo siempre la supremacía jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia.*

3. Fortalecimiento de la Carrera Judicial; integración, conformación y funciones del Consejo de la Carrera Judicial (Arts. 205, 207, 208, 209, 210, 217 y 251):

El Sector Empresarial Organizado reconoce la necesidad de fortalecer la carrera judicial como mecanismo para garantizar la independencia, imparcialidad, objetividad, transparencia y probidad del sistema de justicia en Guatemala. Reconocemos que ante la experiencia reciente, surge la necesidad de revisar los sistemas de elección y designación de jueces y magistrados, de incorporar procedimientos modernos y meritocráticos para el ingreso y evaluación de los miembros de la judicatura, además de establecer mecanismos objetivos y transparentes para evaluar a los juzgadores y sancionar las faltas.

En este sentido, el Sector Empresarial celebra la propuesta de apostar por el fortalecimiento de la institucionalidad judicial, por la vía de la carrera judicial.

Sin embargo, considera necesario trasladar algunas observaciones y propuestas que a **la luz de los principios de separación y balance de poderes, así como transparencia y probidad**, contribuyan a fortalecer la institucionalidad judicial.

Propuestas:

En primer lugar, quisiéramos resaltar la importancia de establecer un sistema de integración del Consejo de la Carrera que garantice la imparcialidad, idoneidad y el mérito de sus integrantes. En tal sentido, y **partiendo de la premisa que los balances de poderes** contribuyen a promover procesos de transparencia en las designaciones, consideramos importante revisar si es adecuado que el proceso de oposición para la designación de los tres consejeros externos a la judicatura, expertos en diversas disciplinas para el desarrollo de la carrera judicial, deba ser supervisado por el mismo Consejo de la Carrera Judicial. A nuestra consideración, es importante revisar si esta receta no podría generar algún conflicto de interés entre candidatos y consejeros.

Por tal razón, se propone que en el Artículo 209, *la supervisión del proceso de oposición para la designación de estos 3 consejeros externos a la judicatura quede en manos del Congreso de la República, o en su defecto, por un Consejo de Notables, integrado por los Rectores de las Universidades del país.*

En segundo término, quisiéramos someter a discusión si es adecuado que el Consejo de la Carrera Judicial sea el responsable de supervisar el proceso de oposición para la integración de la nómina de candidatos a Fiscal General, contenido en el Artículo 251. Bajo la premisa de apelar al **balance de poderes**, consideramos que otorgarle esta función al Consejo de la Carrera, podría generar un conflicto de interés y o una ruptura de la separación de poderes, dado que se le estaría dando a la autoridad responsable de la administración de la carrera judicial, un rol central en la designación del funcionario encargado de la acción penal pública.

Por tal razón, y considerando la necesidad de separar funcional y estructuralmente la función de acusación, de la función de jurisdicción, se recomienda buscar alternativas en la materia.

Una posibilidad sería que la supervisión del proceso de oposición para la elaboración de la terna de candidatos a Fiscal General quede en manos de un Consejo de Notables, integrado por Rectores de las Universidades del país. O en su defecto, que los dos Presidentes de los poderes Legislativo y Judicial, supervisen el proceso de oposición para integrar la terna de candidatos, de la cual el Presidente de la República designará al Fiscal General. '

Una tercera propuesta es la necesidad de clarificar en el mismo Artículo 209 *que el período de funciones de los Consejeros del Consejo de la Carrera Judicial. Dado que el período establecido para jueces y magistrados es de 12 años, se recomienda utilizar la misma fórmula, pero realizando elecciones escalonadas de sus integrantes para evitar que se generen elecciones concurrentes de varios integrantes del Consejo.*

Finalmente, se recomienda también modificar las incompatibilidades del cargo de juez y magistrado, y sustituir en el Artículo 207 "dirección y asesoría de instituciones políticas", por "dirección y asesoría de partidos políticos o comités cívicos", para evitar dar lugar a interpretaciones subjetivas respecto a lo que constituye una "institución política", y en su lugar, generar certeza respecto a las definiciones formales contenidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

4. Integración y conformación de Corte Suprema de Justicia (Arts. 214, 215, 216):

En la misma línea de la reflexión anterior, el Sector Empresarial Organizado aplaude la intención de apostar por una carrera judicial independiente e institucionalizada. Y por tal razón, celebra que un número significativo de magistrados de la Corte Suprema de Justicia provenga justamente de la carrera.

Sin embargo, **y en consecuencia con el principio de balances de poder**, consideramos que la designación de magistrados externos a la carrera judicial contribuye también a generar balances funcionales y de criterio en el seno del máximo órgano jurisdiccional del país.

Propuesta:

Se recomienda establecer en el Artículo 214 una integración más balanceada: *que de los 13 magistrados de la Corte Suprema de Justicia, 7 provengan de carrera judicial, y 6 de profesionales externos al sistema de carrera.*

En segundo lugar, se recomienda que en el Artículo 216, que hace referencia a los Requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, se sustituya la frase "para los aspirantes externos a la Carrera Judicial, haber ejercido en forma comprobable la profesión de abogado, fiscal o abogado de instituciones del Estado por más de quince años", y en su lugar establecer "tener más de 15 años de colegiación profesional activa". Esto, con el objetivo de no excluir a profesionales que se dedican a prácticas como la docencia, la investigación o la consultoría profesional, cuyas calidades son importantes en el balance de integración de la Corte.

Asimismo, es importante revisar los Artículos transitorios que permitirán adecuar el actual sistema de integración de la Corte Suprema de Justicia, con el nuevo modelo propuesto en la reforma. De particular interés es *asegurar que se produzca un proceso gradual de sustitución de los 13 magistrados, de forma escalonada, para que en el futuro la elección de las autoridades de la Corte Suprema no se realice de forma concurrente. Por ello es necesario establecer un sistema de sorteo que aplique por única ocasión para que los actuales magistrados se retiren de la Corte de forma escalonada, para dar lugar a un proceso permanente de integración de la CSJ de forma no-concurrente.*

5. Integración, conformación y funcionamiento de Corte de Constitucionalidad (Arts. 269, 270 y 271);

Es importante señalar una falencia evidente en la propuesta de Reforma Constitucional, relacionada con la integración y funcionamiento de la Corte de Constitucionalidad. Derivado de la propuesta de que el tribunal de justicia constitucional se integre ahora por 9 magistrados titulares, y que se suprima la figura de los magistrados suplentes, se hace la salvedad que “en caso de que el pleno esté desintegrado por cualquier causa, las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de los magistrados presentes”. Esta propuesta, a nuestra consideración, genera el riesgo de que la desintegración del pleno de magistrados o la convocatoria con quórum reducido de la Corte sea utilizada con fines políticos. Considerando la trascendencia de las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad, en relación a inconstitucionalidad de las leyes o amparos contra acciones de los poderes del Estado, abrir la posibilidad para que se busque resolver casos trascendentales cuando en un quórum reducido del pleno, se pueda alterar los balances de criterios de la Corte.

Propuestas:

Por tal razón, *se recomienda mantener la figura de 3 magistrados suplentes, designados por las instancias nominadoras, y cuya función sea incompatible con el ejercicio profesional. Dichos magistrados suplentes podrán participar en las deliberaciones con voz, pero sin voto. Y en caso de ausencia de uno o más magistrados titulares, integrarán por sorteo el tribunal constitucional.* Esta adición debería realizarse al Artículo 269 y 270.

En segundo lugar, quisiéramos someter a discusión el modelo propuesto en el Artículo 269 de la Constitución, relacionado con la integración de la Corte de Constitucionalidad. Particularmente, el hecho que dos terceras partes (6 de 9) de los magistrados sean designados por instancias políticas (Ejecutivo y Legislativo), y dado que con esos números se generan mayorías para resoluciones, se recomienda revisar si es conveniente modificar la integración de la corte. *Por tal razón, se recomienda que previo a la designación directa de los magistrados por los poderes Ejecutivo y Legislativo, se integre una Comisión de Notables que supervise un proceso de oposición, del cual los tres mejores calificados integren la terna de la cual el Ejecutivo y el Legislativo designen a su magistrado.*