

COMENTARIOS DE ALFONSO CARRILLO MARROQUÍN,
JOSÉ PEDRO AGUIRRE ARANGO Y LA RED NACIONAL POR LA INTEGRIDAD
A LA PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES
PRESENTADAS POR LOS ORGANISMOS EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL
DENTRO DEL DIÁLOGO NACIONAL:
HACIA LA REFORMA DE LA JUSTICIA EN GUATEMALA

Con el propósito de participar en el *Diálogo Nacional: Hacia la Reforma de la Justicia en Guatemala*, convocado por el Ministerio Público, la Procuraduría de Derechos Humanos y la Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sometemos a la consideración de la Secretaría Técnica, los siguientes comentarios a la propuesta de reformas a la Constitución Política de la República en materia de justicia formulada por los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En la revisión de la propuesta y en la formulación de ampliaciones, adiciones y/o contrapropuestas, pensamos que debería prevalecer el principio de la más amplia y equilibrada participación de los sectores involucrados o afectados en la institución objeto de la reforma y por el principio de la desconcentración del poder siempre que sea posible. Por ejemplo, el Consejo de la Carrera Judicial concentra bastante poder en sí, de modo que resulta conveniente equilibrar ese poder con un contrapeso.

Los comentarios que siguen giran en torno a dos temas del Diálogo Nacional: (a) Independencia para jueces y magistrados (artículos 203, 205, 208, 209, 214, 215, 217, 269, 270 y 271); y (b) Inmunidad de los funcionarios públicos (artículos 154 BIS y 227).

1. Independencia para jueces y magistrados (artículos 203, 205, 208, 209, 214, 215, 217, 269, 270 y 271)

La propuesta del Diálogo Nacional (la “propuesta” o la “propuesta del DN”) evidencia la voluntad de los proponentes de fortalecer la independencia del sistema judicial. Instrumentos fundamentales para ese fin son el Consejo de la Carrera Judicial (el “CCJ”), y los caracteres y requisitos

relacionados con la integración y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Constitucionalidad. El CCJ, que hace las veces de comisión postuladora de magistrados de la Corte Suprema de Justicia está integrado mayoritariamente por miembros del Organismo Judicial, y los electores de los magistrados de la Corte de Constitucionalidad son los presidentes de los tres poderes del Estado.

Es conveniente determinar cómo se puede fortalecer el cumplimiento y la efectividad de los requisitos que se exigen para la función pública en general y para las magistraturas en particular en los artículos 113, 207 y 270 de la Constitución. Podría ser recomendable implementar un sistema o ente investigativo a fin verificar y fiscalizar el efectivo cumplimiento de dichos requisitos.

En lo demás, recomendamos se estudie un reordenamiento del Organismo Judicial a fin de que la Corte Suprema de Justicia pueda dedicarse de lleno a la actividad judicial. Además, del Consejo de la Carrera Judicial, recomendamos se estudie la posibilidad de la creación de otros entes independientes de igual categoría: uno, como contrapeso al Consejo (Ombudsman de la carrera judicial); y otro, para que se libere efectivamente a la Corte de las tareas administrativas (Consejo de Administración Judicial). Por aparte, podría crearse un tercer ente con facultades investigativas y fiscalizadoras a fin de comprobar efectivamente el cumplimiento de los requisitos para ser magistrado.

1.1. Artículo 203 (Independencia judicial)

La propuesta de reforma del Diálogo Nacional introduce el tema del pluralismo en el sistema judicial con la idea de dar participación a las autoridades de los pueblos indígenas en la función jurisdiccional. Para ese fin, la reforma suprimió la exclusividad en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que correspondía a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales establecidos por la ley.

La introducción del tema no calificada conlleva traslapes con el resto del ordenamiento jurídico y en el funcionamiento del sistema de justicia. Habría que examinar soluciones jurisdiccionales al problema.

1.2. Artículo 207 (Requisitos para ser magistrados y jueces).

La propuesta del Diálogo Nacional incorpora al texto constitucional requisitos adicionales y/o más exigentes para la designación de los magistrados y jueces, que apuntan a su profesionalización, evitando influencias políticas, religiosas y económicas en el desempeño del cargo. No se prohibieron las actividades mercantiles ni la pertenencia a gremios industriales o comerciales. Son prohibiciones que conviene evaluar, toda vez que afinarían aún más el grado de independencia de los juzgadores, que es un objetivo fundamental de la reforma.

Va a ser importante desarrollar mecanismos o instituciones para asegurar la efectividad y cumplimiento de la regulación del artículo 113 y de lo que establece el propio artículo 207 acerca de los requisitos de los magistrados. Es aquí en donde un ente independiente con facultades investigativas especiales podría ser de utilidad.

1.3 Artículo 208 (Periodo de funciones de magistrados y jueces)

La propuesta de reforma constitucional regula en una sola norma el período del ejercicio de doce años de las funciones jurisdiccionales, y el tema de la carrera judicial.

Por la importancia del tema de la carrera judicial, recomendamos pasar su regulación a un artículo independiente, y solamente dejar en el 208 el plazo de las funciones de los magistrados y jueces, tal como se propone, juntamente con la evaluación del desempeño como factor decisivo para la continuación (o remoción) de los magistrados o jueces de su cargo.

En vez de ello, podría regularse en este momento lo referente a los casos de remoción por desempeño deficiente o por infracción de ley. Podría resultar conveniente introducir sanciones más severas y fortalecer la Supervisión de Tribunales y la Junta de Disciplina Judicial para que operen en forma efectiva.

1.4 Artículo 209 (Carrera judicial y entes del sistema judicial)

En el artículo 209 se podría regular todo lo referente a la carrera judicial y a los entes u órganos de la carrera y del sistema judicial.

Se resguardaría la independencia judicial mediante la implementación de la carrera judicial, dirigida por un ente rector, el CCJ, cuyo poder se podría equilibrar con un Ombudsman de la Carrera Judicial independiente. La maximización de la independencia, especialización y dedicación de los jueces y magistrados al ejercicio de la carrera judicial, se logra también, desembarazándoles de las funciones administrativas que actualmente desempeñan, que se trasladan a un Consejo de Administración del Organismo Judicial independiente.

El concepto mismo de carrera judicial implica una profesionalización y el reconocimiento de que la actividad de juzgar constituye una profesión única y separada a la de otros profesionales del Derecho, que exige capacitación constante, especialización y méritos personales.¹

El modelo de reforma inglés recomienda como principios fundamentales a reconocerse constitucionalmente para regir la carrera judicial: (a) la máxima diversificación a efectos del primer ingreso, para que los candidatos provengan de todas las categorías posibles, tanto del sector público como privado, y sin discriminación alguna en cuanto a sexo, raza, estado civil, nacimiento o condición social; y (b) en la postulación y selección de los aspirantes debe atenderse única y exclusivamente a razones de méritos de idoneidad, capacidad y honradez comprobables y sujetos a investigación por un ente público investigador imparcial e independiente, recalcando el contenido del artículo 113 de la Constitución Política.

La carrera judicial estaría organizada en torno a tres entes: (a) el Consejo de la Carrera Judicial, como ente rector de la carrera judicial; (b) el Ombudsman de la Carrera Judicial (contralor o supervisor); y (c) El Consejo Administrativo del Organismo Judicial, encargado de las compras y contrataciones de bienes y servicios, y de la formulación, manejo y ejecución del presupuesto.

1.4.1 El Consejo de la Carrera Judicial

La propuesta de reforma constitucional propone un Consejo de la Carrera Judicial de dimensiones reducidas, cuyos miembros pertenecen mayoritariamente al sistema judicial (no está clara la

¹ El segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de la Carrera Judicial, establece el sistema que regula el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, capacitación, disciplina y otras actividades de los jueces y magistrados, cualquiera que sea su categoría o grado, con el fin de garantizar su dignidad, independencia y excelencia profesional en el ejercicio de su función jurisdiccional.

procedencia ni calidad de los tres integrantes minoritarios llamados “expertos”). Esto significa que habrá un grupo reducido de magistrados y jueces proponiendo los candidatos para todas las magistraturas y judicaturas del sistema judicial. No solo se concentra el poder sobre el sistema judicial en un órgano muy pequeño, sino que podría resultar difícil garantizar la imparcialidad que, en cambio, acompañaría a un grupo nominador que pertenece a un sector independiente al judicial.

Podría ser recomendable ampliar el número de integrantes que compongan el Consejo de la Carrera Judicial a fin de desconcentrar numéricamente el poder, y que, en aras de la imparcialidad en el ejercicio de su función, que el ente rector se integre por las personas ajenas al poder judicial.

Por consiguiente, proponemos:

- 1) *Número de integrantes.* Se eleve el número de sus integrantes de 7 a 10 a fin de diluir el poder implícito en todo grupo pequeño;
- 2) *Plazo.* Que el plazo de sus nombramientos sea de 6 años, sin posibilidad de reelección, pues este tipo de cargo no solo no exige estabilidad, sino que recomienda variación.
- 3) *Electores.* Que con los fines indicados *supra*, se nombre a los integrantes del CCJ por personas ajenas al organismo judicial. No creemos prudente manejar a nivel legal los requisitos que deben cumplir los miembros del CCJ ni quienes deban ser sus electores, ya que el CCJ ejercerá una influencia decisiva en el nombramiento de jueces y magistrados, y en la postulación de magistrados de la CSJ.
- 4) *Requisitos para consejeros.* Los integrantes del Consejo de la Carrera Judicial no pueden ser jueces o magistrados, ni pertenecer a la carrera judicial (a diferencia de la propuesta actual en que cuatro de ellos son juzgadores). Para ser integrante del Consejo de la Carrera Judicial, el aspirante debe cumplir los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, excepto el pertenecer a la carrera judicial.
- 5) *Funciones del Consejo.* El Consejo de la Carrera Judicial se encargará de todos los procesos de ingreso, egreso, ascensos, traslados, pensiones, capacitaciones, procedimiento disciplinario y la evaluación del desempeño profesional de personal auxiliar, jueces y

magistrados. Nombrará y destituirá a jueces y magistrados de las Salas de la Corte de Apelaciones y de los otros tribunales colegiados de la misma categoría.

- 6) *Presidencia*. Una vez nombrados, los integrantes del Consejo eligen a su presidente [o la presidencia puede turnarse]. El presidente ejercerá el cargo por un período de tres años y tendrá doble voto en caso de empate.

1.4.2 Ombudsman de la Carrera Judicial

Con el fin de equilibrar el poder del Consejo de la Carrera Judicial, podría crearse la figura del Ombudsman de la Carrera Judicial. La función del Ombudsman será fiscalizar los procesos que lleve a cabo el Consejo de la Carrera Judicial; y supervisar el desempeño profesional de los jueces y magistrados, por medio de la Supervisión General de Tribunales que sería dependencia del Ombudsman.

El Ombudsman sería un funcionario independiente de la Corte Suprema de Justicia y del CCJ. Si bien podría pensarse que lo único que se logra con este nombramiento es sustraer el poder del CCJ y concentrarlo en un solo funcionario, esto no sucedería por el carácter fiscalizador, y no replicador, de la función del CCJ.

El plazo de su nombramiento podrá ser de 12 años, porque su función no desaconseja un periodo prolongado, salvo el primer periodo que será de 6 años, a fin de que su periodo no coincida perfectamente con el de la primera Corte Suprema de Justicia elegida a raíz de la reforma constitucional.

Debe procurarse que los electores del Ombudsman no sean magistrados o jueces (y/o que no lo hayan sido en los últimos seis años), con el objeto de mantenerlo, en lo posible, independiente de los magistrados y jueces que integran el sistema judicial.

Para optar a este cargo, se necesita cumplir los requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, salvo la pertenencia a la carrera judicial.

1.4.3 Consejo Administrativo del Organismo Judicial

Bajo la propuesta de reforma del DN, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia continuarán ejerciendo tanto funciones técnico-legales como funciones administrativas, con todas las desventajas que esto significa.

Los jueces y magistrados deben dedicarse exclusivamente a la impartición de justicia. Se pretende desembarazar a los magistrados de las tareas administrativas que conllevan el funcionamiento del Organismo Judicial, y del manejo presupuestario, en aras de la dedicación a las funciones jurisdiccionales que constituyen el objeto primordial de la actividad jurisdiccional. Esto tiene la ventaja adicional de que no se desgasta la imagen de los juzgadores más altos de la nación en problemas que puedan ser resultado de del manejo presupuestario ajeno a la función judicial, elemento que puede contribuir a fortalecer la confianza del público en el sistema judicial.

El Consejo Administrativo no tendría injerencia alguna en la administración de justicia.

Se buscaría integrar el Consejo y en la forma más diversificada y representativa posible, a la vez que su tecnificación administrativa, para garantizar su independencia efectiva. Por consiguiente, a diferencia del modelo estadounidense, la Corte Suprema de Justicia no debe nombrar ni ser parte del Consejo Administrativo.

Es conveniente que se regule a nivel constitucional la integración de este consejo (por su carácter independiente), a la vez que la forma de integrarlo (sus electores).

El período de nombramiento será de 6 años, sin posibilidad de reelección, salvo el primer período, cuya duración será de 3 años. El plazo se fija en la mitad del período de la Corte Suprema de Justicia, para asegurarse de que haya por lo menos dos Consejos Administrativos durante el período de cada Corte Suprema de Justicia.

Sus miembros eligen a su presidente, quien tendrá doble voto en caso de empate. La reelección es permitida.

Para optar a estos cargos, se requiere cumplir los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, salvo los requisitos de ser abogado colegiado y de pertenecer a la carrera judicial.

1.5 Artículo 214 (Integración de la Corte Suprema de Justicia)

La propuesta de reforma del Diálogo Nacional, mantiene en 13 el número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia. Toda vez que la Corte Suprema de Justicia ya no tendría facultades administrativas (que se han trasladado al Consejo de Administración del Organismo Judicial), el número de integrantes podría reducirse a 9, para que tenga el mismo número de magistrados que la Corte de Constitucionalidad.

Con el objeto de implementar plenamente el sistema de la carrera judicial que busca la profesionalización y especialización de los jueces y magistrados, la mayor parte de los candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia que proponga el Consejo de la Carrera Judicial deben pertenecer a la carrera judicial. Esta estipulación debe quedar incluida en el artículo 216 que se refiere a los requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La mayoría absoluta de magistrados no es idónea por sí sola para elegir al Presidente de la Corte dada la posibilidad de que se presenten múltiples candidatos para la presidencia. Recomendamos la mayoría absoluta más la relativa (de modo que se confiera la presidencia al candidato que obtenga el mayor número de votos, siempre y cuando sea por lo menos la mayoría absoluta), o idealmente la mayoría relativa a solas, especialmente porque puede haber casos en que ninguno de ellos obtiene mayoría absoluta.

Esto tiene la ventaja que las vocalías podrían ordenarse conforme a los resultados de la votación de mayoría relativa. En ese caso tendría sentido la suplencia del presidente por el orden de las vocalías que integran la Corte.

1.6. Artículo 215 (Elección de la Corte Suprema de Justicia)

La propuesta del DN conserva la elección de los magistrados de la CSJ por el Congreso de la República por plazos de 12 años que corren para cada magistrado personalmente (en vez de 5 años para la Corte entera). El CCJ, como autoridad postuladora de candidatos, debe proponer los candidatos atendiendo a la proporción de magistrados que deben pertenecer a la carrera judicial (9 magistrados) y los que son ajenos a ella (4 magistrados) que se propuso en el artículo 214 de la CPR. La propuesta explica que para la elección de magistrados por el Congreso de la República, se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número total de diputados que lo integran.

Al igual que el caso de la elección de presidente recién expuesto, el sistema de mayoría absoluta para la elección de magistrados no es idóneo por la existencia de una pluralidad de candidatos. Para garantizar la transparencia en la elección, el Congreso de la República debe votar con respecto a todos los candidatos, y el resultado de la elección dependerá de la mayoría relativa de entre aquellos que obtuvieron la mayoría absoluta.

1.7. Artículo 216 (Requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia)

La propuesta de reforma constitucional recomienda que se eleve la edad mínima de los magistrados, de 40 a 50 años; y que se incrementen, similarmente los requisitos de experiencia en la magistratura y en el ejercicio profesional.

1.8 Artículo 217 (Magistrados de las Salas de la Corte de Apelaciones y de otros tribunales colegiados de la misma categoría)

La propuesta de la reforma constitucional del Diálogo Nacional, propone que se suba la edad mínima de los candidatos de Magistrados de las Salas de las Corte y otros de la misma categoría, de 35 a 40 años. La experiencia judicial en primera instancia debe elevarse a 10 años. Los aspirantes nombrados deben forzosamente pertenecer a la carrera judicial.

1.9 Artículo 222 (Suplencias para vacancias de magistrados)

Tal como recomienda la propuesta, no debe haber magistrados suplentes de las Salas de la Corte de Apelaciones y de los tribunales colegiados de la misma categoría, para eliminar la posibilidad del ejercicio profesional paralelo al ejercicio de la magistratura.

1.10 Artículo 269 (Integración de la Corte de Constitucionalidad)

La propuesta de reforma del artículo 269 de la Constitución hace referencia a la integración de la Corte de Constitucionalidad, su organización en cámaras, la elección de los magistrados, el plazo de sus funciones y elección, y las suplencias, entre otros.

a) Integrantes

En la propuesta de reforma constitucional se reduce el número de integrantes de la Corte de Constitucionalidad de 10 a 9 magistrados en total, eliminándose la división entre magistrados titulares y suplentes. Por ese medio se conserva el número impar para las votaciones, y se evita el ejercicio profesional paralelo.

b) Plazo

El plazo para el ejercicio de funciones se fija en 9 años por cada magistrado; podría incrementarse a 12 en aras de la mayor especialización y aprovechamiento de la experiencia adquirida, y en consistencia con el periodo de funciones de los magistrados de la CSJ.

c) Organización en cámaras

Por otro lado, con el propósito de hacer más eficiente la labor de los magistrados, resulta aconsejable estudiar la posibilidad de regular a nivel constitucional, la cámara de admisibilidad de amparos, con potestad para rechazar amparos *in limine litis*, pues un acuerdo de la Corte de Constitucionalidad no podría derogar la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que, en su forma actual, obliga a los tribunales de amparo a dar trámite a todos los amparos.

d) Electores

En la propuesta de reforma, cada uno de los tres poderes del Estado elige a 3 magistrados. Podría estudiarse que la Corte de Constitucionalidad se integre con 12 magistrados; 4 electos por cada uno de los poderes del Estado.

1.11. Artículo 270. Requisitos para los magistrados de la Corte de Constitucionalidad

Se admite en la propuesta de reforma, la posibilidad de que abogados que no tengan experiencia judicial ocupen magistraturas en la Corte de Constitucionalidad. Entre los requisitos se exige el ejercicio profesional efectivo como abogado un mínimo de 15 años, o el cargo de magistrado durante por lo menos 10 años. La edad mínima debe ser 50 años. Podría estudiarse la posibilidad de aumentar la experiencia profesional comprobable del abogado a 20 años.

A fin de dar cumplimiento efectivo a estos requisitos, tendría que aplicarse a los magistrados, por lo menos un proceso investigativo.

1.12 Artículo 271. Presidencia de la Corte de Constitucionalidad

La reforma conserva el sistema de presidencia rotativo. Podría estudiarse la posibilidad de que los propios magistrados de la Corte de Constitucionalidad nombren a su presidente.

La ausencia definitiva del presidente podría suplirse por una nueva elección.

2. Inmunidad a los funcionarios públicos (artículos 154 *bis* y 227)

La propuesta de reforma introduce la regulación del antejuicio a nivel constitucional.

El antejuicio no debe propiciar impunidad, pero tampoco debe entorpecer la función pública. En ese sentido, se debería estudiar la posibilidad de limitar las situaciones en que se goza este derecho, así como reevaluar cuáles funcionarios públicos deben gozar de antejuicio.

