
REFORMAR LA CONSTITUCIÓN PARA AVANZAR EN LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD Y EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

El 11 de abril del 2011, las Universidades de San Carlos de Guatemala (USAC) y Rafael Landívar (URL), junto con la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), presentaron ante la Presidencia del Congreso de la República y la Instancia de Jefes de Bloque del mismo, una propuesta de iniciativa de reforma constitucional, restringida al tema de seguridad y justicia. Dicha propuesta fue acogida por un grupo de diez parlamentarios, de diferentes partidos políticos, quienes la hicieron suya y la presentaron formalmente al Legislativo el día ocho de agosto de ese mismo año, correspondiéndole el número 4387.

El 23 del aquel mismo mes y año la iniciativa fue conocida por el Honorable Pleno, dándole el trámite respectivo, por lo que fue enviada a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen correspondiente. Esa Comisión, presidida por el Diputado Oliverio García Rodas, y en correspondencia con el espíritu democrático de sus integrantes, convocó a todos los ciudadanos y ciudadanas interesados en pronunciarse al respecto, a solicitar audiencia para ser escuchados. El resultado de este proceso, ocurrido a partir del pasado 24 de octubre, ha sido la celebración de más de 30 audiencias, siendo la presente la última de ellas.

Agradecemos profundamente a la actual y anterior Presidencia del Congreso de la República, al Diputado Oliverio García Rodas, el involucramiento que han tenido en el impulso de este proceso. Así mismo, reconocemos la actitud política del resto de integrantes tanto de la actual como de la anterior Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, quienes han desarrollado este ejercicio de democracia participativa, que sin duda contribuye a legitimar la dimensión participativa de la democracia. Nuestro agradecimiento a los diputados ponentes, quienes tomaron en cuenta este esfuerzo de aportar a la solución de los problemas nacionales, dado desde la academia guatemalteca.

Nosotros, al evacuar esta audiencia, nos permitimos subrayar la valoración sustancial que asignamos a esta alianza académica USAC, URL, ASIES, cuya amplitud expresa diversidad de perspectivas técnico científicas que se suman y un pluralismo que, a nuestro juicio es, por sí mismo, un aporte a la profundización de la democracia en Guatemala y a desactivar la polarización social y política que lamentablemente aún persiste en el país.

Es muy importante señalar que las reformas constitucionales que se plantean han estado sujetas al procedimiento establecido en el Art. 280 de la Carta Magna, que implica la necesidad de que

las mismas sean aprobadas por dos terceras partes del total de diputados y luego someterlas a ratificación mediante consulta popular, como lo establece el Art. 173 del mismo cuerpo constitucional. En ese procedimiento se encuadra la audiencia que ahora evacuamos.

I. Criterios que inspiran la propuesta

Después de 25 años de promulgada la Carta Magna, han ocurrido cambios sustanciales en la realidad política nacional, así como en el mundo en general. Particularmente, el proceso de paz que tuvo como resultado un final negociado del conflicto armado interno, produjo unos acuerdos de paz que son sui géneris en las experiencias de esta naturaleza a nivel internacional.

Esta especificidad se expresa, fundamentalmente, en su contenido, puesto que constituyeron un intento por abordar las causas estructurales que produjeron el conflicto y todas sus secuelas, y plantearon la oportunidad de definir un nuevo proyecto de nación. Entre las transformaciones que fueron pactadas en dichos Acuerdos de Paz están las que se refieren a las reformas constitucionales relacionadas con la Administración de justicia (Numerales del 14 al 19 del Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, las cuales expresan constitucionalmente los consensos que al respecto se alcanzaron en el Acuerdos sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y papel del Ejército en una sociedad democrática).

Los Acuerdos de Paz guatemaltecos obtuvieron un importante reconocimiento mundial, por actores de diversos ámbitos ideológicos y políticos, ya que en su momento expresaron el principal consenso nacional alcanzado en la historia contemporánea del país.

Volviendo al examen del contexto internacional, es necesario reconocer que a nivel regional y mundial también se han producido cambios sustanciales. Centroamérica dejó de ser una región sumida en una confrontación bélica y América Latina transitó, en su conjunto, de regímenes autoritarios hacia una nueva ola democrática. El resultado a la fecha es que la democracia se ha convertido, nacional y continentalmente, en el régimen político legítimo. No hay opción social o política que reivindique, por lo menos abiertamente, un modelo alternativo a la democracia. El debate ahora gira alrededor de su profundización, en términos de sus dimensiones representativa y participativa.

Sin embargo, nuevos y gravísimos retos se han hecho presentes en la realidad nacional, que no existían de esa manera cuando se firmó la paz que, por cierto, aspiraba a ser firme y duradera. Nos referimos al tema del narcotráfico y el crimen organizado, cuya actividad en el país ha significado el fortalecimiento de la impunidad, producto del debilitamiento de la institucionalidad relacionada con los sistemas de seguridad y justicia.

Esta dolorosa realidad ha encontrado en la pobreza y exclusión que sigue caracterizando la sociedad guatemalteca un caldo de cultivo que potencia sus efectos negativos. El resultado es

un debilitamiento de la democracia, por cuanto a ésta le es inherente la existencia y respeto al estado de derecho, que no puede convivir con la impunidad generalizada.

La realidad mencionada se expresa en una falta de cohesión social, un ambiente social y político saturado de contradicciones y polarizaciones, que es urgente desactivar, para lo cual un elemento sustancial es el fortalecimiento de la legitimidad de la democracia vía reconocimiento del imperio de la ley, el fin de la impunidad y la confianza en los sistemas de seguridad y justicia. Para lograrlo, la reforma a la Constitución acotada en el ámbito de tales sistemas es indispensable.

Un criterio central para el impulso de estas necesarias reformas constitucionales es considerar que promover su proceso debe significar una oportunidad de lograr acuerdos sociales y no profundizar la polarización existente. El tema de la seguridad y la justicia ofrece condiciones para intentarlos, principalmente a nivel de los partidos políticos y sus expresiones parlamentarias, que permitan realizar las modificaciones a la Carta Magna indispensables para fortalecer la confianza en el sistema democrático y la lucha contra la impunidad.

La ciudadanía en general y los actores más directamente vinculados con esta problemática, especialmente los partidos políticos y los Diputados al Congreso de la República, sin duda tienen conciencia sobre la gravedad de la situación, así como la urgencia de encontrar soluciones de fondo. Por su parte, la comunidad internacional también ha mostrado interés y preocupación al respecto, dadas las implicaciones transnacionales de esta realidad; sin embargo, los resultados a la fecha no responden a los recursos que han sido invertidos.

Por esa razón, desde el principio consideramos que cualquier pretensión de ampliar la discusión de las reformas constitucionales a otros ámbitos sería contraproducente, ya que correríamos el riesgo de construir lo que queremos evitar: un escenario de contradicciones y polarización social y política porque, a nuestro juicio, no han madurado suficientemente las condiciones que permitan una pretensión de mayor fondo, en relación a las reformas a nuestro pacto social que la realidad nacional y mundial demandan para profundizar la democracia y promover, el necesario desarrollo nacional integral.

En tal sentido, debemos tener presente la experiencia que vivimos en relación a las reformas constitucionales pactadas en los Acuerdos de Paz, cuando pretensiones maximalistas intentaron, aún siendo bien intencionadas, “aprovechar” la oportunidad para impulsar reformas más allá de las acordadas, dando como resultado una ruptura del acuerdo alcanzado en las negociaciones de paz, así como el surgimiento de diversas y poderosas resistencias que terminaron por dar al traste con el proceso, evitando que se aprobaran las reformas constitucionales que se habían considerado fundamentales. Ese fue el lamentable resultado de haber ampliado de 12 reformas pactadas a 52 aprobadas en el legislativo y finalmente rechazadas en una consulta popular donde prevaleció el ausentismo y la confusión generalizada.

Este criterio de serenidad y madurez nos ha llevado no sólo a circunscribir nuestra propuesta de reformas a la Constitución Política a la temática mencionada, sino que a considerar como fundamental la viabilidad de las mismas, para lo cual no podemos desconocer las resistencias que al respecto existen. Por consiguiente, las reformas constitucionales que nosotros propusimos y que se encuentran contenidas en la Iniciativa 4387, circunscritas a los temas de seguridad y justicia, son prudentes en relación a valorar lo que es factible plantear con posibilidades reales de éxito.

En los últimos tiempos, las condiciones de la inseguridad ciudadana, la impunidad y la corrupción que prevalecen en el sistema de justicia han alcanzado niveles de extraordinaria peligrosidad. Una expresión de la gravedad de esta situación es que el Estado guatemalteco, consciente de esta realidad, y en ejercicio de su soberanía, solicitó a la comunidad internacional la cooperación para superar esta situación, producto de lo cual es la existencia de la CICIG. Esta reflexión expresa la comprensión que tenemos en relación a la necesidad de fortalecer la institucionalidad pública correspondiente y la cultura de su respeto para poder enfrentar la problemática con resultados positivos.

Es preciso tener presente que, aunque la sociedad en su conjunto es la víctima de esta lamentable realidad, son los sectores pobres y excluidos los más afectados, ya que no tienen recursos de ningún tipo para enfrentar los perversos efectos que tiene sobre su vida cotidiana la prevalencia de la corrupción e impunidad, sea porque son objeto de atropellos legales de distinto tipo (civiles, penales, administrativos, laborales, constitucionales, etc.), como también porque son fácilmente victimizados por una justicia que no es pronta, ni cumplida y frecuentemente ineficaz. El ámbito del derecho penal es una muestra palpable de cómo la pobreza y la exclusión los victimiza ante una tardía administración de justicia que no logra combatir la impunidad.

II. Temario básico de una propuesta de reforma constitucional

La propuesta de iniciativa de reforma constitucional acotada exclusivamente a los temas de la seguridad y la justicia, comprende, de manera sintética, lo siguiente:

En relación a la Justicia:

Aunque hay diversos planteamientos sobre la necesidad de reformar la Constitución Política relacionados con el tema de seguridad y justicia, las cuales provienen de los propios Acuerdos de Paz, organismos internacionales, actores públicos nacionales y distintos sectores de la sociedad guatemalteca, la presente ponencia plantea que los temas a considerar en una reforma constitucional que fuese pertinente promover en la coyuntura actual, sean EXCLUSIVAMENTE los siguientes:

- Separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, ambas hasta ahora desempeñadas por la Corte Suprema de Justicia.
- Fortalecimiento del Consejo de la Carrera Judicial
- Establecimiento de un período constitucional de funciones para jueces y magistrados que alcance los estándares internacionales.
- Reconocimiento constitucional de la carrera judicial como garantía de la independencia judicial.
- Eliminación de la Presidencia anual rotativa y establecimiento de un período presidencial de la Corte Suprema de Justicia que permita un desarrollo programático institucional.
- Eliminación de la comisión de postulación de Magistrados de la Sala de Apelaciones y extensión de la carrera judicial hasta ese estamento judicial.
- Modificación en 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.
- Decisiones transitorias para armonizar temporalmente la realidad actual con la que se construiría a partir de la aprobación de las reformas propuestas, así como para garantizar la implementación de las mismas.

En relación a la seguridad:

El principal tema de reforma constitucional en materia de seguridad, sería la regulación de un cuerpo civil de seguridad del Estado, otorgando rango constitucional a la Policía Nacional Civil que posibilitaría asegurar la estabilidad en cuanto a su integración y funciones, y se avanzaría en la pretensión de garantizar el carácter civil que debe tener la dimensión interna de la seguridad, tal como también lo establecen los Acuerdos de Paz.

III. Enumeración de la normativa constitucional que sería afectada.

La siguiente tabla enumera los artículos que serían afectados por el abordaje de la temática propuesta en la presente ponencia.

Artículo	Tema
Artículo 205	Inclusión de la carrera judicial como garantía de independencia del Organismo Judicial.
Artículo 208	Institución de la carrera judicial y los aspectos que comprende, extendiéndola hasta la Magistratura de la Corte de Apelaciones y tribunales de la misma categoría y establece período de funciones de diez años para jueces y magistrados

Artículo	Tema
	(sustituye totalmente el artículo actual).
Artículo 209	Sustitución total para regular el Consejo de la Carrera Judicial, los principios para su conformación, su competencia y representación.
Artículo 214	Establece un período de funciones de cinco años para la Presidencia del Organismo Judicial y Corte Suprema de Justicia.
Artículo 215	Aumenta el período de ejercicio de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, ampliándolo a 10 años, modifica la composición de la Comisión de Postulación respectiva, además, establece mayoría calificada para la elección de los mismos por los diputados al Congreso de la República, así como un sistema de sustitución paulatino de sus miembros y la posibilidad de reelección.
Artículo 217	En referencia a los Magistrados de la Corte de Apelaciones, establece un incremento en el tiempo requerido de ejercicio profesional para optar al cargo, aumentándolo a 10 años, así como eliminación de la comisión de postulación para la elección y extensión de la carrera judicial hasta ese estamento judicial.
Artículo 222	Modifica la forma de nombramiento de Magistrados Suplentes de la Corte de Apelaciones y otros Tribunales de la misma categoría, encargándolo al Consejo de la Carrera Judicial.
Artículo 222 "A"	Se amplía la posibilidad de la asistencia legal gratuita a otras áreas, más allá de la penal y se establece la carrera del defensor público.
Artículo 250 "A"	Escisión del artículo en A y B para regular el cuerpo de seguridad civil, dándole así rango constitucional a la PNC, otorgándole de esta manera mayor estabilidad a dicha institución.
Artículo 251	Modificaciones en la integración de la Comisión de Postulación de candidatos a Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, y de la mayoría calificada en el voto para la elección de candidatos, así como establecimiento de la carrera de fiscal del Ministerio Público.
	La iniciativa plantea adicionar los Artos. 28 y 29 a la Constitución.
Artículos transitorios 28 y 29 (adiciones)	El artículo 28 para posibilitar la armonización temporal entre la situación actual y la nueva que se creara, a partir de las modificaciones que se harían en relación a la forma de sustitución paulatina de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; y el artículo 29 para garantizar la implementación de las reformas constitucionales propuestas, que requieren para su desarrollo de reformas a leyes ordinarias.

IV. Los resultados de las audiencias evacuadas

Durante el período comprendido del 24 de octubre de dos mil once, hasta la presente fecha, se han evacuado más de 30 audiencias, conferidas por La Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales en relación a la Iniciativa de reforma constitucional 4387.

Aunque la mayoría de ellas no se han pronunciado favorablemente en relación a la iniciativa en discusión, es necesario analizarlas de manera más profunda e integral, y no sólo atenernos a la conclusión sintética que refieren. Para realizar este abordaje, haremos una división de nuestras apreciaciones sobre las audiencias realizadas, fraccionando las opiniones expresadas sobre la iniciativa 4397 en cuatro rubros:

- a) los acuerdos generales;
- b) los elementos manifestados que no fueron objeto de discusión por referirse a aspectos distintos no contemplados en la iniciativa;
- c) los aspectos que plantean algunas diferencias específicas, que modifican o amplían su contenido; y
- d) los aportes que son completamente opuestos a la iniciativa (desacuerdos absolutos o contradictorios).

a) Los acuerdos generales.

Un primer elemento a subrayar es que ha sido generalizada la valoración positiva que los ponentes han hecho en relación a esta iniciativa de la academia y de los diputados que la hicieron suya y la presentaron como tal al Congreso de la República.

De manera más precisa, los aspectos en los que se encuentran coincidencias son los siguientes:

1. **Carrera Judicial:** Existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de contar con una carrera judicial que garantice la independencia judicial, el ingreso, selección, promoción y retiro de los funcionarios judiciales en base a criterios técnicos, transparentes y objetivos. También hay coincidencia en la necesidad de la inamovilidad de jueces y magistrados, salvo en las situaciones previstas por la ley respectiva.

En correspondencia con lo anterior, también se manifestaron a favor de separar, en distintos espacios institucionales y con diferentes competencias, las funciones jurisdiccionales de aquellas de carácter administrativo. Aunque se señalaron aristas que divergen con la propuesta 4387, pareciera que la necesaria existencia del Consejo de la Carrera Judicial recoge los puntos de vista expresados en dicha materia.

2. **Corte Suprema de Justicia:** De conformidad con la experiencia que en dichos asuntos ha adquirido la sociedad guatemalteca y tomando en cuenta los análisis de derecho comparado y buenas prácticas en otros países, se percibe como parte de un gran acuerdo nacional la necesidad de ampliar los periodos de funciones de los jueces y magistrados, así como aquel que delimita la Presidencia del Organismo Judicial. Aunque se propusieron diferentes periodos cronológicos, la mayoría de las ponencias apoya los 10 años para la vigencia del periodo de jueces y magistrados y 5 años para el ejercicio de la Presidencia del Organismo Judicial.

En este mismo rubro, la existencia de la Carrera Judicial y su Consejo abonan la pretensión de variadas solicitudes de prescindir, o en todo caso reducir, la existencia, integración, competencia o funciones de las comisiones de postulación.

Ahora bien, es fundamental tener presente que, en una democracia constitucional, la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, cabeza de uno de los poderes del Estado, es un acto político que cumple una función de garantía democrática al servir de foro de publicidad al pueblo, titular último del poder que se consuma mediante una decisión legislativa. Sin embargo, esa indispensable legitimidad política debe sustentarse también en criterios éticos, académicos y técnicos, a cargo de dichas comisiones de postulación. Esa complementariedad entre la política estatal y la idoneidad de los escogidos en cada elección, no debe dejar de existir, independientemente de los actores que intervengan en el proceso.

3. **Asistencia Legal Gratuita:** El derecho primario de toda persona de defensa consagrado en la actual Constitución Política de la República de Guatemala debe garantizarse, mediante un órgano institucional de tutela que haga realidad dicha premisa, para uso, goce y disfrute del conjunto de la sociedad, especialmente aquella con mayores limitaciones económicas, pero necesitada de acceder a una justicia de calidad, eficiente y eficaz en condiciones de igualdad. Para el efecto, varias instituciones se han sumado a promover y defender el derecho a la asistencia legal gratuita y la carrera del servidor público de la defensa, como antesala al propósito descrito.
4. **Policía Nacional Civil:** Aunque existen diferentes criterios sobre el tema de la Policía Nacional Civil, es manifiesto el que dicha institución debe encaminarse a una profunda reforma, en su organización, competencias y recursos. Las instituciones ponentes especializadas en los temas de seguridad y justicia se mostraron a favor de constitucionalizar la Policía Nacional Civil, como acción encaminada a su fortalecimiento, institucionalización y profesionalización.
5. **Ministerio Público:** Existe un criterio compartido entre las instituciones ponentes en relación con la necesidad de avanzar en la independencia institucional y autonomía

política del Ministerio Público. Lo anterior debe ser reflejado en un diseño constitucional y, por lo tanto, varias manifestaron su acuerdo en el fortalecimiento constitucional de la carrera fiscal, en tanto garantía de calidad profesional, probidad y permanencia laboral del conjunto de fiscales y, en especial, del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público. Además, se percibe un amplio acuerdo relacionado con debatir sobre la instancia encargada en elegir al Fiscal General y su conformación.

b) Los elementos que no son objeto de la discusión por referirse a aspectos distintos no contemplados en la iniciativa.

En este rubro hay diversidad de aportes, pero todos ellos, aunque pueden ser importantes, no son pertinentes al contenido de la iniciativa 4387. Entre éstas se encuentran reivindicaciones como las siguientes:

1. **Pluralismo Jurídico:** Varias instituciones y organizaciones ponentes manifestaron su desacuerdo con el total de las reformas propuestas por considerar que las mismas excluyen, una vez más, el derecho individual y colectivo de los pueblos indígenas. La USAC, URL y ASIES respaldan y están comprometidas con esos legítimos derechos, tanto por razones históricas, éticas y morales, como también, por considerar que solamente dicha inclusión podrá abonar en la democracia y el desarrollo humano que todos anhelamos, en el marco de una sociedad pluricultural, multiétnica y multilingüe.

En el contexto referido, consideramos que este aporte, que por su naturaleza y complejidad rebasa las materias de seguridad y justicia, aunque es propio del ámbito del derecho constitucional, debe ser abordado en otros foros que traten sobre el tipo, carácter y alcances del Estado, es decir, en un espacio de discusión y construcción de la reforma política integral que aspiramos y debemos lograr secuencialmente.

2. **Comisiones de postulación o instancia electora de jueces y magistrados:** La iniciativa 4387 mantiene, mediante una recomposición en su integración, la existencia de las comisiones de postulación para la designación de propuestas de magistrados a la Corte Suprema de Justicia y el Jefe del Ministerio Público. La USAC, la URL y ASIES reconocen la existencia de críticas y legítimas dudas alrededor de estas instancias, especialmente en lo concerniente a la participación de las universidades públicas y privadas del país, así como del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala.

En tal sentido, son comprensibles las propuestas que pretenden excluir a dichas instituciones de las comisiones referidas, tanto por razón de una legítima preocupación por proteger la academia y la institución gremial de intereses extraños, como para asegurar que las instancias diseñadas para el efecto cumplan con su responsabilidad. En esta línea de argumentación se plantea concentrar la totalidad del proceso en el Consejo de la Carrera Judicial o en el Congreso de la República, o en ambos.

Sin embargo, a pesar de lo expresado, es intención de las instancias académicas que propusieron la iniciativa, que el desarrollo de reformas constitucionales se produzca al tenor de la madurez histórica, política y democrática de las instituciones y de la sociedad, por lo cual se considera que la actual propuesta avanza, si bien no todo el trayecto anhelado por algunos, si en el camino correcto y viable y que las comisiones de postulación deben mantenerse para los casos de la Corte Suprema de Justicia y del Ministerio Público..

3. **Normas constitucionales y legislación ordinaria:** Existen diversos aspectos relacionados con los temas contenidos en la iniciativa 4387 propuestos por los ponentes en las diversas audiencias en los cuales USAC, URL y ASIES están de acuerdo.

Sin embargo, por razones técnico-jurídicas o de diseño constitucional, insistimos en excluirlos del ámbito constitucional y desarrollarlos en normativas de carácter ordinario. Los más recurrentes son: Policía Nacional Civil, su fortalecimiento, institucionalización y profesionalización, así como la creación de la policías de investigación científica; la asistencia legal gratuita; el contenido de las carreras judiciales, fiscales y de defensa pública.

Al inicio de este proceso, las instancias académicas que suscribimos la presente ponencia, consideramos previamente un ámbito de reformas constitucionales mucho mayor del que al final propusimos. Entre estas consideraciones están varios de los elementos que se han referido en los numerales anteriores. Sin embargo, y a pesar de valorar muchos de ellos, seguimos sosteniendo la necesidad de mantener esta propuesta de reforma constitucional acotada a los ámbitos que la iniciativa 4387 contempla. Rebasar estos límites afectaría la viabilidad política de la reforma constitucional que urgentemente se necesita para fortalecer los sistemas de seguridad y justicia y poder enfrentar la impunidad con la inmediatez que la sociedad guatemalteca demanda y la democracia requiere.

La magnitud de la radicalidad de algunas de las propuestas, término utilizado en su sentido literal sin ningún sesgo peyorativo, llega hasta el punto que hay quienes prácticamente plantean la refundación del Estado, vía convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, pretensión legítima, pero, a nuestro juicio, absolutamente impertinente en las actuales condiciones políticas del país y que, sin duda, rebasan el contenido de la iniciativa 4387.

En su conjunto, todas estas propuestas no se refieren a la materia en discusión y, por consiguiente, no pueden ser consideradas por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales en la opinión que al respecto rinda ante el Pleno. Son, en esencia, contenidos de otra u otras reformas constitucionales y requieren de la presentación de nuevas iniciativas.

Escapan, por lo tanto, a la competencia que la Comisión tiene en relación al mandato que le corresponde respecto de la iniciativa 4387.

No obstante, ratificamos que algunas de ellas, siempre que no rebasen el techo ideológico constitucional, abonan al debate que deberá seguirse en el país, para que nuestro pacto social se adapte y buscando la perfectibilidad de nuestro Estado constitucional democrático de derecho al mismo tiempo aporte a los cambios que sean necesarios, como lo preceptúan los Acuerdos de Paz, y un Estado capaz de cumplir con su fin supremo: realizar el bien común.

c) Los aspectos que plantean alguna (s) diferencia (s) específica (s), que modifican o amplían su contenido.

Lo que tienen en común estas propuestas es que coinciden en la materia que la iniciativa 4387 plantea modificar, pero se pronuncian por modificaciones distintas, casi siempre dirigidas a alcanzar una mayor profundidad en los cambios pretendidos, pero respetando el acotamiento que la iniciativa tiene. En estos casos, los ponentes se expresan inconformes con la misma, no por estar necesariamente en contra de su contenido, sino que por la supuesta insuficiencia del mismo.

A nuestro juicio, estos aportes resultan no sólo pertinentes, sino que pueden enriquecer la propuesta originaria, dependiendo del criterio que prive en el Honorable Congreso. Particularmente, nos pronunciamos por valorar como positivos los aportes que a continuación referimos.

- Se valora y recoge la opinión de precisar la integración del Consejo de la Carrera Judicial (Artículo 209), debido a que permite mayor claridad en su composición. Por tal razón, se sugiere que se indique que el Consejo de la Carrera Judicial estaría integrado por:
 - Un miembro titular y suplente que represente al Pleno de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia,
 - Un miembro titular y suplente de la Asamblea General de Magistrados de las Salas de la Corte de Apelaciones y otros tribunales de la misma categoría,
 - Un miembro titular y suplente de la Asamblea General de Jueces de Primera Instancia,
 - Un miembro titular y suplente de la Asamblea de Jueces de Paz;
 - Un miembro titular y un suplente nombrados por la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,

- Un miembro titular y un suplente designados por los decanos de las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades privadas del país.
 - Un miembro titular y un suplente designados por la Asamblea del Colegio de Abogados.
- Se reconoce la importancia de que la Corte Suprema de Justicia se integre, de preferencia, por profesionales del derecho que se hayan desempeñado como magistrados de las Salas de la Corte de Apelaciones y de otros tribunales de la misma categoría, por la experiencia adquirida en la judicatura (Artículo 215). Sin embargo, se estima que este criterio debe incluirse en la Ley de Comisiones de Postulación, para que sean los comisionados quienes ponderen este aspecto al momento de integrar la nómina a presentar al Congreso de la República.
 - Se considera conveniente eliminar del artículo 215, último párrafo de la propuesta, la frase “renovándose cada cinco años, seis o siete de ellos según corresponda”, por considerar que se presta a confusión. La claridad que requiere el texto constitucional sobre el método de sustitución progresivo de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia se encuentra contenida en el artículo transitorio, que marca la secuencia de sustitución en el tiempo.
 - En cuanto a 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 (Artículo 217), se considera conveniente que sea la Ley de la Carrera Judicial la que establezca el procedimiento, el ente encargado de realizar la misma y el órgano encargado de valorar y renovar los nombramientos. Esto permite mayor flexibilidad normativa, necesaria para la adecuación de las disposiciones legales a la dinámica jurídico - social, política y administrativa de la realidad guatemalteca.
 - Con respecto a la inserción dentro del texto constitucional de la Policía Nacional Civil, se reitera el interés primario de su inclusión en la normativa constitucional, para evitar las constantes variaciones que ha sufrido su cuerpo normativo ordinario, respondiendo a las tendencias de los diversos gobiernos de turno, lo cual no garantiza la estabilidad de su integración y funcionalidad. El rango constitucional de la PNC también abonaría al espíritu de los Acuerdos de Paz donde se establece la necesidad de diferenciar entre la seguridad interna y la externa. El lugar donde se ubique esta normativa en el articulado constitucional no es lo fundamental.
 - En lo relacionado a la propuesta de reforma al artículo 251, relativo al Ministerio Público, se considera que para garantizar mayor permanencia y estabilidad en el cargo del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, éste sea electo por el Congreso de la República, de una nómina de seis candidatos propuesta por una Comisión de

postulación, integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside, el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, un designado de los Decanos de las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades privadas del País, el presidente de la Junta Directiva y el presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, con el voto favorable de por lo menos las dos terceras partes del total de diputados, según lo dispuesto en La Ley de Comisiones de Postulación. Asimismo, consideramos adecuado y coherente que sea el Congreso de la República el que pueda removerlo por causa justificada en ley.

d) Los aportes que son completamente opuestos (desacuerdos absolutos o contradictorios).

En este agrupamiento encontramos las oposiciones explícitas, las cuales descalifican por completo la iniciativa 4387.

Aclaremos, una vez más, que en esta clasificación obviamos referir las conclusiones que aparecen en la mayoría de las ponencias, que plantean su oposición a la aprobación de las reformas propuestas, por las razones que hemos expresado anteriormente.

En este rubro de los aportes completamente opuestos a la propuesta encontramos las siguientes posiciones:

1. **Asamblea Nacional Constituyente y reforma total:** tanto en el texto de la ponencia como en otros espacios públicos, la FLACSO ha manifestado su pleno desacuerdo con la propuesta 4387 por considerarla “limitada” en su contenido, propósitos y alcances. Sin embargo, considera la necesidad de cambiar para mejorar, por lo que recomienda y se suma al interés de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente que, como en 1945 o en 1985 pero con otras condiciones políticas, reforme total e integralmente la institucionalidad del Estado de cara a su democratización y fortalecimiento.

Nuestra opinión, como parte de la Academia nacional, es que cualquier texto de reforma jurídica es una apuesta política en base a las condiciones y capacidad de los actores interesados. En ese sentido y después de la lección aprendida con las inconclusas reformas derivadas de los Acuerdos de Paz, consideramos que los temas de seguridad y justicia son los que lógicamente y secuencialmente en las actuales condiciones, pueden convocar a la unidad y compromiso nacional, para su ratificación popular tal y como lo afirman las instituciones académicas y sociales expertas en dichas materias.

2. **Pro-Reforma y cambio total:** varias instituciones que en su oportunidad respaldaron la propuesta de reforma constitucional conocida como Pro-reforma, se hicieron presentes

con importantes ponencias en las audiencias públicas relacionadas con la iniciativa 4387. Con propósitos distintos, pero argumentos comunes, también manifestaron que los avances en seguridad y justicia sólo serán el resultado de una transformación total y de fondo del conjunto de la institucionalidad pública, cambio que se refleja en la propuesta de Pro-reforma.

Aunque la misma ya fue ampliamente conocida y debatida por la sociedad y los diputados al Congreso de la República, obteniendo un voto desfavorable de estos últimos, es importante recalcar, independientemente del contenido, que son las condiciones políticas las que desencadenan la profundidad de los cambios y, en ese sentido, estamos seguros que la propuesta 4387 es coherente con dicha premisa y el momento histórico que vive la sociedad guatemalteca.

Por nuestra parte, nos pronunciamos porque el informe de esa Comisión no tome en cuenta las propuestas referidas en los dos numerales anteriores.

V. Conclusiones

- a) Nos parece que se ha hecho evidente que sin reformas constitucionales adecuadas no podrá realmente fortalecerse los sistemas de seguridad y justicia, para estar en condiciones de derrotar los fenómenos perversos de la corrupción y la impunidad prevalecientes. Por consiguiente, la alternativa que se plantea es hacer sólo las modificaciones que son viables en la realidad socio política actual ó posponer estas reformas hasta que existan condiciones para lograr la viabilidad de reformas “más profundas”. Esta última opción, a nuestro juicio, manifiesta una posición maximalista, cuyo efecto sería paralizar el proceso de modificación constitucional que vaya permitiendo, a través de un proceso de desarrollo, el logro de los objetivos que perseguimos. La viabilidad se construye, no es un estado en abstracto.
- b) La petición que aparece mayoritariamente en las ponencias presentadas en las diversas audiencias referida a que la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales rinda un informe negativo sobre la iniciativa de reforma constitucional 4387, en general no son coherentes con los elementos que expresan, por tres razones fundamentales, que a continuación enumeramos.

Primero, porque suelen hacer una valoración general positiva de la iniciativa. Segundo, porque frecuentemente están en favor de la reforma a la materia propuesta, pero tienen disidencias específicas, casi siempre vinculadas a la necesidad de una mayor

profundización. Esta inconformidad podría, si es conveniente, tomarse en cuenta para enriquecer el texto originario. Y tercero, porque la inconformidad que algunos plantean se basa en querer incluir aspectos que no son materia de la Iniciativa 4387, en cuyo caso no son objeto del presente debate, ni competencia de esa Comisión.

VI. Peticiones

En virtud de todo lo anteriormente argumentado, la USAC, URL y ASIÉS, a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, solicitamos:

- 1º Que se tenga por evacuada la presente audiencia;
- 2º Que en el informe que esa Comisión rinda al pleno del Honorable Congreso de la República recomiende: la aprobación de la iniciativa de reforma constitucional 4387;
- 3º Adicionar al contenido del informe sobre la iniciativa en discusión, los elementos que se consideren pertinentes y adecuados que han sido planteados en el presente ciclo de audiencias concedidas por esa Comisión, identificados en la literal “c de la presente exposición” (págs. 21, 22, 23, 24) “*Los aspectos que plantean alguna (s) diferencia (s) específica (s)*”, del numeral IV (*Los resultados de las audiencias evacuadas*) del presente documento.

Guatemala, 7 marzo del 2012.