

**JUSTICIA EN RIESGO:
Obstáculos a la Independencia Judicial en Guatemala**

Resumen Ejecutivo

La independencia judicial es uno de los pilares fundamentales de la democracia y el Estado de Derecho. Los estándares internacionales en materia de justicia y derechos humanos establecen que la independencia judicial es la mayor garantía para el respeto del debido proceso y el mecanismo idóneo para la protección de los derechos humanos¹. La independencia judicial debe entenderse como una garantía para proteger los derechos de los ciudadanos, y no como una prerrogativa de poder ilimitado para los jueces y magistrados. Por ello es importante que el Estado y la sociedad velen para que los funcionarios de justicia actúen con objetividad, imparcialidad e independencia, y que resuelvan con base en los hechos y la ley. Los jueces y magistrados deben estar libres de presiones indebidas, amenazas, intromisiones, chantajes o represalias por parte de cualquier autoridad o sector social que pretenda obstruir o manipular la justicia².

En Guatemala la independencia judicial y la autonomía del Organismo Judicial están reconocidas en la Constitución Política, sin embargo existen márgenes para la injerencia del poder político en el sistema judicial. La Constitución establece que el Congreso de la República debe nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las Cortes de Apelaciones para un período de cinco años; además el Congreso define el presupuesto anual del Organismo Judicial. La Constitución también le atribuye funciones administrativas a la CSJ lo cual limita el tiempo que los magistrados dedican a las tareas jurisdiccionales, además el control de los recursos puede ser utilizado de manera indebida para favorecer o perjudicar a los jueces. Este problema ha sido ampliamente discutido en Guatemala y se han presentado varias iniciativas para reformar la Constitución y otras iniciativas legales para fortalecer la independencia judicial, sin embargo estas propuestas no han prosperado debido a la falta de voluntad política del Congreso de la República.

En los últimos años, el sistema de justicia de Guatemala ha dado pasos importantes para la persecución penal de delitos de alto impacto, gracias al valioso trabajo del Ministerio Público y el apoyo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Los tribunales de justicia han

¹ CIDH. *Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Venezuela*. 2003, párr. 155.

² ONU, *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*. Resoluciones 40/32 y 40/146 de la Asamblea General 1985.



conocido casos corrupción y de graves violaciones a los derechos humanos sin precedentes en la historia del país, como el caso *La Línea*, *Cooptación del Estado*, *IGSS-PISA*, *Plazas Fantasma en el Congreso*; así como los casos de *genocidio*, *Sepur Zarco*, *Creompaz* y *Molina Theissen*. Muchos de los implicados en estos casos son funcionarios, empresarios y ex militares poderosos que buscan por todos los medios retrasar los procesos judiciales y obstruir la justicia. Los jueces y jueces que conocen estos casos enfrentan grandes presiones y riesgos, y constantemente sufren hostigamientos, amenazas, denuncias infundadas o campañas de desprestigio por parte de grupos de poder que buscan mantener la corrupción y la impunidad por crímenes del pasado y el presente.

En este informe se examina la situación de la independencia judicial en Guatemala con base en los estándares internacionales en materia de justicia y derechos humanos, y también los riesgos que enfrentan los jueces y magistrados íntegros que conocen casos de alto impacto. La independencia judicial se analiza en tres niveles: independencia estructural, interna y externa. La independencia estructural se refiere al marco normativo, la organización institucional y autonomía financiera para que funcione el Poder Judicial sin interferencia de otros poderes del Estado. La independencia interna se refiere a las condiciones que permiten a los jueces y magistrados ejercer la judicatura de forma imparcial y prevenir injerencias indebidas provenientes de las propias autoridades del poder judicial. La independencia externa corresponde a las medidas que adopta el Estado para prevenir y proteger a los funcionarios de justicia de amenazas o ataques, y para combatir la corrupción.

El Observatorio de Independencia Judicial está integrado por Impunity Watch, el Instituto de la Judicatura y la Plataforma Internacional contra la Impunidad; su propósito de monitorear y transparentar las condiciones en que se desarrolla la función jurisdiccional. La investigación para este informe se realizó durante ocho meses (marzo – octubre 2017) con base en una metodología que comprende indicadores cuantitativos y cualitativos para medir el nivel de cumplimiento de los estándares internacionales. Para esta investigación se realizaron 27 entrevistas a jueces, abogados y funcionarios de justicia; siete grupos focales con jueces de las regiones de Alta Verapaz, Guatemala, Quetzaltenango, Petén, Suchitepéquez, Sacatepéquez y Zacapa; y una encuesta con 83 jueces y magistrados con base en el cuestionario sobre independencia de jueces elaborado por la Red Europea de Consejos de Justicia. Además se realizaron 11 solicitudes de información pública al Organismo Judicial, el Ministerio Público y otras instituciones; se revisó el marco normativo nacional a la luz de los estándares internacionales, y se consultaron otros estudios previos sobre el tema. Para realizar el trabajo de campo y acceder a la información oficial se contó con la valiosa colaboración del Consejo de la Carrera Judicial y la Escuela de Estudios Judiciales.

En la investigación se identificaron importantes avances en materia de independencia judicial. En primer lugar, gracias a la valentía de jueces y magistrados independientes, por primera vez en la historia del país el sistema de justicia ha procesado a personas poderosas como el ex Presidente de la República, la ex Vicepresidenta, ministros, diputados, magistrados de la CSJ; así como a empresarios y ex militares

de alto rango involucrados en casos de corrupción y justicia transicional. Otro avance positivo es el incremento de la participación de las mujeres en la justicia, actualmente el 42% de las juezas y magistradas son mujeres, y tienen representación en todos los niveles de la organización judicial. Además, Ley de Carrera Judicial y la integración del Consejo de la Carrera Judicial representan una importante oportunidad para fortalecer los procesos de selección, profesionalización y evaluación de los jueces y magistrados.

Sin embargo, persisten problemas normativos, institucionales y prácticas que limitan la independencia judicial. Existen injerencias internas indebidas que inciden en las resoluciones judiciales; presiones y amenazas de grupos de poder que ponen en riesgo la vida y la integridad de los jueces y magistrados; y prácticas de corrupción judicial que contribuyen a la impunidad. A continuación se presenta una breve síntesis de los principales hallazgos de la investigación y los obstáculos a la independencia judicial:

Independencia estructural

Como se señaló antes, la Constitución Política de la República permite la intromisión del Poder Legislativo en la justicia ya que el Congreso debe nombrar a los magistrados de la CSJ y las Cortes de Apelaciones para un período de cinco años. Esto provoca que la elección de los altos cargos de la justicia dependa de negociaciones políticas en las comisiones de postulación y el Congreso de la República. Otra deficiencia es la atribución de funciones administrativas a la CSJ y el Presidente del OJ, lo cual contribuye a mantener una organización jerárquica y autoritaria que limita la independencia judicial y posibilita el control sobre las decisiones judiciales a través de medidas administrativas.

En cuanto a la autonomía presupuestaria, la asignación constitucional del 2% del presupuesto general de ingresos y egresos de la nación es insuficiente para garantizar la independencia del OJ, pues obliga a la CSJ a negociar el presupuesto con el Organismo Ejecutivo y Legislativo. Guatemala es uno de los países de América Latina que menos invierte en justicia, con una inversión per cápita de 19 dólares frente al promedio de la región que es de 30 dólares per cápita, y tiene una tasa de apenas 6 jueces por cada 100,000 habitantes. El bajo presupuesto del OJ impide ampliar los servicios de justicia y limita la plena implementación del Plan Estratégico Quinquenal 2016-2020 del OJ. Esto redundará en una sobrecarga excesiva de trabajo para los órganos judiciales, provocando demoras en la administración de justicia en perjuicio de la población.

En materia de transparencia ha habido importantes mejoras, la página web del OJ contiene información actualizada y ha sido calificada positivamente por la unidad de acceso a la información de la Procuraduría de los Derechos Humanos. Además, desde el presente año se publican las convocatorias para plazas de jueces y magistrados en la página web. Sin embargo, hace falta transparentar de mejor forma la ejecución del gasto público y se deben publicar los nombramientos de jueces para que la ciudadanía pueda auditar estos procesos.

Independencia interna

La asignación de funciones administrativas a la Corte Suprema de Justicia y al Presidente del Organismo Judicial propicia una organización jerárquica y vertical contraria al modelo del Estado Democrático de Derecho. Esto abre la posibilidad para que las autoridades del Poder Judicial puedan utilizar de manera arbitraria el sistema de evaluación de desempeño, el régimen disciplinario, los ascensos y traslados de jueces y la asignación de recursos como mecanismos para incidir en las resoluciones judiciales.

En todos los grupos focales los participantes manifestaron haber conocido situaciones en las que autoridades del OJ han intentado influir en las decisiones judiciales. En la encuesta el 14% manifestó haber recibido presiones internas de otros órganos del Poder Judicial. Esto ocurre generalmente en casos en donde están involucrados familiares, amigos, políticos o “persona poderosas”. El caso más ilustrativo es el de la magistrada Blanca Stalling, quien intentó presionar al Juez Carlos Giovanni Ruano para que beneficiara a su hijo con una medida sustitutiva en un caso de corrupción.

En cuanto al sistema de evaluación de desempeño de los jueces, se identificó que éste no cumple con los parámetros de objetividad y transparencia que establecen los estándares internacionales, lo cual da margen para que se apliquen las evaluaciones de manera discrecional. Muchos jueces perciben que el sistema de evaluación no es objetivo y se utiliza de manera arbitraria para beneficiar o perjudicar a determinados jueces. En este sentido, la evaluación de desempeño en lugar de ser un instrumento objetivo para medir la responsabilidad y la eficiencia de las jueces, muchas veces se utiliza como herramienta para premiar o castigar a los jueces.

El régimen disciplinario es selectivo y poco eficiente. En los últimos tres años, la Junta de Disciplina Judicial recibió 2,304 denuncias contra jueces, de las cuales únicamente el 5% fueron tramitadas y resueltas, el 82% fueron desestimadas desde el inicio, y el 13% se encuentran en trámite. Varios jueces señalaron que la Supervisión General de Tribunales actúa de manera arbitraria y responde a las instrucciones de las autoridades del OJ. En la encuesta el 26% de jueces señaló que han sido amenazados con medidas disciplinarias o administrativas por el modo en que han resuelto un asunto.

Así mismo, en muchas ocasiones, los traslados de jueces no han sido fundamentados por razones de servicio, sino como represalia por actuaciones o decisiones judiciales contrarios a los intereses de las autoridades superiores. Debido a la notoria ilegalidad de algunos de estos traslados, la Corte de Constitucionalidad los ha revertido en protección de la independencia judicial. Por último, el sistema de asignación de personal y recursos es deficiente, lo cual entorpece el buen funcionamiento de la administración de justicia. En algunos casos la asignación de recursos es utilizada como mecanismo de presión para premiar o perjudicar a los jueces.

Independencia externa

En cuanto a la independencia externa, en la investigación se encontró que varios jueces sufren amenazas y hostigamiento por sus resoluciones independientes, particularmente los jueces de los tribunales de Mayor Riesgos y los jueces que se encuentran en localidades donde operan grandes bandas del crimen organizado como Izabal, Petén, Santa Rosa, Jutiapa y Zacapa. En los grupos focales, los participantes señalaron que han recibido presiones indebidas por parte de diputados, alcaldes, militares, empresarios, medios de comunicación y otros actores locales con el propósito de influir en un determinado caso. El 20% manifestó haber recibido llamadas de autoridades políticas de su localidad para resolver determinado caso.

En muchas ocasiones los diputados presionan a los jueces y magistrados de su distrito a cambio de elegirlos como magistrados para la CSJ o las Cortes de Apelaciones. En los grupos focales el 11% de los participantes señalaron haber recibido presiones indebidas de diputados. El ejemplo más claro de la injerencia de los congresistas, es el del diputado Gudy Rivera, quien le ofreció a la Magistrada Claudia Escobar re-elegirla como magistrada de la Corte de Apelaciones a cambio de otorgar un amparo a favor de la ex Presidenta Roxana Baldetti.

Durante la investigación se obtuvo información de que en algunas áreas del país operan redes de corrupción en la cual se coluden abogados, jueces, fiscales y otros actores locales para cooptar la justicia. Estos grupos lucran con la justicia y negocian las resoluciones judiciales. Los abogados y los funcionarios que participan en estas redes reclutan o neutralizan a otros funcionarios judiciales a través de sobornos o prebendas. Los funcionarios que no se alinean a estas estructuras criminales sufren intimidaciones, amenazas o incluso atentados contra su vida. Un ejemplo de ello, son los atentados contra la vida de fiscales en Escuintla y Jutiapa en 2016 y 2017.

Esta situación se agrava por la falta de políticas institucionales adecuadas para proteger la vida y la integridad de los jueces y magistrados. Si bien, el Organismo Judicial ha hecho esfuerzos para mejorar la seguridad de los jueces, éstos han sido insuficientes para lograr una protección verdaderamente efectiva. Sobre este punto, los operadores de justicia manifestaron preocupación por las precarias condiciones de seguridad en las instalaciones judiciales, lo cual pone en riesgo la vida y la integridad de los funcionarios. En varios lugares los jueces de paz y de primera instancia han sido evacuados de emergencia por incidentes violentos incitados por líderes locales de grupos de presión. Esta situación se ha dado tras emitirse una decisión judicial o se ejecuta una orden judicial. En algunos casos, las propias sedes de los tribunales han tenido que ser reubicadas en forma definitiva por la imposibilidad de garantizar la seguridad.

Asimismo, se observa con preocupación la falta de investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de delitos cometidos contra jueces. En este sentido se advierte que de 54 denuncias

interpuestas por los jueces en los últimos tres años en la Unidad de Delitos contra Operadores de Justicia del Ministerio Público, solamente dos casos han concluido en sentencia.

La falta de mecanismos efectivos de seguridad y protección para los jueces y la impunidad de los delitos cometidos en su contra violan las obligaciones del Estado de Guatemala para garantizar la imparcialidad e independencia judicial, como lo establece la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por otra parte, la corrupción representa una grave amenaza a la independencia judicial. En la encuesta, el 44.57% percibe que algunos jueces han recibido sobornos para resolver un caso de una manera determinada. En varias entrevistas se indicó que en las redes de corrupción participan jueces, auxiliares judiciales, abogados y fiscales que incluso han llegado a controlar la administración de justicia en ciertas localidades. La corrupción atentan contra la garantía de todo individuo de tener acceso a un juez independiente e imparcial, y permite que grupos de poder y redes criminales intenten controlar el Poder Judicial.

Finalmente, es importante destacar que Guatemala se encuentra un momento decisivo para fortalecer los avances en la justicia. En este marco, vemos de manera positiva la aprobación de la Ley de Carrera Judicial y la integración del Consejo de Carrera Judicial, y se debe velar por su adecuada implementación para garantizar a la población a una justicia pronta, imparcial e independiente. En tal sentido exhortamos a los actuales miembros del Consejo de la Carrera Judicial que abran un proceso amplio y transparente de discusión para la reglamentación de la ley y la integración de los otros órganos, y velar para que se adecuen a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

La transformación profunda del sistema de justicia requiere de cambios constitucionales que fueron en su momento presentados por los tres Organismos del Estado, bajo el impulso de la secretaria técnica conformada por Ministerio Público, Oficina del Procurador de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Dicho propuesta de reformas constitucionales quedó paralizada en el Congreso de la República, y exhortamos a los diputados a que se retome de manera seria la discusión de las reformas al sector justicia. Del avance y consolidación de estas reformas depende en gran medida el éxito en la lucha contra la impunidad estructural en el sistema de justicia.

El informe completo se encuentra disponible en:

www.independenciajudicial.org

www.impunitywatch.org