

Análisis y sugerencias sobre la propuesta de Reformas Constitucionales al sector justicia

(Resumen-Propuesta)

Nociones de Derecho Constitucional

Según el Diccionario de Derecho Constitucional¹, la Constitución es la ley de mayor jerarquía dentro del Estado. En ella se establece, en primer lugar, el fin para el que se organiza el Estado; se reconocen los derechos y garantías de los habitantes; se instaure la estructura y forma de funcionamiento de sus organismos y diversas instituciones; además se instituyen las garantías y mecanismos para hacer valer los derechos establecidos y los medios de defensa del orden constitucional.

En el entendido que a la Constitución le corresponde estar en la cima de sistema legal, ésta a su vez debe trasladarse siempre como derecho vigente, positivo y actual, para lo que resulta medular su estabilidad y de allí su relativa rigidez. Por ello el llamado principio de supremacía constitucional instituye que todos los poderes públicos y los habitantes del país están sujetos a la Constitución como norma suprema protegida por su inderogabilidad. Su reforma solo se puede producir de manera extraordinaria y sujeta a un procedimiento donde intervenga la voluntad popular, ello como garantía de evitar su alteración por circunstancias pasajeras.

Por ello el ordenamiento interno deben guardar conformidad con el texto constitucional, de otra manera incurrirían en ilegitimidad. De esa cuenta el artículo 44 de la Constitución Política de la República establece que serán nulas ipso jure las leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza; el artículo 175 menciona que ninguna ley podrá contrariar sus disposiciones, y las que violen y tergiversen sus mandatos serán *nulas ipso jure*. El artículo 204 establece que los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado.

La Constitución Política de la República

El 31 de marzo de 1985 se promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala, tras el trabajo de una Asamblea Nacional Constituyente de origen pluripartidista. Contiene 281 artículos y 22 disposiciones transitorias y finales. En su texto se enfatiza la primacía de la persona humana, pero sin inspirarse completamente en principios de individualismo, dado que favorece la intervención estatal cuando se considere la protección del bien común.

La Constitución Política de la República se divide en tres partes, la dogmática (artículos 1 al 139), la orgánica (artículos 140 al 162) y la procesal o práctica (263 al 281). La dogmática comprende los principios, creencias y fundamentos de derechos humanos, tanto individuales como sociales. La parte orgánica establece la organización del Estado de Guatemala, su estructura jurídico-política y las limitaciones del poder público frente a la persona. Y la parte

¹ RICHTER, Marcelo Pablo Ernesto. Diccionario de Derecho Constitucional. Pág. 41. (Guatemala: Primera edición, 2009)

procesal o práctica contiene las garantías y los mecanismos para hacer valer los derechos establecidos en la Constitución y defender su imperio.

La Constitución Política está altamente influenciada por principios axiológicos, al reconocer y garantizar los derechos inherentes de la persona humana. Pero también pesan sobre su contenido toda una influencia historicista, al reforzar sus garantías con sistemas de control jurídico y político, éste último basado en la división de poderes. Su artículo 141 establece que la soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En tal sentido la Corte de Constitucionalidad estableció que la división de poderes es la columna vertebral del esquema político republicano y es, además, el rasgo que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno de poderes limitados. De esa cuenta el artículo 281 del texto constitucional, expresamente declara irreformables los artículos 140 y 141 en referencia a la forma republicana de gobierno.

Reformas a la Constitución

El sistema de reformas a la Constitución está contenida en los artículos 173 y del 277 al 281 del texto constitucional, y van desde una relativa flexibilidad hasta la designación de artículos irreformables. Lo que parte desde una decisión legislativa (poder constituido) pasada por la refrendación popular o consulta (artículos 173 y 280), la elección de cuerpos especiales o una Asamblea Nacional Constituyente (artículos 278 y 279), hasta verse limitada con estatutos prohibitivos o cláusulas pétreas (artículo 281).

Las reformas a la Constitución son una manifestación de la democracia constitucional, en la cual mediante una modalidad de sufragio y la capacidad de optar a cargos públicos, el pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes o directamente por medio de un acto de ratificación obtenido en consulta popular. Será necesario, entonces, para legitimarla, se declaren abiertamente los objetivos de la enmienda, a través de una libre exposición a la ciudadanía, para que esta se halle en condiciones de conocer ampliamente en relación de igualdad, las razones a favor y en contra de la reforma.

Intención de reformar la Constitución Política de 1985

En 1993, el Presidente de la República pretendió disolver el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral, la Corte de Constitucionalidad, entre otros, y suspender más de cuarenta artículos de la Constitución. En reacción a ello no solo se le desconoció como mandatario sino se realizaron reformas a la Constitución, bajo el procedimiento de los artículos 173 y 280. Solo en materia de justicia se reformaron 7 artículos, entre los que destacan el aumento en el número de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, cambios al sistema de elección de magistrados de la Corte Suprema y Cortes de Apelación mediante de una nómina de candidatos propuestos por una Comisión de Postulación, y la creación de dos figuras distintas: el Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación.

Posterior a la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera (29 de diciembre de 1996) se planteó reformar la Constitución. De esa cuenta, el Tribunal Supremo Electoral convocó a CONSULTA POPULAR el 16 de mayo de 1999, dónde plantearon cincuenta y un (51) reformas agrupadas en cuatro (4) preguntas. El 21 de mayo de 1999 se oficializó la posición ganadora a favor del NO. Si bien se introducían reformas según lo alcanzado en los acuerdos, también se incluyeron reformas a otros temas tales como la gratuidad en el sistema de salud pública, la regulación de la indemnización para los trabajadores del estado, de los funcionarios con derecho a interpelación y efectos de la misma, el procedimiento consultivo, el Sistema de Consejos de Desarrollo.

En los últimos diez años (2007-2016) se han presentado al menos siete iniciativas de ley al Congreso de la República con la intención de reformar la Constitución Política, incluyendo los artículos relativos al sector justicia. Tres de las iniciativas no obtuvieron dictamen, dos contaron con dictamen desfavorable, una con una opinión a favor de su aprobación y una que está pendiente de dictamen.

El 25 de abril de 2016, representantes de los Organismos del Estado, el Procurador de Derechos Humanos, la Fiscal General de la República, la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas y los Comisionados de la OACNUDH y CICIG, formularon una invitación abierta a todos los sectores de la población para dialogar sobre los alcances de la reforma constitucional que en materia del sector justicia lanzaron a través de un documento base. Para poder participar en la discusión, el requisito mínimo e indispensable fue que los interesados debían presentar sus opiniones y/o propuestas por escrito antes del 03 de junio. Este requisito sería exigido a su vez para la segunda fase del diálogo. En total se recibieron 245 propuestas escritas, aunque no todas fueron distintas (se calcula que fueron menos de 100 propuestas distintas).

Al efecto celebraron 7 sesiones o mesas de discusión a nivel regional y 11 a nivel de la ciudad capital. El Diálogo Nacional concluyó el 25 de agosto del mismo año, después de haber agotado una agenda que agrupó cinco ejes temáticos. Los participantes pertenecían a una serie de instituciones o agrupaciones. Indudablemente la participación fue bastante plural, sin embargo no se puede desprender de ninguna manera que los asistentes gozaban de representatividad ciudadana, ultimadamente más que de los grupos que provenían.

El documento base propone reformar 19 artículos de la Constitución Política, subdivididos así: a) un único en materia de antejuicios; b) doce relativos a la Corte Suprema de Justicia y el Organismo Judicial; c) uno sobre asistencia legal gratuita; d) uno relativo a los gobiernos departamentales; e) otro relativo al Ministerio Público; y f) tres dedicados a la Corte de Constitucionalidad. Adicionalmente acompañan a la reforma 5 artículos transitorios.

Análisis general de las propuestas de reforma presentadas en 2016

Con relación al documento base presentado por los promotores de la Mesa Nacional de Diálogo Nacional, el CIEN realizó un pormenorizado análisis comparativo frente a cada uno de los artículos que conforman la propuesta, además la institución tuvo una activa participación en

todas las sesiones de la Mesa, a través de sus representantes. (El análisis puede consultarse en la página web www.cien.org.gt en el documento de investigación).

Previo a entrar a considerar el contenido puntual de los artículos de la propuesta, llamó la atención que ésta carece de Exposición de Motivos. Esto no solo es una falencia de carácter formal, es imperativo dar a conocer las razones fácticas y jurídicas que aconsejaron la adopción de reformas a nivel de la ley suprema. Una propuesta que disponga modificar una ley de tal nivel, debe soportarse en todo un diagnóstico e historial de casos y circunstancias, estudios técnicos, opinión de especialistas y fallos encontrados que demuestren fehacientemente que parte de su articulado ha perdido su funcionalidad o bien se han convertido en un despropósito, aspectos que únicamente se actualizarían o corregirían a través del mecanismo de reforma. Llegar a tamaña consideración implicaría haber agotado una serie de etapas, tal como determinar que la disfuncionalidad de la norma no es posible corregirla a otro nivel (operativo o de ley ordinaria). Finalmente y previo a proponer la redacción de la norma, se debe analizar pormenorizadamente el impacto que dicha propuesta provocaría en el sistema jurídico que siempre debe guardar armonía y por ende determinar la readecuación presupuestaria, normativa y jurisprudencial que ello conlleva.

En términos generales el contenido del articulado es superficial, coyuntural y bastante irreal, pareciera un compendio desordenado e inconexo de las diferentes posturas que hay respecto el tema y una manera de conciliar cierto clamor, presión y agendas que impulsan sectores determinados. Se dejó al margen el tema medular o sea el mejoramiento de la justicia por favorecer aspectos pasajeros, reivindicaciones laborales, denegar el acceso lateral a la carrera judicial por proteger la estabilidad, saciar un sentimiento antiacademia, detenerse en cuotas de quién elige y no cómo lo hacen e indudablemente lo más delicado tratar de romper la unidad jurisdiccional en que descansa el sistema republicano por un sincretismo sin enfoque. En esa línea fue la suerte que corrió la Mesa de Diálogo sobre Reformas Constitucionales en Materia de Justicia, se convirtió en una exitosa instancia de encuentro y disertación, con un alcance totalmente político, en desmedro del análisis constitucional.

Conclusiones

1. El principio de supremacía constitucional instituye que todos los poderes públicos y los habitantes del país están sujetos a la Constitución como norma suprema protegida por su inderogabilidad. Por tanto, el ordenamiento interno debe guardar conformidad con el texto constitucional, de otra manera incurrirían en ilegitimidad.
2. De acuerdo con el artículo 141 constitucional la soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio en los organismos del Estado. La Corte de Constitucionalidad estableció que la división de poderes es la columna vertebral del esquema político republicano y es el rasgo que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno de poderes limitados. De esa cuenta el artículo 281 del texto constitucional expresamente declara irreformables los artículos 140 y 141 en referencia a la forma republicana de gobierno.

3. La Constitución Política ha sido sometida en dos ocasiones a una reforma en los que se incluyeron reformas al sector justicia: la primera en 1993 y que fue ratificada en consulta popular (1994); la segunda en 1999 y que fue rechazada en la consulta popular a la que fue sometida. En los últimos 10 años (2007-2016) se han presentado al menos siete iniciativas de ley al Congreso de la República para reformar la Constitución Política, incluyendo artículos relativos al sector justicia. De estas únicamente dos contaron con dictamen desfavorable y una con una opinión a favor de su aprobación. Ni el dictamen desfavorable ni la opinión favorable fueron del conocimiento del pleno del Congreso.
4. La propuesta de reforma constitucional presentada en el Diálogo Nacional carece de una exposición de motivos que explique y justifique su necesidad. Empero, muchas de las transformaciones propuestas en el texto de reforma constitucional son alcanzables a nivel de la ley ordinaria o bien con acciones administrativas concretas. Por otra parte no se midió el nivel de impacto que se provocaría con una reforma a tal nivel. La discusión de la reforma se encauzó únicamente a nivel de un foro político, pese ser materia eminentemente técnica, lo que incidió en el escaso número de propuestas, la falta de consensos pero una alta expectativa.
5. Al Diálogo Nacional se presentaron 245 propuestas y opiniones escritas en torno a la propuesta de reforma constitucional, aunque no fueron todas distintas (en realidad son cerca de 100 propuestas diferentes). Si bien el ejercicio de diálogo fue un ejercicio democrático amplio y abierto, se evidenció una dispersión de conocimiento, imperó un fuerte nivel de improvisación y un débil compromiso en la preparación y defensa de las distintas posturas.

Recomendaciones

1. Cualquier intento de reforma constitucional debe hacerse para fortalecer el estado de derecho en una república, y nunca para debilitarlo introduciendo elemento ambiguos y de múltiple interpretación derivados de una mala redacción y de una falta de visión integral.
2. Previo a llevar a cabo un proceso de discusión amplio y abierto sobre una propuesta de reforma constitucional, deben conocerse los problemas que se pretenden resolver por esta vía. Toda propuesta de reforma debe contar con una Exposición de Motivos, es decir un diagnóstico e historial, soporte técnico, opinión de especialistas y fallos que demuestren que el articulado constitucional ha perdido su funcionalidad o bien se han convertido en un despropósito. Además, las propuestas de reforma deben estar acompañadas de estudios de viabilidad de las mismas y estimar el impacto que provocará al sistema jurídico, al presupuesto y a la jurisprudencia.
3. En las mesas de discusión en el Diálogo Nacional la metodología utilizada dio lugar a una errada percepción en el sentido de equiparar la reforma constitucional propuesta a más y mejor justicia. Una mejora sustancial en los aspectos básicos de todo sistema de

justicia como el acceso, la calidad, la prontitud y el cumplimiento de las decisiones judiciales no se percibe como consecuencia de la propuesta de reforma. Si bien algunos aspectos parecen importantes, muchos de ellos se pueden tratar a nivel de ley ordinaria o prácticas administrativas.

Temas	Propuesta de CIEN
Reconocimiento / eliminación del derecho de antejuicio.	Reformar en la ley ordinaria el procedimiento para hacerlo eficiente.
Introducción de la carrera judicial en los artículos referentes al Organismo Judicial.	Permitir que se aplique la nueva Ley de la Carrera Judicial para luego evaluar la eficacia de la misma.
Pasar de Comisiones de Postulación a un Consejo de la Carrera Judicial	Reformar la Ley de Comisiones de Postulación para establecer nuevas reglas de funcionamiento, normar la participación de integrantes, procedimientos.
Reformas a la integración de Corte de Apelaciones	La carrera judicial debiera permitir competencia de abogados externos por los puestos de magistrado.
Reformas a la Corte de Constitucionalidad	Reformas no resuelven problemas actuales en cuanto al límite que debe tener la Corte.
Pluralidad	Ya está reconocida; conservar la unidad jurisdiccional

- Se debe mejorar la administración de justicia por medio de políticas públicas que ofrezcan planes e instrumentos de planificación y evaluación, evitando de esa manera favorecer aspectos pasajeros o coyunturales y de negociación política de corto plazo.
- Es fundamental reencauzar la discusión del tema del mejoramiento de la justicia a través de foros técnicos y estudios de procedimientos. Si en última instancia se requiere de una reforma constitucional, se recomienda convocar a los mejores juristas guatemaltecos para que redacten la propuesta. Es importante mantener a la población informada de los objetivos de la enmienda una vez agotados los foros científicos.

PROPUESTA

Para mejorar la justicia se requiere de un instrumento de planificación, ajuste de procedimientos y operar con base en resultados.