

**Problemas de forma y de fondo:
Algunas reflexiones a partir de la reciente nominación de candidatos
a Fiscal General y Jefe del Ministerio Público en Guatemala**

(BOLETÍN PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN GUATEMALA)

2 de mayo de 2014

CONTENIDOS

Improvisación, formalismo, falta de motivación y de argumentos	2
Señales de un modelo agotado	4
Conclusión	6
Recomendaciones	6

Este documento está dirigido a representantes de la comunidad internacional con presencia en Guatemala. Las organizaciones y redes que lo suscribimos hemos sido observadoras cercanas y testigos del reciente proceso de nominación de seis candidatos, entre quienes el Presidente de la República de Guatemala elegirá al Próximo Fiscal General y Jefe del Ministerio Público. La responsabilidad de la primera fase del proceso ha recaído sobre una comisión de postulación integrada por 11 decanos de igual número de universidades que ofrecen actualmente la carrera de derecho, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Presidente del Tribunal de Honor del mismo colegio profesional.

El proceso estuvo marcado por una serie de señalamientos públicos sobre diversos tipos de injerencia que ocuparon el interés de medios de prensa, incluidas una amenaza a la integridad de uno de los comisionados; supuestas intervenciones de operadores de grupos políticos y económicos; y la publicación -la mañana antes de que se definiera la nómina- de una lista¹ presuntamente acordada de manera previa y oculta, que coincidió en 5 con los 6 candidatos seleccionados por la comisión de postulación al final del mismo día.

¹ En: <http://elperiodico.com.gt/es/20140429/elpeladero/246476/>, visto por última vez el 1 de mayo de 2014.

Llamaron nuestra atención la serie de inconsistencias en la aplicación de los criterios de calificación acordados por la comisión, las que podrían ser corroboradas en los videos de las sesiones; y, finalmente, compartimos la sorpresa expresada a través de la prensa por algunos diputados y organizaciones de la sociedad civil, cuando la mayoría de los comisionados decidió en la sesión del 29 de abril -sin externar ningún argumento o explicación- no incluir en la lista final a la candidata que ocupaba el segundo lugar de las calificaciones que ellos mismos habían otorgado.

En virtud de lo acontecido, llamamos la atención, de manera sucinta, tanto sobre los problemas de forma, como los de fondo evidenciados con este proceso, presentando algunos ejemplos, preocupaciones y sugerencias para el corto y mediano plazo, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la justicia y el Estado de derecho en Guatemala, en los escenarios que se vislumbran. Para más detalles, nuestras organizaciones compartirán, próximamente, informes específicos sobre algunos de los asuntos que aquí se abordan.

Improvisación, formalismo, falta de motivación y de argumentos

Aunque, en cierta medida, la comisión de postulación dio muestras de voluntad de cumplir con la Ley de Comisiones de Postulación y algunos lineamientos presentados a ésta por el Procurador de los Derechos Humanos y la sociedad civil, se evidenció que los formalismos no constituyeron garantías de voluntad política ni de capacidad para el ejercicio del cargo temporal que ejercieron los comisionados; de los cuales, seis, ya tenían experiencia previa (procesos de 2009 y/o 2010). El proceso nos mostró cómo la transparencia no se limita a que haya acceso libre del público y la prensa a observar las sesiones, si no hay debates abiertos que permitan conocer los argumentos de quienes están calificando. En este apartado incluimos sólo algunos ejemplos para demostrar las debilidades observadas en este proceso por parte de la comisión de postulación.

Fase preliminar: No se hizo revisión exhaustiva de la documentación exigida para aplicar al cargo de Fiscal General; a tal punto que, fue hasta en la penúltima sesión (de 17) cuando los comisionados se dieron cuenta de que uno de los candidatos² no había adjuntado ninguna constancia a su CV.

Fase de valoración de tachas y pruebas de descargo: No hubo criterios previos para la valoración de las tachas y, en consecuencia, hubo inconsistencias al admitirlas o rechazarlas³. No fue claro, ni público, ni consta en ningún expediente, en qué momento todos los comisionados conocieron, verificaron⁴, analizaron y valoraron las pruebas de descargo. Lo único que se supo al respecto fue, al momento de evaluar el

² Eliseo Francisco Quiñónez, quien incluso, en aquel momento, ya había pasado por la fase de entrevista.

³ Por ejemplo, en algunos casos se aceptaron recortes de prensa acompañando otros documentos y en otros no.

⁴ La verificación es una obligación establecida en el Artículo 18 de la Ley de Comisiones de Postulación.

requisito de “reconocida honorabilidad”, cuando cada uno de los comisionados, de viva voz, iba recitando, con pocas variantes, el mismo guión: *“no conozco al candidato (o no estoy emparentado con él, los que tenían mismo apellido) y con base en los criterios de la Corte de Constitucionalidad, su expediente y las pruebas de descargo, estimo que (el nombre del candidato o candidata) goza de reconocida honorabilidad...”* En virtud de lo cual, se asumió que las pruebas de descargo sí fueron analizadas y aceptadas.

Fase de entrevistas públicas: Hizo falta que la sesión de entrevistas iniciara con la discusión de la comisión sobre los parámetros a evaluar. En general, se aprovechó poco el recurso de las entrevistas como herramientas que contribuyeran al análisis integral de los candidatos: No se hizo con todos los candidatos un esfuerzo por esclarecer información proporcionada por la sociedad civil, la Cicig y otras instituciones (esto incluso dejó la duda sobre, en qué medida, los señalamientos recibidos fueron debidamente conocidos, analizados y estudiados por la comisión). Tampoco fueron explorados aspectos como calidad profesional, independencia (dado que muchos aspirantes eran o habían sido funcionarios del actual gobierno), trayectoria y compromiso con los derechos humanos, compromiso con la democracia y con la mejora del sistema de justicia. Las entrevistas no se sometieron a una valoración pública final sobre la base de indicadores, que incluyeran punteos para cada una de las variables a evaluar.

Fase de calificación de expedientes: Fue positivo contar con una tabla de gradación, con indicadores, para la calificación de los candidatos sobre la base de sus expedientes; sin embargo, tampoco aquí se hizo una discusión previa sobre el mecanismo que se seguiría ni sobre la forma en que se verificaría la información; en tal virtud, se fueron desarrollando los “criterios” sobre la marcha, habiendo variaciones entre los aplicados para uno y otro candidato. Por otra parte, los expedientes completos sólo estuvieron en manos de quienes fungieron como secretario (Universidad Mesoamericana) y suplente (Universidad Rural). Se observó que, para algunos candidatos, éstos buscaban con mucho detenimiento un comprobante para dar la puntuación sobre el parámetro que se evaluaba; mientras que, para otros no.

Valoración de la reconocida honorabilidad: La “reconocida honorabilidad” es una condición establecida por la Constitución Política de la República de Guatemala para la persona que ostente éste y otros cargos de alto nivel como funcionarios del Estado. Al respecto, la Corte de Constitucionalidad (expediente 942-2010) ha hecho una interpretación sobre este requisito y, en referencia a las comisiones de postulación indica que éstas *“para efectos de elaborar el perfil de los profesionales a que deben aspirar quienes se incluyan dentro de la nómina respectiva, deben tomar en consideración, entre otros, el aspecto ético, el cual, comprende lo relacionado con la*

*moral, honorabilidad, rectitud, independencia e imparcialidad comprobadas*⁵; y también recoge sus propias fundamentaciones anteriores para orientar sobre elementos a considerar (acreditaciones, criterios sociales y repercusiones en el actuar). Ya se hizo mención al hecho de que casi todos los comisionados repitieron un mismo guión para cada uno de los candidatos. Ni se discutió ni se argumentó sobre estos elementos.

Votación final para la conformación de la nómina de seis: Con ausencia de uno de los comisionados⁶, éstos cumplieron, formalmente, con la ley, iniciando las rondas de votaciones desde la candidata con punteo más alto, hasta el más bajo. En ese momento, sin exponer argumentos y sin prestar atención al derecho de petición de casi siete mil ciudadanos⁷, bastó con levantar o no la mano para dejar dentro o fuera de la lista a los candidatos de preferencia de los comisionados. Hasta el momento, no se conoce una explicación de la comisión sobre la exclusión de la candidata con segundo mejor punteo⁸, habiendo tomado una decisión que lleva al Presidente de la República de Guatemala una nómina cuyo promedio es de 52.33 puntos; con lo que se refleja que este proceso no conllevó la búsqueda de la excelencia como requisito para quien opte a Fiscal General⁹.

Señales de un modelo agotado

Fallas de forma, como las descritas en el apartado anterior, también han tenido lugar en el pasado. Organizaciones y coaliciones de la sociedad civil nacional, organizaciones internacionales no gubernamentales, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –Cicig-, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Relatoría sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, así como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han impulsado en algún momento, desde hace años, diversas iniciativas para colaborar al mejor desempeño de las comisiones de postulación que han incluido estudios, criterios, instrumentos, hasta personal calificado; y aunque algunos elementos de la forma han mejorado, la labor de estas comisiones para la selección de

⁵ Expediente 249-2010 de la Corte de Constitucionalidad, citado en Fundación Para el Debido Proceso. ***La evaluación de la "reconocida honorabilidad" en procesos de selección de cargos públicos.*** Inédito, p. 5

⁶ El Decano de la Universidad Mariano Gálvez

⁷ El jueves 24 de mayo, representantes de la Convergencia por los Derechos Humanos hicieron entrega a la comisión de una petición respaldada por 6,980 firmas, amparados en el Artículo 12 de la Ley Orgánica del Ministerio Público y en el derecho de petición reconocido en la Constitución Política de la República. Los firmantes solicitaban a la comisión que incluyera a la actual Fiscal General, Claudia Paz y Paz, en la lista de los seis.

⁸ La actual Fiscal General de la República, Claudia Paz y Paz.

⁹ Para la Diputada Nineth Montenegro, "no incluir a la Fiscal General obedece a cuestiones ideológicas y no de preparación de los aspirantes". En:

<http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/195015-diputados-postuladora-califico-las-ideologias->, visto el 1 de mayo de 2014

las máximas autoridades del sistema de justicia guatemalteco continúan siendo deficientes y sujetas a presiones de toda índole¹⁰.

En su informe sobre la elección de magistrados para la Corte Suprema de Justicia y Salas de Apelaciones de 2009, la Cicig hacía referencia a que en 2004, al igual que en 2009, *“el trabajo de cabildeo que se realizó para conformar las Comisiones de Postulación y las listas de candidatos respectivas a lo interno del Colegio de Abogados, el Organismo Judicial y las universidades, se inició mucho antes de la fecha en la cual el Congreso ordenara instalar las Comisiones de Postulación”*¹¹. En ese sentido, la Cicig hizo público cómo estas comisiones están sujetas a injerencias y bajo relativo control de unos cuantos grupos de interés, exponiendo que *“es así como algunos abogados, juristas y empresarios se comienzan a manejar dentro del ámbito político como intermediarios entre los intereses de unos en función al trabajo de otros. Los procesos de elección como se ha señalado, tienen inevitablemente este sello desde la creación misma del mecanismo de Comisiones de Postulación”*¹².

La comisión de postulación integrada en 2014 para definir la nómina de candidatos a Fiscal General de la República no ha escapado de este patrón. Diversas noticias, investigaciones y reportajes de prensa publicados este año¹³, mencionan grupos y personas que han tratado de controlar la composición del ente postulador, a fin de obtener un resultado favorable a sus intereses. En nuestra opinión, en tanto la selección de las más altas autoridades de la justicia guatemalteca se mantenga en manos de comisiones de postulación, se requerirá mucha creatividad de la sociedad civil organizada para incrementar los controles y veeduría sobre las acciones de éstas, pero seguirá pendiente el abordaje del problema de fondo: el modelo está agotado y debe ser cambiado. Esto ya ha sido señalado, con anterioridad, por organizaciones especializadas de la sociedad civil, la Cicig, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Relatoría sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados. Aún así, el modelo persiste.

¹⁰ Recordar que, en 2010, el mal desempeño de la comisión de postulación para la nominación de Fiscal General de la República a finales de mayo, llevó al extremo de requerir que se repitiera todo el proceso, bajo condiciones de fuertes críticas a los comisionados y mayor observación ciudadana.

¹¹ Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. ***Proceso de elección de magistrados a la corte suprema de justicia y cortes de apelaciones y otros tribunales colegiados de igual categoría año 2009***. Guatemala, noviembre de 2009, p. 8

¹² Ibid, p.

¹³ Para un ejemplo, ver Martín Rodríguez Pellecer, Andrés Zepeda y Rodrigo Véliz. *“Las claves para entender la disputa por la justicia”* en: <http://nomada.gt/las-claves-para-entender-la-justicia/#.U2jLwVwWnfy>

Conclusión

Todas las incongruencias en las acciones de la comisión de postulación durante el último proceso de nominación de candidatos para Fiscal General, hasta el punto de haber dejado fuera de la lista y sin justificación a una candidata de altas calificaciones reconocidas incluso internacionalmente-, ha contribuido a poner en evidencia lo que hacía tiempo se ha venido discutiendo: que el modelo vigente de nombramiento de autoridades de justicia guatemaltecas requiere ser revisado y sustituido por sistemas de carrera fiscal y judicial con evaluaciones periódicas de capacidad, conducta y patrimonio de jueces y fiscales, que permitan los ascensos por méritos, así como sanciones en casos necesarios. Esto requiere que el Estado guatemalteco cuente con órganos confiables, con la suficiente capacidad e idoneidad para seleccionar y nombrar los mejores perfiles que contribuyan al fortalecimiento de la justicia, como la mejor medida para el control de la criminalidad, el respeto de los derechos humanos y la preservación del Estado de derecho.

En 2011, hubo una amplia discusión sobre los contenidos de una reforma constitucional que permitiera avanzar hacia sistemas de carrera para jueces y fiscales, además se han hecho propuestas de legislación específica para ambas carreras. Todas las propuestas han sido presentadas al Congreso de la República y siguen “engavetadas”. Mientras tanto, continúa utilizándose el modelo de comisiones de postulación, que se aplicará igualmente para la elección de magistrados en el segundo semestre de 2014, sometiendo a nuevo desgaste la credibilidad de las instituciones estatales y exigiendo nuevos esfuerzos y creatividad de organizaciones nacionales y entes internacionales para observar los próximos procesos, que serán aún más complejos y difíciles de monitorear ya que se presentarán un estimado de no menos de dos mil expedientes para casi un par de cientos de plazas.

El camino recorrido hasta ahora ha demostrado que las propuestas técnicas pueden paliar las fallas, pero no sustituyen la necesidad urgente de medidas políticas que permitan transformar el sistema actual de nominación de autoridades de justicia.

Recomendaciones

Entendemos las implicaciones que conlleva señalar el agotamiento del modelo de comisiones de postulación precisamente en un momento en el que está a punto de nombrarse nueva (o nuevo) Fiscal General y cuando ya han iniciado acciones de cara a la elección de Magistrados para la Corte Suprema de Justicia y Salas de Apelaciones. Un cambio profundo que responda al problema de fondo no podrá llevarse a cabo en los próximos meses. No obstante ello, consideramos que es relevante hacerse cargo de las principales deficiencias observadas en el proceso anterior –y sus posibles consecuencias-, a fin de promover que las lecciones aprendidas sean tomadas en

consideración en los procesos siguientes. Por esa razón, exponemos a continuación algunas propuestas a considerar en lo inmediato, esperando responder a esta realidad; sin por eso perder de vista que hay que avanzar hacia una reforma integral en el mediano plazo.

Recomendaciones en relación con las próximas nominaciones de autoridades de CSJ y Salas de Apelaciones:

- 1) Velar porque los procesos por venir alcancen los estándares internacionales para el nombramiento de magistrados.
- 2) Respalidar el desarrollo e implementación de lineamientos que permitan evaluar de mejor manera los perfiles de los candidatos, verificar sus antecedentes, evaluar con la mayor acuciosidad posible las tachas y pruebas de descargo de los candidatos.
- 3) Asegurar que todas las votaciones, desde el inicio hasta el final del proceso sean razonadas de viva voz por cada uno de los comisionados.
- 4) Establecer mecanismos de denuncia de injerencias abiertas o solapadas sobre las comisiones de postulación.

Recomendaciones en relación con el MP:

- 1) Expresar la importancia de que las debilidades observadas en este proceso no socaven la libertad de acción y la independencia de las nuevas autoridades, en beneficio de la justicia y el Estado de derecho.
- 2) Manifestar interés por conocer en detalle el equipo y los planes de trabajo de las nuevas autoridades, a fin de poder discutir el apoyo que podría brindar la comunidad internacional.
- 3) Alentar a la persona que asuma la función de Fiscal General de la República a garantizar la continuidad de los avances logrados por la actual administración, así como de procesos relevantes para la justicia guatemalteca; manteniendo especial atención sobre los siguientes:
 - a) Los casos más avanzados de la Unidad de Casos Especiales del Conflicto Armado Interno.
 - b) El fortalecimiento y avances en la descentralización de la Fiscalía de Derechos Humanos.
 - c) El fortalecimiento del Programa de Protección de Testigos.
 - d) El fortalecimiento de la Unidad de Métodos Especiales de Investigación.
 - e) El fortalecimiento de la Unidad de Análisis.
 - f) El fortalecimiento del SICOMP y de la transparencia en todas las acciones y gestión del MP.
 - g) El enfoque de persecución penal estratégica.
 - h) La lucha contra la corrupción e ineficiencia dentro del MP y el reconocimiento de quienes estén dando buenos resultados.

- 4) Prestar atención especial a la seguridad de fiscales cuya labor les coloca en condiciones de alto riesgo, incluyendo a los de la Unidad de Casos Especiales del Conflicto Armado Interno.
- 5) Promover un encuentro entre la Fiscal General, Cicig y comunidad internacional que les apoya, para establecer los parámetros que guiarán la relación entre la Cicig y el MP en el futuro, a fin de lograr los mejores resultados posibles.
- 6) Alentar al nuevo (o nueva) Fiscal General a tomar parte activa en la promoción de la carrera fiscal, con metas que permitan llegar, en un plazo razonable, a dejar de depender de comisiones de postulación para nombrar las autoridades de la institución que empezará a dirigir.
- 7) La conformación del Consejo de MP también debe ser objeto del diálogo, haciendo énfasis en la importancia de que contribuya a continuar avanzando con los resultados del combate de la impunidad por parte del MP.
- 8) La cooperación financiera o técnica de la comunidad internacional para el MP debería estar sujeta a indicadores por resultados, incluyendo los pasos concretos para el desarrollo de la carrera.

Recomendaciones en relación con el Estado guatemalteco

- 9) Dialogar con el Organismo Ejecutivo sobre la importancia de respetar y garantizar la independencia del MP, como una de las instituciones garantes del Estado de derecho.
- 10) Dialogar con el Organismo Legislativo sobre el estado de situación de las reformas a la Ley Orgánica del MP y los insumos que en 2011 se presentaron para promover una reforma constitucional que contribuyera a fortalecer el sistema de justicia.

En el largo plazo:

Las recomendaciones anteriormente expuestas tendrían que ser leídas desde la perspectiva de que deben contribuir para que, en el largo plazo, se sienten las bases para que Guatemala cuente con un sistema de justicia sólido, con funcionarios independientes y capaces para el ejercicio de su misión al servicio del pueblo guatemalteco y contribuyendo a alcanzar un Estado democrático de derecho. Las organizaciones que suscriben este boletín están dispuestas a contribuir con análisis, estudios, propuestas y otras formas de cooperación, para contribuir con este objetivo.

Plataforma Internacional contra la Impunidad
Foro de ONG Internacionales en Guatemala –Fongi-
Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México –Cifca-
Washington Office on Latin America –WOLA-
Fundación para el Debido Proceso –DPLF-