

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**“INCIDENCIA DE LOS CENTROS DE PENSAMIENTO PARA INFLUIR EN EL
DISEÑO Y EVALUACIÓN DE REFORMAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN
GUATEMALA”**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LICENCIADA CLAUDIA CATERINA MASELLI LOAIZA

Previo a conferírsele el grado académico de

**MAESTRA EN CIENCIAS EN ANÁLISIS ESTRATÉGICO, SEGURIDAD Y
GEOPOLÍTICA**

Guatemala, septiembre de 2021

RECTOR EN FUNCIONES

M.A. Pablo Ernesto Oliva Soto

SECRETARIA GENERAL

Doctor Gustavo Enrique Taracena Gil

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangeló Rivera Contreras
VOCAL I	Licenciado Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL II:	Maestra Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume
VOCAL III:	Licenciada Meylin Valeria Montufar Esquiná
VOCAL IV:	Bachiller Karla María Morales Divas
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

CONSEJO ACADÉMICO DE POSTGRADO

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangeló Rivera Contreras
COORDINADOR:	Doctor Pablo Daniel Rangel Romero
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

DEPARTAMENTO DE POSTGRADO

Doctor Pablo Daniel Rangel Romero

ASESOR DE TESIS

Doctor Edwin Jahir Dabroy Araujo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ LA LECTURA Y DEFENSA DE TESIS

COORDINADOR: Doctor Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADORA: Maestra Nora Lizeth Galvez García
EXAMINADORA: Maestra Ana Lucía Ramazzini Morales
EXAMINADOR: Maestro Juan Francisco Solórzano Foppa

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR: Maestro Mike Hangel Rivera Contreras
SECRETARIA: Maestra Ana Nineth Burgos Méndez
COORDINADOR: Doctor Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADORA: Maestra Nora Lizeth Galvez García
EXAMINADORA: Maestra Ana Lucía Ramazzini Morales
EXAMINADOR: Maestro Juan Francisco Solórzano Foppa

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis.
(Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de
Ciencia Política)

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, primero de septiembre del año dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de Tesis presentada por la Licenciada Claudia Caterina Maselli Loaiza Carnet 201390349, titulada "Incidencia de los centros de pensamiento para influir en el diseño y evaluación de reformas del sistema de justicia en Guatemala".

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"




Msc. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

CONSTANCIA DE CORRECCIONES DE LA LECTURA Y DEFENSA DE TESIS

En la Ciudad de Guatemala, el día miércoles once de agosto del año dos mil veintiuno, se realizó la Lectura y Defensa de Tesis de la Licenciada Claudia Caterina Maselli Loaiza, Registro académico 201390349, titulada "Incidencia de los centros de pensamiento para influir en el diseño y evaluación de reformas del sistema de justicia en Guatemala" la cual presentó como requisito previo a optar al Grado Académico de Maestra en Análisis Estratégico, Seguridad y Geopolítica, ante el Tribunal designado. En tal sentido, los Infrascritos miembros del Tribunal Examinador, habiendo verificado que efectivamente se incorporaron las observaciones y correcciones al trabajo mencionado, consideran que el mismo contiene las cualidades y calidades necesarias para un trabajo de tesis del grado de Maestría, por lo cual emiten dictamen de **aprobado**.



Msc. Ana Lucía Ramazzini Morales

Vocal I


Cecilia Gálvez García
Profesora Universitaria
USAC

Msc. Nora Lizeth Gálvez García

Presidenta



MA. Juan Francisco Solórzano Foppa

Vocal II

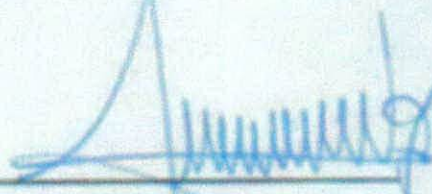
CONSTANCIA DE LECTURA Y DEFENSA DE TESIS

En la Ciudad de Guatemala, el día martes once de mayo del año dos mil veintiuno, se realizó la Lectura y Defensa de Tesis de la Licenciada Claudia Caterina Maselli Loaiza, Registro académico 201390349, titulada "Incidencia de los centros de pensamiento para influir en el diseño y evaluación de reformas del sistema de justicia en Guatemala" la cual presentó como requisito previo a optar al Grado Académico de Maestra en Análisis Estratégico, Geopolítica y Seguridad, ante el Tribunal designado. En tal sentido, los Infrascritos miembros del Tribunal Examinador, habiendo escuchado y evaluado el informe de investigación de la sustentante, consideran que el mismo contiene las cualidades y calidades necesarias para un trabajo de tesis, sin embargo, deberá atender e incorporar las observaciones sugeridas por el tribunal previo a ser aprobada.



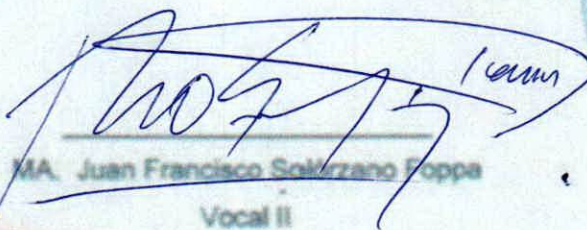
Msc. Ana Lucía Ramazzini Morales

Vocal I



Msc. Nora Lizeth Gálvez García

Presidenta



MA. Juan Francisco Solórzano Foppa

Vocal II

Guatemala, 15 de marzo de 2021.

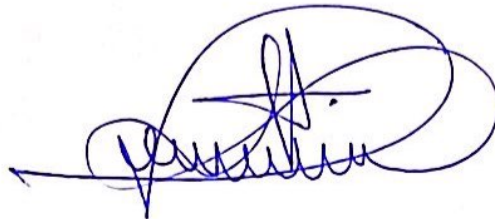
Señor
Mike Rivera
Director de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente. -

Estimado señor Director, reciba un cordial y grato saludo. De la manera más atenta me permito a usted informar que la estudiante de la maestría en Análisis Estratégico, Seguridad y Geopolítica, Claudia Caterina Maselli Loaiza, quien se identifica con carné 201390349 ha culminado su trabajo de tesis de maestría bajo el título *"Incidencia de los centros de pensamiento para influir en el diseño y evaluación de reformas del sistema de justicia en Guatemala"*.

Es importante señalar que el trabajo de la estudiante Maselli Loaiza se convierte en un insumo valioso para la discusión del papel estratégico de los centros de pensamiento en la región, específicamente bajo el tema de justicia, por lo que considero que llena los requisitos necesarios teóricos y metodológicos que le permitan continuar con el procedimiento pertinente de evaluación.

Por lo anterior, me permito suscribir la presente, quedando atento a cualquier consulta al respecto.

Cordialmente,



Dr. Edwin Jahir Dabroy Araujo
No. personal 20061006
DPI 1606-87969-0101

DEDICATORIA

A Dios por la vida y todas sus bendiciones,

poniendo en mi camino a personas hermosas

en la familia y

en los ámbitos personal, profesional, laboral y académico.

Gracias a todos y todas, a quienes dedico esta invitación a

continuar preparándonos para ser ciudadanos y ciudadanas

responsables y activos.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I - Aspectos metodológicos	10
1.1. Contexto	10
1.2. Planteamiento del problema	11
1.3. Justificación de la investigación	12
1.4. Objetivos	13
1.4.1. Objetivo general	13
1.4.2. Objetivos específicos	13
1.5. Metodología de la investigación	13
CAPÍTULO II - Centros de pensamiento	17
2.1. Características	18
2.2. Generaciones de los centros de pensamiento	22
2.3. Surgimiento de los centros de pensamiento en América Latina	24
2.4. Cantidad de centros de pensamiento en el mundo	26
2.5. Tipos de centros de pensamiento	27
2.6. Influencia de los centros de pensamiento en el fortalecimiento de la democracia	29
2.7. Centros de pensamiento en Guatemala	35
2.8. Centros de pensamiento en Guatemala que investigan temas de justicia	39
2.9. Financiamiento de los centros de pensamiento	45
2.10. Centros de pensamiento en Guatemala objeto del estudio	50
CAPÍTULO III – El Poder Judicial	53
3.1. El Estado	54
3.2. El Poder	56
3.3. Separación de poderes	62
3.4. Estado de Derecho y el Poder Judicial	67
3.5. Los profesionales que integran el sistema de justicia en Guatemala	78

3.6. Independencia judicial.....	85
3.7. La política y los sistemas de justicia.....	92
3.8. La independencia judicial como un eje de la reforma del sistema de justicia....	96
3.9. Impulso a las reformas judiciales como democratización institucional	98
3.10. Instituciones que conforman el sistema de justicia y los intentos de reforma en Guatemala	101
3.11. Garantías para proteger la independencia judicial.....	103
3.11.1. Garantía a un adecuado proceso de nombramiento	104
3.11.2. Garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo.....	108
3.11.3. Garantía contra presiones externas.....	113
CAPÍTULO IV – Los centros de pensamiento en Guatemala y su influencia en la reforma judicial	122
4.1. Antecedentes y resultados de la reforma judicial en Guatemala desde una visión sistémica del sector justicia.....	123
4.2. Metodologías utilizadas para la investigación, incidencia y aportes de los centros de pensamiento de Guatemala a la reforma judicial	135
4.2.1. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala .	136
4.2.2. Fundación Myrna Mack	137
4.2.3. Asociación de Investigación y Estudios Sociales	138
4.2.4. Universidad de San Carlos de Guatemala	139
4.2.5. Universidad Rafael Landívar	140
4.2.6. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales	142
4.3. Deudas pendientes de la reforma judicial desde el objetivo de fortalecimiento de la independencia judicial.....	148
4.4. Elementos a considerar en una hoja de ruta de prospectiva estratégica para la innovación en las propuestas de reforma judicial	150
4.4.1. Proceso de nombramiento	150
4.4.2. Estabilidad en el cargo	151

4.4.3. Presiones externas	152
4.5. Oportunidades de los centros de pensamiento	152
CAPÍTULO V – Hacia la construcción de un modelo de planeación prospectiva y estratégica para incidir en reformas de justicia desde los centros de pensamiento	155
CONCLUSIONES	177
REFERENCIAS	188
ANEXOS	203
Anexo 1 - Listado de personas entrevistadas	203

INDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figuras

Figura 1 - Cantidad de centros de pensamiento por país comparado con el índice de satisfacción con la democracia más alto entre 1997-2013	33
Figura 2 - Cantidad de centros de pensamiento comparado con el índice de aprobación de gobierno	32
Figura 3 - Distribución de jueces y magistrados por género.....	80
Figura 4 - Distribución de fiscales por género en el Ministerio Público, por año.....	81
Figura 5 - Distribución de defensores públicos por género, por año.....	82
Figura 6 - Diseño institucional e interpretación constitucional: poder e independencia de justicia y protección de la garantía del debido proceso (traducción propia).....	88
Figura 7 - Independencia judicial de iure en América Latina.....	89
Figura 8 - Confianza latinoamericana en el poder judicial.....	100
Figura 9 - Procedimiento disciplinario del régimen de carrera judicial.....	112
Figura 10 - Modalidad de formación permanente empleada para capacitar a los operadores y auxiliares de justicia, por año.....	116

Tablas

Tabla 1 - Esquema de descripción y productos de centros de pensamiento.....	20
Tabla 2 - Generaciones de evolución de los centros de pensamiento.....	23
Tabla 3 - Países con mayor cantidad de centros de pensamiento comparado con los índices de satisfacción de la democracia y la aprobación del respectivo gobierno.....	27
Tabla 4 - Tipos de centros de pensamiento.....	28
Tabla 5 - Centros de pensamiento guatemaltecos que se listan en la encuesta <i>Global Go To Think Tank Index Report</i> de la Universidad de Pennsylvania.....	36
Tabla 6 - Descripción de funciones que desempeñan los centros de pensamiento.....	38
Tabla 7 - Centros de pensamiento en Guatemala que incluyen en sus agendas de investigación el tema de justicia.....	39
Tabla 8 - Posibles entidades que realizan funciones de centros de pensamiento en Guatemala	41

Tabla 9	- Cuadro de cotejo de funciones de centros de pensamiento que cumplen entidades en Guatemala	43
Tabla 10	- Componentes básicos de la teoría de separación de poderes.....	65
Tabla 11	- Cobertura de principales operadores de justicia por cada 100mil habitantes	79
Tabla 12	- Índice de Independencia Judicial De Facto en América Latina de acuerdo con el Reporte de Derechos Humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos	90
Tabla 13	- Instituciones del Sistema de Justicia.....	101
Tabla 14	- Análisis del Pacto Colectivo 2018-2020 del Organismo Judicial.....	114
Tabla 15	- Programa de formación inicial y continua.....	117
Tabla 16	- Amenazas o presiones que perciben los operadores de justicia.....	119
Tabla 17	- Experiencias de los centros de pensamiento en Guatemala.....	143
Tabla 18	- Elementos que caracterizan a los centros de pensamiento en Guatemala	157
Tabla 19	- Áreas de oportunidad para los centros de pensamiento en Guatemala	174

INTRODUCCIÓN

La democracia además de ser un régimen estatal, es sobre todo una forma de vida que necesita demócratas que nacen como sujetos titulares de derechos, pero requieren ser formados cívica y políticamente para lograr apropiarse y vivir los principios de la democracia y las obligaciones que conlleva también ser ciudadano. La investigación aportará a la formación que requiere la ciudadanía como actores de la democracia como sistema de gobierno que ha decidido para garantizar la dignidad e igualdad de las personas, de manera que vivan de forma libre, autodeterminada y bajo su propia responsabilidad, alcanzando el bien común.

La democracia necesita un Estado de derecho funcional que proteja al ciudadano, particularmente del mismo Estado, de manera que no se sobrepase en el poder que le ha sido atribuido al delegarle su soberanía o que sea perseguido y castigado en caso de su abuso o incumplimiento de sus funciones por medio de sus servidores públicos. Aunque tal declaración pareciera de sencillo cumplimiento por medio de un sistema de justicia, en el que en definitiva los jueces debiesen darle cumplimiento de forma independiente, la historia de Guatemala -incluso al haber declarado tales compromisos en los Acuerdos de Paz- relata que en los últimos años ha habido esfuerzos de reforma y fortalecimiento del sistema de justicia, por medio de logros en cuanto a mayor y mejores instalaciones judiciales, mayor cantidad de operadores de justicia, más desarrollo normativo, entre otros avances que los proyectos de modernización judicial han impulsado, pero la justicia sigue llegando tarde o no llega.

Por supuesto no es una labor que competa exclusivamente al poder judicial, pero finalmente, sí son los jueces los que cierran el ciclo de la administración de justicia, por lo que esta investigación está inspirada en que avancen las reformas necesarias, anotando que no todas pasan por las reformas constitucionales, sino hay abordajes que

pueden fortalecerse con la normativa vigente y cuya institucionalidad también requiere cumplir con el principio de rendición de cuentas, desde el sentido más amplio del derecho de acceso a la información pública, para incidir en la percepción ciudadana, de manera que se influya en fortalecer el sistema democrático, que según encuestas latinoamericanas ponen a Guatemala entre los países con más baja aceptación en la región del mismo.

Así que precisamente desde un enfoque de derechos desde los propios sujetos titulares, es donde descansa una nueva oportunidad para los centros de pensamiento a ser las voces ciudadanas que representen el sentir y las demandas para que el derecho de acceso a la justicia efectivamente sea garantizado; de manera que los centros de pensamiento, no solo pueden identificar para sus agendas de investigación nuevos instrumentos y marcos teóricos para este tipo de herramientas de levantamiento de expectativas ciudadanas, sino su conocimiento especializado los hace capaces de proponer hojas de ruta para su implementación dentro de la institucionalidad y normativa vigente, por lo que esta investigación pretende profundizar en los aportes de dichas entidades expertas que se han mantenido en el tiempo, y presentar una serie de propuestas para su fortalecimiento dada la recomposición que nuevos paradigmas se requieren frente al siglo XXI.

El presente informe de investigación se compone de cinco apartados que pretenden llevar al lector por una ruta de comprensión sobre la relevancia de los centros de pensamiento como actores organizados de la sociedad civil y su participación dentro de un entorno, que se ha limitado a los análisis y reflexiones jurídicas para abordar reformas del sistema de justicia, particularmente dedicado este trabajo al principio de independencia judicial. Así el primer capítulo, se refiere a explicar la parte metodológica de la investigación en la que se incluyen las preguntas que orientaron la misma y la oportunidad que favoreció crear un marco de entendimiento sobre el que hacer de los centros de pensamiento en Guatemala.

El segundo capítulo está orientado a caracterizar los centros de pensamiento en Guatemala, específicamente aquellos que se han dedicado a los temas de justicia y si, la cantidad de los mismos en un país, sería una preocupación para incidir en las propuestas

de reforma con calidad para las problemáticas jurídicas, destacando además que su solución no puede reservarse al estudio por medio del derecho y las ciencias jurídicas, pues no son solo problemas de abogados. También se destaca en este capítulo, la importancia de los centros de pensamiento en sus aportes para incidir en el diseño de políticas públicas, y en el presente caso de políticas judiciales, que permitirían por la vía administrativa impulsar o evaluar acciones encaminadas a la eficiencia y eficacia del servicio de prestación de justicia. Por el otro lado, mantener vigente la agenda pública y de propuesta sobre la importancia de garantizar el principio de independencia judicial desde la concepción de las funciones jurisdiccionales.

El tercer capítulo hace un recorrido por marcos teóricos en relación a la teoría del Estado, teoría de sistemas para enmarcar el campo de investigación en relación al ejercicio y separación del poder por medio de la institucionalidad responsable. Asimismo este capítulo refiere a la importancia del poder judicial dentro del Estado de derecho y por tanto la relevancia de conocer el perfil de quiénes serían los profesionales que integran el sistema de justicia. Aunque es importante destacar que el resultado de esta pregunta sería interesante responderla en términos cualitativos sobre lo que han tenido que sortear y prepararse para llegar como operadores de justicia (retos para culminar la educación básica y diversificada, posibilidad de dedicación a tiempo completo al estudio universitario o compartido con jornada laboral, costos para cursar la licenciatura, calidad educativa, retos para optar a la carrera judicial desde justicia de paz a juzgados de primera instancia, etcétera), únicamente se encuentra disponible datos cuantitativos en relación a los procesos administrativos y judiciales de las instituciones que conforman el sistema de justicia; datos que precisamente han sido sistematizados por centros de pensamiento, pues su disponibilidad no está accesible al ciudadano por medio de sistemas de información abiertos, ni como instituciones en lo individual y mucho menos integrada como sistema de justicia. También este capítulo lleva al lector a comprender el marco teórico sobre el principio de independencia judicial, no solo como una garantía del juez sino también del ciudadano, así como las reformas de justicia que se han

impulsado y la crítica a los mismos en cuanto a los costos que ha implicado, pero la poca capacidad de impulsarlas de manera estratégicamente planificada.

El capítulo cuarto presenta a los centros de pensamiento identificados como objeto de estudio, dada su especialización en temas de justicia y las deudas pendientes de la reforma judicial que podrían ser retomadas por medio de una hoja de ruta para avanzar en las necesarias reformas y acciones de fortalecimiento institucional, destacando en este apartado que para fortalecerse ante un entorno que se reformuló en el siglo XXI, se requiere también introducir nuevas metodologías para la investigación e incidencia, sumándose análisis desde otras disciplinas y con nuevos métodos para apoyo en acciones de incidencia de corto, mediano y largo plazo por medio de la prospectiva estratégica.

El quinto capítulo es el dedicado al análisis de resultados de la investigación frente a conocimientos especializados por medio de entrevistas que fueron realizadas a profesionales expertos en temas de justicia y que han tenido experiencia en los procesos de reforma del sistema de justicia, desde distintos ámbitos: la academia, los centros de pensamiento, la cooperación internacional.

Finalmente el apartado de conclusiones que pretende destacar las oportunidades de los centros de pensamiento para avanzar en definir nuevas metodologías de investigación e incidencia, poniendo especial foco de atención en los sujetos titulares de derecho, e incluso tal apartado plantea una nueva pregunta de investigación, comprendiendo que aún con el desarrollo de una hoja de ruta hacia la construcción de un modelo de planeación prospectiva y estratégica para incidir en reformas de justicia desde los centros de pensamiento, hay un marco desde la política que requiere ser abordado para comprender por qué los jueces resuelven como resuelven.

Dado que la crisis del sistema de justicia no solo es un problema jurídico, ni exclusivo de abogados, se ha incluido algunos apartados para facilitar referencias a aquellos investigadores y lectores interesados en temas de justicia, sin ser profesionales del derecho, con referencias de normativa que podrían ser de interés para comprender

los subsistemas del sistema de la carrera judicial, como son el de nombramientos, régimen disciplinario, salarios y prerrogativas, entre otros.

Capítulo I

Aspectos metodológicos

1.1. Contexto

El derecho humano de acceso a la justicia ha conllevado por décadas a inspirar procesos de reforma y modernización judicial, por supuesto en su concepción de garantía en el ejercicio del derecho, pero porque en definitiva las resoluciones judiciales emitidas dentro de la concepción de sistema de justicia, tienen efectos en el entorno jurídico, político y social del país, que deben legitimarse dentro del principio de separación de poderes. Han transcurrido varias décadas y millones de quetzales invertidos en la reforma judicial en Guatemala, cuyas intervenciones, algunas, han sido evaluadas en relación a sus efectos, sus costos y finalmente si han logrado la plena garantía del derecho de acceso a la justicia.

Algunas de estas evaluaciones de las intervenciones de reforma del sistema de justicia, con el apoyo financiero y asistencia técnica extranjera, han referido sobre limitaciones en cuanto al análisis estratégico para el efecto de las mismas, por lo que es válido continuar los cuestionamientos debido a qué, a pesar de tantos esfuerzos y recursos, aún se percibe un sistema de justicia débil. Tanto desde la cooperación internacional, como de acciones propias de las instituciones de justicia y de entidades nacionales de investigación, han desarrollado acciones para avanzar en el fortalecimiento del sistema de justicia, pero los resultados aún reflejan: mora judicial, violación al derecho de acceso a la justicia, debilidad en la motivación de las resoluciones judiciales, supuestas decisiones construidas a la medida de los intereses de las partes procesales, por lo que vale cuestionarse, si han tenido efectos satisfactorios todos estos esfuerzos y si han logrado llegar a la percepción ciudadana los intentos de mejora que han estado

implícitos en estas intervenciones: acceso a la justicia. Definir un modelo de centro de pensamiento que, inspirado en los métodos del análisis estratégico y la prospectiva para mejor influenciar reformas priorizadas por medio de políticas públicas, es el objetivo pretendido en la presente investigación.

1.2. Planteamiento del problema

El ciclo de política pública requiere de evidencias y propuestas, para sus fases de diseño, acompañados de principios del enfoque de derechos humanos en cuanto a la participación ciudadana para identificar los problemas. Sin embargo, lo que podría darle sostenibilidad y una efectiva identificación de los problemas sensibles de la población en términos del derecho de acceso a la justicia no facilitan espacios de acercamiento de la ciudadanía para lograr tal resultado. De tal cuenta, una manifestación de la ciudadanía puede resolverse por medio de los centros de pensamiento que por lo general se constituyen como entidades identificadas como organizaciones de la sociedad civil organizada, sumando su capacidad de investigación y propuesta para incidir en políticas públicas de justicia.

No obstante, la referencia a propuestas y recomendaciones en el caso de políticas públicas en relación a reforma del sistema de justicia, merece cuestionarse de si debe permanecer siendo enfocada desde las ciencias jurídicas o requeriría análisis desde otras disciplinas, incluyendo presentar resultados prospectivos desde el análisis estratégico para anticipar los efectos de las acciones y decisiones en la actualidad, que en efecto pueden estar inspiradas desde la participación ciudadana pero que en la actualidad quedan limitadas a los intereses o coyuntura de corto plazo.

La investigación pretende justificar la relevancia de desarrollar investigación desde la prospectiva estratégica para que los centros de pensamiento especializados en temas de justicia continúen desarrollando sus misiones orientadas a incidir en políticas públicas, pero anticipando escenarios de efectos para el planteamiento de estrategias de intervención de las propuestas.

Dado que en definitiva lo que se pretende con la investigación es proponer mecanismos para influir en los cambios necesarios para consolidar el Estado de Derecho

en Guatemala, resulta ineludible conceptualizar los términos alrededor de la reforma del estado a saber: Estado democrático de derecho, reforma del Estado, reforma judicial, los niveles de reforma para su abordaje: constitucionales, administrativas y políticas.

La delimitación de la investigación se concentra en:

- Unidad de análisis: centros de pensamiento guatemaltecos especializados en temas de justicia.
- Período histórico: época del último proceso de selección de magistrados a Cortes de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia.
- Ámbito geográfico: Guatemala.

1.3. Justificación de la investigación

Los centros de pensamiento juegan un rol vital en la generación de conocimiento por medio de investigaciones, promoción de ideas y debates entre la opinión pública y los tomadores de decisión para la reforma del Estado y la reforma judicial.

En términos de democracia y reforma del Estado, en procesos democráticos en transición, las decisiones políticas no necesariamente se toman como resultado de amplios espacios de consulta y movilización social para legitimarlas, en parte porque no existen partidos políticos arraigados, una sociedad civil organizada a partir de grandes intereses nacionales y unos medios de comunicación especializados, objetivos e independientes.

Frente a estos desafíos, los centros de pensamiento necesitan priorizar sus agendas de investigación e incidencia para levantar la calidad de los debates en la esfera pública, que en efecto realiza, pero que por lo general van orientados sólo a un sector de la opinión pública que respalda o cuestiona tales propuestas, pero no al grado de legitimidad o diálogo político suficiente para respaldar las decisiones políticas o acompañar su vigilancia ciudadana.

Por tanto, la presente investigación pretendía analizar al menos dos centros de investigación guatemaltecos respecto sus trabajos más recientes sobre temas de justicia, las herramientas de incidencia utilizadas a la fecha, con la oportunidad de identificar buenas prácticas para la incidencia de mediano y largo plazo en las necesidades de

reforma del sistema de justicia que sirva a Centros de Pensamiento como apoyo para su planificación estratégica y operativa de investigación, incidencia y prospectiva, encontrando que existen más de centros de pensamiento especializados en el tema de justicia y otros que de manera indirecta también aportan al debate nacional sobre ámbitos relacionados al necesario fortalecimiento del sistema de justicia.

1.4. Objetivos

Objeto de estudio: Centros de pensamiento.

1.4.1. Objetivo general

Diseñar una propuesta de modelo para centros de pensamiento que mantenga en agenda pública necesidades de reforma del sistema de justicia para el diseño de políticas públicas de modernización y fortalecimiento institucional desde un enfoque prospectivo con visión de plan de país.

1.4.2. Objetivos específicos

- Identificar buenas prácticas para la incidencia en políticas públicas y acciones de reforma del sistema de justicia a partir del estudio de determinadas experiencias guatemaltecas.
- Identificar herramientas y metodologías para fortalecer la investigación e incidencia de Centros de Pensamiento en políticas públicas de modernización, utilizado el tema de independencia judicial como caso de estudio.
- Identificar reformas pendientes del sistema de justicia guatemalteco como una posible agenda para el impulso de políticas públicas desde la prospectiva estratégica.

1.5. Metodología de la investigación

Se realizó una investigación de tipo exploratoria, basadas en el método deductivo, con el propósito de averiguar sobre el conocimiento y evolución de entidades en Guatemala reconocidas como centros de pensamiento y los movimientos a nivel internacional que han rastreado su desarrollo histórico para explorar si estas entidades

guatemaltecas responden a tal caracterización y objetivos. La investigación exploratoria también ha pretendido conectar el quehacer de los centros de pensamiento con temas de reforma del sistema de justicia por medio de sus funciones de investigación e incidencia, recolectando información sobre la naturaleza de los centros de pensamiento, su vinculación con la percepción ciudadana, resultados de algunos estudios, sus métodos de investigación y el uso de herramientas de la prospectiva estratégica, cruzando tal información con entrevistas a expertos de distintos enfoques. Los cuestionamientos que la investigación ha pretendido utilizar como orientaciones para la incidencia de los centros de pensamiento son los siguientes, los cuales, no obstante, han generado otras interrogantes como se concluye en el apartado respectivo de la presente investigación:

- a) La visión estratégica para la reforma judicial, destacando lo relacionado a independencia judicial que incluye enfatizar:
 - Reformas pendientes.
 - Propuestas de reforma hacia el futuro.
 - Propuesta del campo de acción estratégico que no está siendo cubierto.
 - Necesidades estratégicas que no se están realizando.
- b) Que se está investigando en los centros de pensamiento en relación a temas de justicia y sus resultados para la puesta en agenda estratégica:
 - Los centros de pensamiento están influyendo en el establecimiento de la agenda estratégica.
 - Influencia de la cooperación internacional en el establecimiento de agenda en el tema de justicia, particularmente de independencia judicial.

Las técnicas utilizadas a lo largo de la investigación fueron:

- Investigación bibliográfico y documental.
- Entrevistas semiestructuradas a actores de centros de pensamiento de Guatemala y especialistas en temas de justicia y la academia. Se realizaron un total de nueve entrevistas a expertos bajo las siguientes características:
 - a) formar parte o haber sido parte de equipos y/o fundadores de centros de

pensamiento; b) consultores en entidades de cooperación internacional en temas de justicia, y c) docentes y/o investigadores de la Academia en temas de justicia y diseño institucional.

Durante el diseño de la investigación, no fue posible identificar antecedentes históricos y académicos que demuestren la utilización de modelos prospectivos como herramientas del análisis estratégico de manera sistemática para la conducción de las propuestas de investigación, cabildeo e incidencia de Centros de Pensamiento en Guatemala relacionados con la reforma del Estado y en específico del sistema de justicia. Sin embargo, existen algunos instrumentos que proponen esfuerzos importantes para esta orientación de mediano y largo plazo, tal es el caso de la Agenda Nacional Compartida (PNUD, NIMD, 2003) en la cual organizaciones políticas guatemaltecas, con el apoyo de Centros de Pensamiento y organismos internacionales plantearon una propuesta de acción que, aunque no establecía un cronograma de implementación, aún continúa vigente en su identificación de propósitos.

Asimismo, un esfuerzo importante es lo que inició nombrándose como la Agenda Nacional que viene elaborando la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), de manera periódica previo a la culminación de cada período electoral, y que, en los quinquenios recientes ha denominado “Guatemala camina”, como un instrumento de orientación al gobierno electo en la correspondiente elección para sus acciones gubernamentales, así como orientaciones para los Organismos Legislativo, Judicial y referencias para la política exterior.

Estos instrumentos, sin embargo, no demuestran que se apliquen las herramientas del análisis estratégico, que orienten hacia la construcción del futuro de manera proactiva y con una visión multidisciplinaria que incluya el abordaje económico, político, social, cultura y geopolítica que promovería una propuesta desde la prospectiva estratégica. De tal manera, el marco teórico utilizado para la la investigación fue la teoría del Estado para destacar el abordaje que se hace del poder judicial desde el derecho y la casi inexistencia desde la prospectiva estratégica en el que hacer de investigación para incidir en la reforma judicial, por lo que la integración de estos alcances sirvieron para el planteamiento de la pregunta central de investigación: ¿Qué características deberían de

tener los centros de pensamiento para que incidan en la reforma judicial desde un enfoque prospectivo?

Por tanto, se utilizó marcos teóricos respecto la teoría del Estado, teoría de sistemas, así como la revisión de bibliografía que permitió organizar un marco de referencia sobre los centros de pensamiento y su caracterización, así como el proceso de reforma judicial y los intentos de reforma constitucional de las últimas décadas, con el propósito de fortalecer el sistema de la carrera judicial. Uno de los procesos en los que se promovió la participación ciudadana para aportar sobre las reformas constitucionales necesarias, fue el que permitió delimitar a los objetos de investigación al determinar aquellos centros de pensamiento que se han dedicado a la investigación especializada e incidencia en temas de justicia.

Capítulo II

Centros de pensamiento

Los centros de pensamiento son organizaciones que buscan influir en los procesos políticos, en particular en las políticas públicas, por medio de la producción de distintos tipos de conocimiento científico (Botto, 2011). En sus inicios incluso se les llamó universidades sin alumnos para destacar el enfoque académico e investigación científica de sus productos (Weaver, 1989), buscando formar una élite de opinión (Tello, s.f.), creciendo el número de estas entidades en paralelo a que la democratización del acceso a la información también avanzó. Así se abrió el espacio de oportunidad a otras organizaciones, más modestas, en tamaño y prestigio, que se dedicaron al estudio y análisis de políticas públicas, las cuales dejaron la generación del conocimiento como una labor intelectual exclusivamente, tal como apuntaron Brunner y Sunkel (1993), quienes indican:

No se trata de un conocimiento teórico propio de la academia y de las universidades, sino de un tipo de subproducto experto dirigido a quienes toman decisiones y cuyo objetivo es su aplicabilidad en el terreno práctico. (Gárate, 2008, p. 68)

Explica Pinilla (2012), parafraseando a otros autores, que estas entidades, que han ido en incremento, se asocian a la abundancia creciente de información que deben procesar estos tomadores de decisión, volviéndose imprescindible contar con referentes para obtener consejos oportunos y análisis de controversias públicas (Limoges, 1993), así que el recurso al saber experto, se ha tornado recurrente en las distintas fases del proceso político en regímenes democráticos.

2.1. Características de los centros de pensamiento

En un intento por clasificar estas entidades que emergen en respuesta a las necesidades de los tomadores de decisión de política en Chile, Pinilla (2012) destaca la característica diferenciadora de la investigación aplicada que hacen estas entidades emergentes a diferencia de la academia, que se adhieren a lo que llama una red heterogénea de actores, vinculados entre sí por relaciones de poder, recursos, ideologías e influencias interdependientes. Esta distinción es a lo que se refiere este autor a la que denomina políticas de la experticia que permiten dotar de credibilidad técnica un saber que puede servir de base para la deliberación entre las autoridades, llamado “*gestión de saber experto*”, el cual sirve como vía de traducción entre evidencia científica y decisión política al momento de evaluar alternativas (Pinilla y Godoy, 2010).

Estas decisiones políticas basadas en experticia aluden a un marco para la discusión de asuntos públicos que conlleva: (a) la aparición de organizaciones público-privadas con interés por la definición de lo público; (b) incorporación de un “*actor experto al juego político*”, y (c) la emergencia de un medio simbólico denominado “*experticia*” (Pinilla, 2010). Esta última característica, no obstante, no es exclusiva de los centros de pensamiento, sino también la incorporación individual de expertos al quehacer público, lo cual sucede desde los años sesenta, década además en la que surgen estas entidades en América Latina.

En Italia, Lucarelli y Radaelli, los definieron como organizaciones independientes, privadas y sin fines de lucro que llevan adelante al menos un tipo de actividad orientada a las políticas públicas, y en 2010, se definen como organizaciones privadas –centros, institutos, fundaciones–, que, manteniendo cierta autonomía, aspiran a la intervención en políticas públicas y la influencia en la toma de decisiones por medio de la producción de ideas y la gestión de experticias (Pinilla y Godoy, 2010).

Estas definiciones resultan escuetas porque dejan muy abierta la caracterización de estas entidades, y han abierto la posibilidad de incluir tanto a organizaciones académicas, universidades y centros de estudio, como a organizaciones no gubernamentales que entre sus actividades incluyen la investigación e incidencia en la formación de agenda pública, que tienden puentes entre la comunidad académica y la administración pública,

pasando por una labor de información a la opinión pública que transforma el debate político en un lenguaje comprensible y accesible para las esferas políticas, así como para el público en general (Mc Gann, 2007).

No obstante, lo que han permitido estas definiciones es coincidir en que el objetivo de sus producciones se espera incidan en la toma de decisiones de política y su quehacer autónomo, perfilando elementos de su caracterización. Sin embargo, en cuanto a la independencia y la ausencia de lucro,¹ son características que en las declaraciones de las misiones de las entidades dan cuenta de un interés de producción e incidencia objetiva, pero en el entorno de la realidad sí existe un interés de ganancia, pues implica un interés de subsistencia financiera, lo cual no está ausente de la definición formulada en el año 2010, pues también reconoce en esta definición a entidades de consultoría.

En cuanto a la independencia, sí existen centros de pensamiento que están asociados al gobierno o sector productivo y que en definitiva aunque no lo estuvieran, todos poseen una ideología que está representada por cierto sector de la población, por lo que más que destacar la independencia, sería preciso señalar su objetividad dentro de un marco del Estado democrático de derecho. En este sentido, existen diversas clasificaciones de los centros de pensamiento, algunas por su vinculación con cierto sector del Estado y otras como en el caso de Chile por el destino de sus producciones como lo muestra la tabla siguiente:

¹ Real Academia de la Lengua Española define el término lucro como ganancia o provecho que se saca de algo.

Tabla 1

Esquema de descripción y productos de centros de pensamiento

	Descripción	Productos	Énfasis	Interés
Centros de apoyo (advocacy)²	Instituciones que otorgan un respaldo experto a la promoción de ideas y valores de los distintos actores involucrados en la definición de los asuntos públicos.	Propuestas, comentarios, opiniones, difusión.	Estudios jurídicos, informes económicos, columnas de opinión.	Agenda de gobierno, parlamento y grupos de interés.
Centros partidarios (party)	Una variación de los anteriores, en cuanto a su vinculación con un partido político específico de manera directa y generalmente explícito.	Formación, intervención, comentarios, propuestas, opiniones.	Actividades de formación, coyuntura política, estudios jurídicos, columnas de opinión.	Agenda de partidos políticos, de gobierno y parlamento.
Centros de gestión (contract)	Oficinas de consultoría y asesoría que carecen de pretensiones de incidencia sobre la esfera pública y poseen fines de lucro.	Propuestas técnicas, estimaciones específicas, estudios acotados.	Informes técnicos.	Agenda de ministerios, instituciones públicas y parlamento.
Centros académicos (academic)	Utilizando el término “universidades sin estudiantes”, marcados por un desarrollo en el área de investigación y publicación.	Estudios generales sobre asuntos y opciones, propuestas temáticas, actividades de difusión.	Investigaciones en profundidad.	Agenda propia, agenda de gobierno y parlamento.

Fuente: elaboración propia con base en “*Think Tanks*, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual” (Pinilla, 2012).

² Dada la influencia europea y anglosajona que tiene la evolución de la caracterización de los centros de pensamiento y siendo fiel a las fuentes utilizadas, se usan también los términos en idioma inglés.

Perfilando la caracterización de los centros de pensamiento, esta política de experticia (Pinilla, 2012) resulta conveniente para los distintos tipos de centros de pensamiento, que orientan y simplifican la evidencia disponible; promoviendo el debate interno de partidos; incidir en campos exclusivos, o convocar a la cultura académica, respectivamente, pero ha originado dos problemas que podrían tener efectos negativos en un Estado democrático: (i) limitar la ampliación de espacios de participación y deliberación a los movimientos sociales y políticos, pues se desarrolla experticia que se promueve con exclusividad de incidencia ante los tomadores de decisión, y (ii) invisibilizar el asidero ideológico en el que se fundamentan las propuestas, tras un enfoque técnico que justifique decisiones vinculantes de carácter eminentemente político; ambas consecuencias arriesgan la posibilidad de orientar la definición de los asuntos públicos en democracia, refiere el autor Pinilla (2010).

En este intento de caracterización de los centros de pensamiento, es importante destacar que los mismos surgen en la transición de la era de la información a la sociedad del conocimiento, distinguiendo a esta última por el criterio esencial de poner en duda las normas y reglas establecidas, mediante la capacidad innovadora que pone en revisión continua el conocimiento experto y la expansión de la educación (Krüger, 2006).

Esta expansión de la educación está transformando universidades como instituciones de élite en instituciones de educación superior masificada, es decir de metodologías de enseñanza presencial a virtual; pero su relevancia no reviste en cuanto a la multiplicación de la información sino a un interés bajo el concepto que se acuña de economía del conocimiento, en una nueva dimensión del capitalismo, ahora privilegiado como recurso económico (Krüger, 2006).

No obstante, la tasa bruta de matrícula en las universidades a nivel mundial pasó de 13 millones de estudiantes en 1960 a 137 millones en 2005, así citando un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco por sus siglas en inglés) en 2007, sus efectos pueden ponerse en duda según los debates que han generado los procesos de evaluación y acreditación que han apuntado un creciente fenómeno de corrupción académica (López, 2008).

Adicionalmente, estos inciertos resultados en la calidad del conocimiento y la eficiencia en el mercado laboral, pueden ser atribuibles especialmente a las instituciones privadas de educación superior, pues en la década de los 90 con la reducción de financiamiento a los servicios públicos, las universidades públicas sufrieron serios deterioros y abriendo nuevos mercados a las instituciones privadas (López, 2008). Tal es el caso de Guatemala, que aunque ha habido un incremento en matrículas, aún representa solo un 2.18% de la población con acceso a la educación superior y de los cuales sólo 7.79% se gradúa, representando 42.1% de matriculados en instituciones privadas de educación superior, según reporte del Informe Nacional de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016).

Desde el enfoque de la presente investigación, interesa destacar la importancia que el conocimiento reviste para esta nueva definición de sociedad del conocimiento. Así se confirma que los centros de pensamiento nacen como entidades élite de generación de conocimiento, que no solo teniendo en cuenta el limitado acceso a formación experta a nivel universitario, ya era esperado que estas entidades, incluyendo entre ellas precisamente universidades, conformaran una élite de opinión con fines hegemónicos mediante la capacidad para producir conocimiento por medio de la investigación, estrategia especialmente desarrollada en EE.UU. como política exterior (Marginson y Ordorika, 2010).

2.2. Generaciones de los centros de pensamiento

En su evolución, es posible clasificar los centros de pensamiento en tres generaciones según los momentos históricos de sus transformaciones. En la siguiente tabla se anota cada una de las tres generaciones identificadas durante el siglo XX en EE.UU., según se indica: la primera, a principios del mismo con el objetivo de generación de una élite de opinión basado en rigurosos estándares académicos; la segunda, durante la Segunda Guerra Mundial, para asesoría al gobierno de EE. UU. en política exterior, y la tercera, a partir de la década 1970 para influir en los debates políticos, utilizando investigaciones ya existentes, señalando para cada una de las generaciones el centro de

pensamiento más influyente de su época, tal como lo apuntó Weaver al describir a los centros de pensamiento en EE.UU. (1989) como se indica en la siguiente tabla:

Tabla 2

Generaciones de los centros de pensamiento

Generación	Época	Naturaleza	Objetivo	Centro más representativo de la generación
Primera	Principios del siglo XX - 1900	Orientación académica y de investigación, buscando formar una élite de opinión.	Investigar política bajo rigurosos estándares académicos.	Brookings Institution, creado en 1927.
Segunda	Segunda Guerra Mundial.	Asesoría al gobierno de los EE.UU.	Asesorar en política exterior frente al escenario que planteaba la Guerra Fría, por medio de la elaboración de informes para organismos y agencias del gobierno, por tanto no están disponibles al público.	<i>Research AND Development (RAND Corporation)</i> , creada en 1948. Fue pionera en acuñar el término <i>Think Tanks</i>). Fue creada para prestar servicios para el Departamento de Defensa de EE.UU.
Tercera	Década de 1970.	Influir en los debates políticos, definiendo una posición política o ideológica con estrategias de mercadeo, relacionándose con los medios y la opinión pública ante la ola de transición democrática.	Revisar, reformular y modificar investigaciones existentes.	Heritage Foundation, creada en 1973 (produce documentos de propuesta de política pública con extensión suficiente que llaman a la atención que pueden ser leídos en una limusina de camino del aeropuerto al Capitolio en Washington, D.C.).

Fuente: elaboración propia con base en la Guía para *Think Tanks* en España (Tello, s.f.) y *The Changing World of Think Tanks* (Weaver, 1989).

La primera generación de centros de pensamiento está marcada por su rigor académico en la producción de sus investigaciones, que más esperaría influir en generaciones de políticos que en su momento se formaban como académicos, así señalado por Weaver (1989), dada la extensión de los trabajos. La segunda generación marca el repunte de los centros de pensamiento en la Segunda Guerra Mundial, a partir de un término y estrategia militar que promovía la concentración de científicos y militares en recintos tipo tanques para debatir asuntos estratégicos, de allí que uno de los términos utilizados resulte de la traducción del término anglosajón *think tanks* sea tanque de pensamiento.

Estos centros se caracterizaron por su prestación de servicios al gobierno de EE.UU., contratados para el efecto de elaborar informes para organismos del gobierno que generaban insumos para la definición de su política exterior en el contexto de la Guerra Fría, destacando su objetivo de asesoría más que en la producción de bibliografía especializada e investigaciones académicas (Tello, s.f.).

Así, Tello Beneitez, continúa relatando la evolución de los centros de pensamiento al señalar que para los años 1970 con la tercera generación, además de actualizar el conocimiento científico ya existente, se les identificó en la función de incidencia que hasta ahora mantienen los centros, referida a influenciar política o ideológicamente en los debates políticos y por tanto se sumó a su quehacer de análisis académico, las estrategias de mercadeo para establecer relaciones con los medios de comunicación y la opinión pública.

Al respecto, señala Weaver (1989) que esta evolución de tipos de centros de pensamiento también tiene que ver con la propia cultura democrática y de intereses de EE.UU. donde la filantropía ha jugado un papel importante en la creación de estas entidades, cuya estrategia no es comparable con otras regiones del mundo.

2.3. Surgimiento de los centros de pensamiento en América Latina

Por su parte, en América Latina los centros de pensamiento aparecen alrededor de la década de 1960, en particular en los países del Cono Sur a través de organizaciones que sirvieron de refugios intelectuales conformados por académicos de las principales

universidades que fueron expulsados de las mismas por presiones de los regímenes dictatoriales (Belletini, 2005).

Asimismo, en la década de 1970 aparecen nuevos centros en alianzas del sector privado y académicos, independientes del Estado y las universidades. Sin embargo, es en 1990 cuando destaca el incremento de centros de pensamiento en América Latina, apunta Belletini, coincidiendo con las olas de retorno a la democracia en la que aparecen nuevos actores que colaboraran en los análisis necesarios para impulsar reformas económicas y la modificación del funcionamiento de las instituciones políticas, la estructura socioeconómica y la organización de la sociedad civil. De esta manera se pretendía concentrar el poder intelectual en un grupo limitado de tecnócratas que se encontraran aislados de presiones políticas y la distribución del poder político en nuevos actores.

En este sentido Belletini (2005) apunta los siguientes factores para explicar el aumento y el papel de los centros de pensamiento en América Latina a partir de la década de 1980:

- a) Democratización: las transiciones políticas y socioeconómicas de la región latinoamericana introdujeron a nuevos actores políticos que la democracia le abría a una diversidad de formas de acceder al poder para incidir en las decisiones públicas.
- b) Tecnificación de la política y las políticas: el proceso de democratización y estabilización económica requería cuadros técnicos capaces de diseñar e impulsar reformas constitucionales e institucionales que el Estado no podía atender con la agilidad y velocidad necesaria, partiendo de la inexistencia de sistemas meritocráticos para la contratación de funcionarios públicos. Incluso los partidos políticos no contaban con la capacidad de mediar entre la sociedad civil y la sociedad política dado el proceso de recuperación de estructura y cohesión en la que se encontraban luego de las dictaduras.
- c) Deslegitimización del Estado: las organizaciones de la sociedad civil ganan la legitimidad que habían perdido los gobiernos para responder a los procesos de reforma política y económica, tanto de la ciudadanía como de organizaciones financieras internacionales que canalizaron mediante organizaciones no gubernamentales.

El autor Belletini se refiere a esta pérdida de confianza basado en las encuestas realizadas por Latinobarómetro que registraron en 1997 un 41% de satisfacción en la democracia en América Latina que se redujo a 29% en 2004, y que de manera comparativa deja ver un descenso en la última década del 44% en 2008 a 24% en 2018 (LAPOP, 2018).

Esta medición de percepción de confianza en la democracia en 2009, luego de la crisis económica mundial mostró, tendencia a la baja tanto en las encuestas Latinobarómetro y Eurobarómetro, lo que deja percibir la relación de la democracia con el factor económico. Luego de que EE. UU. fuera uno de los países con mayor concentración de centros de pensamiento, ahora lo es Europa con un total de 2,932 frente a toda la región del norte de América que suma 2,397, de los cuales 2,203 se encuentran en EE.UU., según el 2020 *Think Tank Statistics* (University of Pennsylvania, 2020), lo cual no parece influir en la percepción de confianza de la democracia.

2.4. Cantidad de centros de pensamiento en el mundo

La encuesta *Think Tank Statistics* (University of Pennsylvania, 2020) muestra que en América del Sur y América Central la cantidad de centros de pensamiento asciende a 1,179, siendo la cuarta región, con mayor cantidad luego de Norte América (2,397), Europa (2,932) y Asia (3,389), aunque con una marcada diferencia. Destaca en América Latina como los países con mayor cantidad de centros de pensamiento dentro de los 25 así identificados a nivel mundial, según se indica entre paréntesis la cantidad por país: Argentina (262); Brasil (190); México (109) y Colombia (90), lo que contrasta al comparársele con el índice de confianza en la democracia y aprobación de gobierno de la manera siguiente, haciendo una relación de los países con mayor cantidad de centros de pensamiento y los índices de satisfacción con la democracia y de aprobación del gobierno del respectivo país, incluyendo Guatemala como el país analizado en el presente estudio:

Tabla 3

Países con mayor cantidad de centros de pensamiento comparado con los índices de satisfacción de la democracia y la aprobación del respectivo gobierno

País	Población millones	Cantidad de centros de pensamiento en el país/ cantidad de centros por millón de ciudadanos	Satisfacción con la democracia					Aprobación de Gobierno
			2011	2013	2015	2017	2018	2018
Argentina	44.9	262	58	51	54	38	27	23
		5.8						
Brasil	211	190	37	26	21	13	9	6
		0.9						
México	127.5	109	23	21	19	18	16	18
		0.9						
Bolivia	11.5	82	28	38	48	35	26	47
		7.1						
Colombia	50.3	90	26	28	27	17	25	35
		1.8						
Guatemala	16.6	34	23	29	27	26	18	25
		2.0						

Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2011, 2013, 2015, 2017, 2018) y Banco Mundial (2019)³.

2.5. Tipos de centros de pensamiento

Los centros de pensamiento pueden clasificarse por la complejidad de la membresía de su organización y por el origen de la fuente de su financiamiento, según se muestra en la siguiente tabla, los cuales perfilaron características que luego fueron seguidas por centros de pensamiento en otras regiones del mundo:

³ No se incluye datos comparativos del 2016, por no encontrarse desagregados por país.

Tabla 4

Tipos de centros de pensamiento

Por su membresía	Por su nivel origen de financiamiento
Americano: equipo de personal cuenta con cantidad numerosa de investigadores que mantienen sus posiciones de manera estable y se integra con otros colaboradores.	<i>Top-down</i> : creadas, financiadas y reportan a entidades del gobierno, incluyendo partidos políticos. Colaboran con el gobierno en la creación de nuevas ideas. Limitación: limitada capacidad para la crítica de la acción de gobierno.
Británico: equipo de colaboradores es reducido.	<i>Bottom-up</i> : movilizan recursos a cambio de sus productos o servicios. Están financiadas por donaciones, contribuciones caritativas de personas individuales, fundaciones o corporaciones. Limitación: no existe un presupuesto de financiamiento estable y por tanto su agenda de investigación y productos estratégicos, está condicionada al interés del cooperante, que decide si el problema es serio y si merece apoyo financiero, por lo que la viabilidad de la producción académica y de incidencia está sujeta a la percepción del donante que decide si el producto en efecto atiende un problema nacional.

Fuente: elaboración propia con base en datos de *The Constructive Role of Think Tank in the Twenty-first Century* (Hamre, 2008)

En su mayoría, los centros de pensamiento centran sus objetivos en la elaboración de productos académicos y en su divulgación, así que lo importante es determinar el producto intelectual de calidad y saber a quién se dirige y cómo llegar a ellos, utilizando la difusión por diferentes canales en especial los medios de comunicación que actúan como intermediarios entre los centros de pensamiento, la sociedad civil y los políticos. Sin embargo, también existe la necesidad de difusión internacional, aprovechando la transmisión de información por medio de sus páginas web, sino también como un medio para la conexión con otros centros de pensamiento en el mundo que establecen redes o foros de carácter global como la Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las

Políticas Públicas (ILAIPP)⁴; la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (laRed)⁵ en la que participan centros de pensamiento en Guatemala, e iniciativas de seguimiento a la evolución de estos en el mundo como la encuesta *Global Go To Think Tank Index Report* de la Universidad de Pennsylvania a través del *Think Tanks and Civil Societies Program* (TTCSP)⁶.

2.6. Influencia de los centros de pensamiento en el fortalecimiento de la democracia

Una variable que ha interesado analizar alrededor de la cantidad de los centros de pensamiento en la región latinoamericana es su relación con la consolidación de la democracia y la satisfacción en el gobierno. Sin embargo, previo a tal análisis merece describir el contexto democrático en el que se desenvuelven los centros de pensamiento en la región y en este sentido debe partirse de definir el alcance del concepto de democracia para la presente investigación.

Citando a Huntington en su obra “La tercera ola”, su teoría permite marcar períodos históricos hacia la democratización, identificando la transformación de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos, considerando que la democracia era mejor modelo de gobierno que el que había imperado en el mundo bajo dictaduras. Así, se clasifica a Guatemala en la definida, “tercera ola de la democratización” en el período comprendido de 1974 a 1990, la cual estuvo protagonizada por países católicos, generada por una compleja combinación de transformaciones económicas, políticas y sociales, la transformación y participación de la Iglesia católica abogando por la defensa de los derechos humanos (García, 2003, p.23).

Un factor presente en el desarrollo de estos períodos es la coincidencia de la segunda ola con la tercera en cuanto a una dinámica de intereses económicos; en la segunda (período 1943 a 1962), se caracterizó por debates relacionados con políticas económicas neoliberales que relacionaban a una gran cantidad de gobiernos de países

⁴ Ver: <https://ilaipp.org/>

⁵ Ver: <http://www.asies.org.gt/la-red/>

⁶ Ver: <https://www.gotothinktank.com/>

desarrollados con subdesarrollados, y, la tercera, por un grado más elevado de relacionamiento con fines económicos y política mundial por medio de la globalización, prestando mayor énfasis a factores externos desde una óptica transnacional que a lo interno de los países que caracterizó a la primera ola (período 1828 a 1926). Esta primera ola parece haber sido influenciada por el diseño institucional de políticas británicas que privilegiaba la visión política a lo interno de los países, al relacionamiento internacional (García, 2003).

Estas transformaciones políticas, aunque con variantes y críticas a la teoría de la democracia desarrollada por Huntington y hasta autocorrecciones por él mismo - advirtiendo que no solo los factores externos que engloban a los países en una u otra ola, sino también los factores internos como los gobiernos burocráticos centralizados podrían dificultar la transición a la democracia comparado con los sistemas feudales descentralizados, como los gobiernos autoritarios que anteceden a la democracia, o la simple reproducción de estructuras políticas, económicas y sociales de sociedades occidentales-, permiten aseverar que se han alcanzado instituciones democráticas básicas: voto universal, elecciones periódicas y la competencia política abierta. Sin embargo, advierte García (2003, p. 20-21) que hay diferencia en cuanto a las características de estas instituciones políticas, como: “la calidad y cantidad de la información política disponible; el nivel de educación y preparación de los ciudadanos, o la red de organizaciones y asociaciones sociales, esenciales para el pluralismo político”. Sumándose marcadas diferencias entre países en cuanto al desarrollo económico y social que repercuten en la esfera política y que la democracia no ha podido resolver en la “construcción de instituciones políticas sólidas y efectivas”, según cita García a Ronaldo Munck (sic) en su obra *“After the Transition: Democratic Disenchantment in Latin America”* (2003, p. 20).

Estas olas de democratización han ido demostrando modernización de las formas de gobiernos pero no como resultado de un proceso de modernización lineal y homogéneo, mostrando que sus efectos “no están produciendo en todas partes del mundo los mismos resultados” (García, 2003, p. 21), y que es preciso utilizar el concepto de democracia liberal para distinguirla de otros procesos de modernización que, no

obstante cumpliendo los estándares fundamentados por Huntington, no están inspirados en las características del modelo liberal y republicano que incluyen la representación política, el Estado de Derecho, la legalidad, los partidos políticos, los derechos y libertades (Baños, 2006).

Es preciso destacar para propósitos del presente estudio, que la democracia es aún un concepto y teoría en evolución, y que otros modelos de democracia: participativo, deliberativo o radical con sus propios aportes y críticas, abonan a esta necesaria reflexión y debate sobre la calidad y eficiencia del sistema democrático que se espera, “cuidando que no se promuevan fórmulas excesivamente conflictivas y que apunten hacia su avasallamiento” (Baños, 2006, p. 22).

Sin embargo, la variante constante en todos los modelos es la necesaria participación de los ciudadanos y el control del poder, por lo que cualquier aporte para incidir en los debates de la mejora de la democracia, debe incluir elementos de la democracia participativa y deliberativa y por tanto la importancia en la construcción de la voluntad popular y los mecanismos para influenciar por medio del parlamento en ejercicio de la democracia representativa, el espacio público, la opinión pública y del principio de publicidad, sobre lo cual Habermas presenta la siguiente teoría:

El procedimiento democrático como acción, haciendo explícita la manera en la que pueden instrumentalizarse los derechos y las instituciones democráticas, junto con el espacio público y la esfera de opinión pública, para mejorar el autogobierno de la comunidad política por medio de los ejercicios deliberativos (Baños, 2006).

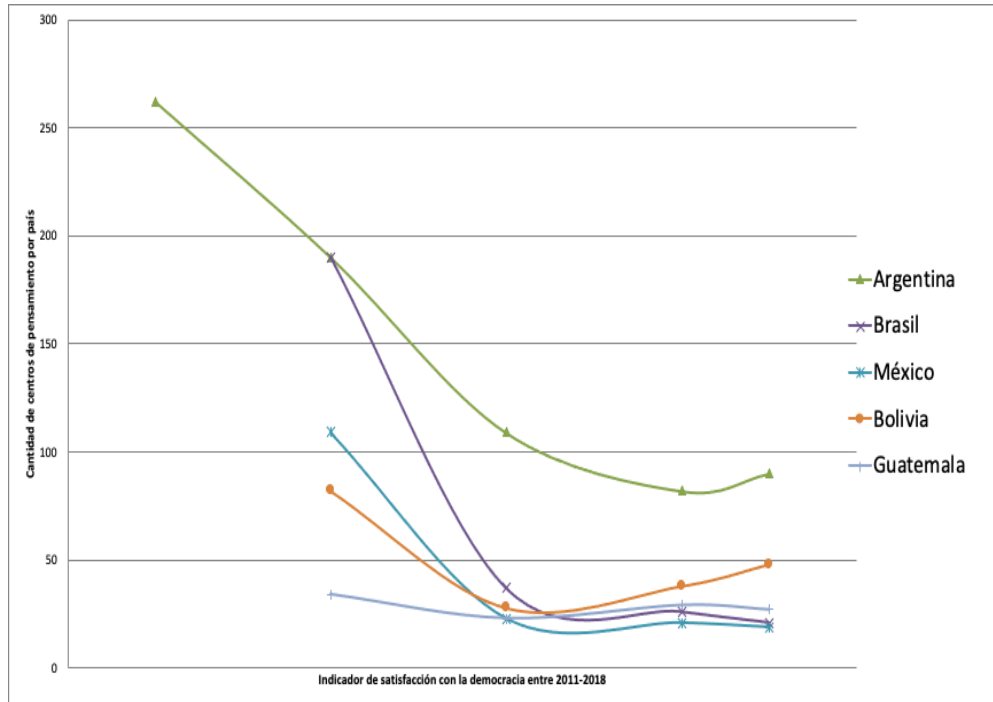
Por tanto, para propósito de este estudio tal como se desarrollará más adelante, destaca que cualquier propuesta de incidencia para influenciar en la mejora de la institucionalidad democrática, debe incluir acciones estratégicas de fortalecimiento de la clase política, el funcionariado público, la opinión pública, los medios de comunicación plurales, las redes de asociaciones de la sociedad civil, de manera que las propuestas de modernización de diseños institucionales, no únicamente alcanzan la dimensión de reformas legales, sino una construcción del espacio público próximo a la base y el pluralismo, como apuntaba Habermas (Baños, 2006), con base en el principio de separación de poderes.

Dada la relevancia de construcción de la opinión pública en un proceso de democratización, se han desarrollado herramientas de medición de percepción ciudadana como las encuestas que miden la satisfacción de la ciudadanía con la calidad de la democracia y la aprobación de los gobiernos, como la encuesta de “Cultura política de la democracia en Guatemala y las Américas” de la Corporación Latinobarómetro y otros aliados, incluyendo la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), centro de pensamiento estudiado en esta investigación.

Lo que es posible interpretar de estas encuestas en varios años que se analizan es que no pareciera haber relación entre los índices de percepción con la cantidad de centros de pensamiento existentes en los países revisados. Una gráfica a continuación pretende relacionar estos factores al comparar Argentina, Brasil, México y Bolivia, como países con mayor cantidad de centros de pensamiento en América Latina, con Guatemala con un número significativamente menor a aquellos países, mostrando que no obstante la cantidad de centros de pensamiento, los índices de percepción no han variado significativamente. Esto dado que Guatemala con la menor cantidad de centros de pensamiento, había reflejado índices en el mismo rango de percepción de los países analizados comparativamente (Revista Política y Sociedad No.54, 2017)., como se muestra en la siguiente figura.

Figura 1

Cantidad de centros de pensamiento por país comparado con el índice de satisfacción con la democracia entre 2011-2018

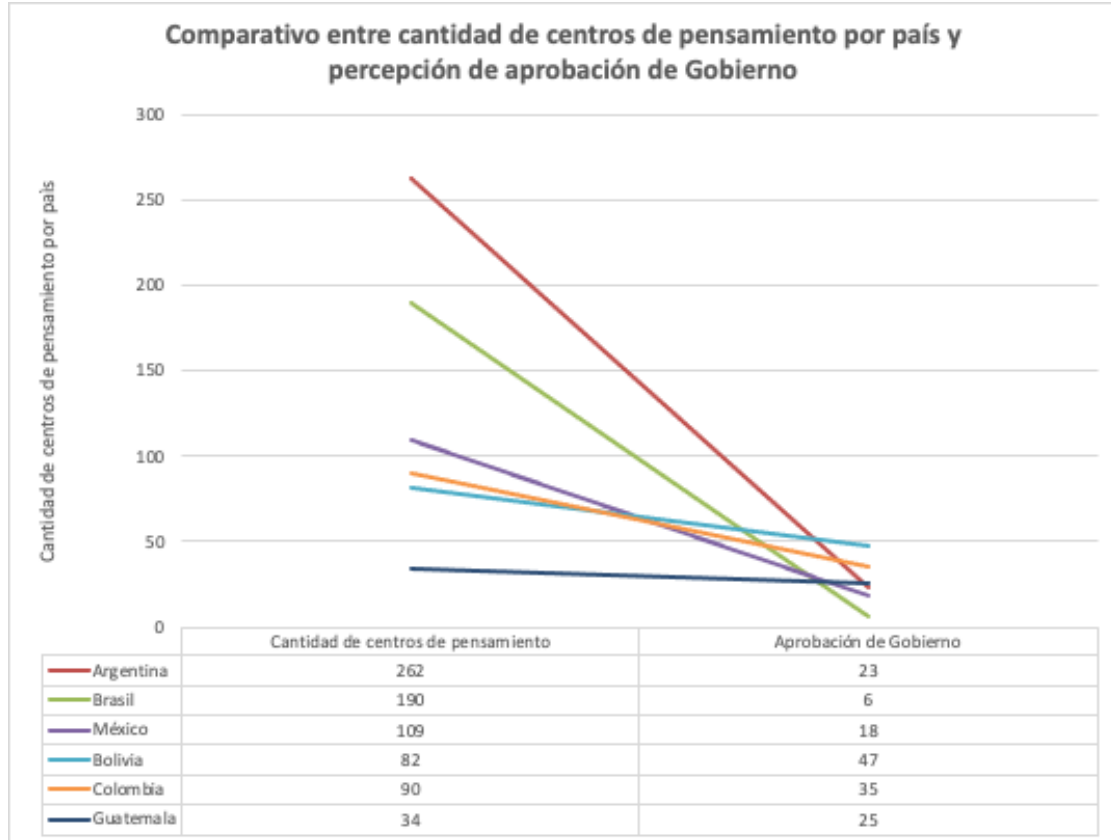


Fuente: elaboración propia a partir de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2018)

De igual manera, la cantidad de centros de pensamiento no parece haber influido en la percepción de aprobación del gobierno, como lo demuestra la figura número 2, que muestra que en todos los países (no obstante la cantidad de centros presentes en cada país), la percepción es generalizada en menos del 50%; llama la atención del caso de Brasil con el menor porcentaje de percepción y el segundo país con más cantidad de centros de pensamiento.

Figura 2

**Cantidad de centros de pensamiento comparado
con la percepción de aprobación del Gobierno**



Fuente: elaboración propia a partir de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2018) y Universidad de Pennsylvania (2020).

Al igual que en lo que se presenta en la figura anterior, llama la atención el caso de Brasil que de igual manera teniendo el segundo lugar en la cantidad de centros de pensamiento, su percepción sobre la aprobación del Gobierno es la más baja de los países comparados. Por tanto, llama la atención que Guatemala estando muy por debajo de los países comparados, se encuentra dentro de los mismos rangos e incluso superior en los índices de percepción analizados.

Es posible afirmar que todos los países analizados cumplen con los elementos básicos del concepto de democracia desarrollado por Huntington; sin embargo, parece ser que los ciudadanos no han percibido que el gobierno cumpla con la misión que le han delegado. Esto es posible explicarlo por la teoría de justicia desarrollada por Rawls al

señalar que la interpretación democrática se obtiene combinando el principio de la justa igualdad de oportunidades con el principio de diferencia, que al parafrasearlo refiere a que “las expectativas más elevadas de los ciudadanos que están mejor situados son justas, sí y solo sí funcionan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad”, aplicando el principio de igualdad de oportunidades (1971, p. 80).

Por lo anterior, las instituciones políticas y jurídicas deberían regular las tendencias generales de los sucesos económicos del libre mercado y conservar las condiciones sociales necesarias para la justa igualdad de oportunidades, de manera que “las probabilidades de adquirir los conocimientos y las técnicas culturales no deberían depender de la posición de clase” (Rawls, 1971, p. 79). Bajo el modelo de economía social de mercado desarrollado por Alemania, Marcelo Resico (2011), un estudioso del mismo, afirma que:

En el trasfondo de la crisis financiera y económica global, existe el peligro real de que vastas capas de la población, sobre todo los sectores más afectados por la pobreza y la desigualdad de oportunidades, ya no relacionen la democracia con una mejora de su situación individual y aumente la preferencia por otros modelos políticos...se hace necesario demostrar que la democracia liberal está en mejores condiciones que cualquier otra forma de Estado (incluidos el populismo y autoritarismo) para enfrentar problemas fundamentales como son la lucha contra la pobreza, la educación y el ascenso social o la participación de los jóvenes. (p. 9-10)

Según este modelo económico, se requiere que el Estado cree las condiciones para que la persona pueda alcanzar su destino, parafraseando a Ludwig Erhard (Resico, 2011), impulsor del modelo de economía social de mercado en Alemania.

2.7. Centros de pensamiento en Guatemala

En Guatemala existen diversas entidades dedicadas a la investigación e incidencia sobre problemas nacionales e internacionales que son reconocidas como centros de pensamiento, algunas de ellas han sido incluidas en la encuesta desarrollada por la Universidad de Pennsylvania anteriormente indicada. Para ser incluida en tal encuesta mundial, se requiere que entidades sean postuladas por un grupo de expertos y periodistas de distintas regiones del mundo, que llegan a conocer los centros de

pensamiento por su producción investigativa y de incidencia. De tal método de inclusión, no necesariamente se deduce que exista una serie de criterios que haga calificar su naturaleza como centro de pensamiento sino más por el nivel de conocimiento de la entidad en el entorno nacional o internacional por medio de estos actores referentes. Sin un propósito aún de clasificar como centros de pensamiento a las entidades que aparecen en dicha encuesta, sino iniciar un mapeo de estas entidades en Guatemala, se listan a continuación aquellas incluidas en la encuesta de la Universidad de Pennsylvania⁷:

Tabla 5

Centros de pensamiento guatemaltecos que se listan en la encuesta *Global Go To Think Tank Index Report* de la Universidad de Pennsylvania

Centros de pensamiento de Guatemala
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)
Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)
Centro de Análisis de las Decisiones Públicas (CADEP)
Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEES)
Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES)
Fundación Proyecto Lingüístico Francisco Marroquín (PLFM)
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Universidad del Valle de Guatemala (UVG)
National Economic Research Center (NBER)
Entro de Investigación para el Desarrollo Regional de la Universidad del Istmo (CINDERE)

Fuente: elaboración propia a partir del 2020 *Global Go To Ranking Results* (University of Pennsylvania, 2021)

Los centros de pensamiento deben ser diferenciados de organizaciones no gubernamentales, cuyo objetivo es la acción directa de incidencia en temas sociales concretos por medio del activismo, y de las empresas consultoras, cuyo interés principal es el lucro (Gárate, 2008). En cambio, los centros de pensamiento priorizan estudios destinados a influir en la formulación de políticas públicas y orientar el debate público, siendo ambas características indispensables para un centro de pensamiento.

⁷ Nota: no obstante la encuesta reporta un total de 34 centros de pensamiento, uno no correspondía a Guatemala y otros fueron duplicados.

Para efectos de la presente investigación, se analizarán exclusivamente las entidades que producen conocimiento e inciden en el proceso de reforma judicial en específico relacionado con la carrera judicial en Guatemala, debiendo partir primeramente de establecer entre ellas las que pueden ser categorizadas como centros de pensamiento, de manera que cumplan con las funciones identificadas por Weaver (1989), tomándole como referente original la conceptualización de los centros de pensamiento.

Es importante señalar que tales funciones apuntadas en la década de los 80 por Weaver, también han sido presentadas por otros investigadores para comprender el rol de los pensadores en el mercado de las políticas públicas, siguientes: (i) ámbitos de difusión; (ii) legitimadores de políticas; (iii) redes de conocimiento, y (iv) soporte de la actividad política, tal como han apuntado (Uña, Lupica y Strazza, 2010). Comparando tanto el aporte de Weaver como de más recientes investigadores, es posible englobar las funciones según se indica en la tabla 6, destacando que refieren la relevancia de los centros de pensamiento en tanto los aportes a políticas públicas, formar opinión pública y promover el debate ciudadano con tomadores de decisión.

Tabla 6

Descripción de funciones que desempeñan los centros de pensamiento

Función	Breve descripción	Actividades
1) Fuente de ideas sobre políticas públicas	Explorar y popularizar ideas que pudieran políticamente no ser realizables en el corto plazo, sino ganar gradualmente aceptación entre tomadores de decisión.	Legitimadores de políticas: Diseño de políticas y asistencia técnica y asesoramiento a los decisores.
2) Fuente de evaluación de propuestas de política pública	Evaluación de propuestas dirigidas a las autoridades políticas como guías de política pública que suelen entregarse a las nuevas administraciones.	
3) Evaluación de programas gubernamentales	Evaluación de los programas gubernamentales puestos en marcha para conocer su grado de eficiencia operativa y el logro de sus objetivos iniciales.	Soporte de la actividad política: Apoyo a actor político determinado
4) Formación de expertos	Tarea que les es tradicionalmente asociada, formando personal calificado para tareas de gobierno. Suelen generar los denominados “gobiernos paralelos” donde quienes han perdido elecciones se emplean para generar crítica y prepararse para regresar al poder con “nuevas ideas”.	Redes de conocimiento: Desarrolla actividades complementarias a los espacios político-partidarios y generar contactos y relaciones para alentar la participación.
5) Fuente de autoridad técnica	Fuente de consulta de los medios de comunicación para información y opinión, aprovechando estas actividades para generar un alto perfil público que mejore la imagen de la organización y aumente opciones de financiamiento.	Ámbitos de difusión: Transmite ideas y contacta con decisores para generación de espacios de intercambio y reflexión sobre políticas públicas

Fuente: "The Changing World of Think Tanks" (Weaver,1989) y Think Tanks, decisores gubernamentales y actores políticos (Uña, Lupica y Strazza, 2010)

2.8. Centros de pensamiento en Guatemala que investigan temas de justicia

Con el propósito de avanzar en el estudio, analizando la incidencia de los centros de pensamiento existentes en Guatemala dedicados a los temas de justicia, se realiza a continuación un cuadro para determinar cuáles de los listados en el estudio de la Universidad de Pennsylvania, que se presentan en la tabla 7, hacen investigación en temas relacionados con la carrera judicial, para luego determinar si cumplen con las funciones que apuntó Weaver para categorizar a un centro de pensamiento, habiendo consultado las áreas o programas de trabajo en los portales virtuales de las entidades.

Tabla 7

Centros de pensamiento en Guatemala que incluyen en sus agendas de investigación el tema de justicia

Centro de pensamiento	Incluye temas de justicia en su agenda de investigación
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)	Sí
Cien	No
Centro de Análisis de las Decisiones Públicas, Universidad Francisco Marroquín (CADEP)	No
Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES), Universidad Francisco Marroquín	No
Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (Idies), Universidad Rafael Landívar ⁸	No
Proyecto Lingüístico Francisco Marroquín (PLFM)	No

Fuente: elaboración propia con base en 2020 Global Go To Think Index Report (University of Pennsylvania, 2020) y consulta a portales virtuales de las entidades

Dado que el entorno en el que se desarrolla la presente investigación toma dentro de sus referencias el llamado *“Diálogo Nacional: Hacia la reforma a la justicia en Guatemala”*, convocado por los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la República de Guatemala, y que incluyó, entre otros temas, propuestas de reforma a la carrera judicial que fueron remitidas por distintas entidades y personas individuales, fue este instrumento disponible en el portal virtual de la iniciativa el utilizado para mapear

⁸ Derivado del proceso de reestructuración de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección, el instituto ha cambiado su nombre como “Instituto de investigación y proyección sobre economía y sociedad plural”, manteniendo su acrónimo.

otras entidades que, luego del análisis que se realizará más adelante, podrían categorizarse como centros de pensamiento.

Con el listado de entidades e individuos que remitieron propuestas entre el 25 de abril al 3 de junio de 2016, se listaron entidades que, salvo algunas excepciones, no conforman el listado de la encuesta global de centros de pensamiento antes anotada, podrían corresponder a otras entidades que cumplen funciones de esta naturaleza.

Para la identificación de los objetos de estudio, se tuvo en cuenta que una de las funciones y objetivos principales de los centros de pensamiento es la difusión de sus productos, por lo que solo fueron tomadas en cuenta entidades que contaban con un portal virtual, como condición para incluirlos en este esfuerzo de mapeo y teniendo en cuenta que la existencia de estos sitios virtuales y la presencia digital es uno de los criterios que toma en cuenta la Universidad de Pennsylvania en la encuesta global de centros de pensamiento para nominación y que tenga declaración de misión (2020). Asimismo, en la revisión se estableció si incluye el tema de justicia como área de trabajo, delimitando a las que aparecen en la siguiente tabla 8.

Tabla 8

Posibles entidades que realizan funciones de centros de pensamiento en Guatemala⁹

Entidad	
1)	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
2)	Asociación de Jueces y Magistrados del Organismo Judicial (AJMOJ)
3)	Bufete Jurídico de Derechos Humanos
4)	Centro para la Defensa de la Constitución de Guatemala (CEDECON)
5)	Centro de Estudios de Guatemala (CEG)
6)	El Colectivo
7)	Fundación Myrna Mack (FMM)
8)	Fundación para el Debido Proceso
9)	Fundación Sobrevivientes
10)	Fundación para el Desarrollo Socioeconómico (FUNDESA)
11)	Guatemala Visible
12)	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
13)	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)
14)	Movimiento Pro Justicia
15)	Red por la Integridad
16)	Universidad Rafael Landívar (URL)
17)	Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)

Fuente: elaboración propia con base en datos de Reforma de Justicia (2016)

En la tabla 9 (*infra*) se revisa si las entidades que investigan temas de justicia cumplen con las funciones que desempeñan los centros de pensamiento, según se indica en la tabla 6, para lo cual se revisaron los portales virtuales de las entidades.

No obstante existen en Guatemala una serie de entidades dedicadas a la denuncia y opinión en temas de justicia, como lo demuestran las que participaron en el Diálogo Nacional para la reforma de la justicia -sin contar a otras que no abordan el tema de justicia específicamente-, sí están vinculadas de manera indirecta por ejemplo en cuanto a los recursos necesarios para el financiamiento del Estado como el Instituto

⁹ Se incluyen las entidades que presentaron propuestas y la característica indicada en la revisión dentro del proceso citado, no obstante algunas posteriormente por medio del proceso de análisis fueron descartadas al confirmarse que son entidades no jurídicamente constituidas.

Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), son limitadas las que reúnen todas las funciones que les caracterizan como centros de pensamiento.

Estas instituciones parecen haber adoptado -a distinción de la primera y segunda generación de centros de pensamiento que se inspiraban en la orientación académica para formar élites de opinión y la asesoría al gobierno de EE.UU.- el modelo de la tercera generación de centros de pensamiento para influir en los debates políticos con estrategias de mercadeo, relacionándose con los medios y la opinión pública, cuya característica principal las distingue de otras entidades que realizan análisis e investigación con igual rigor académico, lo hacen para su propio interés y retroalimentación gremial o para la venta de servicios como entidades consultoras, mientras que los centros de pensamiento tienen como objetivo hacer mercadeo de sus investigaciones y dar publicidad mediática a sus recomendaciones y hallazgos para ganar confianza ante la opinión pública, difundiendo gratuitamente sus estudios, cuyas entidades quedan condicionadas al financiamiento externo y tienen como propósito influenciar en varios momentos del ciclo de política pública.

Tabla 9

Cuadro de cotejo de funciones de centros de pensamiento en Guatemala dedicadas al estudio e incidencia en temas de justicia

Entidad	Funciones				
	(1) Popularizar ideas	(2) Evaluación de propuesta de política pública	(3) Evaluación de programas gubernamentales	(4) Formación de expertos	(5) Fuente de autoridad técnica
1) Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)	x	x	x	x	x
2) Asociación de Jueces y Magistrados del Organismo Judicial (AJMOJ)				x	x
3) Bufete Jurídico de Derechos Humanos				x	
4) Centro para la Defensa de la Constitución de Guatemala (CEDECON)		x		x	x
5) Centro de Estudios de Guatemala (CEG)		x	x		
6) El Colectivo		x			
7) Fundación Myrna Mack (FMM)	x	x	x	x	x
8) Fundación para el Debido Proceso					
9) Fundación Sobrevivientes		x			x
10) Fundación para el Desarrollo Socioeconómico (FUNDESA)		x			x
11) Guatemala Visible		x		x	x
12) Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)		x		x	x
13) Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)	x	x	x	x	x
14) Movimiento Pro Justicia: conformada por FMM, Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS) y Madres Angustiadas (MA)		x	x		x
15) Red por la Integridad		x		x	
16) Universidad Rafael Landívar (Vicerrectoría de Investigación y Proyección-VRIP)	x	x	x	x	x
17) Universidad de San Carlos de Guatemala (Rectoría e Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala-IPNUSAC)	x	x	x	x	x

Fuente: elaboración propia a partir de las funciones apuntadas por Weaver (1989), indicadas en la tabla 6.

En el estudio realizado por la Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades de Ecuador-Grupo Faro (2012) que analiza a distintos centros de pensamiento en el mundo respecto de su influencia en distintas fases del ciclo de la política pública, concluye que el rol que los centros de pensamiento tienen sobre el mismo es en cuanto facilitación de diálogo, asesoría a políticos tomadores de decisión, y líder de opinión respecto de propuestas de política pública, lo que coincide con las funciones ya antes apuntadas y las entidades guatemaltecas que las realizan.

El Grupo Faro señala que con estos roles antes indicados se incide y participa en varios momentos del ciclo de política pública: definición de agenda, diseño de política, toma de decisión. Sin embargo, en la fase de sostenimiento de la política pública que incluye el monitoreo y evaluación, el estudio de casos realizado por esta entidad refleja que es en el que menos incidencia tuvieron los centros de pensamiento (Grupo Faro, 2012).

Así, este estudio de casos de igual manera destaca los tipos de evidencia que los centros de pensamiento utilizan para respaldar su propósito de influencia, destacando lo siguiente (traducción propia).:

Investigación académica busca responder preguntas sobre por qué ocurren las cosas y usualmente resultan en marcos de trabajo que ayudan a investigadores y diseñadores de política a delinear un problema. Similarmente, la planeación de investigación se centra en qué podría esperarse de una política dada; investigación instrumental se enfoca en cómo lograr un determinado resultado, e investigación para la acción está finalmente concentrada en alcanzar determinada meta. Como habría de esperarse, los centros de pensamiento usan la planificación e investigación instrumental para sus estrategias de incidencia, conectando teoría y práctica. Por otra parte, investigación académica y para la acción fue poco utilizado y parece ser el interés y capacidades más alejadas (Grupo Faro, 2012).

Si bien la acción de los centros de pensamiento está enfocada a incidir en el diseño de políticas públicas, la oportunidad aún no plenamente aprovechada por estas entidades especializadas, radica en utilizar la investigación académica, aplicándola a la acción, así como introducir a sus investigaciones el monitoreo y evaluación de lo que logran diseñar los Estados en términos de políticas públicas, o bien aplicar estos mismos métodos a las propias recomendaciones formuladas por los centros de pensamiento en función de la implementación por el Estado de las mismas.

2.9. Financiamiento de los centros de pensamiento

Los centros de pensamiento, indistintamente del tipo de investigación que pretendan realizar, requiere de recursos para el financiamiento, que evidentemente preocupa a estas entidades, así abordado en una investigación periodística titulada: *Think Tanks: la batalla por las ideas para moldear la sociedad* (Plaza Pública, 2013), enfatizando que la focalización del financiamiento a proyectos muy específicos deja de lado grandes líneas de investigación.

Esta tendencia a focalizar en proyectos específicos ha sido nombrada por el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) como “resultitis” y “desnaturalización de la investigación” (Revista Política y Sociedad No.54, 2017), que ha privilegiado las agendas de los cooperantes, condicionando las líneas de investigación de los centros de pensamiento. En la investigación periodística referida, el politólogo Luis Fernando Mack, señaló que los centros de investigación tienen una dinámica de competencia por los recursos que no favorece estudios de más largo plazo y por tanto no se promueve la investigación política para resolver los grandes problemas nacionales (Revista Política y Sociedad No.54, 2017). En este sentido reviste de especial importancia para la presente investigación establecer como se conceptualizan las investigaciones en los centros de pensamiento para la incidencia en el sector justicia, frente al financiamiento disponible.

Sin embargo, merece abordar algunas referencias sobre el financiamiento de la reforma de justicia en Guatemala que, no obstante, podría ser un estudio en sí mismo para determinar la cantidad de recursos económicos que se han invertido desde que inició el proceso de reforma judicial como parte del proceso de democratización, es interesante contrastarlos con las metodologías utilizadas para optimizar estas inversiones a largo plazo.

En este sentido, merece señalar algunos instrumentos que han permitido identificar puntos de referencia como línea base sobre los esfuerzos por fortalecer el sistema de justicia y seguridad en Guatemala por medio de la cooperación que se ha canalizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Así, puede citarse el informe desarrollado por la Misión de Evaluación del Efecto dos del Marco de Resultados Estratégicos del PNUD Guatemala: “Estado de Derecho consolidado particularmente en las reformas al sector seguridad y acceso a la Justicia” (Yunovsky y Binder, 2003) que contempla tres problemas a medir en la definición del efecto: la administración de justicia, seguridad de los ciudadanos y el acceso a la tutela judicial.

La misión de evaluación definió varios indicadores para medir el Estado de Derecho, entre ellos y para lo que interesa al presente estudio, destaca: (i) acceso a la información sobre la actuación de los funcionarios respecto a la publicidad de los actos de gobierno, en específico la información que producen los jueces; (ii) el control horizontal y responsabilidad de funcionarios; (iii) corrupción en las instituciones del Estado; (iv) efectivo cumplimiento de las sentencias judiciales, analizando la fortaleza de las decisiones judiciales y el respeto existente hacia ellas; (v) aumento en la extensión del debate público sobre los indicadores para medir el Estado de Derecho (Yunovsky y Binder, 2003).

Esta evaluación sobre la contribución del PNUD para incidir en el fortalecimiento del Estado de Derecho, concluye que “se ha aplicado una estrategia general de apoyo a la implementación de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, basada en la selección de grandes áreas de intervención” (Yunovsky y Binder, 2003, p. 66). Sobre cuya estrategia la mayoría de los recursos fue aplicada al área de justicia en un total de cincuenta y cinco millones de dólares de los EE.UU. (US\$55 millones), que representó el 67% de la cooperación internacional canalizada para el fortalecimiento del Estado de Derecho en seis años, desde 1997 al 2003, concluyendo que hubo problemas en la definición estratégica y en la selección de las áreas clave de intervención, privilegiando la intervención por vía de proyectos y problemas de coordinación y articulación entre las distintas áreas de intervención del PNUD, según se estableció en un artículo académico (Revista Política y Sociedad No. 54, 2017).

La debilidad identificada en estas evaluaciones de no introducir la planificación estratégica para incidir en la problemática priorizada, de nuevo fue referida en la evaluación de los resultados de desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), que combina debilidades nacionales como la variabilidad de políticas y

direcciones de los gobiernos de Guatemala con la dependencia del PNUD de recursos externos, que lo llevó a negociar “cartera de proyectos más pequeños y de menor duración en una amplia gama de áreas, la mayoría sin una estrategia de salida que no siempre guardó un equilibrio entre las demandas de corto plazo del Estado y los objetivos de desarrollo a largo plazo, y no siempre contribuyó a dotar a las instituciones nacionales de capacidades a largo plazo” (PNUD, 2009, p. 58).

Esta nueva evaluación del efecto de la cooperación del PNUD en Guatemala, formuló nuevas recomendaciones en cuanto a la priorización estratégica y programática, entre las que destacan que equilibre su apoyo al Gobierno para dar mayores servicios de asesoría de alto nivel al Poder Judicial, reduciendo el énfasis en el suministro de servicios de gestión de programas, y destaca que en su intervención en proyectos debe mejorarse las condiciones de las capacidades de gestión pública como la carrera de administración pública profesional, independiente de los partidos políticos (PNUD, 2009).

La evaluación de efecto del PNUD realizada en el 2003, también concluyó que “aún en áreas complejas como Estado de Derecho es posible construir tablas de indicadores útiles que permitan afinar la medición, de manera que se incorporen al trabajo permanente para facilitar la evaluación y el trabajo orientado hacia resultados”, destacando como fundamental que se “organice la acción sobre líneas estratégicas, mucho más allá de la selección de prioridades por áreas de intervención y/o proyectos”, lo que implica se diseñe la estrategia libre de la influencia de la inercia de los mismos, el análisis de la coyuntura, la renegociación con los donantes y la reestructuración de alianzas clave para el efecto (Yunovsky y Binder, 2003).

Esta evaluación de efecto del PNUD deja planteada la inversión de cooperación internacional, desde una óptica financista que critica, al señalar que “es aconsejable organizar las alianzas y sociedades en grupos de efecto, superando la alianza reducida a la contribución financiera (...) incluyendo la distribución de responsabilidades mutuas que incluyen el seguimiento y la evaluación” (Yunovsky y Binder, 2003, p. 72).

Así, la evaluación deja registrada la cooperación internacional desde la ejecución de programas y proyectos del PNUD, tanto de fuentes de donantes bilaterales como multilaterales al 2003, lo que limita la real cuantificación invertida en el tema de justicia,

pues no determina los costos adicionales derivados del compromiso del país de los intereses sobre los préstamos, ni los recursos que han sido canalizados por otras agencias del Sistema de Naciones Unidas o directamente por las agencias de cooperación bilateral con socios locales, que ha sido la política de cooperación que se ha venido modificando para alianzas directas de donantes con actores de la sociedad civil en la última década, entre ellos centros de pensamiento.

Esta cuantificación para determinar el monto de cooperación de donantes y fuentes multilaterales, desagregada por temas estratégicamente convenidos como lo recomiendan los evaluadores externos del PNUD, tanto como asistencia técnica y financiera, corresponde a varias dependencias del Organismo Ejecutivo como lo establece la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República, que establece en el artículo 14, inciso g), que corresponde a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN):

Formular, para conocimiento y aprobación del Presidente y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros organismos del sector público las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable provenientes de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución

Para el caso de la cooperación reembolsable, establece la misma Ley del Organismo Ejecutivo en el artículo 35, inciso p) que corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas:

Programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente, registrar y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, así como también disponer lo relativo a la cooperación internacional en general, y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del Gobierno. Se exceptúan de esta función, los casos contemplados en el inciso g) del artículo 14 de la presente ley.

Lo anterior permite establecer que, no obstante, existen algunas funciones relacionadas con la cooperación internacional, técnica, reembolsable y no reembolsable, encargadas a varias dependencias, es a la SEGEPLAN que le corresponde la orientación y coordinación de la visión estratégica, gestión, monitoreo, evaluación, producción de información de la misma. En este sentido, el cuarto informe de cooperación internacional de SEGEPLAN para el período 2015-2016 registra la cooperación internacional tanto

reembolsable como no reembolsable, comparándola con el presupuesto general del Estado, estableciendo en promedio para ambos años que 12% son préstamos y 1% de donaciones, de un total anual del presupuesto al 2016 por la cantidad de US\$8,507.94 (SEGEPLAN, 2018).

El destino de la cooperación ha variado en un comparativo realizado entre 2013-2014, privilegió como finalidades principales a: (i) servicios públicos generales (31.65%), y ii) orden público y seguridad (24.36%). En tanto que, entre 2015 y 2016 a: i) asuntos económicos (28.39%) por medio de acciones de Gobierno vinculadas a sectores comerciales y laborales como agricultura, producción pecuaria, silvicultura, caza y pesca, combustibles y energía y transporte, y (ii) servicios públicos generales (17.73%). La función específica relacionada a la administración de justicia/judicial recibió el 26.18% de la cooperación, ubicándole en el tercer lugar en la cantidad de proyectos asignados de 15 temas contemplados (SEGEPLAN, 2018).

De las entidades descentralizadas que interesan para el presente estudio, es importante destacar que es la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia (SE-ICMSJ), la que ocupa el segundo lugar, luego del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), con mayor cantidad de cooperación internacional no reembolsable entre el 2008 y el 2014, aunque sólo ha recibido financiamiento externo entre 2012 al 2014 por US\$18.20 millones, comparado con US\$0.25 de cooperación recibida por el Organismo Judicial en los años 2011 y 2014. Las fuentes de cooperación más relevantes corresponden como: (i) donantes a EE.UU. y España; (ii) financieras reembolsables: Banco Interamericano de Desarrollo-BID y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), según publicado en Revista Política y Sociedad No. 54, Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos de Guatemala (2017).

El anterior análisis además de concluir con la relevancia de la planeación estratégica de mediano y largo plazo, el monitoreo y evaluación por medio de indicadores precisos, acciones en las que podrían apoyar los centros de pensamiento, también requiere que no solo sea posible identificar todos los apoyos que reciba el Estado en proyectos de fortalecimiento institucional, sino además orientar tal cooperación por medio de visiones estratégicas.

Así, la posibilidad de desarrollar una visión estratégica y prospectiva sobre los resultados, o no, identificados por el Estado, como una fuente de referencia para la definición de la estrategia de incidencia de los centros, sí representa en la actualidad una clara oportunidad por medio de instrumentos de política de Estado que se están desarrollando como los Lineamientos generales de política 2017-2019 desarrollado por SEGEPLAN, que incluyó al sector justicia, y los planes quinquenales del Organismo Judicial.

2.10. Centros de pensamiento en Guatemala objeto de estudio

La identificación de los centros de pensamiento en Guatemala resulta una acción compleja, pues ha quedado señalado que existe mayor cantidad de centros de pensamiento, que los incluidos en la encuesta de la Universidad de Pennsylvania y porque aquellas entidades que se dedican a la incidencia o el activismo, no necesariamente reúnen las funciones que desde 1989 se han apuntado como atribuciones de estas entidades de investigación, que cumpliendo con rigor académico además lo combinan con acciones de cabildeo para la incidencia en políticas públicas, característica principal para diferenciarles de centros académicos, entidades consultoras o activismo en derechos humanos. Por tanto, identificar los centros de pensamiento más influyentes en Guatemala resulta una acción compleja, pues es evidente la cantidad de entidades interesadas en incidir en el tema de reforma del sistema de justicia.

En este sentido para acotar las entidades objeto de estudio para analizar su influencia en el fortalecimiento del sistema de justicia, ha sido necesario contrastar diferentes fuentes para confirmar cuáles serán los “centros de pensamiento”, habiendo confirmado que muchas de las entidades, tanto las que serán objeto de estudio como otras, conforman a su vez plataformas o redes que intentan incidir en el tema de justicia u otros, tal como lo demuestra el informe de consultoría para actualizar el diagnóstico de las instituciones integrantes de la Mesa de Análisis Especializada de la Sociedad Civil y la Academia de Guatemala (Cabrera, 2015), establecida con el propósito de que un ente independiente de la sociedad civil pudiera dar una opinión técnica y especializada de procesos,

investigaciones y estadísticas que se producen en materia de seguridad, impulsada por el PNUD.

Finalmente, el estudio pretende determinar el nivel de influencia que los centros de pensamiento que trabajan el tema de justicia, han tenido en procesos de reforma judicial, en específico reformas en favor de la independencia judicial. Para tal propósito se identifican los centros de pensamiento que serán objeto del presente estudio, los cuales han cumplido con las siguientes características:

- 1) Entidades dedicadas a la investigación e incidencia en temas de justicia que participaron en el proceso de Diálogo Nacional: Hacia la reforma a la justicia.
- 2) Entidades que, dedicadas a la investigación e incidencia en temas de justicia, cumplen con las funciones de centros de pensamiento.

Dado que uno de los objetivos de incidencia que ha interesado en el tema de justicia es entorno a reformas legales, el nivel de incidencia se analizará a través la participación en la “Mesa Legislativa de Seguridad y Justicia” del Congreso de la República de Guatemala, en torno específicamente a la reforma de la carrera e independencia judicial. Por lo que contrastando las dos características anteriores con la información proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública del Congreso de la República (Congreso de la República de Guatemala, 2016), los siguientes capítulos serán acotados a los siguientes centros de pensamiento en cuanto a sus capacidades para influenciar en políticas públicas en los temas de justicia:

- 1) Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- 2) Fundación Myrna Mack (FMM).
- 3) Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG).
- 4) Universidad Rafael Landívar (URL).
- 5) Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).

En especial se pretende determinar la capacidad de análisis prospectivo en torno a los efectos de las propuestas e incidencia que los centros de pensamiento en Guatemala especializados en los temas de justicia tienen o podrían fortalecer, destacando que no ha

sido la cantidad de los centros lo que podría influenciar en los índices de satisfacción con la democracia y aprobación de gobierno, a nivel nacional o regional.

Sin embargo, para llegar a tal análisis o propuesta de fortalecimiento de capacidades, es necesario analizar métodos para determinar el tipo de Cortes que se tienen en Guatemala y el marco de juego de poderes desde los conceptos de Estado, división de poderes y los principios de vinculación del juez a la ley y el principio del Estado de derecho.

Al respecto, atendiendo a las funciones de los centros de pensamiento, efectivamente una de las más relevantes es influenciar en las políticas públicas de justicia, comprendiendo en este sentido la administración de las mismas como todas aquellas decisiones destinadas a elaborar, gestionar e implementar el presupuesto judicial, políticas de recursos humanos y contrataciones de bienes y servicios (Linares, 2008), fortaleciendo mecanismos de rendición de cuentas e incentivando a la ciudadanía a ejercer el derecho de auditoría social, por lo que la oportunidad de los centros de pensamiento descansa en agrupar aquellos desafíos en cuanto a las funciones administrativas y jurisdiccionales del poder judicial, por un lado para eficientar todo aquello relacionado con el servicio de justicia y por el otro lado el cumplimiento de la función constitucional de administrar justicia pronta y cumplida.

Capítulo III

El Poder Judicial

Los centros de pensamiento, entre sus funciones de investigación e incidencia en el diseño y ejecución de políticas públicas, se espera produzcan conocimiento científico para contribuir a problematizar cuestiones que merecen fijarse en la agenda pública.

Esta investigación, que está dedicada a un tema especializado del poder judicial, intentará apuntar que esta producción científica de recomendaciones y propuestas de solución para contribuir a la reforma judicial, requiere que se aborden analizando si el Poder Político (como la influencia del “monarca” como apunta la historia), sigue incidiendo en el Poder Judicial, respecto a la forma en que conciben y moldean el espacio de la política democrática, y, en el caso de los jueces, qué favorecen y por qué favorecen lo que favorecen en sus decisiones, según Ansolabehere trató de explicar en su estudio sobre la política desde la justicia (2007).

Además, la investigación pretende destacar lo que varios teóricos ya han apuntado respecto a la teorización del poder judicial y los tribunales de justicia al abordarse desde la ciencia jurídica pero escasamente desde la teoría política y la sociología, como apuntaba Zaffaroni (1994):

la teoría política de la jurisdicción en América Latina casi brilla por su ausencia, salvo muy contadas y honrosas excepciones. [...] El tremendo descuido de la teoría política y constitucional del Poder Judicial nos conduce a una cruel paradoja: la ciencia jurídica latinoamericana profundiza temas de derecho de fondo y procesal a niveles que en ocasiones igualan y superan los de los países centrales, pero se desentiende casi en absoluto de la estructura institucional del poder que tiene por función, precisamente, la aplicación de esos conocimientos. [...] En nuestras universidades es mínimo el tiempo que se dedica a la enseñanza de la normativa del Poder Judicial, y en cuanto a investigación, es muy poco lo que se ha hecho en los aspectos sociológicos y en la teoría política. [...] Además, la función judicial en América Latina no tiene historia. (p.113).

Este capítulo está dedicado a conceptualizar el Poder Judicial a partir del cuestionamiento al principio de separación de poderes y otros conceptos de la teoría del Estado.

3.1. El Estado

A continuación, se hace una breve conceptualización del Estado y su división para el manejo del poder, el cual se aborda desde el derecho político para destacar varios conceptos acuñados a lo largo de la historia desde Aristóteles, según parafrasea Cabanellas, como la “comunidad de familias y gentes para lograr una vida suficiente y perfecta en si misma” (1968, p. 219). O la coexistencia de la libertad de cada uno con la libertad de todos, según leyes universales, parafraseando a Kant que, al desarrollar su teoría del Estado, parte del concepto del Derecho al afirmar que: “Una ciudad es la reunión de un número mayor o menor de hombres bajo leyes de derecho y si por tanto el Derecho consiste en la libertad, el Estado consistirá en la reunión de libertades externas” (Mirete, 1985, p. 134).

O bien, abreviadamente puede referirse a la concepción jurídica de un pueblo y un territorio, regidos por un poder supremo, bajo la teoría realista, así denominada por Max Seydel, en su obra Fundamentos Generales de la Teoría del Estado (1983), poniendo de relieve las dos bases materiales: “pueblo y territorio, y dos factores esenciales abstractos: la unidad del Poder y la supremacía del mismo” (De Los Ríos, p. 90).

Así jurídicamente (continuando la cita a Cabanellas), se concibe al Estado, desde sus elementos:

- a) como sociedad establecida sobre determinado territorio, con los fines esenciales del bien común, por la realización del Derecho, y,
- b) la unidad de una multitud de personas que viven y conviven en armonía bajo leyes jurídicas, concebido como el cuerpo político.

Citando a Kelsen (1921), desarrolló un concepto sociológico de Estado, concibiéndolo como dominación y por tanto es visto, por un lado, como una relación entre quienes mandan y gobiernan, y por el otro, de quienes obedecen y son gobernados. Sin embargo, no obstante desde la sociología destaca el interés de Estado en tanto individuos

considerados órganos del Estado que tienen mando sobre otros, en todo caso aterriza en una concepción jurídica al señalar que estos órganos del Estado, entiéndase funcionarios, solo pueden ser entendidos desde lo jurídico. Así también rescata la teoría desarrollada por Kant y Hobbes al afirmar que “el poder soberano para poder cumplir con la tarea para la cual ha sido creado y para asegurar la salvaguardia del Estado, debe ser un poder sin condiciones, un poder absoluto, como un Estado basado en las leyes” (Mirete, 1985, p. 137).

Podría el trabajo extenderse más en el concepto de Estado en su naturaleza por los elementos que lo integran y por tanto referirse a una amplia clasificación, sin embargo, interesa su conceptualización desde el ejercicio del poder, el principio de separación de funciones y las atribuidas al mismo Poder Judicial.

En el estudio se abordará la estrecha función del Derecho como paradigma jurídico para comprender el poder soberano, intentando que este enfoque científico explique la ordenación del Estado, que en el siglo XIX tuvo por objeto encontrar una base de legitimación del poder del Estado, produciendo una teoría para explicar la soberanía del pueblo, el poder constituyente como origen de la base contractual de la organización del Estado y la legitimación del ejercicio de la fuerza por parte de los gobernantes.

En cuanto al siglo XX, la ordenación del Estado tuvo como objetivo ordenar los sistemas constitucionales como garantes de los derechos fundamentales sobre la base de la democracia (Hernández, 2015), lo cual explicaría la evolución del control de constitucionalidad y de convencionalidad y todo el movimiento internacional por alcanzar tratados en materia de derechos humanos, obligando al Poder Judicial a interpretar y aplicar esta ordenación en sus fallos y por consiguiente quedando los Estados sometidos a garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de todos sus habitantes.

Sin embargo, el siglo XXI plantea nuevos elementos que el Derecho, a pesar de sus siglos de evolución, no puede explicar más, bajo los mismos parámetros de limitación del poder mediante las leyes. A la configuración del Estado se han sumado nuevos actores, poderes emergentes y nuevos modelos económicos, trascendiendo la visión doméstica de resolución de conflictos y la influencia de los Estados, limitada dentro de sus propias fronteras.

Las relaciones sociales, en esta posible recomposición del Estado, se han reconfigurado, generando nuevas relaciones de poder que el derecho no podría resolver bajo la mirada de la ciencia jurídica, pues rebasa el enfoque de interpretación y andamiaje procesal de aplicación de las leyes, por lo que la teoría política y sus herramientas como el análisis estratégico podrían ser una vía de explicación para incidir en reformas legales y acciones de rediseño o fortalecimiento institucional, en el presente análisis, del Poder Judicial.

3.2. El Poder

Desde la filosofía del derecho, el poder se le concibe como una “manifestación social que se reduce lógicamente a una relación social, y a partir de la misma encontrar sus vinculaciones con el derecho” (Rojas, 1991, p. 182). El poder legítimo no es en tanto así se le haya reconocido desde el derecho constitucional, sino porque existe en el interior de los individuos, independientemente de si estos tienen consciencia que están expresadas en forma de proposición normativa, continúa señalando Rojas. Pero sí advierte que es legítimo en tanto tal calidad sólo la poseerá si los gobernados, en términos generales, aceptan internamente sus consignas, reconociendo en ellas un mandato y plegándose exteriormente a sus prescripciones.

El poder por tanto es una relación social que pone en contacto a gobernantes y gobernados, que nace primariamente entre estos actores y no por la normatividad que luego pretende el derecho, aunque sí conlleva la sanción ante el incumplimiento dentro de un orden jurídico dentro de este alcance normativo, cuya aplicación está encomendada a una organización especial: gobierno (Rojas, 1991) y es lo que se llama poder político.

El poder es único e indivisible, así se refiere en la teoría de separación de poderes, el cual es perteneciente original y esencialmente al titular de la soberanía, tal como se afirma en la obra “El Espíritu de las Leyes” (Montesquieu, 1972).

Esta teoría es precisamente uno de los pilares del concepto de Estado de Derecho, junto con el principio de legalidad, el control jurisdiccional y la responsabilidad pública (Ocontrillo, 2015) y que perfiló los sistemas políticos hasta como se conocen hoy en día. Así Montesquieu definió el poder como función y como órgano, y el objetivo filosófico

fundamental era reconocer la libertad del ser humano mediante el ejercicio del poder, defendiéndole de otros hombres, aunque no se ve claramente protegido contra el propio Estado, no obstante la existencia de los principios de legalidad, responsabilidad de funcionarios y control jurisdiccional, e incluso a partir de otra teoría: de los derechos fundamentales.

La Constitución Política de la República de Guatemala, refiriéndose al poder público, establece que “el poder proviene del pueblo y que ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio” (Asamblea Nacional Constituyente, 1985, Art. 152), así como se refiere a los principios ya indicados.

Es decir que normativamente, ya sea desde el poder constituyente y el poder constituido que tienen su base en el derecho constitucional, en efecto el poder se aborda desde la ciencia política y el derecho, al reconocer que existen individuos libres que requiere se defiendan de otras personas para garantizar mutuamente su libertad. Por tanto, se requiere de un ente que asegure se desarrolle la normativa y la autoridad administrativa para aplicar la misma en caso de sanción: el gobierno. De igual manera, esta entidad quedará limitada a lo que el poder soberano establezca, según el sistema político que adopte.

Sin embargo, existen otras teorías del poder que están lejos de las explicaciones políticas y jurídicas que refieren a la utilidad social del poder y su legitimidad que señalan que no hay sociedad sin normas y no hay normas sin poder (Burdeau, 1976); se pretende que la sola aplicación de un precepto jurídico abstracto sea suficiente para resolver un hecho concreto, lo que implica un muy alto grado de racionalidad en las relaciones políticas (Rojas, 1991), satisfaciendo necesidades colectivas, y que para aplicar el derecho en caso de conflictos jurídicos y la función sancionatoria del Estado, puede utilizar la fuerza para imponer su poder.

Estas otras teorías, por el contrario, no reconocen como natural el relacionamiento social y el ejercicio de la libertad individual como límite para la libertad del otro, sino a la naturaleza propia del ser humano que está inspirada en el logro y satisfacción de sus propios intereses.

Además debe sumarse los debates existentes en cuanto al agotamiento del paradigma jurídico de Occidente que pretendía erigirse desde la ciencia jurídica, produciendo un conocimiento jurídico puro, ajeno a la especulación, la metafísica y la subjetividad del productor jurídico, criticado por no responder a las nuevas realidades sociales y la complejidad de los actores emergentes (Hernández, 2015), en este siglo XXI caracterizado por la globalización y surgimiento de actores transnacionales y emergentes.

Asimismo la aplicación del derecho desde una concepción de conocimiento en el interior de una comunidad científica, está condicionado por las experiencias y conceptualizaciones previas de los operadores jurídicos, así como por una matriz cultural con presupuestos culturales que incluyen la ideología (Hernández, 2015); esta última que no obstante ha pretendido erigirse como aséptica a cualquier condicionamiento de poder, se evidencia a lo largo de la historia que el pensamiento jurídico ha justificado el orden social y político vigente.

Este paradigma jurídico ha generado un agotamiento de la racionalidad como verdad y formalismos jurídicos que son incapaces de procesar, explicar y generar respuestas, así como resolver, diferencias que demandan la nueva dinámica global que ha superado la visión del derecho y el ejercicio del poder público desde el interior del Estado, proponiéndose un (re)pensamiento del derecho en y desde América (Hernández, 2015).

Durante el siglo XX, fue suficiente el concepto de desarrollo desde el derecho constitucional, prevaleciendo la noción de derechos y de su titularidad, conformándose para tales efectos sistemas constitucionales como garantes de los derechos fundamentales sobre una base de legitimidad democrática, siendo por tanto el poder y la democracia los pilares de la construcción jurídica de aquel siglo (Hernández, 2015).

La ciencia jurídica actual parece no fundamentar más la explicación y función del Estado como ordenación del poder y marco de protección de los derechos, a decir de Luigi Ferrajoli (Hernández, 2015, p. 76), al explicar que la crisis del derecho se expresa en tres vertientes, que cita:

- a) La crisis de legalidad que se relaciona con la capacidad de mantener un sistema vinculante y se produce por la pérdida de legitimidad de los operadores jurídicos, configurando un estado de “ilegalidad del poder”, que parece diluirse frente a la

- capacidad de los intereses privados y el desvío del poder público del mandato, y se percibe como que el derecho es producido por los poderes fácticos y su agenda.
- b) La crisis del Estado social que pierde capacidad reguladora y garante frente a poderes privados que, frente a la globalización, parece que rebasan al Estado nacional.
 - c) La disputa y disminución del poder del Estado frente a otros poderes privados.

Empero la tendencia continúa bajo la necesidad de ordenar y limitar el poder mediante el derecho, tanto el poder legítimo como los poderes fácticos, lo que habría de discutirse dentro del agotamiento del paradigma jurídico, que no obstante su propia dinámica histórica de evolución desde la ciencia jurídica, no ha logrado actualizarse ante la realidad cambiante que ha introducido a nuevos actores para los cuales las respuestas que da el derecho son insuficientes.

En este proceso de planteamiento de un nuevo paradigma jurídico, pretender que la objetividad es lo que prevalece en las prácticas codificadoras, así como la comprensión, explicación y validación del saber jurídico, resultaría ingenuo, pues como ya se ha apuntado lo que prevalece como poder originario es precisamente el interés individual dentro de un proceso de relacionamiento social.

El ejercicio del poder es tan complejo como el entendimiento del individuo mismo, finalmente se trata de una simbología para ordenar la conducta humana. Ni las ciencias jurídicas ni las políticas u otras de los estudios humanísticos han podido resolver este dilema, pues finalmente se trata de un ejercicio individual y en colectividad. También, parafraseando a científicos que cuestionan el proceso epistemológico de las ciencias sociales, se evidencia una debilidad en el estudio de las realidades sociales porque se intenta analizar desde una perspectiva de “orden objetivo” (Gilbert, 1999, p. 1) inexistente, pues de tal manera se negaría la libertad humana ejercida desde su propia subjetividad.

Al conceptualizar un sistema social en el que se desarrolla todo este intrincado relacionamiento entre agentes en el marco de una estructura, transformándose y regenerándose a si mismo, y que no corresponde poner a debate respecto a la actuación de seres humanos o la simbología utilizada en cuanto al ejercicio de poder, baste decir por ahora para los propósitos de conceptualizar el poder desde la perspectiva de esta investigación que se coincide con la posición de Luhmann (Korstanje, 2010) al señalar que el poder se constituye como un instrumento de la comunicación, enfatizando en el carácter

relacional y comunicacional del poder, dirigido por un código que moviliza las relaciones entre las personas. Así se refiere que existe una dicotomía entre las acciones posibles, pues una persona puede seguir constituyéndose dentro de una permanente acción u omisión del poseedor de no poder frente al poseedor de poder, dentro de una simbología que el sociólogo alemán Luhmann creador de la teoría de sistemas señala:

El poder es comunicación guiado por un código. La atribución del poder al poderoso está regulada en este código por los resultados de amplio alcance que conciernen al refuerzo de motivaciones que cumplir, responsabilidad, institucionalización, dando una dirección específica a los deseos de cambio. Aunque están actuando ambas partes, cualquier cosa que ocurra se le atribuye solamente al poseedor del poder (Korstanje, 2010, p. 4).

El poder puede concentrar mayor fuerza según pueda ejercerse a partir de cadenas, como conceptualizó Luhmann (1995) al señalar que la formación de estas tienen la función de hacer asequible más poder del que puede ejercer un poseedor de poder, y de hacer asequible todo el poder, a aquellos que de ningún modo puedan ejercerlo. Es decir, explica cómo el agente A infringe poder sobre el agente B, y este a su vez sobre el C, hasta que el último no tenga sobre quien ejercer más, de esta manera es como ejemplifica la diferencia del poder organizado donde es posible sumar el poder en diferentes agentes y de tal manera ejercerse mayor poder que desde el poder personal.

Sin embargo, Luhmann explica que existen problemas en estas cadenas de poder, al referirse a las relaciones de poder entre los subordinados, a quienes si se les transfiere un grado mayor del poder potencial, el modo en que regulan la relación entre ellos mismos se torna mucho más importante.

En el caso del Poder Judicial en Guatemala estas cadenas de poder desde subordinados puede verse reflejado en las asociaciones de jueces y magistrados que de manera organizada ejercen una cadena que debe ser contemplado en esferas de poder en la que, no obstante por supremacía la ejerce la Corte Suprema de Justicia o el Concejo de la Carrera Judicial, según sus competencias, queda sometida a las demandas de los subordinados, explicado desde una concepción de estructura organizacional, pues

constitucionalmente se dirá que los jueces cuentan con la garantía de la independencia judicial y no están sometidos a decisiones o presiones ni internas ni externas.

Adicionalmente, señala Luhmann que dentro de esta organización del poder si bien puede hacerse división del trabajo, en la que los superiores no estarían relacionados en procesos de selección de subordinados, sí podrían influir y ejercer poder mediante procesos de evaluación del trabajo, a lo que llama “control sobre la membresía” (Luhmann, 1995, p. 149).

El poder personal queda circunscrito y limitado a un poder estructural dentro de un ordenamiento de reglas que califican y sancionan las conductas, ya sea de manera positiva o negativa, entendiéndose cual ejemplo que refiere Luhmann que dentro de una empresa basta establecer si en un período de demanda laboral, los empleados se verán en la necesidad de ser mucho más estrictos en el cumplimiento de las reglas para mantener sus trabajos, en cuya situación el poder del superior –el empleador- es mayor; frente a otra en la que los trabajadores pueden ser más permisivos pues las sanciones de despido no intimidan al esperarse que existirá otra alternativa de empleo.

Estos estímulos y ejercicio del poder habrá de analizarse desde la conveniencia del establecimiento de la carrera judicial en la que se pueda establecer la cadena de poder que se ejerce dentro del sistema judicial guatemalteco en el que los jueces de paz, luego de cumplidos una serie de requisitos, finalmente llegan a un proceso de selección y designación de judicatura por medio de la Corte Suprema de Justicia, a cuyo máximo órgano no alcanzará posición como culminación de su carrera en la judicatura, no obstante cumpla con todos los requerimientos y funciones de su puesto, dado que para alcanzar tal escalafón correspondería sortear otras cadenas de poder organizado que, supuestamente como mecanismo para garantizar la independencia judicial -comisiones de postulación-, están resguardadas por la teoría de separación de poderes que se analiza en el apartado siguiente.

O como sucede en el proceso de selección de magistrados a las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia que se someten a dos cadenas de poder, una por medio de las Comisiones de Postulación, que a su vez han sorteado otras cadenas

por el mecanismo para su integración, y luego la que corresponde a la selección del Congreso de la República del listado propuesto por dichas Comisiones.

3.3. Separación de poderes

Las ciencias jurídicas han intentado explicar que la ordenación del poder –único e indivisible- se realiza por medio del Estado, y que dada su naturaleza de alta concentración de nivel político, jurídico y coercitivo, tienda a su abuso, y por tanto deba ser limitado. Como es sabido, teniendo de referencia el ejercicio despótico del poder en las monarquías, Montesquieu, entre otros pensadores, explicó por medio de su teoría de separación de poderes que el poder debía limitarse de manera que las funciones principales de un Estado no estuvieran concentradas en un mismo órgano, sino en un equilibrio de poder entre uno y los otros (Bonilla-Maldonado, 2015). La teoría de separación de poderes, parte de la premisa del abuso del poder y por tanto deba ser separado entre instituciones.

Algunos autores han negado la existencia del Poder Judicial, desvirtuando las observaciones que Montesquieu ya reconocía de una larga gestación de las instituciones inglesas, interpretando que es una desmembración del ejecutivo, y que queda en una posición intermedia entre este último y el poder legislativo, interpretando la ley dada por uno para que la ejecute el otro, tal como habría sido conveniente negar el control de constitucionalidad y para someter el judicial al legislativo en la Francia revolucionaria (Zaffaroni, 1994).

Tal caso en Guatemala que la Constitución Política de la República vigente en 1927 hasta 1944, establecía en el artículo 77 que eran deberes y atribuciones del Poder Ejecutivo, velar por la conducta oficial de los miembros del Poder Judicial y por tanto tenía la facultad de requerir a la Corte Suprema de Justicia -cuyos miembros, así como de las Cortes de Apelaciones eran seleccionados por la Asamblea Legislativa- reprimir conforme a la ley los actos contrarios al ejercicio de tales cargos o al Ministerio Público (MP) para las medidas disciplinarias al Tribunal competente, hasta la acusación e incluso solicitar a la Asamblea Legislativa la remoción de los funcionarios judiciales que habían sido electos por aquella.

Asimismo en el artículo constitucional citado, establecía la facultad de nombrar jueces de primera instancia, incluyendo la decisión sobre permutas, traslados o remoción, admitir la renuncia y hacer la distribución de los Magistrados entre las Salas de Cortes de Apelaciones, contemplando además que prestara los auxilios necesarios para el cumplimiento y ejecución de sus resoluciones judiciales (Constitución Política de la República, 1927)

Sin embargo, el Poder Judicial efectivamente al tener la facultad de interpretar y aplicar la ley se separa de los otros poderes dado lo que señala el derecho constitucional en cuanto a las características indispensables de esta función respecto del juez, la jurisdicción, la competencia, entre otros que se reconocen a la administración de justicia. Esta función de administrar justicia se ejerce como poder público, buscando la verdad que el juzgador logra conocer por lo que es sabido públicamente por medio de lo alegado y probado por las partes en la causa (Cabanellas, 1968).

En este mismo sentido de ideas, Zaffaroni (1992) explica que bien la función judicial puede ser un servicio público, pero que si bien otros organismos también resuelven controversias prestando similares servicios desde la administración pública, en el caso del judicial reviste el efecto de cosa juzgada, únicamente atribuido a la función judicial y si bien no debería ser interpretado como un poder, los intentos de despojarla del importante principio de independencia, es preferible continuar nombrándosele como Poder Judicial.

La frase “No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación” de Montesquieu (1951), pretende Zaffaroni destacar en su interpretación sociológica y políticamente, y no jurídica o formalmente, reiterando que lo que se espera comprender es que el poder debe estar distribuido entre órganos o cuerpos, con capacidad para regirse en forma autónoma de otros órganos o cuerpos, de modo que se eluda la “natural” tendencia al abuso (Zaffaroni, 1992), que tiene su génesis en intereses personales y que se ha utilizado por dictadores y corruptos, y por tanto Montesquieu parece que ni siquiera habría hablado de “división” de los poderes, sino de simple “separación” (Requejo Pagés, 1989).

La construcción conceptual de la teoría de separación de poderes es explicada por Bonilla-Maldonado (2015) desde un desarrollo teórico usando la analogía de la arquitectura para explicar cuatro perspectivas que pueden ser utilizadas en lo individual o

combinadas para reflexionar sobre nuevos diseños institucionales y herramientas para controlar el abuso de poder por medio del marco teórico propuesto por la teoría de separación de poderes:

- a) Una primera, destacar la conexión entre el principio de separación de funciones y valores como la democracia, los derechos humanos y la eficiencia estatal, desde un abordaje de la teoría política con referentes como Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu y John Locke.
- b) Una segunda, reflexiona sobre las formas que podría tomar el Estado para materializar el principio, concentrándose en las posibles distintas estructuras del Estado y distintas combinaciones de frenos y contrapesos.
- c) Una tercera, se concentra en la eficacia del principio, evaluando los niveles de efectividad del principio y las consecuencias positivas o negativas en comunidades jurídicas, haciendo estudios comparados entre Estados y sistemas de gobierno.
- d) Una cuarta, tendiente a la crítica de las debilidades de las formas de interpretar y concretar el principio, con enfoques que pretenden imaginar nuevas maneras de cargar de contenido y materializar el mismo ante las nuevas realidades sociales de países y regiones.

Así Bonilla-Maldonado continúa explicando la teoría de separación de poderes por medio de cuatro componentes básicos que plantea con argumentos que se complementan entre sí, invitando a su revisión y reflexión para identificar las posibles reformas normativas que redefinan diseños institucionales de Estados modernos. Señala que los componentes deben articularse entre sí, buscando la complementariedad que el límite del componente pretende, según una agrupación de argumentos alrededor del respectivo componente, a leer en la tabla 10.

Tabla 10

Componentes básicos de la teoría de separación de poderes

Componentes	Argumentos
División tripartita del poder público del Estado	• Tiende a abusar del poder que tiene a su disposición. • Concentra altos niveles de poder político, jurídico y coercitivo que puede usar indebidamente. • Ha de fragmentarse de manera que haga menos probable el abuso de su poder. • La concentración de atribuciones en una institución aumenta las probabilidades de que las use inapropiadamente.
División funcional entre las ramas del Estado	• Cumplimiento de tres funciones fundamentales: crear derecho, administrar la comunidad política y resolver conflictos particulares haciendo uso de reglas y principios jurídicos. • Institucionalización de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del poder público. • Ningún funcionario puede ocupar posiciones en más de una rama en las que se divide el Estado, de lo contrario se concentraría el poder en pocas manos, favoreciendo el abuso de poder. • Cada función puede articularse y ponerse en práctica sin tener en cuenta a las otras dos.
Sistema de frenos y contrapesos para limitación del poder mutuamente	• Que haga menos probable la violación de los derechos ciudadanos por parte del Estado. • Los límites entre las competencias son determinantes, pero también deben poder controlar a las otras dos. • El sistema debe determinarse según las características propias del Estado y su diferenciación como comunidad política.
Colaboración armónica entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial	• Las tres ramas deben colaborar armónicamente para el cumplimiento de sus funciones. • Se requiere que las ramas del poder público se comuniquen e interactúen

Fuente: elaboración propia con base en Bonilla-Maldonado (2015)

Sin embargo, si bien los Estados están encaminándose a reformas normativas, particularmente desde los pactos sociales, recuperar la teoría de separación de funciones no basta con modificar las reglas constitucionales, lo que está en juego es algo más que un problema de diseño institucional, de invención de nuevos mecanismos de diferenciación y distribución de funciones (Greppi, 2010).

Al comprender que no sólo es el ámbito normativo desde la teoría general del derecho de Kelsen (1988) lo requerido para tratar de llevar al plano jurídico el acto de voluntad que no es considerado en el desarrollo normativo, pues el derecho parte del

“deber ser”, que conlleva el acto sancionatorio en caso de incumplimiento, pero no explica el “ser” que está regulado por las leyes naturales, aunque también de una franja intermedia que, no exacta como las leyes naturales, sí trata de interpretar el acto de voluntad desde la psicología y la sociología.

Pero de qué serviría explicar desde la teoría de separación de funciones, aquellas atribuidas a los tres poderes del Estado: Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo y Organismo Judicial, si finalmente se requiere de gobernantes y gobernados, que desde la concepción del Estado constitucional moderno se basa en el postulado de ser gobernados por la ley, siempre objetivada, consensuada y producto de la discusión de las diferentes fuerzas políticas, en atención a evitar los abusos de los poderes del rey en su momento y de la administración pública, hoy en día (Oconitrillo Fonseca, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2015).

Requiera por tanto, recordarse el concepto de Estado de derecho, que se aborda desde el enfoque necesario para la presente investigación en el siguiente apartado. No obstante, valga en este momento destacar que la Organización de Naciones Unidas promovió definirlo como:

Principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos (Asamblea de las Naciones Unidas, 2004).

Atinente a Guatemala, como un Estado post conflicto, el mismo informe del Consejo de Seguridad, refiere la importancia de la planificación estratégica, a leer:

La justicia, la paz y la democracia no son objetivos mutuamente excluyentes, sino que deben reforzarse uno al otro, y que por tanto para avanzar hacia la consecución de los tres objetivos en las frágiles situaciones posteriores a los conflictos se requiere una planificación estratégica, una integración cuidadosa y una secuencia sensata de las actividades (2004).

Dicho informe continúa señalando que los esfuerzos de fortalecimiento no deben verse exclusivamente en relación a determinadas instituciones del sector justicia, sino a todas aquellas interdependientes, así como que se tenga en cuenta las necesidades de los grupos fundamentales de sociedad civil y a las víctimas; reconociendo que la función

de las Naciones Unidas no es crear mecanismos internacionales que sustituyan a las estructuras nacionales, sino ayudar a formar capacidad nacional en el ámbito de la justicia.

Así, si bien se han logrado proyectos exitosos para enfrentar crímenes perpetrados en sociedades devastadas por la guerra, ayudando a ofrecer a las víctimas justicia y esperanza y combatir la impunidad de los culpables y enriquecer la jurisprudencia penal internacional, como el establecimiento de tribunales internacionales o mixtos, el funcionamiento de los mismos, ha sido costoso y con escasas contribuciones a formar una capacidad nacional duradera para la administración de justicia.

Al respecto, se analizarán elementos para el caso de Guatemala de la inversión en la reforma de justicia en las décadas recientes por medio de intervenciones orientadas a consolidar el Estado de derecho en Guatemala, particularmente en las reformas al sector seguridad y acceso a la justicia, con cuyos esfuerzos se ha pretendido fortalecer uno de los poderes del Estado, que bien dentro de la concepción del principio de separación de poderes es indispensable la búsqueda de su equilibrio y por consiguiente el sometimiento al control jurisdiccional de la administración; no obstante, solo una de las caras de un efectivo Estado de derecho.

3.4. Estado de Derecho y el Poder Judicial

Existen varias teorías desde la filosofía, la sociología y la ciencia política que podrían explicar la construcción de la realidad social desde los hechos institucionales (Giraldo, 2011), que, baste decir para el presente estudio, que las creencias colectivas expresadas en la confianza frente a las instituciones son las que mantienen vigentes sus funciones, pudiendo perderse el estatus cuando deriva del hábito y no del reconocimiento y la aceptación, y en consecuencia se pierde la confianza en la institución y se dificulta su mantenimiento, según concluye el investigador Giraldo (2011).

De tal cuenta, es posible aseverar que el derecho formula las reglas de aplicación general, bajo las cuales quedan sometidos todos los hechos institucionales desde el individuo, en su ámbito particular y como funcionario público, de manera que quedan sometidos a las leyes. Sin embargo, es la confianza la que legitima las decisiones y actos producidos en este caso por la institucionalidad del sistema de justicia respecto al proceso

de aplicación de la justicia, teniéndose por cumplidos los elementos formales de la institucionalidad traducidos en el ordenamiento legal. La teoría institucional lo explica como el poder formal se encuentra traducido en el ordenamiento legal, no obstante, no necesariamente este se encuentra legitimado y por tanto en el plano informal exista necesariamente, o no, un convencimiento para su cumplimiento.

Esta confianza ciudadana requiere encontrar su marco de concepción dado, en la época moderna, su poder soberano que delega para su ejercicio en una concepción de Estado de derecho opuesto al despotismo del Estado absolutista, cuyo concepto se desarrolla en Alemania entre los siglos XVIII y XIX. Esta concepción tuvo como idea básica el aseguramiento de la libertad y propiedad del ciudadano, como objeto la promoción del bienestar del individuo y conformar su carácter como “ente común”, logrando la expansión de la personalidad individual y su promoción, del cual resultan derechos de los ciudadanos que corresponden a la idea de participación en la vida del Estado y de seguridad de la esfera de libertad (Villar Borda, 2007). Falte decir que esta concepción de Estado resulta de la combinación y riqueza de la acumulación de distintas fuentes y épocas, que en los orígenes de su conceptualización respondía a una ideología de burguesía revolucionara dentro de un sistema monárquico, que aún en la concepción de estado moderno hoy en día se refiere a la administración pública.

La evolución conceptual del Estado de derecho refiere que el desarrollo legislativo se tenía como elemento suficiente para el sometimiento de gobernantes y gobernados a leyes que finalmente resultaron en distinguir el constitucionalismo como el mecanismo para definir como sistema de convivencia entre estos sujetos al sometimiento de un pacto superior: imperio de la constitución, de su supremacía y de su vigencia, que coloca a la persona como centro de su razón de ser (Ocotrinillo Fonseca, 2015).

Para estudiar el concepto de Estado de derecho es posible referirse a dos teorías complementarias entre sí: a) teoría del poder limitado, y b) teoría de los derechos humanos. La teoría de los derechos humanos es el enfático recordatorio a los Estados sobre el reconocimiento de los derechos fundamentales a nivel constitucional y como uno de los pilares del Estado de Derecho. En cuanto a la teoría del poder limitado requiere

cuatro aspectos fundamentales: el principio de legalidad, la separación de funciones, el control jurisdiccional y la responsabilidad pública (Ocotrinillo Fonseca, 2015).

El principio de legalidad requiere la existencia, hoy en día, de Constituciones escritas, aunque no limitativo de tal sometimiento al principio de legalidad de los actos y comportamientos de la Administración al resto del ordenamiento jurídico, tanto provenientes del poder legislativo, como aquellas que siendo actos administrativos, deriven de los mismos como acuerdos y reglamentos, y que incluso permiten que el operador jurídico sea creativo y tome decisiones fundamentadas en el ordenamiento jurídico que no estén expresamente reguladas, pero no por eso disconformes con él, recuerda Ocotrinillo Fonseca (2015).

Esta importante potestad de activismo judicial, reviste una importante alusión para la presente investigación, dado que el indispensable abordaje estratégico en la reforma de la justicia, requiere tener en especial consideración a estos operadores de justicia. En cuanto a la separación de funciones, ya se ha desarrollado con anterioridad y baste reiterar que se trata de un control mutuo entre los poderes, no acumulando el poder en un solo órgano en particular, reconociéndose la supremacía de la Constitución y por tanto las facultades de control de constitucionalidad otorgadas al poder judicial u órganos especializados, como sistema difuso o concentrado, respectivamente, ambos de los cuales están reconocidos en el ordenamiento jurídico guatemalteco, por medio de órganos jurisdiccionales del Organismo Judicial y la Corte de Constitucionalidad.

El control jurisdiccional reviste especial importancia como control y revisión de las conductas administrativas en sede jurisdiccional, por medio de órganos especializados como juzgados y tribunales de lo contencioso-administrativo y tribunales constitucionales, como indicado con anterioridad, estando normada la facultad de permitirse la revisión de todas las actuaciones de los poderes públicos, que incluso ha sido desarrollado su alcance por medio de los sistemas europeo e interamericano de derechos humanos que han establecido que: “[S]e debe tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto,

b) la actividad procesal del interesado, y c) la conducta de las autoridades judiciales” (Ocotrinillo Fonseca, 2015).

Sin embargo, se requieren otros estudios que evalúen la calidad de los sistemas judiciales, pues la percepción ciudadana e investigaciones periodísticas demuestran que existen procesos que pueden durar diez años, en distintos ramos de la judicatura, incluyendo aquellos que pretenden resolver controversias surgidas con la administración pública en los juzgados especializados de lo contencioso-administrativo y de igual manera, también aquellos casos que pretenden perseguir, investigar y sancionar posibles delitos, incluyendo la lucha contra la impunidad y la corrupción.

Como resultado de irresponsabilidad de funcionarios públicos, también se encuentran en esta crítica al derecho de acceso a la justicia pronta y cumplida. Incluso las políticas de resolución alternativa de conflictos que han facultado a resolver controversias bajo la voluntad de las partes de someterlas al conocimiento de órganos ad-hoc integrados por especialistas por medio de tribunales arbitrales, han sido cuestionados sus fallos respecto de su facultad para declarar su propia competencia para conocer, vulnerando el principio de “Competence-Competence” en materia mercantil, lo que suma a este fenómeno de falta de certeza jurídica, altamente cuestionable en el país.

Dentro de este contexto de desconfianza del sistema de justicia, se incluye precisamente la responsabilidad pública que debería ser el pilar indispensable del Estado de derecho, pues permite reparar a los particulares de los daños generados por actuaciones de los poderes públicos y exigir sanciones y resarcimiento ante posibles daños ocasionados a los administrados; no obstante, es escenario permeable para la corrupción instalándose como una institución informal donde la necesidad de ofrecer y aceptar sobornos se considera un elemento de la prestación de los servicios públicos o del ejercicio de los derechos (Fierro, 2017).

En este sentido en relación a la responsabilidad pública, la “inflación legislativa”, procesos de reforma normativa e institucional, incremento de infraestructura, procesos de planeación estratégica de corto plazo, no serán acciones nunca suficientes si la mirada del qué hacer no se orienta analíticamente a fortalecer sistemas de responsabilidad de servidores públicos, no inspirados exclusivamente en el castigo, sino en la generación de

confianza a los servidores públicos, pues el problema sistémico que desde la suscripción de los Acuerdos de Paz en Guatemala ya se destacaba son la corrupción y la impunidad.

Al respecto, no obstante la cantidad de inversión nacional y externa de la cooperación internacional han incrementado la cantidad de servicios, la infraestructura, ampliación de cobertura territorial y cumplimiento de funciones jurisdiccionales, no ha sido efectiva en calidad, resultados y efectos, así el problema de corrupción sistemática en el que lo común es que los actos ilícitos queden impunes sigue siendo una percepción ciudadana y el incumplimiento del principio de plazo razonable para resolver las controversias, contraviniendo la normativa doméstica y los estándares internacionales del sistema interamericano de derechos humanos concebidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Es preciso detenerse en este elemento de responsabilidad pública, como un elemento de la teoría del poder limitado del Estado de derecho, pues aborda transversalmente el fenómeno que en todo diagnóstico e intervención de fortalecimiento de la institucionalidad pública, particularmente alrededor del sistema de justicia, ha sido señalado como problema, desafío, hallazgo, o ha sido identificado en su avance de combate con ciertas herramientas fugaces como: la Comisión de Combate a la Corrupción del Sector Justicia en octubre 2002, y del Consejo Nacional por la Transparencia y el Combate a la Corrupción en el año 2003; la promulgación de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios Públicos y la Ley de Antejucios; así como la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIDH, 2003): combate a la corrupción.

Guatemala ha sido un país en el que se han desarrollado distintas herramientas de justicia transnacional que dejan valiosas lecciones de transición hacia la democracia y develadas causas estructurales y rutas de acción de combate a la corrupción y lucha contra la impunidad de esos evidenciados focos de abuso del poder a favor de intereses personales o de élites, lejos de los fines del interés público. Se han desarrollado misiones de observación hacia alcanzar los acuerdos de paz y luego el seguimiento de su

cumplimiento, desarrollo de proyectos de modernización y reforma del sector justicia por medio de cooperación no reembolsable, así como préstamos de entidades multilaterales.

Por supuesto Guatemala, como en América Latina, ha sido objeto de estudio ante la similitud de los fenómenos y por tanto las intervenciones que han pretendido el fortalecimiento del Estado de Derecho en esta región se han concentrado en factores institucionales, recurriendo a medidas que han perseguido tres finalidades: una mayor independencia judicial, un sistema de justicia eficaz y un mejor acceso de los menos privilegiados a la justicia (Sieder, 2003).

Estas medidas han incluido: mejoras administrativas a los tribunales, la modernización de la legislación y los códigos, la creación de consejos judiciales para asegurar una designación despolitizada de jueces, un mejor entrenamiento judicial y un fortalecimiento de la ayuda legal así como de procedimientos de resolución de conflictos judiciales, las cuales han respondido a un modelo implícito del funcionamiento legal e institucional proveniente de las democracias occidentales, que tienden a poner énfasis en el diseño de programas de reforma judicial y muy poco en la evaluación de las razones por las cuales dichas propuestas no han podido ser implementadas con éxito (Sieder, 2003).

Así millones de dólares se han invertido en las reformas de los sistemas judiciales, y en el caso de Guatemala cada cinco años con la elección de las magistraturas de las Cortes de Apelaciones (no incluidas en un sistema de carrera judicial) y a la Corte Suprema de Justicia, de nuevo resultan los debates en relación a la necesaria evaluación del desempeño y sistemas disciplinarios, destacando la mirada de sanción y no de confianza dentro de un marco de sistema de desarrollo personal que, por tanto sólo se ha reproducido y mantenido a si mismo.

En el diseño institucional que se ha utilizado como marco de referencia para influenciar los procesos de reforma, se ha incluido las propuestas de cambios normativos desde la Constitución Política de la República desde la concepción positivista del derecho. Sin embargo, es interesante como estudiando el derecho desde la mirada de la autopoiesis respecto de la constitución con el marco conceptual de la teoría de sistemas, Luhmann ve en la Constitución, algo dinámico, separado de las tradicionales concepciones del Estado que posibilitaban el mantenimiento temporal de una Constitución, que se aísla de los

demás sistemas, logrando de esta manera un nivel tal de organización, que le posibilita avanzar en dirección al futuro (Schwartz, 2015).

La teoría de sistemas permite evidenciar que la Constitución se comunica, mediante decisiones, con las demás normas y estructuras del sistema jurídico, de manera que las normas de derecho reproducen otras normas de derecho en el contexto de las propias relaciones del sistema constitucional, y a su vez influye comunicándose en los demás subsistemas sociales, contactando especialmente con el subsistema político, en lo que es llamado la autopoiesis del sistema constitucional que permite que la propia Constitución se auto-observe, refuerza la idea de entrecruzamiento auto-referencial de sus partes componentes, reconociendo los principios que conducen a los derechos fundamentales, los que se conectan a su vez con la organización del Estado y que vincula a su vez a la organización estatal en relación a la organización de los poderes (Shwartz, 2015).

Como resultado de tal auto-referencia, influye en los demás subsistemas sociales, incluyendo el político que para el caso de los políticos refiere que estos sujetos no deberían interpretar la Constitución, sino que deberían cumplirla pues el objeto de su ciencia es distinto de la especialidad jurídica, reitera Shwartz (2015); pues la decisión sobre la Constitución, dándole continuidad y efectividad, en todo caso, está reservada para el órgano constitucional del poder judicial en aquellos tribunales responsables que son la última escala de la jurisdicción, donde se cierra el sistema y no hay más posibilidad de buscar otra decisión y por tanto el control de constitucionalidad es congruente con el pensamiento de Luhmann, particularmente el control concentrado que se refiere al examen de constitucionalidad de carácter general. Esto supone además, por la influencia en otros sistemas y que por tanto el proceso legislativo sólo puede producir normas conforme a la carta magna (Shwartz, 2015), distinguiéndose del poder constituyente originario que ha establecido los mecanismos para la reforma de la Constitución, de las de guardián por medio del control de constitucionalidad.

El razonamiento de superioridad de la Constitución y su carácter de ley fundamental no la refiere como una definición estática, sino tales características se espera que sean (re)construidas en el interior del sistema a partir de su lógica interna propia y en ese sentido Shwartz explica, parafraseando a Luhmann, que el valor supremo, debe estar integrado

en el propio sistema del derecho y en tal sentido refiere características de la Constitución en un sistema autopoietico que llevan a consideraciones, dentro de las que se destacan las siguientes, según Schwartz (2015, p. 9-10):

- 1) Es la Constitución, por intermedio de sus principios y normas, la que posibilita su propia auto-referencia;
- 2) La Constitución regula la producción del derecho y ella misma prevé su revisión, actualizando las normas inferiores y a ella misma;
- 3) La Constitución hace posible la distinción entre derecho constitucional y el resto del derecho;
- 4) La Constitución no depende del sistema político en el momento de su aplicación desde el sistema jurídico, sin embargo, recibe su influencia en el momento de su creación;
- 5) De ello resulta que la autopoiesis jurídico-constitucional necesita su auto-referencialidad para su (re)creación constante;
- 6) El fundamento de validez de la Constitución implica únicamente la necesidad de dar a la constitución una unidad sistémica que le posibilite (re)crearse desde la distinción sistema/entorno, dentro del sistema social.

Lo anterior permite destacar que las constituciones reflejan las decisiones del sistema político y que en su autoreferencia deberían ser concebidas como algo dinámico y que si bien tiene relaciones de comunicación con otros sistemas, es también su aislamiento lo que habría de permitirle tener una visión hacia el futuro; pero, además, diferenciada del sistema político permite reconocer que los órganos del Estado y la separación de las responsabilidades, normadas por la Constitución, así serán concebidas a partir de su relación con el entorno.

Por tanto, la dinámica social y la progresividad de los derechos humanos, tienen una primera explicación a partir del sistema político y luego desde el derecho al ser positivados en un texto constitucional, y de igual manera, al ser positivados se convierten en el sistema jurídico que reconoce la vigencia de los derechos humanos, pero ha de ser el sistema político el que deba tomar las decisiones para direccionar los recursos públicos,

de acuerdo con los programas políticos elaborados desde la unidad distintiva “gobierno/oposición” (Shwartz, 2015).

Esto es relevante en relación al elemento de responsabilidad jurídica, pues desde el principio de legalidad, el funcionario público está sujeto a cumplir lo que la Constitución establece, pero hay también un ámbito de decisión desde el sistema político que tomará las medidas para que tales derechos garantizados y responsabilidades asignadas sean operativizados.

Así queda afirmado que el Derecho, comprendido como un sistema cerrado, funciona siguiendo el código binario legal/ilegal como una comunicación jurídica, basado en la validez de la norma, que solo cumpliendo con este supuesto se le concibe como un elemento dentro del sistema de Derecho que permite confirmar la validez no solo de las decisiones de jueces y legisladores (Ruiz y Bermeo, 2018), sino de las actuaciones dentro de los agentes no estatales dentro del ámbito normado como legal.

El asunto en discusión es que también la corrupción se percibe como un problema sistémico, que para el caso de México se explica que limitar la responsabilidad de funcionarios a un aspecto pasivo, es decir, solamente como un sistema sancionatorio en función de cumplimiento o no de las atribuciones legalmente asignadas, no ha dado resultados efectivos, y refieren que se ha convertido en una forma cotidiana de interacción entre la sociedad y el gobierno; o bien se le concibe como corrupción sistémica por la colaboración para infringir la ley, o cuando existe indiferencia o dobles discursos que provocan que ésta se convierta en una práctica común, constante y eficaz (Fierro, 2017) y se normaliza.

Sin embargo, no es su ejercicio de hechos aislados lo que con facilidad podría ser monitoreado y combatido, sino los mecanismos cotidianos de relación con el gobierno, es decir la percepción que las personas involucradas que tienen unos de otros y sobre si se respetarán las reglas y los acuerdos, considerando que si todos se benefician de la corrupción, nadie tendrá interés en acabarla (Fierro, 2017); cada individuo asume que los

otros son corruptos y supone que los costos de ser honesto son muy altos, e incluso estima que denunciar es inútil porque no habrá consecuencias (Fierro, 2017).

Así que el reto, por supuesto está en la moral y la ética del individuo y todo esfuerzo por fortalecer políticas de integridad institucional como la aprobada por la Corte Suprema de Justicia de Guatemala en 2013 que se ha mantenido vigente en los planes estratégicos quinquenales 2011-2015 y 2016-2020, y que en los ejes programáticos referentes a los servicios y confianza, estableció la necesidad de implementar un sistema que permita elevar el nivel de pertenencia institucional. Esto a través de la aplicación de normas de comportamiento ético, con el propósito de que el personal cumpla sus funciones con identidad institucional, ética, capacidad, vocación de servicio, disciplina, dentro de un sistema de carrera y cultura de reconocimiento y mérito al buen desempeño (CSJ, Acuerdo 22-2013), cuyo acuerdo ha mantenido vigencia con el cambio de magistrados a la nueva integración de la Corte Suprema de Justicia y que en efecto, desde un enfoque de derechos humanos, cumpliría con los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, estas decisiones de política institucional se sostienen en el ámbito formal por medio de discursos políticos que se levantan dentro de un contexto de resistencia al cambio estructural, provocando se sostengan modelos empíricos de estructuras judiciales, los cuales provocan confusiones (Zaffaroni, 1994) que pueden no permitir plenamente ser tomados por operadores políticos interesados en la reforma del sistema de justicia, pero sí aprovechados por otros con interés en mantener un sistema débil fuera de los esfuerzos por encaminarse a la consolidación de la democracia.

Es decir que avanzar en sistemas de integridad institucional es indispensable para encaminarse a la promoción y consolidación de una cultura de legalidad, tanto desde las instituciones formales como informales, basadas cada una desde el derecho y la cultura respectivamente.

De hecho, tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por el Estado de Guatemala mediante Decreto 15-2001, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) del 2003, también ratificada por el Congreso de la República de Guatemala mediante Decreto 91-2005, se refieren a la relevancia de

preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública, y fomentar una cultura de rechazo a la corrupción.

Particularmente la Convención de Naciones Unidas en su artículo 5, se refiere a políticas de prevención de la corrupción como medidas preventivas, obligando a los Estados a en el marco de sus ordenamientos jurídicos, formular y aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la transparencia, la obligación de rendir cuentas y la integridad (CNUCC, 2003).

Asimismo establece la obligación de desarrollar códigos de conducta para funcionarios públicos para el combate a la corrupción, promoviendo la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos (Art. 8), y específicamente se refiere en su artículo 11 a las medidas relativas al Poder Judicial, que reconociendo el principio de independencia del poder judicial, obliga a los Estados a adoptar medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial.

En este sentido en 2018, en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana, se lanza la Red Mundial de Integridad Judicial, titulada: “Uniendo fuerzas para el fortalecimiento de la integridad judicial y la prevención de la corrupción en el sistema de justicia”, promoviendo un consejo asesor a los poderes judiciales de la región para desarrollar instrumentos que promuevan la integridad y la ética judicial en el marco de los principios de Bangalore sobre la conducta judicial (UNODC, 2019), los cuales fueron aprobados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 2006, en calidad de un nuevo desarrollo en relación a la independencia de la judicatura que ya habían sido aprobados en 1985 por Naciones Unidas, que reiteran la integridad como un valor para el correcto funcionamiento de las funciones jurisdiccionales.

De todo lo cual, lo que merece destacarse es el compromiso promovido a los Estados a adoptar sistemas de carrera que incluyan la convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de los empleados públicos, basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud,

incluyendo el desarrollo de códigos de conducta para funcionarios y servidores públicos, por supuesto incluidos los miembros del poder judicial (Cendex, 2012).

Esto está relacionado con prevenir la captura del Estado que incluye prácticas para intervenir en la designación de jueces y sobornar a aquellos funcionarios judiciales de las altas cortes con el fin de influir en sus decisiones, que a su vez manipula el marco jurídico, teniendo efectos en la inseguridad jurídica y por tanto en distorsiones económicas, políticas y sociales, tal como se refiere en la investigación desarrollada en Bogotá sobre la cultura de legalidad (Cendex, 2012).

Sin embargo, tanto estos sistemas de integridad institucional que esperarían permearan en una cultura organizacional de alcance ético y cumplimiento de cultura de legalidad, como los sistemas de selección y nombramiento de jueces en la carrera judicial aún pendiente, como el de las comisiones de postulación para la selección de las magistraturas a cortes de apelaciones y Corte Suprema de Justicia, se anclan en un marco formal institucional, pero sometido a intereses muy contrarios al otro lado de la moneda en cuanto a las normas informales alejadas de la cultura de legalidad.

Así, estos sistemas de integridad institucionalidad deberían convertirse en políticas de Estado que orienten la imperiosa necesidad de accionar en el examen de todos los sistemas de gestión de los operadores y auxiliares del sistema de justicia; pues si bien hasta este punto de la investigación se hace énfasis en los operadores judiciales, estos desarrollan sus funciones dentro de un sistema integrado por otras instituciones del sector justicia de cuyos profesionales se hace una referencia, incluyendo al Organismo Judicial.

3.5. Los profesionales que integran el sistema de justicia en Guatemala

En lo referente a la disponibilidad de recursos humanos y técnicos, contar con el suficiente personal para tener la capacidad de atender a la población es importante en la labor que desempeñan y evitar situaciones como la mora o en su contraparte, la negligencia, por evaluar los casos sin la debida profundidad a causa de la mora judicial.

La tasa de jueces a nivel mundial es de 18 por cada 100 mil habitantes, en la región es de 11 por cada 100 mil habitantes (Escobar, 2019). En Guatemala, basándose en proyecciones del censo poblacional actualizado y datos de la cantidad de jueces y

Magistrados registrados por el Organismo Judicial, es posible hacer el cálculo que determine la cantidad proporcional de juzgadores por cada 100 mil habitantes por año, según la figura indicada más abajo, y que por tanto como se verá Guatemala está poco más de la mitad por debajo de la tasa regional.

Adicionalmente, en la figura se incluyen las instituciones del MP, el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) dada su relevancia en materia de derecho penal y por ser instituciones -MP, IDPP-, cuyos actores fueron identificados como clave en el proceso de fortalecimiento del sistema de justicia pactado en los Acuerdos de Paz de 1997 (FMM, 2019), como indicado en la tabla 11.

Tabla 11

Cobertura de los principales operadores de justicia por cada 100mil habitantes.
Período 2014-2017¹⁰.

Año	2014	2015	2016	2017
Población	15,306,316	15,567,419	15,827,690	16,087,418
Población dividida entre 100mil habitantes	153.0632	155.6742	158.2769	160.8742
Jueces y magistrados del OJ	933	1,046	1,083	1,088
Jueces y magistrados por cada 100mil habitantes	6.10	6.72	6.84	6.76
Personal fiscal del MP	1,923	2,140	2,275	2,483
Fiscales por cada 100mil habitantes	12.56	13.75	14.37	15.43
Defensores públicos del IDPP	775	749	589	sin dato
Defensores públicos por cada 100mil habitantes	5.06	4.81	3.72	-
Peritos y forenses del INACIF	280	269	263	312
Peritos y forenses por cada 100mil habitantes	1.83	1.73	1.66	1.94

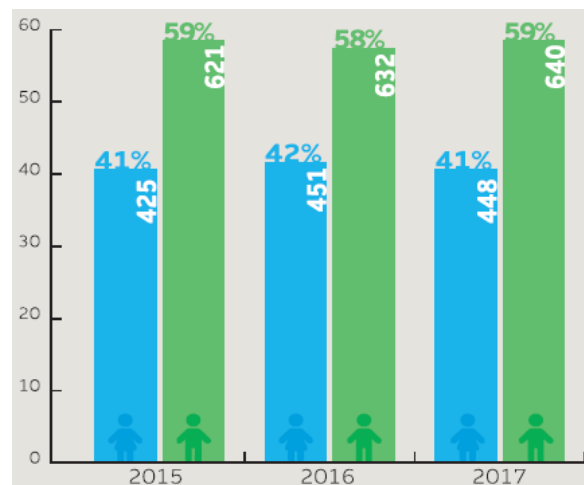
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones y proyecciones de población a largo plazo (1950 - 2050) del Instituto Nacional de Estadística (INE)¹¹

¹⁰ Nota: el cálculo se realiza dividiendo la cantidad de operadores de justicia de la institución entre la población ya dividida dentro de cien mil habitantes para ese año.

¹¹ Al respecto ver: <https://www.censopoblacion.gt/proyecciones-y-datos-recopilados-por-la-fmm>
<https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Justicia-GT-ESP-3.10-1.pdf>

Es importante destacar la participación femenina en estas instituciones del sistema de justicia, pues se ha recomendado reiteradamente desde acciones afirmativas el que se incremente la participación de la mujer en la función pública basados en enfoques de derechos humanos. Así se puede anotar que analizando datos de los años 2015-2017, se mantiene un promedio de 17.3% de diferencia menor de juezas y magistradas mujeres en el Organismo Judicial (en barras de color azul) en comparación a los jueces y magistrados hombres (en barras de color verde), como se indica en la figura 3.

Figura 3
**Distribución de jueces y magistrados por género
en el Organismo Judicial, por año**



Fuente: distribución por género en el Organismo Judicial¹²

Sin embargo, cuando se analiza en específico su máximo órgano¹³ (la Corte Suprema de Justicia) en su integración de trece magistrados, se observa que hay una mujer en la Cámara de Amparo y Antejuicio, una mujer con el puesto de vocal en la Cámara Penal, dos mujeres en la Cámara Civil, una con el puesto de vocal y una mujer asumió como presidenta interina de la Corte. Es decir, sí hay una representación de mujeres

¹² Al respecto ver: FMM, WOLA (<https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Justicia-GT-ESP-3.10-1.pdf>)

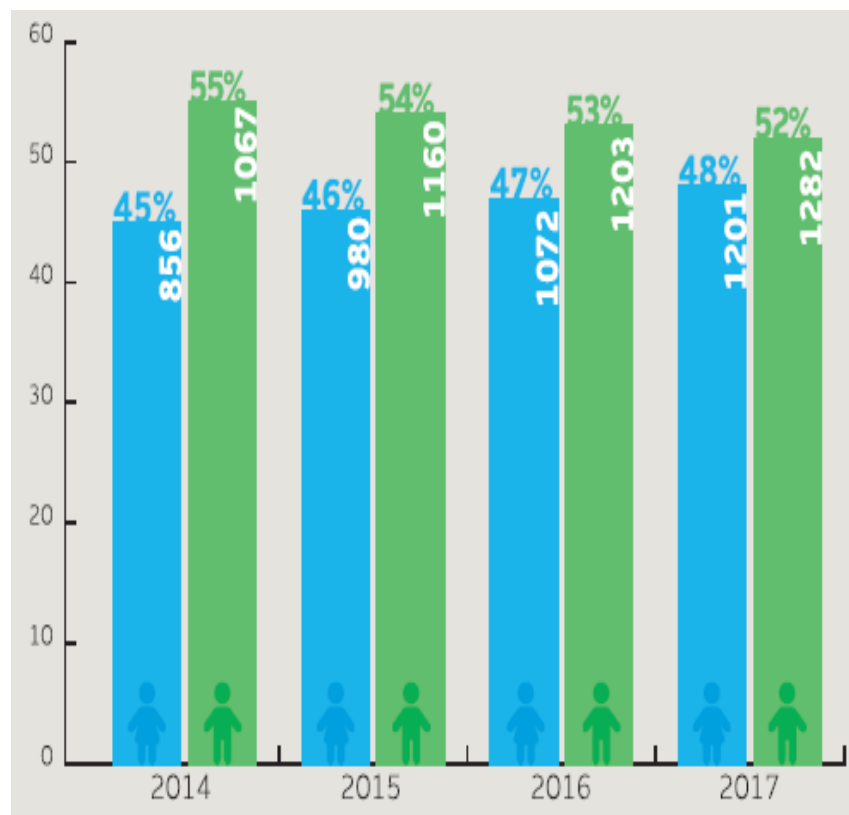
¹³ Nota: Se analiza la Magistratura del período 2015-2019 que aún sigue en funciones durante el 2021, dado la situación extraordinaria a la que se encuentra sometido el proceso de selección de jueces y magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones.

magistradas, pero sí se analiza las presidencias, las cuales son anuales y elegidas por los mismos magistrados, se tiene registro en el Organismo Judicial que en los últimos veinte años (desde el año 2000), tan sólo ha habido tres mujeres con el puesto de presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Organismo Judicial. Esto ha sido en los años, 2005 con la Licda. Beatriz Ofelia de León Reyes, en 2011 con la Licda. Thelma Aldana y en 2016 con la Dra. Silvia Patricia Valdés Quezada (*Organismo Judicial - Presidentes de la CSJ*, s. f.).

En lo referente al Ministerio Público (MP), se aprecia en la siguiente figura que el número de mujeres fiscales (en barras de color azul) ha mantenido una diferencia promedio de 7% anual comparado contra los fiscales hombres (en barras de color verde). Además, se puede evidenciar un incremento anual del 1% de fiscales femeninas en los últimos cuatro años.

Figura 4

Distribución de fiscales por género en el MP, por año

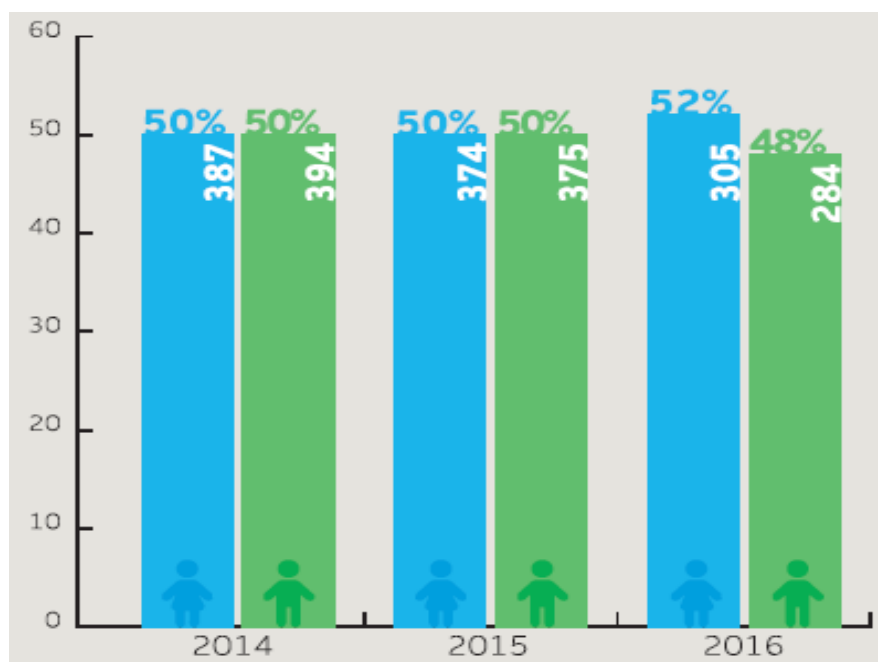


Fuente: Distribución por género en el MP de Fundación Myrna Mack, junio 2019, WOLA ¹⁴

Finalmente, en lo referente al Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) se aprecia que el porcentaje de defensores públicos mujeres (en barras de color azul), no sólo logró estar en equilibrio con relación a la cifra de defensores públicos hombres (barras en color verde) en los años 2014 y 2015; sino que para el año 2016, la cantidad de defensores públicos mujeres superó el 1.3% al de hombres, como se indica en la figura 5.

Figura 5

Distribución de defensores públicos por género, por año



Fuente: distribución por género en el IDPP/DP (p.21), de Fundación Myrna Mack, junio 2019, WOLA¹⁵

Por lo que, a juzgar por el análisis de las cifras de distribución de género de estas instituciones, se puede afirmar que ha habido un aumento de igualdad de oportunidades para ejercer los cargos públicos. No obstante, la calidad del servicio de justicia no logra

¹⁴ Al respecto ver: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Justicia-GT-ESP-3.10-1.pdf>

¹⁵ Al respecto ver: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Justicia-GT-ESP-3.10-1.pdf>

capitalizar este importante avance en términos de fortalecimiento del enfoque de género, en cuanto a la garantía de ejercicio del derecho de acceso a la justicia, y correspondería establecer si en los últimos años estas tendencias se mantienen vigentes.

Para establecer quiénes son las personas que integran el sistema de justicia en Guatemala, sin embargo, correspondería hacer otras investigaciones y análisis para identificar los estímulos, intereses, expectativas, proyectos de vida que subyacen en la participación o no para la función pública dentro del sistema de justicia, dado que como se ha venido apuntando en la investigación los intereses y subjetividad finalmente responde a intereses personales que buscan ser atendidos dentro de un sistema en el que debería primar la meritocracia y transparencia, no presentes en los diseños institucionales respecto a la responsabilidad de los servidores públicos.

Asimismo es importante destacar que estos servidores públicos en el sistema de justicia ingresan a la función jurisdiccional como resultado de los procesos formativos de la Academia, la cual en el caso de Guatemala está desarrollada normativamente por dos marcos generales el que corresponde a la autonomía de la USAC como única universidad estatal, a la que le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal (Constitución Política de la República, 1985).

Por su parte a las universidades privadas, como instituciones independientes, les corresponde organizar y desarrollar la educación superior privada de la Nación, con el fin de contribuir a la formación profesional (Constitución Política de la República, 1985), ambos ámbitos responsables por su parte también de la investigación científica, la difusión de la cultura y al estudio y solución de los problemas nacionales, también así establecido constitucionalmente.

Es importante destacar el mandato constitucional de la universidad pública en cuanto al desarrollo de la educación superior del Estado, lo cual le faculta constitucionalmente también constituirse dentro del Consejo de la Enseñanza Privada Superior de cuyo ente depende el que se mantenga el nivel académico en las universidades privadas y la autorización de la creación de nuevas universidades.

Sin embargo, el marco normativo reglamentario de la Ley de Universidades Privadas establece que la calidad en cuanto al mantenimiento y mejoramiento del nivel académico de las universidades privadas corresponde a estas, y por tanto, una vez autorizada legalmente la universidad privada, los cursos aprobados y los diplomas obtenidos tienen plena validez (Reglamento de la Ley de Universidades Privadas, 1989).

Por tanto, en quiénes son los profesionales del derecho que integran el sistema de justicia en Guatemala, también tienen un alto nivel de responsabilidad las facultades de derecho que como se ha anotado, la calidad de tales ofertas académicas queda asumida como una responsabilidad propia de las universidades, observándose en los últimos años que las mismas, incluso algunos programas educativos de la universidad pública, optan a procesos de acreditación internacional para validar la calidad de los mismos, lo cual representa avances importantes y compromisos institucionales por asegurar la calidad y revisión periódica de sus programas, entre ellos de las facultades de derecho de varias universidades, aunque no como un requisito generalizado.

No obstante, los profesionales de todas las universidades actualmente autorizadas pueden optar a su integración dentro del sistema de justicia, e incluso tienen posibilidad de incidir, negativa o positivamente, en los foros de selección, tal el caso de la ley de comisiones de postulación para optar a las posiciones de la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones para el caso del Organismo Judicial.

Pero también en el resto de instituciones que conforman el sistema de justicia, son estos profesionales del derecho los que optan a aquellas, según los requisitos de ingreso que son diversos entre las instituciones y responden a sus respectivos planes estratégicos y normativas, sin que haya un consenso generalizado de requisitos mínimos comunes, salvo recomendaciones que surgieron como resultado de los acuerdos de paz como el “Informe una nueva justicia para la paz: el proceso de implementación 1998-2004” que incluía además de cuestiones relacionadas con la independencia judicial, también señalaba necesarias reformas para la excelencia profesional en las instituciones del sistema de justicia, así como de las facultades de derecho.

Lejos de abordarse estos compromisos, ha resultado en un incremento de escuelas de derecho, coincidentemente a partir del hito que marcó el año en que se promulgó la Ley

de Comisiones de Postulación que por supuesto requiere un estudio más a profundidad ante tal diagnóstico recomendado por la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSFJ), en su informe “Una nueva justicia para la paz” que sugería realizar hacer un estudio sobre la realidad de la enseñanza del Derecho en Guatemala.

En particular destacó el informe el fenómeno acelerado de incremento de establecimiento de facultades de derecho que en aquel momento señalaba la existencia de cinco facultades que fueron en crecimiento de ocho para el 2004 (CNSFJ, 2011), y actualmente existe un total de 12 según las facultades de derecho que se indican en cada universidad que está registrada en el portal web del Consejo de la Enseñanza Privada Superior¹⁶.

El Relator de Naciones Unidas para la independencia de jueces y abogados en su informe sobre la visita que hizo al país en 1999, ya anotaba que era preciso abordar la reforma de la enseñanza del derecho en las universidades y de la capacitación de los abogados para el ejercicio de su profesión, y la importancia también de que el Colegio de Abogados y Notarios [sic] fijara algún criterio para determinar los requisitos de calificación para el ejercicio de la abogacía, pues lo informado por el Colegio en aquel momento es que los estudiantes de derecho que obtenían su título de abogados podían ejercer la profesión de inmediato tras ingresar en el Colegio, que para aquel momento de la fecha de misión se encontraban colegiados alrededor de 6,000 abogados (Naciones Unidas, 2000). En la actualidad, la cantidad de agremiados supera los 28,000 profesionales del derecho.

3.6. Independencia judicial

La independencia judicial como un principio es un elemento del Estado de Derecho y la separación de poderes, en el que se asegure que el poder judicial y el sistema de justicia sean verdaderamente independientes de los demás poderes en el que la resolución

¹⁶ Portal web del Consejo de la Enseñanza Privada Superior, disponible en: www.ceps.edu.gt. Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2020.

de conflictos y la administración de justicia esté fundamentada en lo que preceptúa la Constitución y la ley.

La garantía de disponer de jueces independientes implica que de manera externa quedan liberados de cualquier presión para ejercer su función de juzgar, no solo de manera individual sino como Poder Judicial, de tal cuenta que estén protegidos de presiones de los poderes ejecutivo y legislativo. Pero también implica que en cuanto a la independencia interna, requiere que, no obstante, habrían de ejercer su labor dentro de un sistema de carrera judicial, esto no implica quedar sujetos a controles de tipo jerárquico dentro de la estructura del Poder Judicial.

Sin embargo, estas garantías de no quedar condicionados a presiones externas o internas, no les libera del valor democrático y comprendido como responsabilidad, la obligación de rendición de cuentas de cualquier funcionario público.

En definitiva lo que pretende este principio de independencia judicial es la garantía de que el juez resuelva de manera imparcial, es decir su “equidistancia respecto a las partes contendientes y la ausencia de un interés propio en la causa juzgada que pueda inducirle a favorecer a una parte en detrimento de la otra” (Sánchez, 1990) en tanto pueda resolver con imparcialidad y sujeto a garantizar el control de constitucionalidad dentro del sistema mixto, que en el caso de Guatemala así aplica, por lo que esta garantía de independencia judicial tanto protege a los jueces del Poder Judicial como a los de la Corte de Constitucionalidad, ya sea para resolución en casos concretos o en materia de casos de carácter general, respectivamente.

La naturaleza de los jueces frente a esta garantía de independencia judicial, tanto externa como interna, requiere en definitiva la responsabilidad de los jueces a la fundamentación de sus fallos en relación a las garantías y derechos reconocidos en la Constitución, asegurando la neutralidad e imparcialidad de sus fallos.

Estas garantías requieren un marco normativo que así garantice la independencia judicial.

A continuación se presenta un análisis que pretende diferenciar precisamente entre este marco normativo desarrollado, y de hecho la plena garantía de tal principio. Para el efecto, existen distintos índices para evaluar a los Estados sobre la garantía de independencia judicial, de los cuales se utilizará uno de ellos para mostrar, que no obstante

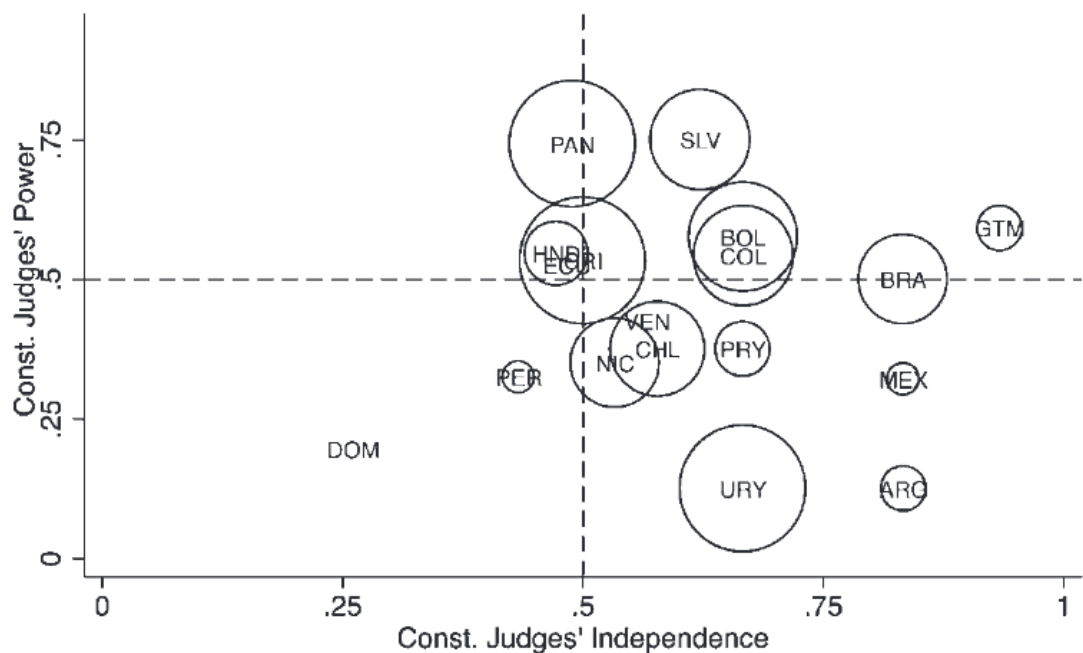
el año en que se hace tal análisis, la situación en Guatemala puede confirmarse que a la fecha mantiene el mismo patrón de indicador estructural en tanto desarrollo normativo pero desafíos en términos de la efectiva garantía de independencia judicial. Sus efectos se ven representados por los índices de impunidad en materia de derecho penal y presas de casos que llevan años para resolverse en otras ramas del derecho, que entre diferentes efectos en definitiva vulnera la garantía de acceso a la justicia.

Un Estado tiene completa independencia judicial – en un índice de 2-, si las supremas cortes funcionan en la práctica: (i) independientemente del poder ejecutivo y legislativo, y (ii) son relativamente libres de corrupción y soborno, y proveen garantías mínimas del debido proceso para sindicados criminalmente (Howard and Carey, 2004). En este sentido, citando de igual manera a Howard and Carey, definen independencia judicial como el grado en que un tribunal puede juzgar libre de controles institucionales, sin imposición de incentivos, impedimentos o intimidación por fuerza, dinero u otros métodos corruptos o ilegales por individuos o instituciones ajenas al poder judicial, ya sea dentro o fuera del gobierno (2004).

De acuerdo con Shilling-Vacaflor y Nolte (2012), utilizando un concepto de índice de independencia judicial, analizaron distintos casos latinoamericanos para establecer la relación entre el poder de las cortes constitucionales y su independencia, determinando para el caso de Guatemala que en efecto puede ubicársele en el cuadrante de índice de alta independencia y poder; sin embargo, el tamaño del círculo que le rodea le clasifica como débil en el reconocimiento de las garantías de debido proceso en materia criminal, según se muestra en la figura siguiente.

Figura 6

Diseño institucional e interpretación constitucional: poder e independencia de justicia y protección de la garantía del debido proceso (traducción propia)



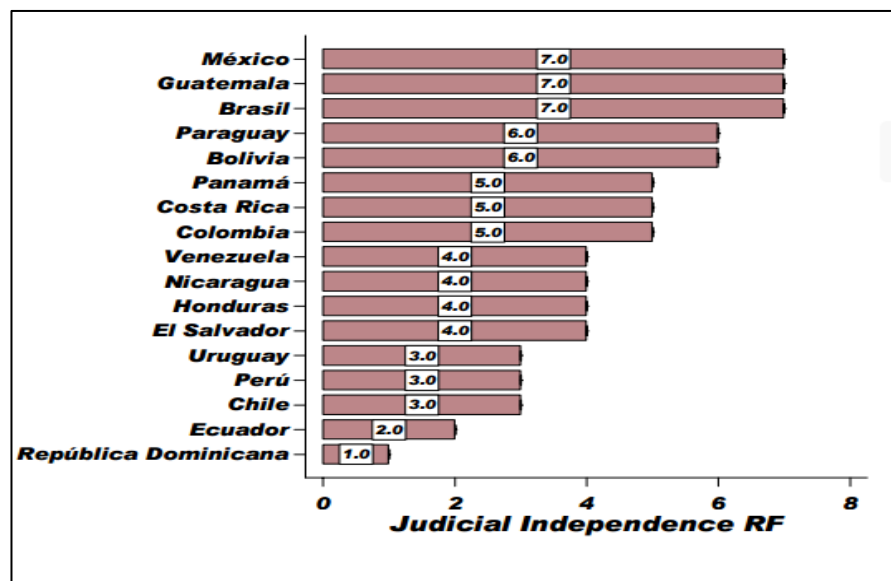
Fuente: Schilling-Vacaflor, y Nolte (2012, p. 275).

Por su lado, Juan Carlos Donoso (2009) cita distintos índices para medir la independencia judicial de cortes en América Latina, destacando como su principal aporte la diferencia de *iure* y *de facto* respecto a estas mediciones que se explican desde lo formal y la práctica, entre la ley escrita y las prácticas políticas comunes, respectivamente.

De esta manera, utilizando un índice desarrollado por Keith, Tate y Poe (2006) se clasifica a Guatemala en el ranking de 7.0, en igualdad a México y Brasil, cuyo enfoque se basa en indicadores desarrollados por Naciones Unidas como estándares internacionales de independencia judicial a través de la existencia de disposiciones constitucionales, a leer: a) duración del mandato y remuneración deben estar constitucionalmente garantizados; b) las resoluciones de los jueces no deben estar sujetas a ninguna revisión externa, salvo las dispuestas por la ley; c) las cortes deben tener autoridad exclusiva para decidir sobre su propia competencia según establecido por la ley; d) los tribunales tienen jurisdicción sobre todos los asuntos de naturaleza judicial; e) deben contar con recursos

financieros suficientes; f) los poderes ejecutivo y legislativo deben asegurarse de que los jueces son independientes, y g) la selección de los jueces debe ser sobre la base de ciertos requisitos (Cumaraswamy 1995, ONU 1985), según se muestra en la figura 7. El ranking de este índice contempla 14 factores (completando el ranking 14.0), que agrupa en tres dimensiones que muestran: i) la autonomía de la Corte Suprema en relación con los otros Poderes del Estado; ii) la independencia de los jueces con respecto a presiones externas, y iii) la independencia de los jueces con respecto a presiones internas entre los distintos escalafones.

Figura 7
Independencia judicial de iure en América Latina



Fuente: A means to an end: Judicial Independence, corruption and the rule of law in Latin America (Donoso, 2009)

No obstante, Donoso (2009), destaca de manera comparada el ranking que los mismos países obtienen bajo un índice identificado como independencia *de facto*, en el cual Guatemala obtiene el puntaje más bajo según se muestra en la tabla 12, según la clasificación desarrollada en el Reporte de Derechos Humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos, según cita este autor (traducción propia):

- **Independencia Alta:** Los tribunales son altamente independientes. Los tribunales pueden fallar sin temor a represalias y los jueces gozan de toda protección constitucional por el desempeño de sus cargos. No existen menciones sobre corrupción u otras influencias externas.

- **Independencia Media:** Los tribunales son parcialmente independientes. La interferencia del ejecutivo es menos notoria, pero los jueces no gozan de protección completa. Existen informes ocasionales de corrupción y otras influencias externas.
- **Independencia Baja:** Los tribunales no son autónomos ni independientes. La interferencia del Ejecutivo es constante y los jueces pueden ser removidos sin aviso. Existen altos niveles de corrupción y otras influencias externas.

Tabla 12

Índice de Independencia Judicial *De Facto* en América Latina de acuerdo con el Reporte de Derechos Humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos

HIGH	Chile Costa Rica Uruguay										
MEDIUM	Brazil Colombia Dominican Republic Guyana Jamaica Mexico Panama Peru										
LOW	<table> <tr> <td>Bolivia</td><td>Nicaragua</td></tr> <tr> <td>Ecuador</td><td>Paraguay</td></tr> <tr> <td>El Salvador</td><td>Venezuela</td></tr> <tr> <td>Guatemala</td><td>Haiti</td></tr> <tr> <td>Honduras</td><td></td></tr> </table>	Bolivia	Nicaragua	Ecuador	Paraguay	El Salvador	Venezuela	Guatemala	Haiti	Honduras	
Bolivia	Nicaragua										
Ecuador	Paraguay										
El Salvador	Venezuela										
Guatemala	Haiti										
Honduras											

Fuente: A means to an end: Judicial Independence, corruption and the rule of law in Latin America (Donoso, 2009).

De esta manera, el autor destaca la clasificación de Guatemala en el rango bajo de independencia judicial, diferenciando otros países como Costa Rica o Chile que, no obstante, no tener desarrollado un marco normativo garantista bajo el índice de independencia judicial *de iure*, si en la práctica o *de facto* puede evidenciarse los elementos de la autonomía del poder judicial. Esto demuestra que la garantía del principio de independencia judicial no radica en el desarrollo normativo, sino hacia otras variables orientadas a la responsabilidad del juzgador.

En este sentido, además reviste de especial importancia que dado que el órgano legislativo no puede reglarlo todo, es posible la creación de normas jurídicas por vía judicial, en aquellos campos en los cuales se presentan cambios tecnológicos, económicos y sociales que llevan a la creación de “vacíos” en el orden legal, anunciando que: “Todo orden jurídico tiene vacíos y por ello es incompleto” (Rüthers, 2015, p. 213), y no por ello el juez se deslinda, dentro de su ámbito de competencias, tiene la obligación de decidir sobre todos los conflictos que se hayan puesto en su conocimiento. Tal el caso como ya se anotó, a lo que se ha llamado autopoiesis del sistema constitucional que le permite su auto-observación como fin último para la garantía de los derechos.

De tal cuenta, el Tribunal Constitucional Federal ha reconocido en su jurisprudencia la facultad de perfeccionamiento del derecho que poseen los tribunales y por tanto la facultad de tomar una decisión de política jurídica, cuando llena los vacíos o lagunas de ley (Rüthers, 2015), con base a métodos de interpretación jurídica. Como resultado de esta facultad de interpretación de la ley por el juez, por medio de los fallos pueden sentar jurisprudencia que podrían decretar cambios materiales de la Constitución por medio de votos de magistrados, mientras que reformas constitucionales requieren votaciones de mayoría calificada parlamentaria (Rüthers, 2015).

Dada las facultades tan importantes del juez, en Alemania el Constituyente, ha reconocido el gran poder político de las altas instancias judiciales y por tanto la importancia de los métodos de elección de los jueces para altos tribunales, tomando criterios de idoneidad, capacidad y rendimiento profesional.

Estos métodos no quedan fuera de la participación de los órganos políticos, incluso de los partidos políticos dentro de los diseños institucionales que han definido en un Estado de naturaleza federal, pero en el cual se ha comprendido la concentración del poder estatal en los altos tribunales, por lo que se han establecido mecanismos de selección y nombramiento que, luego de lograr garantizar la idoneidad, capacidad y rendimiento profesional, han elegido jueces de las altas magistraturas de forma vitalicia o períodos prolongados, reconociendo que existen factores que ponen en riesgo en que el Estado se convierta en un Estado de los jueces (Rüthers, 2015).

Merece hacerse en este sentido, una distinción en cuanto a los métodos de selección y nombramiento de jueces de altas magistraturas que es evidente corresponde a entidades relacionadas al sistema político, de los jueces que corresponden a la naturaleza de administración de justicia de carrera judicial que no deberían quedar condicionados al órgano político para su selección, como en el caso de Guatemala sucede con los magistrados de salas de apelaciones y cuya reforma constitucional continúa sin prosperar, limitando como es en otros países que, además de sumarse condiciones de inamovilidad -tanto para jueces de instancia como salas de apelaciones-, se avanzaría a limitar las presiones externas para la emisión de fallos, así como combatir la impunidad y la lucha contra la corrupción que lamentablemente se ha vinculado con la política.

3.7. La política y los sistemas de justicia

La política es tanto una disciplina como una ciencia. Dentro de la disciplina encontramos no solo el estudio de la práctica de la política, sino también la realización de esta. El objeto de estudio de la política son las medidas y contrapesos para limitar el acceso al poder. Existe un problema adicional cuando una fuerza externa ingresa al sistema fuera del marco de la legalidad. El crimen organizado son un grupo de personas organizadas con fines u objetivos ilícitos, centrados en la comisión de uno o múltiples delitos que solo son posibles debido a la jerarquía y roles que hay dentro de la organización. El problema, para la política específicamente, es el involucramiento de estas organizaciones criminales dentro de las estructuras institucionales legales.

El crimen organizado ha encontrado mantener y ampliar sus estructuras usando la infraestructura política. Los fines ilícitos involucran a funcionarios y empleados dentro de la administración pública, permitiendo el acceso a la toma de decisiones y fondos públicos a esas estructuras criminales. El control sobre la toma de decisiones les permite modificar las mecánicas para procurarse impunidad dentro del sistema, siendo entonces otra forma de presión contra el sistema jurisdiccional y vulnerando la independencia judicial.

Según datos aportados a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG, 2018), el índice de satisfacción de casos que llegan al Organismo Judicial indica que el 94.20% de los casos quedan impunes. Entre los casos sobre

corrupción el 98.20% de ellos quedan sin resolver o impunes. Los delitos de altos funcionarios, como el tráfico de influencias, malversación de fondos y otros crímenes de corrupción tienen una baja tasa de resoluciones judiciales. Esto genera un precedente donde entidades del crimen organizado encuentran oportunidades para instigar a las instituciones públicas.

La instigación a las instituciones públicas genera corrupción en el marco político jurídico de la nación. Es la interacción entre estas mecánicas la que mantiene un ciclo vicioso que prohíbe un cambio significativo desde las mismas instituciones judiciales. De ello se percibe que los cambios realizados no modifican de manera significativa el sistema actual de justicia, sino que se limita a reemplazar los actores en base a intereses particulares. Entonces los cambios promovidos desde las instituciones del sistema de justicia son insuficientes, y es necesario un cambio que provenga fuera del escenario judicial. Una vez la sustancia del estado se encuentra alterada, la reforma se vuelve imposible (Rousseau, 1761).

Estas mecánicas son especialmente importantes en el sistema de justicia debido a la toma de decisiones judiciales con impacto político. Tal como lo describe Ansolabehere, (2005), quien hace referencia a tres tipos de situaciones: primero, cuando el sistema de justicia debe actuar como el guardián de la Constitución y controlar que las decisiones políticas sean compatibles con ella. Consecuentemente, decisiones de legisladores y hasta presidenciales pueden quedar sin efecto. Segundo, cuando el poder judicial debe arbitrar conflictos políticos, electorales y sociales entre el poder político y ciudadanía, definiendo los alcances y límites mediante recursos legales. Tercero, cuando el poder judicial cumple su función de fiscalizar el desempeño de los funcionarios públicos.

Para algunos, esto representará la garantía de los derechos de los más débiles ante los impulsos de la influencia política, pero al mismo tiempo representa para otros, que funcionarios no electos para legislar están decidiendo acerca del gobierno democrático (Ansolabehere, 2005).

A consecuencia de la corrupción se malgastan fondos públicos, se vulnera el acceso a la justicia y se crean oportunidades para la realización de actividades ilícitas. Sin

embargo, la corrupción no solo debe contemplarse desde la justicia penal, pues también afecta a los demás ramos jurisdiccionales con rezago, mora o tráfico de influencias.

La Comisión de Fortalecimiento a la Justicia (1998 como citado en *Controles y desconroles de la corrupción judicial*, 2007) hace referencia a diez prácticas comunes de la corrupción en el sistema de justicia de Guatemala. Formas notables de corrupción del poder judicial incluyen: ejercer presión sobre los sujetos procesales usando atribuciones propias de su puesto, tales como la aprobación o modificación de medidas de seguridad, como el embargo o el arraigo; la aceptación de dádivas e incentivos con tal de acelerar las resoluciones o la adopción de medidas procesales, al punto de incluso decidir sobre el contenido de la resolución; y los pagos para evitar procesamientos.

Es entonces, la normalización de la corrupción política en el ámbito judicial aquella que dificulta o impide a la justicia propia ser impartida. La politización judicial permite al fenómeno sociopolítico de corrupción empapar a las instituciones de justicia, los más vulnerables son aquellos con la posibilidad de ser influenciados, especialmente los jueces. El mismo juez conoce la influencia que tiene sobre los derechos de las partes procesales y es capaz de utilizarlo como presión en contra de ellas, para sus propios intereses o ajenos.

Las reformas provenientes de un sistema corrupto sólo pueden ser corruptas. El sistema de justicia se encuentra impregnado de oportunidades para la corrupción. Toda oportunidad de reforma es también una oportunidad para los intereses externos a impulsar sus móviles. La situación actual del sistema de justicia imposibilita la autodepuración, y urge el cambio desde la plataforma política nacional en armonía y cumplimiento de estándares internacionales ratificados.

La corrupción pareciera el factor desestabilizador que ha profundizado el debilitamiento de las estructuras judiciales. Las reformas al sistema de justicia no pueden surgir de las mismas entidades que lo conforman, contaminadas de este fenómeno. Existen limitaciones técnicas, como el sistema de frenos y contrapesos, que limitan el poder que cualquier organismo estatal llega a tener, impidiendo su auto-reforma. Por otro lado, existe el sistema de corrupción, que impregna al Organismo Judicial, que disuaden cualquier intento de autodepuración.

Cambios que podrían provenir desde los propios titulares de derecho, podría incluir instrumentos que faciliten: sistemas de rendición de cuentas, control social y transparencia de la actividad de jueces y magistrados reduciendo el espacio de discrecionalidad y limitando la posibilidad de actos de corrupción (CIDH, 2019).

Estos sistemas de fiscalización social son entonces una herramienta útil para evitar la arbitrariedad judicial y corrupción, pero además sirven de métrica para la realización de planes estratégicos y análisis prospectivos, por parte de cada institución del sistema de justicia. Los planes estratégicos y análisis prospectivos a su vez, permiten a la entidad autorregularse con mayor facilidad y permite a órganos de fiscalización social, académicos, de sociedad civil y de cooperación internacional, llevar un mayor control sobre las actividades judiciales.

Se necesita entonces, cambios en el sistema de elección como en la publicidad y transparencia de los procesos para depurar el sistema judicial y dificultar la corrupción. Los cambios deben surgir a nivel constitucional, involucrando los demás organismos estatales, y deben atender a los procesos de reforma constitucional correspondientes.

La corrupción es un problema multifacético, y la forma de enfrentarla no es tratando los síntomas. Es importante la educación cívica y política para promover la cultura de legalidad, al haber llegado como sociedad a normalizar la corrupción e incluso teniendo como fines el acceso al poder y beneficiarse del propio aparato del Estado.

Por lo tanto, hay medidas de varios niveles que deben impulsarse como las reformas jurídicas, a nivel constitucional, ordinario o reglamentario. Esto supone un cambio en la voluntad política y la reforma o creación de instrumentos de valoración desde estándares internacionales respecto la eficacia y eficiencia del sistema de justicia en su conjunto.

Para fortalecer el sistema de justicia se necesita enfrentar la raíz de la corrupción, por lo que es necesaria una visión pragmática, estratégica y multinivel para afrontarla en las instituciones que conforman el sistema de justicia, tanto a nivel público como a nivel privado incluyendo la cultura de legalidad entre la sociedad.

No obstante soluciones enfocadas en el sistema de justicia no son suficientes, sino es indispensable buscar también soluciones estratégicas en relación a sistemas que están estrechamente relacionados en los procesos de selección de las altas magistraturas del

sistema de justicia, por lo que el sistema político, tanto sistema de partidos políticos como electoral requiere sean abordadas.

3.8. La independencia judicial como un eje de la reforma del sistema de justicia

En un Estado democrático, la separación de poderes evita que un solo individuo, corporación o entidad concentre en si todo el poder y actuar público. Esto es debido a la tendencia de monarcas y líderes en extenderse hasta los límites reales de su gobierno, muchas veces en menoscabo del bien común.

Es imposible para una persona mantener su rectitud frente al poder, incluso en el caso del juez, que es necesario actúe con justicia para asegurar la paz y orden, y estas son necesarias para mantener, por su parte, a la sociedad (Hume, 1828). Por ello es importante que haya límites establecidos en la carta magna.

La Constitución Política de la República de Guatemala imita a otras constituciones previas a ella para asegurar la realización del bien común, al establecer límites sobre los tres organismos. Para ello, la Constitución establece una parte orgánica con la que impone reglas e interacciones entre los distintos órganos estatales. Los límites impuestos responden a un estado de derecho constitucional. La Constitución es entonces, aquella que restringe el actuar entre los tres poderes.

Se puede usar la misma predisposición humana, de abusar del poder, como mecanismo de control constitucional (Kant, 1795). Para ello se enfrentan las voluntades de cada organismo contra los otros dos y ninguno debe ser capaz de extra limitarse y abusar del poder. En caso que uno de los organismos intente abusar de su poder, los otros dos deben ser capaces de impartir una fuerza igual y contraria para detenerlo.

De igual manera si dos se corrompen e intentan abusar, el restante debe ser capaz de impartir fuerza comparable y contraria. Es tendencia común para la voluntad individual el halar contra la voluntad general, y el del gobierno el halar contra la soberanía, entre mayor esta fuerza, más se necesita cambiar la Constitución (Rousseau, 1761).

Este sistema proporciona libertad limitada únicamente por leyes, leyes que les asegura a sus miembros seguridad y propiedad (D'Alembert, 1765). Este fundamento de un Estado de derecho basado en un sistema constitucional es el que inspira el sistema

jurídico post revolucionario en Francia, Estados Unidos y Reino Unido, que eventualmente funcionaria de base para el sistema jurídico guatemalteco, y posteriormente, al sistema judicial guatemalteco.

Para entender el funcionamiento del sistema judicial actual, hay que entender el desarrollo histórico entrampado por otros poderes políticos, desestabilidad social y presiones clientelares que ha sufrido el Organismo Judicial y los demás actores en el escenario de justicia guatemalteco. La alta inestabilidad política y social en la región no ha permitido la madurez de los distintos sistemas jurisdiccionales, a falta de ello ha sido imposible determinar los defectos precisos en cada uno. Aun así, los proyectos de reforma han encontrado áreas mejorables en la legislación actual respecto al sector justicia.

Las décadas de intentos de reformas en el sector han definido distintos actores relevantes para el escenario del sistema de justicia. Entre los más relevantes tenemos el Organismo Judicial, el MP, el Instituto de Defensa Pública Penal, el Colegio de Abogados y Notarios y las Facultades de Ciencias Jurídicas y de Derecho, todas relacionadas en la toma de decisiones para la elección de altas magistraturas.

Estas entidades, no obstante son relevantes para el sistema de carrera judicial dada la normativa vigente, lo son únicamente para uno de los escalones del mismo. Pero que, al no estar sometidos al resto de los elementos del sistema de carrera judicial, sólo actúan en un trasfondo en la toma de decisiones que como hemos visto, en la historia de diseño institucional en nuestro país es lo que ha venido intentando modificarse en varias ocasiones, desde nombramiento directo por el poder ejecutivo, la elección popular y diseños mixtos de propuesta por comisiones de postulación, pero finalmente elección por un poder político.

Para que se asegure la independencia judicial, cada actor necesita ser independiente de fuerzas externas, estas entidades poseen, a nivel constitucional, garantías para sostener su independencia interna. Para determinar si poseen independencia se califican en cuanto: el proceso de nombramiento de sus miembros, la estabilidad en el cargo y mecanismos contra presiones externas. Las garantías que ofrece la legislación guatemalteca tienen que demostrar llegar a estándares que garanticen la independencia judicial.

El sistema de justicia en Guatemala tiene retos históricos, técnicos y políticos que superar para alcanzar la independencia judicial. Estos no son extraños en la región de América Latina, por lo que la región ha visto propuestas de reformas desde hace algunas décadas. Para entender las propuestas actuales es necesario entender el proceso histórico-jurídico que ha dado génesis a la realidad judicial en América Latina.

3.9. Impulso a las reformas judiciales como democratización institucional

América Latina vive en un contexto donde, según hallazgos de asesores norteamericanos que trabajaron en América Latina en la década de los 90's, reportaron que la mayor parte de las reformas judiciales destacaron la necesidad de reformar la forma en la que los gobiernos seleccionan a sus jueces por meritocracia y buscan precisar sus funciones, así como también endurecer los procedimientos penales.

Pero, en su contraparte, demostraban estar menos interesados en temas como reducir las demoras de los procesos, el combate a la corrupción, la discusión de sistemas alternativos de resolución de conflictos y en incrementar la autonomía judicial (Hammergren, s. f.). Su mayor desafío consiste en:

Continuar soportando en algunos casos, intervenciones directas de los otros poderes públicos mediante la destitución de magistrados, presiones políticas y clientelares, recortes presupuestales y desconocimiento de decisiones judiciales, mientras continúa en la batalla nunca terminada de proclamar la independencia de su justicia y liberarse del yugo de la subordinación. (Carrillo, s. f., p. 3)

En la experiencia de la reforma judicial latinoamericana, los años 60's se caracterizaron, según el análisis de Hammergren (s. f.), por obedecer en gran medida a un enfoque mecanicista, que ha intentado rectificar las deficiencias del desempeño judicial a través de innovaciones aisladas que a menudo imitan modelos europeos o estadounidenses. Fue en los años 70's-80's, con las reformas financiadas por donantes internacionales, que la novedad de las reformas fue incrementar la independencia judicial desligando al organismo de las intervenciones del Ejecutivo para asuntos como nombramientos y destituciones. Es obra de los años 90's a la actualidad que se ha registrado un enfoque sistémico orientado a la reformulación de leyes, inversión en

equipos, programas masivos de capacitación y aumento de salarios para que los jueces tomen decisiones menos arbitrarias y apegadas a la ley.

Entre algunas de las lecciones que ha dejado la experiencia de quince años de reformas judiciales en América Latina, la que no debe olvidarse es, que “en el diseño e implementación de los programas de reforma, es probable que las mismas restricciones institucionales que se desea eliminar impidan su progreso” (Hammergren, s. f.) y que para que una reforma sea asimilada, se necesita tiempo. Factor, que si se examina la historia, en palabras de Zaffaroni (1994), buena parte de los países latinoamericanos ha sufrido prolongadas dictaduras e interrupciones constitucionales que le ha impedido a sus estructuras mostrar sus fallas porque no han tenido el tiempo suficiente para operar durante años.

Asimismo, entre las lecciones aprendidas con base a la experiencia, un sondeo de los proyectos de reforma judicial aprobados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hasta la fecha demuestran que tienden a centrarse en cinco áreas básicas: (1) fortalecimiento institucional, orientada a la modernización de estructuras, procedimientos, procesos e instalaciones. Además de brindar capacitaciones al personal. (2) Acceso a la justicia, indica que todos los ciudadanos puedan obtener solución de sus litigios ante una instancia facultada para tomar decisiones jurídicamente vinculantes, a un precio costeable. Además, incluye que existan servicios de asistencia jurídica pública gratuita, que se haga uso del arbitraje o la mediación para la resolución de conflictos y que se fomente la educación cívica que eduque sobre el proceso judicial y los derechos de los ciudadanos. (3) Reforma a la justicia penal, sus actividades comprenden el fortalecimiento de las Fiscalías del MP, la formulación de políticas de prevención del delito, sistematizar los registros penitenciarios y criminales, y actividades de reforma a la justicia de menores. (4) Reforma legislativa, comprende actividades de asistencia técnica dirigida a los poderes legislativos para mejorar su capacidad de preparar, presentar y sancionar leyes. Entre las leyes que se han revisado se cuentan los códigos de procedimiento civil y penal, las leyes sobre violencia doméstica, los códigos contencioso administrativos, la legislación sobre menores y las normas constitucionales. (5) Formación de consensos, corresponde a la suma de actividades desarrolladas por funcionarios del sector justicia, legislativo y

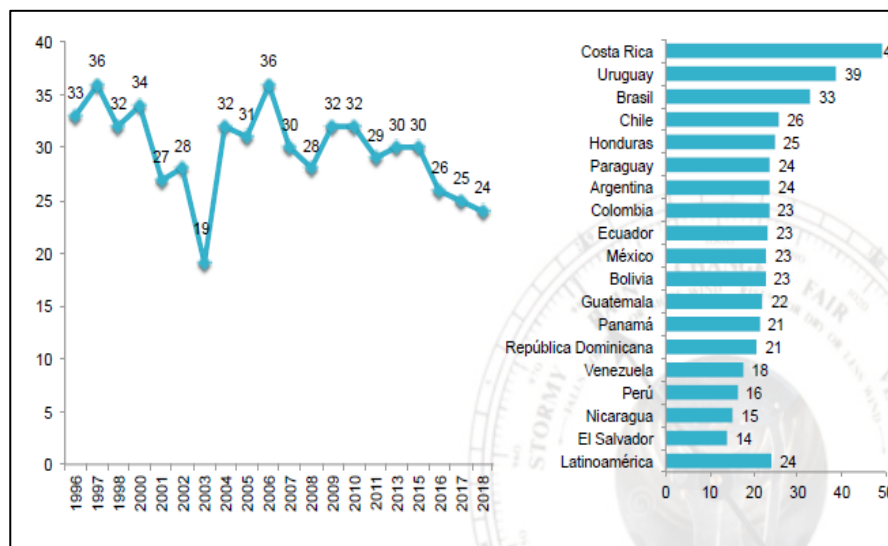
sociedad civil para definir las prioridades regionales y nacionales sobre las cuales se debía financiar y agendar reuniones técnicas para elaborar los proyectos de reformas. En suma,

los objetivos de los proyectos de reforma del sector se han concentrado en establecer la previsibilidad y certidumbre de las leyes y de su aplicación; crear una administración de justicia más eficiente y confiable; mejorar el acceso a la justicia; fortalecer la independencia judicial; acrecentar la transparencia e imparcialidad del proceso judicial; garantizar la seguridad ciudadana y la eficacia de las instituciones del sector; facilitar las operaciones comerciales mediante una resolución acelerada de los litigios; y mejorar la calidad de las decisiones judiciales (Carrillo, s. f., p. 3).

Sin embargo, aun con los proyectos de reforma en marcha y quince años de trayectoria por detrás, se podría estimar que la legitimidad social sería alta en América Latina, pero como se evidencia en la siguiente figura donde hay quince países de la región donde el poder judicial no alcanza a tener la confianza ni de un tercio de la población, se cuestiona si “la independencia o el ‘poder’ del Poder Judicial arranca más de su legitimidad social que de la letra de una Constitución o de una ley” (Vargas, 2002, p. 39 como citado en Popkin, s. f., p. 25) según se muestra en la figura 8.

Figura 8

Confianza latinoamericana en el poder judicial



Fuente: adaptado de confianza en el poder judicial. Total América Latina 1996-2018. Totales por país 2018. (p.51) Corporación Latinobarómetro, Informe 2018¹⁷

¹⁷ Al respecto ver: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

3.10. Instituciones que conforman el sistema de justicia y los intentos de reforma en Guatemala

Las décadas de reformas en el sector han definido distintos actores relevantes para el escenario de justicia. El sistema de justicia de Guatemala está conformado por nueve instituciones representativas que posteriormente se desarrollan cada una en su respectivo organigrama, según la tabla 13.

Tabla 13
Instituciones del Sistema de Justicia

Organismo Judicial	Corte Suprema de Justicia	Máximo jurisdiccional administrativo. órgano y
	Tribunales de apelaciones	Tribunales de segunda instancia.
	Tribunales Colegiados	Tribunales específicos para ciertas ramas judiciales.
	Juzgados de Primera Instancia	Juzgados de mayor cuantía.
	Juzgados de Paz	Cuando la cuantía no excede Q2,000.00
Corte de Constitucionalidad	Tribunal máximo encargado de la defensa al orden constitucional.	
MP	Órgano encargado de la persecución penal e investigación de los delitos en Guatemala.	
Procuraduría General de la Nación	Órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública.	
Procuraduría de los Derechos Humanos	Promueve y vela por el respeto y defensa de los derechos humanos.	
Ministerio de Gobernación	Responsable de la seguridad ciudadana, la administración del sistema penitenciario y la Policía Nacional Civil.	
Instituto de Defensa Pública Penal	Proporciona asistencia legal gratuita a la ciudadanía en conflicto con la ley penal.	
Colegio de Abogados y Notarios	Ordenan el ejercicio profesional de abogados y notarios dentro del sistema de justicia. Es el órgano encargado de la inscripción profesional, e imposición de sanciones administrativas por falta a la ética y honorabilidad de la profesión.	
Facultades de Derecho y Ciencias Jurídicas de las universidades del país	Su rol dentro del sistema de justicia nacional es su participación en las comisiones de postulación. También tienen representante en el consejo de la defensa pública penal.	

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes orgánicas de cada institución y el artículo 7 del Código Procesal Civil y Mercantil.

Las distintas instituciones del sistema de justicia guatemalteco tienen retos históricos, técnicos y jurídicos que superar para alcanzar la independencia judicial. En virtud de esto fueron desarrollándose distintas propuestas para la reforma en el sistema.

La primera de ellas consistió en un proceso ciudadano que puso en movimiento al Organismo Legislativo para promulgar una ley específica sobre métodos alternos de resolución de conflictos para el ámbito comercial (Decreto 67-95: Ley de Arbitraje de 1995). Dos años después le siguió una mejora técnica a los procedimientos y acceso a la justicia, conocido como el Plan de Modernización del Organismo Judicial. Mientras que la siguiente propuesta no se materializó hasta el año 2016, esta formó el marco jurídico para el acceso a los puestos de operador de justicia a través de la carrera judicial. Se desarrollará con amplitud lo relativo a la carrera judicial en el capítulo siguiente.

A mediados del año 1997 es aprobado el Plan de Modernización del Organismo Judicial, según la descripción de Sieder (2010), encaminó sus esfuerzos por reformar el sistema de justicia desde los frentes de: (1) reformas a los procedimientos penales, tuvo su centro en la reforma del Código Procesal Penal en la década de los 90's y las enmiendas a la legislación emitidas por el Congreso, que en conjunto dieron paso a un marco de acciones penales para garantizar el debido proceso y respeto a los derechos de los detenidos, lo cual se conoce como el modelo garantista. Paso que representa el abandono del sistema inquisitivo por el acusatorio, continuando la tendencia de reforma de justicia penal en la región latinoamericana. (2) Acceso a la justicia, enfocado al “aumento en la cobertura de los tribunales a nivel nacional, la capacitación de intérpretes bilingües, la creación de un servicio de defensoría pública y una mayor utilización de mediación y resolución alternativa de conflictos a nivel de las comunidades locales” (Sieder, 2010, p. 69).

El primer frente puso el énfasis en:

el derecho de los acusados de ser sometidos al debido proceso, particularmente la presunción de inocencia, las garantías del hábeas corpus y el derecho a la defensa. En ese sentido, el código dispuso la creación de un servicio autónomo de defensoría pública (el IDPP) para proteger el derecho constitucional de todo ciudadano a una representación legal. Así también, separó los papeles de la investigación, el procesamiento y la adjudicación: la tarea de la investigación criminal y la preparación de los casos estuvieron asignados exclusivamente a la oficina de la fiscalía o MP. Los procedimientos en los juzgados tuvieron transformaciones revolucionarias. Anteriormente, los juicios se daban de forma escrita y eran de carácter secreto y formal, donde los acusados muchas veces no estaban al tanto de los cargos en su contra hasta el momento de dictarse sentencia, la CPP introdujo procedimientos judiciales de orden público y oral. Asimismo, estableció el derecho legal de los acusados a ser oídos en su idioma nativo. (Sieder, 2010, p. 68)

Lamentablemente, la garantía de acceso a la justicia y la certeza jurídica seguía siendo una deuda pendiente a toda la población. Los esfuerzos de modernización e intentos de reforma judicial habían sido más enfáticos en materia penal, descuidando el interés del ciudadano en el resto de sus esferas: civil, laboral, familia y sus conflictos con el Estado.

3.11. Garantías para proteger la independencia judicial

Partiendo de la premisa de que no puede haber un juicio justo sin un juez independiente, se desglosan entonces una serie de garantías que refuerzan que la actuación del juez sea, en lo más posible, apegada a derecho.

La dimensión individual de la independencia judicial contempla: (1) la garantía a un adecuado proceso de nombramiento, que analiza el proceso de postulación de los jueces y magistrados, la publicidad y transparencia en el método de selección, y el análisis de la representación de mujeres en el poder judicial; (2) la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, lo cual incluye la duración de los funcionarios en el cargo y los procedimientos para sancionar y/o removerles del cargo; y por último, (3) las garantía contra presiones externas que asegurarán el principio de imparcialidad de los juzgadores (Romero et al., 2019).

En conjunto estas garantías velan porque se reconozcan los derechos de los funcionarios a cargo de la administración de justicia, con apego a los derechos constitucionalmente reconocidos y aquellos del derecho internacional de los derechos humanos plasmados en instrumentos de tal categoría que nuestra Constitución reconoce con preeminencia sobre el derecho interno aquellos aceptados y ratificados por Guatemala.

Así se reconoce como derechos propios de los operadores de justicia, pero a su vez en relación con los derechos de la población para el acceso a la justicia y en caso de violación a los mismos, se aseguren los procesos para la reparación que corresponda a las víctimas, así como la solución de controversias entre particulares, incluso de estos últimos con el Estado.

Estos derechos de los operadores de justicia por medio del principio de independencia judicial, también implica una garantía de excelencia profesional para el ingreso a la carrera judicial; factor relevante por tanto de responsabilidad a las escuelas de derecho, pero también ante las facultades establecidas a los jueces y magistrados por medio del activismo judicial que requeriría un estudio en sí mismo.

Por tanto, utilizar las sentencias como medios de evaluación, se convierten en una herramienta de protección constitucional, pero que evidentemente requiere de la actualización profesional permanente de los operadores de justicia, dentro de un efectivo y eficiente sistema de carrera judicial, inconcluso e inoperante en nuestro país, que pasa por los subsistemas de capacitación y evaluación del desempeño. Sumado a que si bien las sentencias deberían ser datos de naturaleza abierta a la población en los portales del Organismo Judicial, las mismas no se encuentran disponibles, a diferencia de importantes avances que la Corte de Constitucionalidad ya realizó, incluso por medio de buscadores que facilitan la ubicación de las sentencias de interés.

3.11.1 Garantía a un adecuado proceso de nombramiento

La Constitución Política de la República de Guatemala es la carta magna, encargada de regular los temas de derechos fundamentales, organización estatal, y garantías constitucionales.

El Organismo Judicial, en su historia, narra cómo los jueces antes eran nombrados por el presidente de la República de acuerdo a las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia en tiempos de la primera Constitución de Guatemala decretada el 22 de noviembre de 1824. Posteriormente, en vigencia de la nueva Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución de 1879, se le atribuyó el poder de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los magistrados propietarios y suplentes de la Corte de Apelaciones, a los miembros del pleno del poder legislativo. Sin embargo, el 5 de noviembre de 1887, tras la reforma de algunos artículos, se habilitó la elección directa de los magistrados y fiscales de los tribunales de justicia luego de un plazo de un año de haber sido designados por el Congreso. (*Organismo Judicial - Historia Organismo Judicial*, s. f.)

Luego, con la nueva Constitución promulgada el 11 de marzo de 1945, en similitud a la Constitución que entró en vigor el 1 de marzo de 1956, los miembros del Organismo Judicial eran nombrados por el Organismo Legislativo, con la salvedad que esta segunda Constitución estipulaba que era facultad de Corte Suprema de Justicia el nombrar a los Jueces de Primera Instancia y a los Jueces de Paz.

No obstante, la historia no termina aún, con la cuarta Constitución del 5 de mayo de 1966, se retorna a un nombramiento de los miembros del Organismo Judicial (presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia) por parte del voto de dos terceras partes del Legislativo. (*Organismo Judicial - Historia Organismo Judicial*, s. f.)

Finalmente, con la quinta y la Constitución de 1985, vigente desde el 14 de enero de 1986, esta permite a través de su artículo 207 y 209 que se regule el acceso a los puestos de Jueces de Paz y Jueces de Primera Instancia a través de la Carrera Judicial y manda a crear una ley específica en la materia. La actual Ley de la Carrera Judicial vigente, derogó la promulgada en 1999 por el Decreto 41-99 y tuvo reformas en el 2017 (Decreto. 17-2017).

Para la elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la Ley de la Carrera Judicial refiere el procedimiento a la Ley de Comisiones de Postulación para el caso de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones. Esta ley establece los mecanismos y procedimientos para la elección de los magistrados según el artículo 215 de la Constitución; pretendiendo eliminar la discrecionalidad de los Organismos del Estado en cuanto al nombramiento subjetivo y no idóneo para nominar desde la Comisiones de Postulación a los posibles funcionarios que el Congreso con sus votos elegirán posteriormente.

En Guatemala para el caso de las autoridades del Organismo Judicial, las Comisiones de Postulación se integran por: (1) decanos de las facultades de derecho o ciencias jurídicas de cada universidad, (2) un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, y (3) un número equivalente de representantes electos por los Magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y demás tribunales. (Const., 1985, art. 215) Esta Comisión será llamada a convocatoria con cuatro meses de anticipación a que finalice el mandato de los

funcionarios (Ley de comisiones de postulación, 2009 art.3), la Comisión deberá estar ya conformada para antes de dos meses de la toma de posesión de los funcionarios a ser electos. (Ibid., art.4). Su función será postular a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia para que el Congreso con 2/3 +1 de sus votos elijan a 13 de entre los 26 candidatos.

El proceso de postulación da inicio con las Comisiones de Postulación elaborando una tabla de gradación que calificará de uno a cien puntos el perfil de los profesionales que pretendan aspirar a los puestos. Los aspectos a tomar en consideración son los siguientes:

- a) Ético: comprende lo relacionado con la moral, honorabilidad, rectitud, independencia e imparcialidad comprobadas, para lo cual se deberá presentar:
 - 1. Constancia de ser colegiado activo;
 - 2. Constancia o certificación donde consten los años de ejercicio profesional o constancia de haber desempeñado un período completo como Magistrado de la Corte de Apelaciones o Juez de Primera Instancia, en el caso de los aspirantes a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o de Magistrados de la Corte de Apelaciones;
 - 3. Presentar constancia de antecedentes policíacos;
 - 4. Presentar constancia de antecedentes penales;
 - 5. Presentar constancia de no haber sido sancionado por el tribunal de honor del colegio profesional respectivo; y,
 - 6. Declaración jurada donde conste que el candidato está en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que no ha sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.
- b) Académico: comprende lo relacionado con la docencia universitaria, títulos académicos, estudios, ensayos, publicaciones, participación en eventos académicos y méritos obtenidos.
- c) Profesional: comprende todo lo relativo con la experiencia profesional del aspirante, quien tiene que cumplir los requisitos establecidos en la Constitución Política de la República o leyes aplicables, según el cargo al cual opte.
- d) Proyección humana: comprende aspectos relacionados con la vocación de servicio y liderazgo. (Ley de comisiones de postulación, 2009 art.12)

El siguiente paso corresponde a la convocatoria pública de aspirantes para que presenten la documentación respectiva. Esta convocatoria será emitida en el diario oficial y en dos de mayor circulación del país. El presupuesto para sufragar las publicaciones provendrá, según corresponda a la entidad para la cual corresponde el proceso de elección de:

- a) La Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Apelaciones y Tribunales de igual categoría;
- b) La Contraloría General de Cuentas, cuando se trate del Contralor General de Cuentas;
- c) El MP, cuando se trate de la elección del Fiscal General de la República y Jefe del MP;
- d) El Congreso de la República, cuando sea la elección del Procurador de los Derechos Humanos; y,
- e) El IDPP, cuando sea la elección del Director de ese Instituto. (Ley de comisiones de postulación, 2009 art.14)

Una vez presentada la solicitud, acompañada de la documentación y curriculum vitae, las Comisiones de Postulación les entregarán a los interesados un formulario que contendrá a detalle la información más amplia que deberán proporcionar, en relación a los aspectos del perfil aprobado contra los que serán evaluados (Ley de comisiones de postulación, 2009 art.15). Finalmente, para concluir el procedimiento preparatorio y de selección inicial de aspirantes, la secretaría de la comisión será la encargada de elaborar un listado de candidatos con el resumen de la información relevante de cada uno para su debida comprobación (Ley de Comisiones de Postulación, 2009 art.16).

Prosiguiendo a la evaluación de expedientes, integración de nóminas y selección final de los candidatos, se debe procurar un proceso transparente y público para que sea legítimo. Para tal efecto, las Comisiones de Postulación conforman las nóminas votando por el aspirante que haya obtenido mayor puntuación, de forma descendente por los que hayan puntuado menos. Se estará optando a los cargos de: Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de la Corte de Apelaciones, Fiscal General de la República y Jefe del MP.

Cabe mencionar que en el caso donde varios candidatos hayan obtenido el mismo punteo en el proceso de conformación de la nómina o de la votación final, prevalecerá el aspirante cuyo apellido sea el primero en orden alfabético. En caso de impugnaciones, estas “deberán ser planteadas 72 horas después de la publicación de la nómina y resueltas por la Comisión de Postulación, en única instancia, en un plazo no mayor de 72 horas” (Ley de comisiones de postulación, 2009 art.28).

En el caso de las autoridades del Organismo Judicial, corresponde a continuación, la elección por los miembros del Congreso de la República, la decisión del voto de 2/3 partes del pleno para decidir el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Magistrados de la Corte de Apelaciones y otros tribunales colegiados de igual categoría.

Una vez conformada la nómina de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, estos al tomar posesión del cargo, harán el nombramiento de los Jueces de Paz y Jueces de Primera Instancia (Ley de la carrera judicial, 2016, art.15).

Legalmente, los requisitos y procesos anteriormente descritos reflejan igualdad de condiciones para optar a los puestos, tanto para hombres como para mujeres de cualquier etnia. Es interesante, se incluya una pauta de análisis sobre la participación de mujeres en el sistema de justicia como medio de comprobación de no discriminación de género en la conformación de las nóminas por medio de una comparativa de conformación del personal dividido por género.

3.11.2 Garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo

La Corte Interamericana ha establecido que para garantizar la independencia judicial, los jueces deben contar con la garantía de estabilidad frente a los cambios de política o gobierno, así como también, que el motivo por el que podrían ser ascendidos, trasladados, sancionados o removidos de sus cargos, obedecerá a una causal debidamente justificada con bases legales constitucionalmente avaladas; en caso contrario se deberá permitir que los mismos permanezcan en el puesto hasta que acabe su período de mandato (Romero et al., 2019).

Guatemala ha intentado garantizar esta serie de aspectos por medio del Decreto 32-2016, Ley de la carrera judicial (2016). La mencionada ley estipula en su artículo uno, que se “garantiza la estabilidad en el cargo, mientras no se incurra en causa legal para el cese del mismo” y lo complementa con su artículo tres en específico. Cuestión que es de suma importancia, porque en comparación a las anteriores cuatro cartas magnas de 1879, de 1935, de 1945 y la de 1966 “el Congreso tenía la potestad de removerlos de sus cargos

en caso de mala conducta, negligencia o ineptitud debidamente comprobada” (*Organismo Judicial - Historia Organismo Judicial*, s. f.),

Se hace la salvedad que, en las últimas dos Constituciones enlistadas, el Presidente del Organismo Judicial y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia eran los únicos que gozaban del derecho de antejuicio.

Para conocer la duración de los funcionarios en el cargo, la Constitución manda que “los magistrados, cualquiera que sea su categoría, y los jueces de primera instancia, durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos los primeros y nombrados nuevamente los segundos” (1985, art. 208). Por tanto, su inamovilidad también es relativa, pues cada cinco años debe realizarse un nuevo proceso de postulación para magistrados de Cortes de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia, e incluso los jueces de primera instancia cada cinco años deben presentarse a procesos de reelección para nombramiento por la Corte Suprema de Justicia.

Sobre los procesos disciplinarios para separar y remover del cargo a los magistrados y jueces, la Ley de la Carrera Judicial principia atribuyéndole al Consejo de la Carrera Judicial “evaluar el desempeño de jueces, magistrados y demás integrantes de los órganos auxiliares de la carrera judicial” (2016, art.6). Luego, dispone de la integración de dos juntas disciplinarias llamadas: Juntas de Disciplina Judicial y Junta de Disciplina Judicial de Apelación, cuyo período de funcionamiento será también de cinco años.

Se integrarán cuantas Juntas de Disciplina Judicial como sean necesarios por región en vista de las necesidades de carga de trabajo, por materia u otros factores que le hagan conveniente. Las atribuciones de estos órganos colegiados son:

- a) Conocer de las faltas administrativas que sean denunciadas;
- b) Imponer las sanciones que establece la ley de acuerdo a los principios de legalidad y debido proceso;
- c) Llevar un registro estadístico público de faltas y sanciones y remitirlo de manera semestral al Consejo de la Carrera Judicial;
- d) Cuando la sanción que corresponda sea la destitución del funcionario, remitir el expediente respectivo al Consejo de la Carrera Judicial para que resuelva lo que corresponda;
- e) Remitir al Consejo de la Carrera Judicial, para el registro personal de cada juez y magistrado, las sanciones que les hayan sido impuestas, así como las recomendaciones de destitución. (Ley de la Carrera Judicial, 2016 art.10)

Con el propósito de especializar funciones de las Juntas de Disciplina Judicial, el Consejo de la Carrera Judicial integra: a) las Delegaciones de Supervisión General de Tribunales, a las que dota de atribuciones preventivas y de investigación; y b) la Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional, a la que asigna las funciones de evaluación de disciplina y ética, evaluación académica, evaluación directa, entre otras.

Es decir, según el artículo 11, inciso de prevención, la Supervisión General de Tribunales realizará visitas periódicas a todos los tribunales, de conformidad con una planificación anual aprobada por el Consejo de la Carrera Judicial; de los resultados, en caso de tener indicios de faltas disciplinarias, según el inciso de investigación, será labor de la Supervisión General de Tribunales el indagar los hechos se harán del conocimiento de la Junta de Disciplina correspondiente (Ley de la carrera judicial, 2016).

Sumado a ello, la Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional mediante la aplicación de instrumentos y técnicas objetivamente diseñados, certificados y de conformidad con estándares nacionales e internacionales, según el artículo 32 de la Ley de la Carrera Judicial (2016), se evalúa en los jueces y magistrados de cada área los siguientes aspectos:

- a) Evaluación disciplinaria y ética: evalúa el comportamiento, suma los méritos obtenidos y descuenta puntos por cada sanción emitida por las Juntas de Disciplina Judicial dentro del período de evaluación.
- b) Gestión de despacho: hace un recuento de la cantidad de resoluciones dictadas en proporción a la cantidad de casos que han ingresado a su órgano jurisdiccional en un lapso de tiempo determinado.
- c) Calidad: el evaluado le proporciona una serie de autos y sentencias emitidas en audiencias orales y públicas al órgano evaluador, sumado a las que este seleccione al azar. De estos documentos, el evaluador calificará la calidad y la motivación.
- d) Evaluación académica: es el registro de créditos en los cursos teóricos y prácticos impartidos por la Escuela de Estudios Judiciales, sumado de los créditos por otros estudios acreditables a la carrera judicial en Guatemala o en el exterior.
- e) Evaluación directa: comprende la calificación de la entrevista personal que realice el Consejo de la Carrera Judicial.
- f) Evaluación interna y externa: corresponde a la calificación otorgada por los usuarios, así como auxiliares del juez o magistrado evaluado.

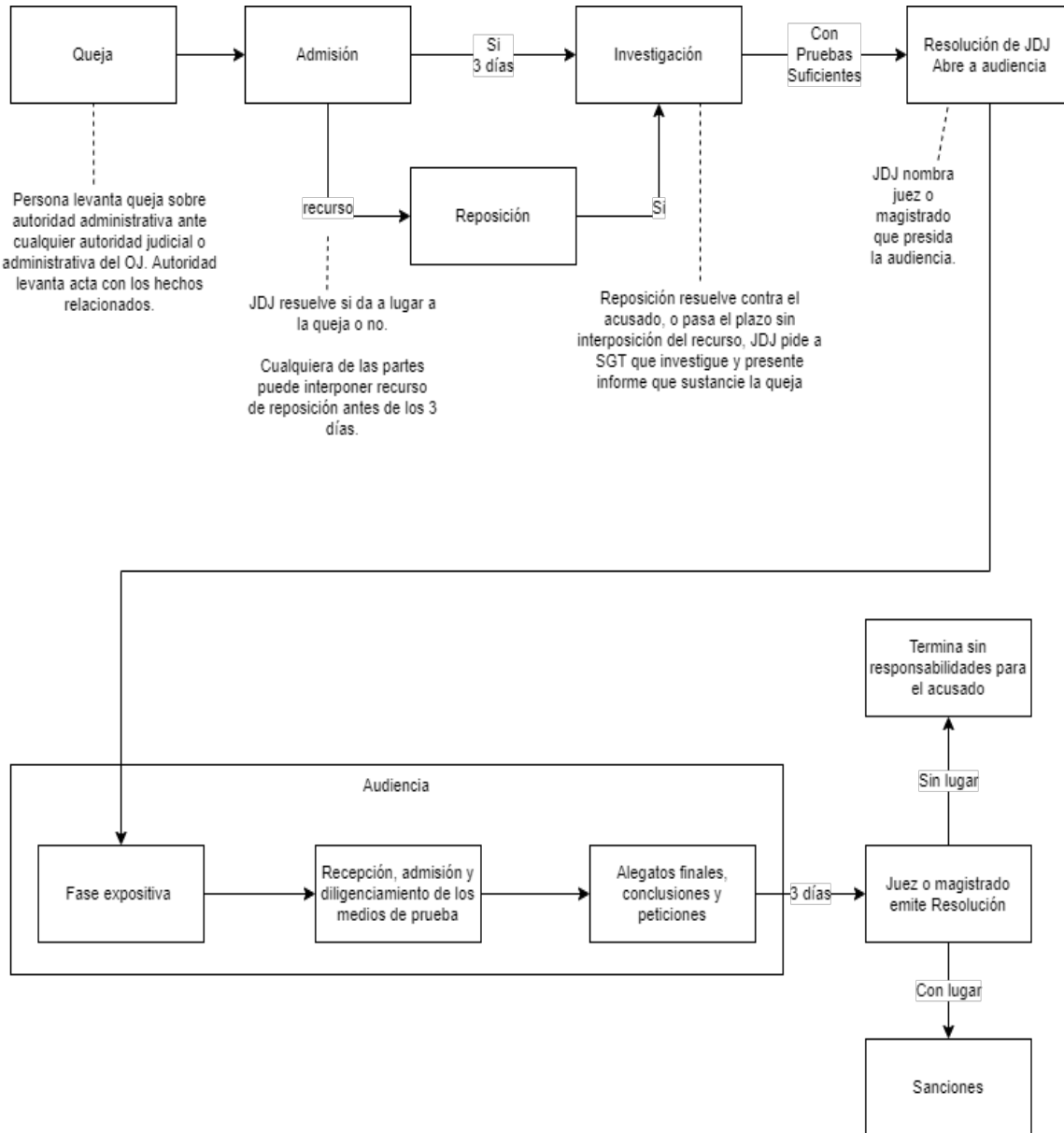
En caso de reportarse faltas disciplinarias, la Ley de la carrera judicial (2016), se establece que estas deberán ser categorizadas como: a) faltas leves, b) faltas graves o c) faltas gravísimas dependiendo del tipo específico de falta cometida, en congruencia deberá

ser su sanción para los jueces y magistrados de la Corte de Apelaciones (más no a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia).

El procedimiento para pasar de un reporte a una sanción es el siguiente, según se muestra en la figura 10:

Figura 9

Procedimiento disciplinario del régimen de carrera judicial



Fuente: elaboración propia con base en Ley de la carrera judicial (2016)

En caso de hallarse responsable al evaluado de faltas leves, el sancionado será amonestado con una llamada de atención por escrito con copia en su registro personal. En caso de faltas graves, el sancionado será suspendido por hasta veinte días calendario,

sin goce de salario con constancia del hecho en su registro personal. En caso de faltas gravísimas, el sancionado podrá ser suspendido por hasta noventa días calendario, sin goce de salario con constancia del hecho en su registro personal e inclusive podrá ser destituido e inhabilitado de ejercer cualquier cargo en el Organismo Judicial si así fuese recomendado.

Lo que es importante destacar es que este procedimiento implica la participación de pares -jueces y magistrados- que aunque procedimiento administrativo, involucra a colegas de las mismas funciones jurisdiccionales, cuando el principio a enfocar continuar lograr su garantía es la separación de funciones jurisdiccionales de las administrativas.

3.11.3 Garantía contra presiones externas

La Relatoría de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sostenido que la independencia del poder judicial se vincula con la ausencia de injerencias, presiones y amenazas. Esta misma relatoría también ha manifestado que los operadores de justicia, comprendase tanto jueces, fiscales y abogados no deben ser objeto de ninguna injerencia, presión o amenaza que pueda afectar la imparcialidad de sus fallos y decisiones, respectivamente; en caso contrario la independencia del sistema judicial señala que se encontraría en grave peligro porque no podrían cumplir con sus funciones de manera objetiva e independiente (ONU, 2017 como citado en Romero et al., 2019).

En esta sección se explica el principio de imparcialidad de los jueces y el estatus actual guatemalteco de las condiciones necesarias que estos requieren en garantía para prevenir las presiones externas. Las mismas son: remuneración, capacitación permanente, recursos humanos y técnicos, y seguridad.

Según el Derecho Constitucional y los principios procesales de las normas ordinarias, el principio de juez imparcial implica que el juez debe poder sentirse ajeno a las partes y libre de prejuicios sobre el contenido del caso o sobre las partes en cuestión. El único criterio válido que podrá aplicar para atender y dictar resolución deberá mantenerse apegado a lo fijado por la Constitución, los tratados internacionales ratificados por Guatemala y las leyes del país. En caso contrario, deberá ser recusado (retirado) del caso por decisión personal o por petición de una de las partes (Trujillo, 2018).

No obstante, la imparcialidad es un elemento que se considera debe ir acompañado de una serie de garantías que permitan prevenir, reducir e idealmente eliminar las presiones externas e internas que podrían llevar a un juez a comprometer su imparcialidad.

Por tanto, en lo referente a la remuneración, un análisis a los extra ingresos de los jueces guatemaltecos según lo refiere el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, suscrito entre el Organismo Judicial del Estado de Guatemala y el Sindicato de Trabajadores del Organismo Judicial (STOJ), refleja un acceso hasta un monto de Q142,132 adicionales a los salarios líquidos y sin contar beneficios y prestaciones que también representan un monto.

Tabla 14

Análisis del Pacto Colectivo 2018-2020 del Organismo Judicial

Naturaleza del ingreso			Cantidad		Acumulado	
Artículo 44.	Bono de vacaciones.	Q	1,500.00	Q	1,500.00	
Artículo 57.	Aumento salarial	Q	800.00	Q	2,300.00	
Artículo 58.	Bono mensual.	Q	1,400.00	Q	3,700.00	
Artículo 61.	Antigüedad	Q	300.00	Q	4,000.00	
Artículo 63.	Ayuda para gastos funerarios	Q	9,000.00	Q	13,000.00	
Artículo 64.	Auxilio post mortem	Q	100,000.00	Q	113,000.00	
Artículo 66.	Prestaciones por estudios.	Q	3,500.00	Q	116,500.00	
Artículo 74.	Bono anual del 5%	Q	22,632.01	Q	139,132.01	
Artículo 75.	Bono semana santa.	Q	3,000.00	Q	142,132.01	

Fuente: elaboración propia con base en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Organismo Judicial del Estado de Guatemala y el Sindicato de Trabajadores del Organismo Judicial, S.T.O.J. 2018-2020.

Los jueces y magistrados son operadores de justicia para los cuales es necesario integrar distintas normativas para colegir que un eficiente y efectivo sistema de carrera judicial no les es aplicable sino por el contrario encuentra distintas válvulas de escape para entender que el principio de independencia podría estar sobredimensionado en favor de los Jueces y Magistrados en detrimento del derecho de acceso de justicia de la población.

Esto porque se reconoce una serie de derechos y prerrogativas a los Jueces y Magistrados, independientemente de su rendición de cuentas a la población en términos del cumplimiento de la protesta de administrar pronta y cumplida justicia (Const., 1985, Art. 207).

Por un lado, la ley de carrera judicial establece las dos vías de ingreso a la carrera, uno por un proceso académico por medio de la Escuela de Estudios Judiciales pero que finalmente depende del nombramiento de la Corte Suprema de Justicia para el caso de jueces de paz y jueces de primera instancia, y otro como consecuencia de un proceso político de elección por el Congreso de la República en razón de las propuestas de la respectiva comisión de postulación (Art. 15 de la Ley de Carrera Judicial).

Por el otro lado, la ley de Servicio Civil también les reconoce como funcionarios estableciendo derechos y obligaciones, y finalmente también se benefician de otros derechos negociados en el Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Organismo Judicial del Estado de Guatemala y el Sindicato de Trabajadores del Organismo Judicial, ya referido.

Sirva anotar otra normativa que establece otras prerrogativas a los operadores de justicia, tal el caso del pacto colectivo de trabajo vigente para el período 2018-2020 que establece el beneficio de indemnización para los magistrados y jueces al finalizar períodos constitucionales de funciones que la carrera judicial ha dejado claro tanto para jueces de primera instancia, como de Cortes de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia están debidamente sabidos que tendrá una duración de cinco años, derecho que no está reconocido en la ley de servicio civil sino ha sido resultado de negociación dentro de dicho pacto.

Asimismo, otro ejemplo de un derecho que habría de cuestionarse si corresponde a un sistema de carrera judicial, es lo relacionado con las evaluaciones del desempeño que dicho pacto colectivo señala que la no aprobación de dicha evaluación y que por ella terminare la relación laboral, tendría de igual manera el derecho al pago de indemnización, tampoco regulado en la ley de servicio civil. Esto es relevante, en función que la ley de servicio civil ha sido promulgada y sancionada por el Congreso de la República de Guatemala, pero dichas prerrogativas han sido llevadas a un proceso de negociación

laboral colectiva propia del derecho sindical, pero que es necesario destacar en el que también han participado los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que también se benefician de estas negociaciones.

En este sentido es importante destacar que las reformas de fortalecimiento del sistema de justicia también mantiene pendiente el que sean separadas las funciones administrativas de las jurisdiccionales, dado que ambas continúan estando a cargo de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia y Organismo Judicial.

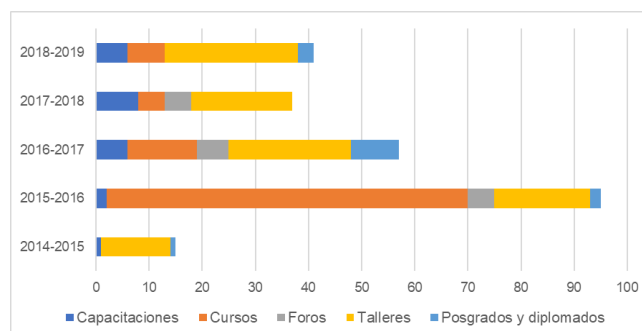
Respecto a la capacitación permanente, tras una revisión de las Memoria de Labores del Organismo Judicial entre el período 2014-2019, por ser este correspondiente al tiempo de mandato de la más reciente cohorte de jueces y magistrados que han detentado el poder judicial, se puede llegar a tres hallazgos importantes.

Primero, la mayoría de eventos de capacitación permanente se divide en: capacitaciones, cursos, foros, talleres y posgrados (inclúyase diplomados en esta última categoría). Casi la totalidad de estos eventos son coordinados por y/o mediante la colaboración de la Escuela de Estudios Judiciales y en menor medida por el Consejo de la Carrera Judicial.

Segundo, de basarse únicamente por lo que está escrito en las Memorias de Labores de cada año del período indicado, es posible notar un cambio en la tendencia sobre el tipo de modalidad escogida para capacitar a sus operadores y auxiliares de justicia. Es decir, se puede observar una preferencia sostenida por la modalidad de talleres, seguido de los cursos y capacitaciones.

Figura 10

Modalidad de formación permanente empleada para capacitar a los operadores y auxiliares de justicia, por año.



Fuente: elaboración propia con base en memoria de labores del Organismo Judicial de los periodos 2014 al 2019.

Agregado a ello, otra característica que resalta de la figura es el impacto de los cursos en el periodo 2015-2016 y la explicación es que 66 de los aproximadamente 68 cursos que registra su memoria de labores, corresponden a cursos de formación inicial para jueces de paz que ingresan al Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales. La experiencia pretende que aquellos jueces nuevos, recién trasladados o que aún no han recibido la debida capacitación ejerciten analizar casos concretos y resolver problemas propios de la judicatura.

Asimismo jueces de primera instancia, y auxiliares judiciales han sido capacitados dentro del programa de formación continua, siendo una buena estrategia dentro de un proyecto educativo impulsado por la Escuela de Estudios Judiciales del Organismo Judicial la formación inicial para aspirantes a jueces de paz y la capacitación continua tanto de operadores como de auxiliares de justicia, según la cantidad y temática de cursos a los que cada uno tiene acceso para su formación, como se muestra en el siguiente cuadro.

Tabla 15

Programa de formación inicial y continua

Aspirantes a Jueces de Primera Instancia	Auxiliares judiciales	Jueces de Primera Instancia	Materia del curso
9	15	9	Fortalecimiento institucional
N/D	2	3	Transparencia y combate a la corrupción
	1	6	Acceso a la justicia
	0	11	Justicia especializada
	0	2	Pueblos indígenas
	7	1	Género y niñez

Fuente: elaboración propia con base en *Memoria de labores*, 2015, (p. 66-67)¹⁸

Tercero, la tendencia de los cinco contenidos más recurrentes sobre los que había sido constantemente capacitado empleados y funcionarios judiciales durante el periodo de funciones de esa magistratura, fueron (en este orden):

¹⁸ Al respecto ver: <http://www.oj.gob.gt/files/Memoria%20Organismo%20Judicial%202015-2016.pdf>

1. Sensibilización y formación en materia de derechos humanos de las mujeres, perspectivas de género, acceso de la mujer a la justicia y feminicidio, habiéndose tratado la temática femenina más de 28 veces.
2. Cuidado y atención a las buenas prácticas respecto al trato de la niñez y la adolescencia en los juzgados, habiéndose mencionado cerca de 25 veces. Se propuso ser más cálidos en los juzgados para evitar la revictimización y contemplar sanciones alternativas a la privación de libertad, orientadas a la reinserción social y productiva en adolescentes.
3. Facilitando el acceso a la justicia a los pueblos y mujeres indígenas, habiéndose tratado la temática cerca de 19 veces. El contenido abarcó la necesidad de respeto a los derechos indígenas, la pertenencia cultural y la traducción lingüística.
4. Delitos contra el ambiente y patrimonio cultural en la biósfera maya, con un recuento aproximado de 10 veces.
5. Sensibilidad a la discapacidad auditiva y visual, con un recuento aproximado de 5 veces. En este aspecto, se iniciaron capacitaciones de enseñanza de lenguaje de señas como mecanismo de acceso a la justicia.

Por último, en lo referente al tema de seguridad y protección de la que disponen los operadores y auxiliares de justicia, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos reitera que,

corresponde a cada Estado proteger a las y los operadores de justicia frente a ataques, actos de intimidación, amenazas y hostigamientos, investigando a quienes cometen violaciones contra sus derechos y sancionándolos efectivamente. Si los Estados no garantizan la seguridad de sus operadores de justicia contra toda clase de presiones externas, incluyendo las represalias directamente dirigidas a atacar su persona y familia, el ejercicio de la función jurisdiccional puede ser gravemente afectada, frustrando el acceso a la justicia. (CIDH & OEA, 2013, p. 65)

Ante esta problemática, las autoridades han creado una unidad especial del MP que conoce estos hechos y el Organismo Judicial, conformó la Comisión de Seguridad Judicial, la cual se ha concentrado en la asignación temporal de guardaespaldas a los magistrados y uno que otro caso esporádico como medida de protección personal (España, 2006).

En Guatemala, el modo en que se materializan las amenazas o presiones, según la percepción de los operadores de justicia son de la siguiente manera:

Tabla 16

Amenazas o presiones que perciben los operadores de justicia

Operadores de justicia	Amenazas o presiones
Defensores públicos	- Allanamientos, invasión de oficinas y destrucción de la unidad de trabajo (sin robo). - A través de los supervisores, por medio de circulares y en reuniones con los jefes. - Amenazas por vía telefónica (este tipo de amenaza es la más común). - Por documento anónimo y por los medios de comunicación. - Mediante amenaza directa por el patrocinado
Jueces	- Amenazas por vía telefónica. - Uso del régimen disciplinario como medio de presión. - Amenaza personal con arma de fuego. - Vehículos sospechosos rondando las casas muy seguido. - Amenaza de muerte por realizar allanamiento. - Con manifestaciones, exigiendo que se resolviera en determinada forma. - Con la resolución de casos concretos, en favor de personas económicamente fuertes. - A través de alcaldes municipales, amenazas y quejas injuriosas.
Fiscales	- Amenazas por vía telefónica. La mayoría de ellas se tratan de amenazas de muerte a su persona o a su familia. - Por amenazas de remoción. - Ordenes de manera verbal que se actuara de forma determinada. - Con evaluaciones muy subjetivas y parciales del trabajo. - Por seguimiento por vehículos.

Fuente: Fundación Myrna Mack, pp.37-38 como citado en España, (2006, p. 59).

Al respecto, desde el derecho penal el texto original del Código Penal de 1973, reconocía la amenaza al operador de justicia como una versión agravada del delito de amenaza, tipificando el delito de amenazas como se aprecia en el siguiente artículo, específicamente en el segundo párrafo:

Artículo 215. (Amenazas). (Reformado por Artículo 3 del Decreto 38-2000 del Congreso de la República). Quien amenazare a otro con causar al mismo o a sus parientes dentro de los

grados de ley, en su persona, honra o propiedad, un mal que constituya o no delito, será sancionado con prisión de seis meses a tres años.

(Párrafo suprimido por Artículo 10 del Decreto 31-2012 del Congreso de la República, Ley contra la Corrupción). Si la amenaza se cometiere contra funcionario judicial por razón del ejercicio de su cargo, se sancionará con prisión de dos a seis años.

Tras su supresión, el único artículo hallado relacionado al tema de la amenaza y coacción específicamente hacia los operadores de justicia, fue la tipificación del delito de obstaculización a la acción penal en el artículo 458 BIS, adicionado en el mismo decreto legislativo que suprime el enfoque de amenaza al que pueden estar sometidos los funcionarios judiciales.

El lamentable hecho sucedido asesinando al expresidente de la Corte Suprema de Justicia José Arturo Sierra en enero de 2018, así como denuncias de 48 jueces (en su mayoría del ramo penal) que originan solicitudes para que se resguarde su seguridad, tanto al Organismo Judicial como al Ministerio de Gobernación, luego de ser amenazados en 2016, algunos por el Cartel de Sinaloa y recibiendo por respuesta verbal, que no había suficiente disponibilidad de personal para proveerles (Prensa Libre, 2016).

Además, ese mismo año, Jueces de Mayor Riesgo afirman en algún punto de su mandato haber sido intimidados y que pese a saberlo, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de Gobernación han respondido con que no hay suficientes autos blindados ni personal de protección para todos (Palma, 2016), sin contar otros hechos más recientes de los riesgos a su integridad y seguridad de distintos operadores de justicia, pero además atentar contra el principio de independencia judicial en sus fallos, cuyas amenazas incluso han implicado el otorgamiento de medidas cautelares por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para jueces del ramo penal y magistrados de la Corte de Constitucionalidad.

Aunque hay esfuerzos por desarrollar instrumentos de planificación y acciones que incluso caen en la protección internacional en favor de operadores de justicia, lo cual mantiene en la agenda pública internacional la amenaza vigente al sistema de justicia en Guatemala, el mismo sigue sin dar respuesta a la población en relación a las metas de cobertura y accesibilidad que el Estado se ha propuesto cumplir en momentos importantes

como en los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, la cumbre de los Objetivos del Milenio (ODM) y actualmente en la cumbre de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El Organismo Judicial ni siquiera ha podido dar respuesta a sus propios funcionarios quienes se aquejan de sobrecarga y de abandono cuando necesitan mayores mecanismos de protección en una función que se ha convertido en peligrosa, así como la profesión de abogado según registros que podrían abrir una oportunidad para investigaciones académicas más profundas, para establecer patrones y evolución de investigaciones que solo en el caso del 2013 el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala solicitó a hace dos gestiones atrás del MP se establecieran los móviles de hechos y procesamiento de responsables que habían desde 2012 a abril del 2013 implicado el asesinato de 14 profesionales del derecho, sumando además denuncias por el uso de títulos falsos de esta profesión (La Hora, 2013).

Capítulo IV

Los centros de pensamiento en Guatemala y su influencia en la reforma judicial

Los centros de pensamiento forman parte de un sistema social, que influye en el avance y desarrollo cognitivo social, económico, político, jurídico y educativo. Estos forman parte de una serie de subsistemas englobados en el sistema social. Son motores de formación, cambio y planeación, de ser aprovechados pueden ofrecer distintas perspectivas y soluciones a problemas polarizantes. Con la oportunidad de cumplir este rol, su función puede extenderse con fines educativos hasta la planeación prospectiva y estratégica. Siendo este último un elemento necesario para el crecimiento social y la construcción del futuro deseable.

La planeación prospectiva y estratégica “propone no sólo estudiar el sentido de la prospectiva como anticipación, sino convertirla en herramienta de cambio e innovación (ruptura) en los procesos de planeación” (Miklos et al., 2015, p.70).

Los estudios prospectivos son una hoja de ruta que ofrece visualizar lo posible, lo deseable y lo factible en el presente pensando a largo plazo, con la particularidad de indicar qué hacer y hacia dónde dirigir las acciones que los encaminarán hacia el futuro (escenario) al que se está apuntando. Los escenarios de futuro a los que se puede apuntar van en descenso desde el utópico, el futurible, el proyectivo, el lógico, hasta el catastrófico (Miklos, 2015). Lo ideal es apuntar al futuro futurible por ser este el futuro que se plantea como posible y que por medio del trabajo se le puede hacer ajustes a las circunstancias que devienen de la adversidad para alcanzar la mayoría de aspectos de la meta deseada.

Una vez resuelto el qué hacer y para qué se hará, que es lo que aporta la prospectiva, se prosigue a definir la estrategia, con el propósito de definir el cómo hacer

de esas acciones una realidad, y por último la táctica, que se encargará de solucionar el actuar de cada actor en distintas circunstancias.

La aplicación del análisis prospectivo en las disciplinas jurídicas requiere adaptaciones diseñadas alrededor de la coyuntura cambiante de la política, las disposiciones constitucionales y los mecanismos de control de pesos y contrapesos. Para realizar una proyección prospectiva jurídica es necesario plantearse metas en periodos realistas con los cambios sociopolíticos debido a la evolución del derecho y la variabilidad política, especialmente los cambios de gobierno, en la toma de decisiones.

Por lo que, si se aplicase este método de escenarios futuros bajo una óptica realista basada en evidencias que el aparato estatal en alianza con expertos de la academia y la sociedad civil puedan aportar, a sabiendas de las fortalezas técnicas que cada uno pueda aportar, se estaría pasando del diseño a la construcción de elementos que conduzcan a concretar la reforma judicial que el sistema de justicia necesita.

Así este capítulo pretende: a) hacer una interpretación cronológica de las reformas relacionadas con independencia judicial realizadas en el pasado hasta el presente; b) analizar las contribuciones de los centros de pensamiento y el papel que han jugado en el desarrollo de propuestas de estudios prospectivos; c) hacer un recuento de los aciertos y desaciertos que han tenido en conjunto todos los intentos de reforma judicial y las deudas pendientes, y d) plantear los elementos necesarios a considerar dentro de una hoja de ruta para que cumpla con los requisitos de independencia judicial estipulados en el compendio de estándares internacionales para la protección de la independencia judicial.

4.1. Antecedentes y resultados de la reforma judicial en Guatemala desde una visión sistémica del sector justicia

El presente capítulo describirá cronológicamente los intentos de reformas al sector justicia que se han formalizado durante los últimos 30 años y la esencia de aquellas reformas con impacto más allá de una ley ordinaria y que llegaron a concretarse o estuvieron a punto de pasar de iniciativas de reforma que se presentan al Congreso de la República de Guatemala (en adelante Congreso), a ser iniciativas de reforma que se informa y pregunta a todos los guatemaltecos mediante consulta popular para su

aprobación o rechazo, para su posterior inclusión en la Constitución Política de la República de Guatemala (en adelante Constitución).

De tal manera, este capítulo se relaciona con el principio de independencia judicial analizado anteriormente como un eje de la reforma judicial, recordando a continuación el marco normativo que ha pretendido avanzar a la garantía del mismo.

Independencia judicial como derecho del juez y derecho ciudadano

La independencia judicial no es la garantía que favorezca exclusivamente al juez porque, también es una garantía para todas las personas que acuden a los juzgados, porque son el conjunto de garantías legales que estipulan que el Sistema de Justicia se está encargando de garantizar que no están dejando desamparado a sus jueces contra las presiones internas o externas que pudieran llegar a alterar sus fallos, por lo que sus decisiones serán en todo momento apegadas a ley.

Dentro de las garantías que debería contener la independencia judicial para aliviar las presiones individuales se encuentra: la transparencia en el método de selección, ascenso y traslado de los operadores de justicia para que no se pueda alegar tráfico de influencias ni corrupción; la garantía de estabilidad e inamovilidad en el puesto durante el tiempo que estipula el cargo; y el derecho a afrontar un procedimiento reglamentario en caso de ser sancionado o destituido.

Dentro de las garantías que debería contener la independencia judicial para aliviar las presiones externas se encuentra: la adecuada remuneración a los operadores de justicia; la periódica capacitación permanente de sus operadores de justicia; que exista suficiente personal y recursos técnicos para brindar cobertura y disminuir la mora judicial; y por último, implementar políticas judiciales que garanticen la seguridad a los jueces, especialmente de aquellos que presiden tribunales que conocen de casos de alto impacto.

En el presente año (2021), los componentes que alcanzan a cubrir los aspectos de independencia judicial se ven plasmados en las siguientes normativas:

Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial. Cada organismo estatal posee su propia ley para regular las relaciones laborales entre sí mismo y sus empleados y

funcionarios. Estas disposiciones expanden la regulación laboral en el ámbito público, y establecen las garantías mínimas irrenunciables, como descansos, defensa contra decisiones arbitrarias de sus superiores, ascensos y demás, para los servidores del organismo respectivo.

El decreto 48-99, también llamada Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, es la ley que establece esa regulación dentro del Organismo Judicial. Entró en vigencia el 8 de diciembre de 1999 y no reformó ley específica. Esta es análoga a la Ley de Servicio Civil, la cual tiene carácter general. Es importante hacer énfasis en el rol que tiene la Ley del Servicio Civil para la interpretación por analogía y llenar vacíos legales que pueda tener la ley específica del Organismo Judicial.

La Ley del Servicio Civil, decreto 1748, establece el marco jurídico que regula la relación entre funcionarios y empleados públicos con el Estado. De igual forma estipula garantías mínimas para todos los empleados públicos. Esta ley deroga el decreto presidencial 584, conocida como Ley que regula las relaciones entre el Estado y los empleados públicos, emitida en 1956, este decreto fue emitido por el presidente y no el Congreso, durante un gobierno de facto. La ley del Servicio Civil es una ley específica en el mismo marco que otras leyes laborales. La ley fue emitida el 23 de mayo de 1968, y entró en vigor el 1 de enero de 1969. Su fundamento se encuentra en el artículo 118 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La Ley de Probidad¹⁹ y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, decreto 89-2002, tuvo su génesis en la necesidad de regular el uso de los bienes, fondos y hacienda pública del estado por parte de los funcionarios públicos, para asegurar su adecuado manejo. El objetivo es crear normas y procedimientos que transparenten el ejercicio de la administración pública. Estipula responsabilidades administrativas, civiles y penales relacionadas a la administración pública o contratada por la misma. Fue emitida el 6 de diciembre del 2002, y entró en vigor el 1 de febrero del 2003.

La Ley de Comisiones de Postulación, decreto 19-2009, es el decreto legislativo que establece las normas, mecanismos y procedimientos para la selección de las nóminas de

¹⁹ Probidad, del latín *probitas*, es la característica de las personas honradas, rectas y transparentes; involucra los valores de honestidad e integridad en el actuar.

candidatos a cargos públicos. Específicamente regula el procedimiento para la selección de candidatos para Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Apelaciones, entre otros, como observado en el capítulo anterior que busca que el proceso sea público, transparente y objetivo. La ley fue emitida el 3 de junio del 2009, y entró en vigor al día siguiente, el 4 de junio del 2009. Su fundamento se relaciona a los artículos 215 al 217 de la Constitución Política de la República de Guatemala, donde expresan la importancia de un proceso adecuado para la elección de estos puestos.

La Ley de la Carrera Judicial, decreto número 32-2016, es el texto legal que establece los principios, garantías, normas, instituciones y procedimientos referentes a la Carrera Judicial²⁰. Esta ley derogó a la ley anterior de la materia, el decreto 41-99, y a varios artículos de la Ley del Organismo Judicial. El objetivo del cambio fue concentrar todas las disposiciones en la materia que se encontraban en ambas leyes. El decreto 32-2016 fue emitido el 26 de julio del 2016, y entró en vigor 8 días después, el 3 de agosto del 2016. Su fundamento se encuentra en el artículo 209 de la Constitución Política de la República de Guatemala, pero no crea lineamientos taxativos respecto a su institución.

No obstante normativa ordinaria ha sido promulgada, la independencia judicial requiere se concrete la carrera judicial pendiente, por medio de reforma constitucional, según se describe a continuación.

Independencia judicial en los pasados 30 años

Ahora bien, cronológicamente se puede decir que en Guatemala se llevaron a cabo dos consultas populares cuyo objetivo era determinar la aprobación o desaprobación hacia la inclusión de reformas al sector justicia, (entre otros asuntos).

La primera consulta fue en 1993, año en el que 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 se le desconoció como mandatario y se realizaron

²⁰ Según la misma Ley de la Carrera Judicial, esta se define como: “la carrera judicial establece el sistema que regula el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, traslados, prestaciones, capacitación y formación profesional inicial y continua, evaluación del desempeño, régimen disciplinario y mecanismos de exclusión, así como otras situaciones del sistema de carrera judicial de los jueces y magistrados, cualquiera que sea su categoría, con el fin de garantizar su dignidad, estabilidad, independencia, imparcialidad, responsabilidad y excelencia profesional en el ejercicio de su función jurisdiccional” (Dto.32-2016, art.1)

varias reformas a la Constitución entre las que se ubican siete al sector justicia y se destaca el aumento en el número de magistrados de la Corte Suprema y Cortes de Justicia, cambios al sistema de elección de magistrados de la Corte Suprema y Cortes de Apelación mediante una nómina de candidatos propuestos por una Comisión de Postulación, y la creación de dos figuras distintas: el MP y la Procuraduría General de la Nación. (Cien, 2016, p. 2)

A diferencia de la ratificación exitosa de 1994 de la primera consulta, la cual dispuso nuevo procedimiento para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones, la segunda consulta popular del 16 de mayo de 1999, dónde se plantearon 51 iniciativas de reformas agrupadas en cuatro preguntas, fueron oficializadas el 21 de mayo de 1999 en una respuesta negativa de la población guatemalteca (Cien, 2016).

Cabe mencionar que, durante el año de 1997,

las autoridades de las instituciones del Sector Justicia convencidas de que es necesaria la generación de planes, programas y proyectos conjuntos y de la importancia de que estos tengan consistencia con las funciones que a cada una corresponde, el Organismo Judicial, el MP, [el IDPP] y el Ministerio de Gobernación, emprendieron el camino de la coordinación interinstitucional, siendo trascendental la firma de la Carta de Intenciones el 25 de septiembre, por medio de la cual se instituye la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, cuyos objetivos además de apoyar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y seguimiento a las recomendaciones contenidas en el Informe Final de la Comisión de Fortalecimiento de Justicia, se orientan hacia la realización de acciones conjuntas a efecto de llevar a cabo la modernización del Sector en forma integral. (Contraloría General de Cuentas, 2012, p. 1).

Entre los aportes que esta Instancia ha generado desde que se creó hace ya 23 años se puede mencionar que realiza el seguimiento de las operaciones de los sistemas SIAFSAG, SICOIN WEB, SIGES que permiten el acceso a la información y rendición de cuentas; administran los programas y/o proyectos de cooperación internacional y organismos bilaterales que hagan préstamos, donaciones o aportes de cooperación financiera al país en materia de justicia; su Secretaría edita glosarios bilingües de términos jurídicos (español-idioma maya); forma parte de las mesas técnicas que discutan reformas al sector justicia en cualquiera de sus dimensiones, entre otras (*Memoria de labores 2016*, 2016).

Aún más, lo que verdaderamente resalta es la administración de los Centros de Administración de Justicia (CAJ), que desde el año 2005 hasta la fecha, tienen como propósito reunir en un solo espacio físico las principales instituciones dedicadas a la

justicia, como lo son: un Juzgado de Primera Instancia, un Juzgado de Paz, una Fiscalía del MP, una oficina del IDPP, un Centro de Mediación, una subestación de la Policía Nacional Civil, un delegado del Bufete Popular y la oficina de coordinación del propio Centro de Administración de Justicia.

Está por demás hacer notar la gran contribución que esto representa en el tema de acceso de la población a la justicia, especialmente porque se procura que sea en su propio idioma y que los centros estén estratégicamente localizados en las zonas del interior del país históricamente más lastimadas por el Conflicto Armado Interno.

Actualmente están funcionando cinco CAJ, ubicados en los siguientes municipios: Santiago Atitlán, Sololá; Ixchiguán, San Marcos; Playa Grande y Santa Marta Nebaj, Quiché, y Santa Eulalia, Huehuetenango; de estos, únicamente el de Nebaj posee edificio propio; ya se encuentra en construcción el de Santa Eulalia, en tanto que el de Playa Grande está en proceso de planificación la obra, y el de Santiago Atitlán, en proceso de licitación; mientras tanto funcionan en casas alquiladas; finalmente, el de Ixchiguán se encuentra en un edificio de la municipalidad. (Marroquín, 2005, p.10)

Posteriormente, entre la década entre 2007 y 2016, se presentaron “al menos siete iniciativas de ley al Congreso de la República para reformar la Constitución Política, incluyendo artículos relativos al sector justicia” (CIEN, 2016, p. 5). Entre algunas de estas destaca, la iniciativa de ley 4387 propuesta por el Consorcio conformado por la USAC, la URL y la ASIES, apropiada por diez diputados en 2011; y posteriormente, en 2012, cuando el Presidente de la República en Consejo de Ministros presenta la iniciativa 4556 de reforma constitucional enfatizando la modificación de aspectos relacionados con la seguridad y justicia (Escobar, 2012).

Iniciativa 5179: reforma constitucional en materia de justicia

En el 2016 ocurrió un hito que amerita su propio espacio de discusión, y es que hubo un movimiento impulsado por distintas entidades estatales, de sociedad civil, centros de pensamiento, entre otros, en conjunto con la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) para realizar una reforma a nivel constitucional, misma que fue abordada en el capítulo I de esta investigación en el llamado “Diálogo Nacional: Hacia la reforma a la justicia en Guatemala”. Para lo cual presentaron una propuesta de reforma base que proponía modificar la ley vigente (en adelante la reforma base) y

aperturaba el espacio de diálogo para que la población la tomara como referencia, la modificara e hiciera sus propias propuestas (en adelante la reforma propuesta). Esta reforma base buscaba modificar aquellos artículos relacionados a la función pública, la prerrogativa de antejuicio, carrera judicial e independencia judicial. Junto a la presentación de la propuesta al público se abrieron distintas mesas de diálogo a nivel nacional. Después de discusiones con actores nacionales de todas las regiones, la reforma propuesta se reconfiguró con fin de adaptarse a la demanda ciudadana. La reforma propuesta es catalogable en áreas atendiendo a la materia respectiva.

La primera parte proponía modificar los artículos pertinentes a la función pública para aclarar y definir límites a la prerrogativa²¹ de antejuicio. El objetivo de tal propuesta era definir en el instrumento jurídico: qué puestos están protegidos por el antejuicio, qué tipo de protección ofrece, y qué sucede en caso de ser levantada la prerrogativa. La reforma base agregaba el artículo 154 bis, pero se terminó optando por expandir el 154. La reforma propuesta omitía la enumeración de los puestos con la prerrogativa, pero agregaba tres puntos interesantes: 1) La garantía no impide una investigación penal. 2) En caso de levantarse la garantía se les vinculará a proceso penal y se les suspenderá del cargo. 3) Permite otorgar la garantía según discreción de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

La reforma propuesta proponía, a diferencia de la reforma base, que también se modifique la redacción del artículo 161, que establece las prerrogativas de los diputados. El texto original (la Constitución) da a entender de forma ambigua que la Corte Suprema de Justicia es la entidad encargada de designar al juez pesquisidor, pero podría dar a confusiones de interpretación. La redacción de la reforma propuesta solo da a entender que el juez pesquisidor es nombrado.

La segunda, con el propósito de cumplir con el reconocimiento del derecho indígena, integraba el sistema jurídico de los pueblos originarios dentro del sistema de justicia. Para ellos la reforma base establecía dos puntos: 1) La función jurisdiccional ya no es exclusiva de la CSJ y demás tribunales establecidos en la ley, sino, 2) esta se

²¹ Prerrogativa se refiere a una facultad, potestad o beneficio especial que se le otorga a ciertos cargos estatales.

comparte con las normas, procedimientos, usos, costumbres e instituciones del derecho de los pueblos originarios. La reforma propuesta hecha posteriormente agrega un tercer punto: es necesaria la cooperación entre el sistema de los pueblos originarios y el sistema estatal, para ello llama a una jurisdicción especial en caso de conflicto entre los sistemas, el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción.

Como tercera parte realizaba cambios en los artículos relativos al Organismo Judicial. El primero de esos cambios expandía las garantías instituidas al Organismo Judicial. La reforma base reemplazaba la no remoción de los magistrados y jueces por la carrera judicial como garantía, y la selección del personal como servicio civil del Organismo Judicial. Ambos cambios expandirían la garantía prevista y lo reforzarían con principios y fundamentos que sirven para asegurar la independencia judicial y administrativa dentro del Organismo Judicial. La reforma propuesta expandía en ambos y establecía cómo deberían funcionar, entendidos en conjunto como carrera profesional. Además, la reforma propuesta agregaba como garantía de asistencia legal gratuita en todas las ramas jurisdiccionales, pese a no ser una garantía, per se, del sistema de justicia, sino para la población con medios insuficientes para sufragar los gastos que implica acceder al servicio de justicia.

Otra adición planteada por la reforma propuesta establecía los principios por los cuales se debe regir todo proceso y procedimiento. Además, mandaría a sancionar la violación a la independencia judicial, el litigio malicioso y el abuso de derecho; estos delitos estarían incorporados dentro de los delitos contra la administración de justicia, contenidos en el futuro título XIV del Código Penal de Guatemala.

El segundo cambio propuesto en esta área correspondía al artículo 207. La reforma base primero versaba sobre los requisitos para ser magistrado de la CSJ, específicamente al requisito de ser abogado colegiado. El texto original permitía la omisión de ese requisito para jurisdicción privativa y jueces menores, la reforma base permitía que se omitiera en más jurisdicciones, pero la reforma propuesta hacía más restrictivo el requisito y establecía que todos los jueces deben ser abogados colegiados activos. Tanto la reforma base como la reforma propuesta retirarían un fragmento que faculta a la ley a fijar el número de magistrados en los tribunales, y expandirían las incompatibilidades entre el puesto de magistrado o juez y otras profesiones. Finalmente cambiarían el órgano ante el cual

realizan la juramentación los jueces y magistrados, del Congreso de la República al Consejo de la Carrera Judicial y en la reforma propuesta al Consejo Nacional de Justicia.

Tanto la reforma base como la reforma propuesta estipulaban una reforma mayor al artículo 208. Este artículo en el texto vigente estipula el período de funciones de magistrados y jueces. La propuesta buscaba dar reconocimiento constitucional a la Carrera Judicial y definir sus principios, fundamentos y los temas a regularse en la ley de la materia. Entre ambas propuestas se buscaba cambiar: 1) aumentar el período de funciones de jueces, 2) el paso por la carrera judicial para llegar a las magistraturas de Cortes de Apelaciones, 3) una edad de retiro obligatorio, y 4) un sistema formativo dentro de la carrera judicial.

Esta tendencia continúa al 209. El texto original sólo reconoce a la carrera judicial, pero no da una descripción o instrucción sobre su funcionamiento o la composición del Consejo de la Carrera Judicial. La reforma base, en cambio, incorporaría una descripción de la composición y las funciones del consejo y la carrera judicial en su totalidad. Cabe destacar que, en esta versión de la propuesta, el consejo estaría conformado por siete representantes de todas las categorías de magistrados y jueces y expertos electos por el mismo consejo.

La reforma propuesta posteriormente modificaría la composición del consejo e involucraría a la CSJ en la elección de un consejero, el Congreso de la República escogería a un juez de paz, uno de primera instancia y un magistrado de la Corte de Apelaciones para ello, finalmente mantendría la inclusión de tres profesionales.

La reforma base, dentro del mismo artículo, incluía el reconocimiento constitucional de las juntas y supervisiones accesorias al Consejo de la Carrera Judicial, más no establecía prerrogativas, obligaciones o funciones para ellas. La reforma propuesta terminaría llenando esos vacíos, entre los aspectos a resaltar se encuentran la inclusión del Congreso y el presidente en la elección de distintos miembros de la dirección administrativa. Esto podría ser útil para evitar la concentración de intereses, pero dañino por la interferencia de los otros dos organismos, sin mencionar la carga adicional a estos órganos.

Finalmente, la reforma propuesta establecía el período de seis años para los miembros de consejo, sus atribuciones, el funcionamiento de su coordinación, la cual se

llevaría en plazos de dos años alternando entre los miembros, y la posibilidad de reelección única.

El siguiente artículo, el 210, se modificaría para establecer una nueva Ley de Servicio Civil enfocada al Organismo Judicial. En la reforma propuesta se cambiaría para ser más ambigua y establecer que alguna ley lo regulará, pero no esclarece si es la Ley del Servicio Civil o una ley nueva. Agrega también que la Dirección Administrativa del Consejo de la Carrera Judicial sería la encargada de escoger el personal auxiliar y administrativo. Considerando que la Dirección Administrativa es electa por los tres organismos estatales esto sería considerado una intromisión en la independencia administrativa.

El siguiente cambio propuesto ocurre en el artículo 214, el cual solo agregaría que el presidente de la CSJ sería también representante del Organismo Judicial, y permitiría que la CSJ se organice como ella misma sienta apropiado, lo cual es un riesgo para la institucionalidad. La reforma propuesta cambiaría la composición y establecería proporciones para los magistrados, nueve por magistrados provenientes de la carrera judicial, y cuatro por abogados en ejercicio. La presidencia del Organismo Judicial se rotaría entre los presidentes de las cámaras, por orden alfabético, y esta duraría tres años. Ninguna propuesta estipula un aumento en el número de magistrados o cambios en el caso de falta temporal del presidente del Organismo Judicial.

Lo que sí proponen ambas propuestas, es aumentar el período de los magistrados de la CSJ. El texto original estipulaba 5 años, la reforma base 12 y la reforma propuesta 9. En ambas propuestas también se estipulaba que el Congreso de la República fuera el encargado de la elección de los magistrados de la CSJ, pero la terna sería estipulada por el Consejo de la Carrera Judicial. Entre los cambios realizados a la conformación de la terna las propuestas establecían nuevos requisitos. La reforma base cambiaría la edad mínima de 40 a 50, y mantendría el requisito por 10 años como magistrado titular, o 15 años en ejercicio profesional para aquellos que no provengan de la carrera judicial. La reforma propuesta regresaría a la edad mínima original de 40 años, y reduciría el requisito como magistrado a 9 años, manteniendo el requisito de 15 años en ejercicio profesional.

También se modificaría los requisitos para ser magistrado de la Corte de Apelaciones, en vez de ser electos por el Congreso se estipulaba un sistema donde las vacantes serían llenadas desde el sistema de Carrera Judicial. En la reforma base aumenta la edad mínima de 35 a 40, pero la regresaría a 35 en la reforma propuesta.

Terminando con los cambios propuestos para el Organismo Judicial, se proponía un Código Militar que contenga los delitos y faltas de naturaleza militar y que sean juzgados en cortes militares cuando los cometa un integrante del Ejército de Guatemala, la reforma propuesta eliminaría la inclusión del título, pero sostiene que la falta tiene que ser de naturaleza militar, algo que la Constitución no exige, solamente que fuera cometido por un integrante del ejército. Además, estipula que los suplentes de magistrados saldrían de la misma carrera judicial, para los magistrados de la CSJ y de la Corte de Apelaciones, pero mantendrían los mismos requisitos necesarios para formar parte del Organismo Judicial.

La siguiente área trata al respecto de la asistencia legal gratuita. Bastante corta en tamaño, da reconocimiento a la figura desde la Constitución. Da a entender una cobertura que se extiende más allá del área penal, pero se da atención especial en el tema penal, donde obligatoriamente se prestaría la defensa penal si no puede ser sufragada.

Dada la relevancia de la necesidad de reformas constitucionales a los diseños institucionales de otras entidades del sistema de justicia, también se anotan las siguientes que se incluyen entre las propuestas base y resultado de las mesas. En el caso del MP, se enfoca en dos subáreas, el reconocimiento de principios de la institución, como lo es la autonomía, y reformar el cargo de Fiscal General. Entre los cambios a resaltar son: 1) la cantidad de candidatos en la nómina para el cargo en la propuesta pasa de ser de 6 a 3, pero en la reforma propuesta se establece 4 candidatos, 2) se cambiarían los requisitos para ser Fiscal General, a modo que haya participado en el área penal por al menos 10 años, la reforma propuesta es algo más abierta y sólo requeriría calidad suficiente para ser electo como magistrado de la CSJ y experiencia comprobable en materia penal sin establecer un tiempo fijo. 3) La nómina cambiaría su modo de elección, originalmente la Constitución establece la Comisión de Postulación, pero en la reforma base se le atribuiría la elección de la nómina al Consejo de la Carrera Judicial, la reforma propuesta distribuiría

dos candidatos para el Congreso de la República y la CSJ, pero el presidente siempre sería el elector.

Entre los cambios realizados en la siguiente área están aquellos a la Corte de Constitucionalidad: 1) La cantidad de magistrados fluctúa, originalmente 5, electos entre la CSJ, el Congreso de la República, el Presidente en consejo de ministros, el Consejo Superior Universitario de la USAC, y otro por la Asamblea del Colegio de Abogados y Notarios. La reforma base estipula 3 magistrados electos únicamente por los órganos superiores de los organismos estatales, para un total de 9 magistrados de la CC.

La reforma propuesta mantendría los órganos electores, pero reduciría la elección a sólo un magistrado por entidad. 2) La reforma propuesta estipulaba que la acreditación sería pública. 3) En el caso de la reforma base, esta agregaría una minoría de edad de cincuenta años y en caso de no tener los quince años de profesión, al menos haber desempeñado por 10 años como magistrado. La reforma propuesta no agregaría explícitamente un requisito de edad, pero lo implica con el mínimo de 20 años como magistrado. 4) La presidencia de la CC, en la reforma base se retendría la rotación del cargo, que pasa de un año a dos, en el mismo orden de edades como está establecido en la Constitución. La reforma propuesta en cambio propone que la elección se hiciera entre los miembros, en un período de tres años sin reelección. 5) La reforma propuesta eliminaría la necesidad de vocales en los casos de amparo contra la CSJ.

La última área trata de cómo, tanto la reforma base como la reforma propuesta concluyen con disposiciones transitorias. Estas disposiciones son irrelevantes para el análisis de la propuesta porque esas operan de forma temporal, y únicamente sirven para crear un período de adaptación entre la ley vieja y la ley nueva; no obstante si es relevante en el sentido que si no existen reformas en relación al poder político y el sistema de partidos políticos, es un sistema que igualmente requiere reformas el que decidiría sobre las reformas de otro poder del Estado, con lo cual o se logra blindar las reformas o perpetúa la crisis de legitimidad. En esta área ambas propuestas toman rutas distintas para este período de adaptación, pero no inciden en la intención detrás de los cambios propuestos.

La de participación ciudadana, de entidades de los tres poderes del Estado y el acompañamiento de instituciones de cooperación internacional fue un buen ejercicio de

planeación estratégica situacional porque comenzaron aceptando que aún en materia jurídica, “quien planifica no sólo es el técnico, sino que diferentes actores inmersos en la realidad que desean transformarla mediante su acción” (Moizo, s. f.). Lamentablemente, se engavetó la propuesta por el enfoque que se le dio al pluralismo jurídico, la “violación a la soberanía” en la que se influyó se interpretara que la CICIG pretendiera legislar en Guatemala y la incertidumbre que se pretendió instalar en la percepción, de no saber quién había hecho el corte final del proceso de sistematización de todas las propuestas.

Se evidencia que las reformas que persigan la independencia judicial dentro del sistema de justicia prueba ser ya añeja, así como también avanzar a paso lento por la dificultad que implica realizar cambios estructurales y que algunos de estos tendría que verse reflejados en reformas constitucionales que no son posibles de realizar sin antes llevarse a cabo una consulta popular y la cual pareciera que los legisladores dan por pérdida antes de realizarla, además de compleja logísticamente y costosa, por lo que la evitan. Sin embargo, aun cuando se han quedado en iniciativas, cada vez es más atinado los temas de discusión y la inclusión de actores para sus formulaciones.

4.2. Metodologías utilizadas para la investigación, incidencia y aportes de los centros de pensamiento de Guatemala a la reforma judicial

Los centros de pensamiento, según se estableció en el capítulo primero, tienen su origen en la Segunda Guerra Mundial porque se trataba de reunir en un solo centro a expertos en sus áreas para que trabajasen de forma secreta y que con sus hallazgos y conocimiento pudieran aportar a la toma de decisiones estratégicas, tácticas y de planificación sobre temas políticos, económicos, sociales y bélicos.

Hoy día estos centros de pensamiento se ven liderados en su mayoría por expertos de la sociedad civil y de la academia que están convencidos que, con sus análisis, observatorios, mesas de diálogo y demás metodologías de investigación realizados por personal altamente calificado, podrán generar las propuestas que a su parecer son pertinentes y puedan incidir en las políticas públicas del país y por consiguiente en la realidad del país. A continuación, se describen tales esfuerzos realizados por los principales centros de pensamiento ubicados en Guatemala, que como se mostró en el

capítulo segundo, reúnen las características y reconocimiento internacional como centros de pensamiento en Guatemala, según el método de identificación anotado en el mismo capítulo, lo que permite confirmarlos como centros de pensamiento dedicados y especializados en temas de justicia, incluyendo a un centro adicional que se estimó necesario incluir dado que también posiciona agenda de temas pendientes de reforma del sistema de justicia. A continuación se analizará cada uno de los centros de pensamiento:

4.2.1. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala

Esta institución académica, fundada en 1994, ha destacado por sus contribuciones en la aprobación de leyes y reglamentos, tal como la Ley de régimen penitenciario, el Reglamento disciplinario de la Policía Nacional Civil, entre otras. Aunado a la aprobación de directrices y normativas, tales como la Política de persecución penal del MP, la Instrucción sobre delitos de violencia contra la mujer, entre otros.

En general, la visión es de índole penal y penitenciaria, así lo demuestra el enfoque de las propuestas de reformas que ha planteado, que también es de seguridad; por ejemplo, la propuesta de reforma al Código Procesal Penal es un diagnóstico y propuesta de estrategias para la investigación de delitos contra la vida.

Por último, se le reconoce por sus contribuciones para la creación de la Dirección General de Investigación Criminal (DIGICRI) en 2012,

esta es el órgano encargado de proteger la escena del crimen, investigar para esclarecer delitos (en especial los casos de urgencia que puedan traer consecuencias ulteriores) y colaborar con las fuerzas de seguridad de otros países en pesquisas por órdenes de captura, entre otras. Asimismo, del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en el que se plasma una estructura y funcionamiento de todos los lugares donde haya o pueda haber personas privadas de libertad, tanto locales policiales, como cárceles, lugares de alojamiento de migrantes indocumentados, personas menores abandonadas o en conflicto con la ley penal, enfermos mentales, etcétera. (ICCPG, s. f.)

Tiene a su cargo diversos observatorios con temáticas judiciales, entre las que se incluye: acceso a la justicia, cultura judicial, organización y gestión judicial, capacidad de respuesta del sistema de justicia; así como la creación de espacio radial llamado “del revés al Derecho” donde se discutían cada miércoles temas coyunturales bajo el método de entrevista semi guiada a expertos en la materia y luego emitían opinión al respecto, entre

algunos de sus invitados relacionados al tema de independencia judicial destacó una entrevista a la Comisión Internacional de Juristas. En esta entrevista se remarcó la preocupación por los vicios en los procesos de nombramiento de los operadores de justicia que repercuten directamente en la futura imparcialidad en sus labores (ICCPG, 2014, 2015).

Además le suma una arista interesante que no se ha contemplado antes como una presión externa hacia los jueces y son los medios de comunicación en las salas de audiencia, y la razón es porque estos se precipitan a emitir juicios condenatorios en sus notas y con frecuencia enfocan la noticia de tal forma que orientan la opinión común a esperar un fallo condenatorio y estigmatizan al acusado, cuando hay ocasiones donde las evidencias no ameritan un fallo de tal magnitud, pero esto no será bien recibido por la presión social y esto podría repercutir en polarización de la información sobre la efectividad de la justicia y en casos extremos, hasta en amenazas a la seguridad tanto del juez como del acusado. Por tanto, hace un llamado a los medios de comunicación a fortalecer su formación ética profesional y que se les capacite técnicamente para no caer en la desinformación y en el amarillismo sensacionalista.

En cuanto a su financiamiento, puede anotarse la cooperación de la Unión Europea, la cooperación española en Guatemala, el PNUD, según los proyectos reportados en la última memoria de labores de la entidad (ICCPG, 2015).

4.2.2. Fundación Myrna Mack

La fundación fue creada en el año 1993. Su trabajo se inspira en la vida de la antropóloga social Myrna Elizabeth Mack Chang, quien fue víctima de una operación clandestina de inteligencia ejecutada por el Estado de Guatemala. Su producción académica se encuentra orientada a impulsar la lucha contra la corrupción y la impunidad, la construcción de Estado de Derecho y la consolidación de la paz y la democracia en Guatemala.

Dicha fundación ha elaborado numerosos comunicados de denuncia, seguido de análisis y de dos informes respecto la temática de la independencia judicial y reformas constitucionales. Las publicaciones se plantean a partir de la premisa de que el sistema

de justicia se encuentra rodeado de fuerzas que atentan contra la independencia judicial. Por esta razón, se concentran en investigar las presiones que padecen los actores del sistema de justicia.

Para abordar dicha temática, usan como principal metodología el análisis histórico y la teoría de los grupos de presión y derecho constitucional para evidenciar las presiones que estos ejercen en las elecciones de las cortes y reformas constitucionales. Las metodologías más usadas son las entrevistas, el análisis de redes sociales, estar presentes como observadores en las reuniones oficiales de gobierno y análisis a los datos de solicitudes de información pública.

Estas publicaciones se han realizado con el financiamiento de la cooperación internacional, específicamente de la fundación Heinrich Böll Stiftung, de Alemania, de USAID y de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) por parte de los Estados Unidos.

4.2.3. Asociación de Investigación y Estudios Sociales

ASIES surge en 1979 como un centro de pensamiento, no lucrativo, con la visión de que por medio de la investigación pueda contribuir a la articulación de soluciones viables a problemas de la realidad nacional.

Pero en lo que se refiere al tema de estudio, se determinó que este centro de investigación se vale de la publicación de informes, documentos de serie, dar entrevistas a medios de comunicación y la publicación de artículos en su revista académica para hablar de independencia judicial, de reformas constitucionales, pluralismo jurídico y avances y desafíos del sistema de justicia.

La metodología que respalda sus investigaciones y afirmaciones son: entrevistas, análisis documentales a leyes e iniciativas de ley, solicitudes de información realizadas a las instituciones del Estado para análisis y propuestas de política pública, análisis comparativo y análisis con indicadores de eficiencia. Su base teórica se centra en institucionalismo, pluralismo jurídico y derecho constitucional.

Además, según su página web afirman que para el levantado de datos utilizan herramientas como Survey to Go (STG) y CSPro, y que para el análisis hacen uso de los programas SPSS, R, WesVar y STATA (ASIES, 2018).

El principal financista de sus informes y revista académica es la Fundación Konrad Adenauer Stiftung de la República Federal de Alemania, entre otros cooperantes internacionales. Una de las contribuciones más valiosas es el desarrollo del estudio sobre cultura política de la democracia en Guatemala en asocio con la Universidad de Vanderbilt y Barómetro de las Américas.

4.2.4. Universidad de San Carlos de Guatemala

Esta tricentenaria casa de estudios, además de ser formadora de profesionales con una asignación presupuestaria que debía no ser menor del cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, según disposición constitucional²², también dispone de institutos de investigación, cuyos aportes académicos y en ocasiones en comunión con la sociedad civil, le han caracterizado como un centro de pensamiento en Guatemala.

Principiando con sus estudiantes, las tesis de pregrado de la facultad de Derecho son los documentos públicos que este centro de pensamiento ofrece al consultar su biblioteca virtual. Sus aportes al tema de independencia judicial son claros con la ayuda de la investigación del método:

analítico, con el cual se estableció que el sistema judicial es el poder que garantiza los derechos ciudadanos; el sintético, que dio a conocer que la institucionalización de la carrera judicial es constitutiva del medio de garantía para asegurar la justicia democrática en Guatemala; el inductivo, que señaló que el sistema judicial es imprescindible para la construcción de mecanismos jurídicos que permitan hacer una realidad la efectividad de los derechos; y el deductivo, que indicó que sin la existencia de un juez consciente de su rol en la sociedad y comprometido con las necesidades de la población, será en vano si no existe una voluntad y una respuesta desde el Estado que reafirme el deber de protección y la construcción del bien común. (Gálvez, 2011, p. 8)

²² Constitución Política de la República de Guatemala, Art. 84, establece que corresponde a la **Universidad de San Carlos** de Guatemala una asignación privativa no menor del 5 por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estad.

Las técnicas de preferencia de los alumnos fueron la documental y de fichas bibliográficas y el marco teórico fue el derecho constitucional basándose en el principio de pesos y contrapesos.

Aportes teóricos fueron realizados, como el de Monge (2017), quien desarrolla en su tesis, que no se tiene que perder de vista que debe existir una clara diferencia entre lo jurisdiccional y lo administrativo, o en caso contrario los jueces comenzarán a ver amenazada su independencia para emitir fallos que después podrían ser revocados o alterados por otra entidad revisora, cuya investigación abona a mantener vigente la recomendación de división de funciones administrativas de las jurisdiccionales.

Prosiguiendo con sus institutos de investigación, la universidad a través de investigaciones científicas, propuestas institucionales y debates públicos, cuya base teórica para abordar las temáticas de la independencia judicial y reformas constitucionales ha sido el derecho constitucional y teoría de sistemas, se puede ubicar, por ejemplo, al Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales (IIPS-USAC) y su observatorio 2018, en el que hicieron seguimiento a la designación de la nueva autoridad como Fiscal General de la República y Jefe del MP desde una perspectiva crítica.

Además, las publicaciones realizadas por la unidad académica se centran en dos: revistas y tesis. Las metodologías aplicadas en la mayoría de estas son el análisis coyuntural histórico, entrevistas, recolección de datos, grupos de diálogo y trabajo de campo.

4.2.5. Universidad Rafael Landívar

La URL es una universidad jesuita de estudios privada, fundada en 1961, que además de impartir estudios superiores, alberga la Vicerrectoría de Investigación y Proyección (VRIP) y sus organismos auxiliares, entre los que se encuentran sus institutos de investigación y proyección.

La producción literaria de esta casa de estudios y sus centros de investigación comprende desde informes para hablar de independencia judicial, cuadernos de estudio y libros de publicación periódica para exponer la perspectiva de los pueblos sobre el

pluralismo jurídico tras análisis al Sistema Maya Ixil, K'iche', Mam y Poqomchi'; hasta una colección de libros glosario cuyo propósito es la traducción jurídica a idiomas maya.

En el tema de independencia judicial, es observación de la Dirección de Incidencia Pública (DIP), tras el análisis de expedientes de denuncias facilitados por la Junta de Disciplina Judicial del OJ del último trimestre del 2011, que hay aspectos que todavía no están completamente regulados y quedan a criterio de las Juntas de Disciplina Judicial, lo cual resta certeza jurídica al momento de admitir o rechazar una queja, así como también al sancionarla.

En el aspecto de acceso a la justicia, la URL y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su momento, con el financiamiento de las Jornadas Lascasianas Internacionales y la UNAM, realizaron un análisis a un informe de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala que destaca los principales logros del Organismo Judicial en el momento del análisis, para facilitar el acceso a la justicia del colectivo indígena y vale la pena recordar:

1. Contratación de personal bilingüe: al mes de agosto de 2002 se registró que el 50% de los departamentos contaba con oficiales intérpretes (español-idioma maya) formados a través del programa EDUMAYA y el apoyo de la URL. Estos intérpretes-traductores cuentan con una base jurídica equivalente al sexto semestre de la carrera de derecho al culminar sus estudios de intérpretes. Hecho que la Gerencia de Recursos Humanos del Organismo Judicial no pasa por alto y por lo que lleva un registro de estos para asignarlos por región étnica en caso de futuras solicitudes.
2. Creación de los Juzgados de Paz comunitarios: integrados por personal indígena de la misma comunidad que resuelve en base al derecho consuetudinario, conforme a los principios de oralidad, publicidad, inmediación y contradicción, siempre y cuando no violen la Constitución.
3. Creación de los Centros de Administración de Justicia (CAJ): con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo Mundial (BID) y Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) con un país europeo donante a través de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que tienen como propósito reunir en un solo espacio físico las principales instituciones dedicadas a la justicia.
4. Centros de Mediación: mediante el derecho consuetudinario indígena buscan la resolución de controversias locales.
5. Banco de datos de estudiantes universitarios: consiste en el envío de boletas de encuestas a las facultades de derecho de las universidades del país para averiguar cuántos estudiantes conocen el idioma mayense o se están formando en su aprendizaje en alguna de las extensiones de la universidad y estarían dispuestos a laborar en el Organismo Judicial, de esa cuenta se forma un registro.
6. Sensibilización y capacitaciones: estas se imparten a aspirantes a jueces, jueces, magistrados desde la Unidad de Capacitación Institucional (UCI) y a otros operadores

de justicia como los ya mencionados y en agregado a agentes de PNC, fiscales del MP, representantes de la PDH, entre otros operadores de justicia.

7. Curso sobre multiculturalidad y sistema normativo maya: este es impartido en la Escuela de Verano del Organismo Judicial, financiado por la Agencia Internacional de Cooperación Española.

En el caso de la incidencia del consorcio conformado por USAC, URL, ASIES, ya fue mencionado con anterioridad que la iniciativa de ley 4387 fue promovida por estas entidades, así convertida en iniciativa al ser apropiada por diez diputados del Congreso y presentada al pleno el 23 de agosto de 2011, bajo el asunto de disponer aprobar reformas a la Constitución. Los cambios que disponía realizar serían en las cinco áreas fundamentales:

- Carrera judicial;
- Corte Suprema de Justicia;
- Asistencia legal gratuita;
- Policía Nacional Civil; y
- MP

4.2.6. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales

Es un centro de investigación, fundado en 1983, integrado por profesionales cuyo esfuerzo se centra en la creación de estudios y consultorías con el fin de incidir en políticas públicas. Sus principales temáticas es el área económica, social y de seguridad. Se autodefine como una institución política, no partidista.

El trabajo del Cien se ha concentrado en aportar a la discusión pública respecto a reformas constitucionales que se han propuesto y también respecto a la independencia judicial. Como generadores de opinión pública, tienden a tener presencia por medio de columnas de opinión. También realizan informes y propuestas concretas para abordar temas específicos de la justicia.

La metodología que utiliza el Cien es el análisis de coyuntura, grupos de diálogo y entrevistas. Su base teórica principal es el derecho constitucional.

A continuación se presenta un cuadro que resume distintos elementos y buenas prácticas de los centros de pensamiento anotados anteriormente, incluyendo plataformas que han conformado de manera conjunta como espacios de análisis de la realidad nacional

y de incidencia para reformas de los sistemas estatales, específicamente en este caso del sector justicia.

Tabla 17

Experiencias de los centros de pensamiento en Guatemala

	FMM	ICCPG	ASIES	URL	USAC	CIEN
Año fundación	1993	1994	1989	1961	Tricentenaria	1983
Temas principales de justicia	Lucha contra la corrupción y la impunidad	Sistema penitenciario, justicia penal.	Solución de problemas de la realidad nacional, avances y desafíos del sistema de justicia	Sistema de justicia, independencia judicial, pluralismo jurídico,	Solución de problemas de la realidad nacional, investigación por medio de las unidades académicas referidas al estudio del derecho y el sistema de justicia.	Institución política, no partidista
Experiencias	Presentación de estudios sobre el sistema de justicia	Observatorios sobre justicia penal	Distintos estudios entre los que destacan: cultura democrática en Guatemala, informes de avances y desafíos del sistema de justicia penal	Observatorio de Justicia en ccooperación con el Organismo Judicial	Seguimiento al proceso de elección de la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público. Observatorio de Justicia en ccooperación con el Organismo Judicial	Comunicados y posicionamientos de propuesta en temas de justicia.
Fuente de financiamiento	Alemania, EE.UU.	Unión Europea, España, PNUD	Alemania, Universidad de Vanderbilt, ejecución de proyectos	Fondos propios y ejecución de proyectos de cooperación con entidades académicas internacionales y fortalecimiento de operadores de justicia.	Asignación no menor del 5% del presupuesto nacional de Guatemala	Propios
Investigación enfocada a temas de justicia	Sistematización de datos del sistema de justicia en relación a independencia judicial y reformas constitucionales.	Sistema de administración de justicia que incluye: acceso a la justicia, cultura judicial, organización y gestión judicial, capacidad de respuesta del sistema de justicia.	Sistema de justicia	Por medio de la unidad académica de estudios en ciencias jurídicas y sociales, promueve la investigación en temas de derecho y del sistema de justicia, así como institutos de investigación especializados.	Por medio de la unidad académica de estudios en ciencias jurídicas y sociales, promueve la investigación en temas de derecho y del sistema de justicia, así como institutos de investigación especializados.	Análisis de leyes, proyectos de ley o creación de otras.
Metodología	Análisis histórico, teoría de grupos de presión,	Investigación científica para la incidencia en	Entrevistas, análisis documental a	Investigación científica como requisito de	Análisis coyuntural histórico,	Análisis de coyuntura, gupos

	FMM	ICCPG	ASIES	URL	USAC	CIEN
	derecho constitucional.	reformas normativas, fortalecimiento de procesos organizacionales y de funcionarios y cambio cultural del sistema de justicia penal.	leyes e iniciativas de ley, solicitud de información a entidades del Estado en relación a política pública, análisis comparativo	egreso de las distintas carreras formativas, estudio de casos y defensa por medio de concursos de <i>moot courts</i> .	entrevistas, recolección de datos, grupos de diálogo, trabajo de campo.	de diálogo y entrevistas
Métodos de incidencia	Comunicados de denuncia pública; presentación de acciones constitucionales de amparo	Convenios de cooperación con entidades del sistema de justicia y otras organizaciones de sociedad civil; presentación de acciones constitucionales de amparo; relacionamiento con medios de comunicación	Presentación de informes de investigación, relacionamiento con medios de comunicación, reuniones con autoridades del sistema de justicia para la presentación de investigaciones, foros de debate para promover la opinión pública, columnas de opinión, <i>policy papers</i> .	Tesario, <i>moot courts</i>	Presentación de informes de investigación y tesario.	Columnas de opinión
Iniciativas conjuntas relevantes para la investigación e incidencia						
Consortio para promover análisis y propuesta de reformas constitucionales en justicia y seguridad						
Foro de Organizaciones Especializadas en Seguridad (FOSS)						
Foro Guatemala	23	24				

Fuente: elaboración propia con información de la investigación y consulta a portales institucionales

Las distintas experiencias lo que han pretendido como objetivo ha sido fortalecer el sistema de justicia en las distintas entidades y darle un soporte constitucional adecuado. Las deficiencias en el sistema de justicia corresponden a ausencias dentro de las

²³ La Fundación Myrna Mack conformó el Foro Guatemala hasta el 2017, año en el que decide retirarse, según trascendió en medios de comunicación. Ver nota: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/organizaciones-se-retiran-de-foro-guatemala-por-no-atender-a-demandas-de-pais/>

²⁴ Ídem

instituciones, y a la falta de independencia judicial. Este segundo punto se ve evidenciado en el proceso de selección de magistrados, la baja estabilidad en los puestos de operadores de justicia por su corto plazo, y la dificultad de institucionalidad tanto en la carrera judicial como en la CSJ por los cortos períodos de ejercicio que tenían los magistrados que la conforman. El soporte constitucional sirve para evitar las modificaciones arbitrarias dentro de la ley ordinaria. Estos cambios buscan cubrir esas fallas y crear un mejor marco constitucional que sea difícil de disruptar (Iniciativa 4387, 2011).

Esta propuesta no pasó a volverse reforma, pero en el 2020 una nueva propuesta surgió con base a la iniciativa 4387 cubriendo las mismas áreas fundamentales. Esta nueva propuesta impulsada por el presidente de la República del periodo 2020-2024, Alejandro Eduardo Giammattei Falla, quien dice usar extractos de la original para la formación de una nueva revisión y subsecuente iniciativa.

Se puede catalogar los cambios en dos áreas: La Carrera Judicial y la CSJ. Los cambios propuestos en torno a la Carrera Judicial incluyeron:

- Da a entender la inclusión de la independencia judicial como una garantía prevista a nivel constitucional, estipulación que coincide con la propuesta de la iniciativa 4387.
- Ambas propuestas, la original y la revisión, buscan que se de reconocimiento a nivel constitucional a la carrera judicial. Esto significa establecer los principios y fundamentos en que se basará para su conformación.
- Además, ambas propuestas coinciden en una necesidad de alargar los periodos como operador de justicia de 5 a 10 años. Siempre renovables según evaluación de desempeño.
- Un punto de diferencia es el requisito de ejercicio profesional, la propuesta original establecía un aumento del requisito de 5 a 10 años, la revisión propone un periodo de 15 años como requisito.
- Pese a que el Consejo de la Carrera Judicial no sería el órgano que nombraría a los magistrados de la CSJ, la revisión establece que sería el encargado de escoger a los magistrados de la Corte de Apelaciones. Como requisito, los magistrados de la Corte de Apelaciones necesitarían haber operado por 10 años como juez de primera instancia o 10 años de ejercicio profesional. Al menos $\frac{3}{4}$ de los magistrados deben provenir de la carrea judicial.

Pero, se omitieron o no se ha discutido sobre las siguientes consideraciones respecto a la propuesta inicial dentro de la misma área:

La modificación en la composición del Consejo de la Carrera Judicial. La iniciativa 4387 proponía: Darles mejor representación a los jueces de paz, jueces de primera instancia, magistrados de la corte de apelaciones, sector académico y el gremio de profesionales.

Esto se propuso para evitar el desbalance preferente hacia el delegado por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el titular de la Unidad de Recursos Humanos y el titular de la Unidad de Capacitación Institucional.

Dentro de las reformas propuestas, en la revisión, para la Corte Suprema de Justicia se estipula:

- La propuesta original no estipulaba ningún aumento en el número de magistrados de la CSJ, pero la revisión propone un aumento de 13 a 15 magistrados.
- A diferencia de la propuesta original, donde el nombramiento como magistrado pasa del Congreso de la República de Guatemala a ser función del Consejo de la Carrera Judicial, la nueva iniciativa propone que distintas entidades, específicamente, el Organismo Ejecutivo, el Organismo Judicial, el Organismo Legislativo, el Colegio de Abogados y los Decanos de las facultades de derecho de Guatemala, en consejo, escoja cada entidad tres magistrados.
- En base a lo anterior propone que los magistrados electos por los órganos electores tengan un plazo de 10 años, pero se renovarán de forma paulatina, el objetivo será evitar dejar acéfalo al Organismo Judicial y que todas las entidades tengan un representante durante esos periodos. La primera elección designará un magistrado por cuatro años, otro por siete años y uno por 10 años, sus sucesores tendrán ya el plazo de 10, esto es remanente de la renovación parcial en la propuesta original, que estipulaba un periodo de 5 años entre renovaciones.
- La revisión si ofrece la oportunidad de reelección, esta se daría únicamente por otro órgano elector, no el mismo.
- La iniciativa original proponía reformar al periodo constitucional para la presidencia de la CSJ de un año sin posibilidad de reelección a cinco años con posibilidad de reelección; en la nueva propuesta se estipula un periodo fijo de 10 años.
- La elección del presidente de la CSJ será en votación secreta en la primera sesión, de no ser así, pasará al colegiado más antiguo.
- A diferencia de la propuesta original, se pospone la edad de retiro obligatorio de 75 a 80 años. Cuando un magistrado alcance esa edad se retiraría de automático y el nuevo magistrado sería electo para un plazo de 10 años.
- Se crea una cámara encargada de la administración interna del Organismo Judicial.

Pese a eso, respecto a la Corte Suprema de Justicia:

La revisión no discutió redistribución de funciones administrativas fuera de la CSJ. La iniciativa original propuso que éstas dejaran de ser parte de la CSJ y pasan a ser obligación del Consejo de la Carrera Judicial. La revisión si estipula una cámara de asuntos administrativos que separaría las funciones dentro del mismo órgano.

Fuera de las áreas del Organismo Judicial y la Carrera Judicial, la iniciativa original también proponía expandir la asistencia legal gratuita para que cubriera otras áreas además de las denuncias penales. También proponía una mejor regulación de la carrera fiscal y policial. Ninguno de esos puntos ha sido incluido en el producto de las discusiones iniciales de la revisión. Sirva esto como un ejemplo, para evidenciar que la constancia en

la incidencia de centros de pensamiento sostenida en el tiempo y especialmente el abordaje de propuestas de manera conjunta, sí habría servido para que un presidente de la República retome algunas de las propuestas, aunque finalmente de todas maneras tales iniciativas no llegan a prosperar desde sus resultados en términos jurídicos.

En términos de las reformas del sistema de justicia, en general cada centro de pensamiento ha aportado, de forma directa o indirecta, a las distintas propuestas.

Sus mayores logros han sido alrededor de la fiscalización social y la planeación de nuevas propuestas en mesas de diálogo. La fiscalización social, durante las distintas propuestas, ha consistido en un examen crítico al proceso, que ha involucrado la comprobación de las disposiciones constitucionales durante cada etapa de este, la transparencia de la información, el involucramiento de los distintos sectores públicos que pudieron haber quedado marginados, y distintas campañas de información respecto al proceso y las decisiones que se tomarían. Estos últimos dos puntos, la inclusión y las campañas de información, involucraron la traducción de documentos y el alcance a aquellos grupos para que estuvieran informados de decisiones que podrían causarles impacto.

Los aportes cognitivos generados por los centros de pensamiento permitirían a los legisladores y proponentes depurar sus propuestas si les pusieran mayor atención. Afirmación que es apoyada por las organizaciones internacionales como la Fundación Konrad Adenauer Stiftung de la República Federal de Alemania, el Real Gobierno de Noruega a través del Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Proyecto "Fortalecimiento del IDPP/ Defensorías Indígenas", la fundación alemana Heinrich Böll Stiftung, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés).

Además de organizaciones nacionales como Fundación Soros Guatemala, la Dirección de Incidencia Pública, la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa), la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar y fondos propios de la USAC, se suman para hacer aportes económicos que hacen posible las

publicaciones y estudios técnicos de los centros, con la esperanza que en alguna medida puedan incidir en su entorno e informar a la población.

4.3. Deudas pendientes de la reforma judicial desde el objetivo de fortalecimiento de la independencia judicial

Cada propuesta de reformas constitucionales que se han impulsado sugiere mecanismos distintos para mejorar la independencia judicial. Las fortalezas demostradas en las diversas propuestas incluyen: 1) el reconocimiento de la carrera judicial como garantía constitucional, 2) el establecimiento de requisitos acorde a los cargos, 3) cada propuesta ofrece un proceso distinto, reformado para la selección de los operadores de justicia, 4) la propuesta de una renovación gradual de los magistrados de la CSJ a fin de no dejarla acéfala, 5) aumentar el período como operador de justicia, 6) la institucionalidad y reconocimiento constitucional de la Carrera Judicial, y 7) la separación de funciones jurisdiccionales de administrativas.

Todos estos aspectos son de necesidad, pero no significa que todas las propuestas sean idóneas solo por tratarlas. Muchas se quedan cortas al no considerar aspectos que puedan dar continuidad a la independencia judicial en todas sus esferas de acción.

La idea de fortalecer la independencia judicial implica el no recaer en los errores y debilidades que desean enmendarse, es por ello necesario comparar aquellos aspectos insatisfechos en las propuestas, a fin de crear un modelo idóneo.

Existen temas insatisfechos en las propuestas. La exclusión de tales temas constituye un riesgo para las propuestas o una deuda que saldar frente a la población, el sistema de justicia o los operadores de justicia:

- La omisión del pluralismo jurídico deja afuera una posibilidad de inclusión y armonía entre el sistema jurídico occidental y aquel de los pueblos originarios. Históricamente ambos sistemas han tenido roces y dificultades en definir su jurisdicción en casos donde se involucran a integrantes de los pueblos originarios, de entre las propuestas revisadas solo una hace la inclusión de ello en el proceso.

- Sin embargo, la deuda continúa en que nuevas propuestas aún tendrían que incluir políticas que fomenten la inclusión de diversos sistemas normativos en un plano de

igualdad, respeto y coordinación, donde ambos sistemas mantengan un plano de interacción horizontal, ya que, si se analiza el sistema actual, este requiere que las resoluciones emitidas dentro de los sistemas de justicia de los pueblos originarios pasen por el sistema de justicia ordinario para su validez y coercibilidad²⁵. Esta práctica vulnera la autonomía y lo transforma en una relación vertical.

- La exclusión de otros actores vulnerados en las reformas. Actores tales como la Policía Nacional Civil, el MP, incluyendo sus diversas fiscalías y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala. El sistema de justicia no está conformado únicamente por el Organismo Judicial, sino que también implica de las demás instituciones. Las otras entidades necesitan reformas que vayan acorde a los cambios propuestos para asegurar su inclusión al sistema reformado.

- Ninguna propuesta atiende el tema de inseguridad que amenaza a los operadores de justicia. Como no aminoran las presiones externas violentas contra los jueces y magistrados han surgido propuestas de “jueces sin rostro”, que vulneran el debido proceso y la imparcialidad.

Además de tales exclusiones existe una inclusión que puede ser riesgosa para la independencia judicial. El involucrar a distintas entidades y grupos sociales es bueno para mantener la imparcialidad y el control de frenos y contrapesos, pero también supone un riesgo cuando la selección de personal depende de otros organismos estatales. Tal es el caso de la elección de magistrados de la CSJ; muchas propuestas sugieren la elección directa de magistrados por parte de los otros dos organismos, y esto puede suponer representantes del otro organismo tomando decisiones dentro de la CSJ.

Adicional a esas exclusiones y riesgos cada propuesta incluye una dosis de oportunidades mezcladas con riesgos. Especialmente en la reelección del presidente de la CSJ y la renovación paulatina de magistrados. Las propuestas se presentan como una oportunidad para darle estabilidad e institucionalidad a la presidencia del Organismo Judicial, pero pueden causar inestabilidad o abuso. La separación de funciones administrativas o su redistribución es otra propuesta polémica por las oportunidades y

²⁵ Coercibilidad, en el ámbito jurídico, implica su exigibilidad y obligado cumplimiento promovido por el Estado.

riesgos que corresponde, pero es aceptable mientras el órgano administrativo se mantenga dentro del Organismo Judicial.

4.4. Elementos a considerar en una hoja de ruta de prospectiva estratégica para la innovación en las propuestas de reforma judicial

La hoja de ruta necesita tratar temas que aseguren garantías de independencia individual, estabilidad en el cargo contra presiones internas y externas. Cada una de estas categorías poseen múltiples elementos que componen un sistema amplio de garantías en pro de la independencia judicial. La independencia judicial tiene que ser un principio en la creación de cualquier sociedad democrática basada en la separación de poderes. El juez resuelve conflictos surgidos en la sociedad donde vive. Cada juez es por lo tanto un miembro valioso y útil para la sociedad que lo rodea. La injerencia en la decisión de un juez puede vulnerar la armonía social.

Lastimosamente, como se ha anotado, todas las propuestas presentan agregados u omisiones, accidentales o no, que no llegan a alcanzar un estándar de independencia judicial necesario para la correcta aplicación de justicia. Tiene que haber mecanismos que aseguren la idoneidad de los operadores de justicia además de proteger su independencia en el ejercicio de su cargo, por lo cual se recomienda tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

4.4.1. Proceso de nombramiento

En conjunto el Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial (2019) y las fuentes consultadas pueden considerar como requisitos aceptables para los candidatos a la CSJ: 1) la participación continua de los candidatos dentro de la Carrera Judicial por un mínimo mayor a 5 años dentro de un tribunal superior, o una trayectoria que demuestre tener los mismos conocimientos técnicos; 2) pertenecer de forma activa al colegio profesional; 3) pasar por mecanismos de control objetivos, para su selección como magistrados, y 4) una edad que represente madurez en el carácter y toma de decisiones, respaldada por una trayectoria profesional.

Para los jueces y magistrados de cortes debajo de la CSJ es necesario que haya un proceso con mecanismos de control objetivos para su selección o permanencia dentro de la carrera judicial. Es indispensable la inclusión y representatividad de diversos sectores sociales en el sistema de justicia. La exclusión sistemática de miembros vulnera la imparcialidad en el sistema. Ya que puede beneficiar o vulnerar derechos de forma arbitraria debido al género, etnia, u otros motivos en los procesos judiciales o durante el procedimiento de selección.

Es importante la transparencia en el proceso de selección de candidatos y elección de magistrados de las cortes superiores. De esa forma se puede confirmar que se tomaron en cuenta las mejores propuestas. También es importante incluir el motivo para la selección de los candidatos nombrados para entender las prioridades que tienen los órganos electores. La oportunidad tiene que ser abierta e igualitaria con un señalamiento previo público amplio con los requisitos exigidos, y preestablecidos en ley.

4.4.2. Estabilidad en el cargo

La estabilidad en el puesto mantiene la institucionalidad, pero más importante, da control al juez o magistrado de tomar decisiones sin miedo a posicionarse sobre intereses ajenos. Esta involucra su duración, ascenso, permutas, sueldo y otros factores necesarios para permanecer y desempeñar sus labores.

Es esencial que los jueces y magistrados duren más de cinco años en el cargo. El ideal es alrededor de los 10 años, a fin de mantener tanto la estabilidad frente a presiones, como la institucionalidad y el servicio continuo.

Un sistema de ascensos y traslados estipulados en una carrera judicial da certeza en el puesto y permite la superación dentro de la institución. Esto motiva el buen trabajo y la toma de decisiones sensatas de acorde a la ley en los jueces y magistrados. Debe haber un sistema claro de ascensos que los interesados puedan perseguir. Además de un sistema certero de permanencia, también es necesario un sistema disciplinario que asegure el adecuado desempeño de los operadores de justicia. Los miembros de este órgano deben haber demostrado su destreza, idoneidad y capacidad para el cargo durante su carrera profesional, además de su alto sentido de ética y conducta.

Este órgano disciplinario no puede actuar con arbitrariedad. Por ello deben estar preestablecidas las faltas y sus sanciones respectivas. No debe quedar disposición ambigua sobre la certeza jurídica para los jueces y magistrados en el sistema. En la normativa regulatoria debe estar establecido al menos un recurso en contra de las resoluciones tomadas por la autoridad disciplinaria. Estos recursos deben ser claros, poder defender el actuar de los jueces y magistrados en los casos justificables y ser perseguible dentro de métodos razonables. Toda decisión tomada por el órgano disciplinario debe estar fundamentado y no puede versar sobre el contenido del fallo recusado.

4.4.3. Presiones externas

Deben existir métodos de depuración dentro del proceso que aseguren la imparcialidad del juzgador. Estos deben suceder antes de la toma de alguna decisión que pueda impactar la vida, dignidad o derechos de alguna de las partes.

Los jueces y magistrados tienen que recibir capacitación continua a fin de mantenerse actualizados sobre la normativa vigente, jurisprudencia, estándares internacionales en materia de derechos humanos, opiniones de la CC, u otras resoluciones de interés. Existe una necesidad real de capacitar a los demás profesionales involucrados en el sistema de justicia, a fin de reducir la desestimación de casos y aumentar la satisfacción judicial tanto nacional como internacionalmente en índices de confianza en el sistema judicial del Latinobarómetro o el ranking de independencia judicial del reporte de competitividad global del Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés).

La adversidad con la que se enfrentan algunos operadores de justicia, especialmente aquellos en la rama penal en delito mayores, puede representar un riesgo a su integridad física o a la de sus familias. Esto representa una falla en el sistema que puede injerencia en la toma de decisiones.

4.5. Oportunidades de los centros de pensamiento

Los centros de pensamiento han realizado aportes cognitivos, tales como tesis, informes, propuestas de agenda pública, análisis de rendimiento institucional, incluyendo propuestas para abordajes desde políticas públicas y desarrollo legislativo.

Se tiene la deuda de escuchar estos aportes, nacidos de la investigación y estudio sistemático del ámbito, para mejorar la realidad judicial. Esto se debe a los aciertos y posibilidades que las observaciones provenientes de estas entidades que juegan un papel de esclarecimiento, tal como el impacto de la inclusión social, alternativas para los mecanismos de elección de jueces y magistrados y sugerencias para posibles reformas al sistema de justicia. Los legisladores han dejado pasar la oportunidad de integrar estas observaciones en sus propuestas y por ende su inacción ha perpetuado la inestabilidad del sistema de justicia.

Ningún aporte de estos centros de pensamiento satisface los estándares internacionales en materia de independencia judicial por cuenta propia, debido a la alta especialización en los intereses que persigue cada uno. Pese a esto, los distintos aportes pueden complementarse, especialmente de aquellos que recaen en la esfera política e institucional y hacer avanzar las propuestas que ya se encuentran puestas sobre la mesa, incluso desde décadas atrás, de manera que encuentre su ámbito sistémico e incluyente que sirva de base para un proyecto prospectivo para el sistema de justicia.

Es el trabajo conjunto el que alcanzaría una propuesta realista, objetiva, y de acorde a los estándares internacionales. Es ello por lo que los centros de pensamiento merecen un rol en la creación de propuestas dentro de los subsistemas a los que pertenecen.

Los centros de pensamiento son parte de la formación y crecimiento de los sistemas políticos y derecho. Como ya se indicó, estos sistemas, tal y como los describe Luhmann (Urteaga, 2009), son cerrados, idealmente, autónomos en sus operaciones, partiendo de una lógica operativa propia (Serrano, 2005), y deciden la incidencia que tenga su entorno en ellos.

El rol del sistema político es la toma de decisiones colectivamente coactivas, esto significa que tendrán un impacto amplio, mientras que el sistema jurídico hace la distinción entre lo legal y lo ilegal para su juzgamiento, sin dejar de perseguir la necesaria revisión de la codificación y regulación.

Ambos sistemas son necesarios para la actualización de un marco jurídico para el sistema de justicia, requiriendo su apertura temporal a modo de incluir a los centros de pensamiento, comunidades de pueblos originarios, entidades de fiscalización social y otros

actores sociopolíticos que puedan ayudar a la ampliación de la propuesta. Sin estos aportes las propuestas demuestran ser limitadas y no cumplir con las necesidades para formar un marco jurisdiccional independiente.

Una vez reformado el sistema jurídico de la administración de justicia es imperativo que este vuelva a ser cerrado para asegurar su independencia. Es así como, aunque se permita la inclusión y diálogo durante el proceso de reforma, es necesario que los actores involucrados, distintos al sistema de justicia, regresen a un rol de observador y auditor, una vez concluya las reformas.

Capítulo V

Hacia la construcción de un modelo de planeación prospectiva y estratégica para incidir en reformas de justicia desde los centros de pensamiento

El presente capítulo pretende aportar los resultados de la investigación de manera que sea posible identificar buenas prácticas para la incidencia en políticas públicas y acciones de reforma del sistema de justicia a partir de estudio de determinadas experiencias guatemaltecas, así como herramientas y metodologías para fortalecer la investigación en incidencia de centros de pensamiento en políticas públicas de modernización del sistema de justicia, anotando además aquellas reformas pendientes de este sistema como una posible agenda para el impulso de políticas públicas desde el análisis estratégico desde un enfoque prospectivo con visión de país.

Para el efecto se contrasta los resultados de la investigación con consulta a nueve expertos, que cumplieron requisitos de selección según su participación en centros de pensamiento, en proyectos de cooperación internacional en temas de justicia y docentes e investigadores de la Academia; así como desde técnicas del quehacer de la prospectiva como la administración estratégica, el análisis estructural, análisis causal estratificado, método Delphi (Baena, 2012), de manera de: validar los centros utilizados como sujetos de la investigación, las consideraciones que se tienen sobre los marcos teóricos utilizados para la investigación y métodos de incidencia de los centros de pensamiento estudiados, los elementos que deberían formar parte de una agenda para incidir en reformas de justicia en especial aquellos tendientes a asegurar el principio de independencia judicial y si la planificación prospectiva y estratégica podría mantenerse o incursionarse como una

herramienta disponible para los centros de pensamiento para incidir en sus estrategias de investigación e incidencia.

Esto de manera que se genera una propuesta de acciones que les fortalezca en sus capacidades para mediar entre el presente y el futuro, a modo de escalera, permitiendo la transición para que sea lo suficiente moldeable y adaptable para resistir los cambios sociales, económicos y dogmáticos que podrían dismantelar una herramienta más rígida, y que ofrezca cohesión entre los distintos actores una vez que se disponen en armonía (Schuschny, 2007).

Tal como fue anotado en el capítulo primero, la cantidad de centros de pensamiento en un país, no se encuentra relacionado con la calidad de su democracia y pueden existir una diversidad de centros de pensamiento pero solo algunos han trascendido a la esfera internacional por el propio reconocimiento de sus pares o entes que les han utilizado como referencia. Esto además, sumado a que los centros de pensamiento han encontrado sus propios temas de especialización.

De tal cuenta, en Guatemala, todos los expertos consultados coincidieron en señalar dos o más de los centros de pensamiento que fueron identificados como objeto de estudio. No obstante, se recogen críticas en que aunque se les reconozca como entidades de producción de conocimiento, algunas más lo hacen de manera nominal y no efectiva contribución.

Otras entidades que no han sido identificadas como especialistas en temas de justicia, también fueron referidas por los expertos consultados, coincidiendo en que pueden ser considerados como centros de pensamiento y han hecho aportes por medio de investigaciones a temas relacionados con el sistema de justicia y seguridad desde enfoques de eficacia institucional e incluso los costos de sistema judicial, tanto en términos de las contribuciones ciudadanas como de los ingresos privativos del Organismo Judicial, entre las que se pueden nombrar a la Fundesa, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES), Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEES), Movimiento Pro Justicia, Observatorio de Justicia Penal (alianza del Organismo

Judicial con la USAC y la URL, por medio de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales), cuyas organizaciones no todas cumplen los requisitos como centros de pensamiento, pero algunos de los expertos los han identificado porque responden a algunas características de los mismos.

En este capítulo se contrastan los resultados de la investigación con la consulta a expertos, anotando en la tabla siguiente distintos elementos que sirvan para destacar la importancia del quehacer de los centros de pensamiento en Guatemala, que más abajo se desarrolla:

Tabla 18

Elementos que caracterizan a los centros de pensamiento en Guatemala

Elemento	Descripción
Objetivos	- Diálogo de ideas - Delimitar, especificar objetivos de investigación, estimar resultados, perfeccionarlos, reajustarlos, complementarlos e informar sobre resultados de la investigación.
Características	- Objetividad, imparcialidad, capacidad propositiva y de intermediación, impersonalidad, comunicación, independencia financiera, entidades para la reflexión intelectual sobre asuntos estratégicos nacionales, promoción de espacios de diálogo y debate. - Liderazgo en la contribución de propuestas para políticas públicas relativas a democracia e institucionalidad pública. - Conocimiento profundo y experiencia, combinando teoría con la realidad. - Aportes al conocimiento de la opinión pública y los tomadores de decisión. - Conocimiento de la región iberoamericana. - Enfoque multidisciplinario de los equipos de investigación. - Desarrollo de agendas temáticas de largo plazo. - Generación de conocimiento aparejado con agendas de incidencia.
Funciones	- Fuentes de ideas y evaluación de políticas públicas. - Evaluación de programas gubernamentales. - Formación de expertos. - Fuentes de autoridad técnica para los medios de comunicación.
Buenas prácticas	- Cuentan con información objetiva que les posibilita alcanzar al público, generando confianza en los datos que presentan.

	- Mantienen en agenda pública de mediano y largo plazo temas que combinan con la coyuntura. - Contribuciones que han facilitado resultados de estudios que permitieron proyectar la relación que tienen las elecciones generales con el proceso de selección y elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y cortes de apelaciones, visualizando efectos por medio de escenarios.
--	--

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las características que deberían cumplir los centros de pensamiento, los expertos señalaron que los mismos están llenando un importante vacío de diálogo de ideas y propuestas en el país por medio de la aplicación de procedimientos y recursos que permiten poner a prueba hipótesis e instrumentos de trabajo investigativo que les han permitido delimitar, especificar objetivos de investigación, estimar resultados, perfeccionarlos, reajustarlos, complementarlos e indicar de manera concreta, las propuestas resultado de las investigaciones.

Los profesionales consultados refirieron como características de estos centros de pensamiento: la objetividad, imparcialidad, capacidad propositiva y de intermediación, impersonalidad, comunicación, independencia financiera, entidades para la reflexión intelectual sobre asuntos estratégicos nacionales, promoción de espacios de diálogo y debate, liderazgo en la contribución de propuestas para políticas públicas relativas a democracia e institucionalidad pública, conocimiento profundo y experiencia combinando teoría con la realidad, llevando sus aportes al conocimiento de la opinión pública y los tomadores de decisión que, si bien no desacredita los posicionamientos de movimientos sociales y políticos, se diferencian de su que hacer de activismo²⁶ de estos últimos.

Algunos de los entrevistados, destacaron también la importancia del conocimiento de la región iberoamericana, así como el enfoque multidisciplinario de los equipos de investigación dado que los fenómenos combinan tanto variables de diseño institucional, como sociales, políticas, económicas, no obstante finalmente el marco de investigación

²⁶ Activismo se refiere a: “... manifestaciones “activas de la actividad” en despliegue de alguna potencia o finalidad, en distintas esferas del pensamiento y de la vida” (Cabanellas, 1979, p. 130).

sea el sistema de justicia, refiriéndose uno de los entrevistados a que en el ámbito social, también es indispensable incluir enfoque sociológico, cultural y antropológico.

Se refirió que la independencia ideológica no sería una característica, dado que es válido que las entidades promuevan la búsqueda de los valores y principios en los que funda su misión, incluso que los mismos permeen en sus cuadros profesionales y que estos especialistas no quedaran limitados para el ejercicio público, tal como algunos centros de pensamiento pueden referir que académicos que han pasado como investigadores se conviertan en funcionarios públicos o incluso actores del sector político, haciendo evidente en tales personas precisamente su fuente ideológica, aunque también otro de los entrevistados refirió que sería relevante que las investigaciones se pudieran abogar desde un enfoque ideológico desde distintas visiones. Asimismo refirieron otras características, como el desarrollo de agendas temáticas de largo plazo, generación de conocimiento aparejado con agendas de incidencia.

No obstante, los entrevistados refirieron sobre la experiencia investigativa acumulada ya indicada, también señalan como debilidad un necesario debate pendiente en relación al rigor de la metodología y la recolección de información, lo cual está asociada a la dificultad en Guatemala para obtener información de calidad, incluyendo puestas en común sobre los desafíos del funcionamiento del sistema de justicia, indicadores objetivos por ejemplo estándares internacionales que se han promovido por Naciones Unidas o sistemas europeos sobre justicia.

Asimismo entrevistados refirieron que en Guatemala la investigación en los temas de justicia es relativamente nuevo desde hace dos décadas, sumado a que hay áreas que no se están abordando en el alcance que se requeriría como la justicia civil, laboral, responsabilidad civil del Estado, duración de los procesos judiciales, pues generalmente se ha enfocado en el sistema de justicia penal.

Los aportes de los entrevistados permiten confirmar que todos los centros de pensamiento estudiados se espera atiendan a características identificadas en el capítulo primero: la generación de conocimiento y que dado la especialidad que se espera desarrollen solo puede ser realizada por una élite del conocimiento, dada las limitaciones

que se tienen en el acceso a la formación experta, por lo que las hace aún más necesarias y responsables para generar ese conocimiento de manera técnica y profesional.

Además señalaron la relevancia que tienen los centros de pensamiento en la generación de conocimiento para luego llevarlo a acciones de incidencia para generación de debate ante la opinión y agenda pública como marcos y propuestas concretas de acción a los actores de toma de decisión, lo cual los mantiene relacionados con la tercera generación de centros de pensamiento para influenciar política o ideológicamente en los debates políticos y procurar su relacionamiento con los medios de comunicación.

Los períodos de fundación de varios de los centros de pensamiento en el caso de Guatemala, salvo el caso de las universidades -USAC y URL-, no coincide con la década de 1970, sino alrededor de los años de suscripción de los Acuerdos de Paz – ICCPG y FMM, salvo uno que está más cercano a la época de la transición democrática -ASIES-, confirmando que los mismos han surgido en momentos en los que el debate público ha coincidido en que se avance hacia el fortalecimiento de la democracia.

Además es posible confirmar, con las consultas a los expertos, que efectivamente logran identificar a las entidades estudiadas con las cinco funciones que deberían realizar los centros de pensamiento anotadas en el capítulo primero (Tabla 6): como fuente de ideas y evaluación de políticas públicas, evaluación de programas gubernamentales, formación de expertos, fuente de autoridad técnica a los medios de comunicación.

También en cuanto a su legitimidad, coinciden en que al contar con información objetiva tienen la posibilidad de alcanzar al público, generándoles confianza ante los datos que presentan, asimismo son capaces de mantener temas en agenda pública de mediano y largo plazo, combinando igualmente las demandas que implica la coyuntura y los períodos de corto plazo que envuelven los sistemas, como por ejemplo la asignación de presupuesto de manera anual, o los debates de reforma que no se mantienen en el tiempo, sino surgen cada coyuntura como la necesaria reforma constitucional para avanzar con la carrera judicial que surge cada cinco años, o las necesarias reformas de la ley de orden público, pero que surgen con cada declaratoria de estado de excepción.

No obstante, los centros de pensamiento al mantener investigaciones en los temas son capaces de conectarse a esas coyunturas que surgen cada período “de apaga

fuegos”, en un sistema que se hace para que nada cambie, y del cual los centros de pensamiento deberían encontrar nuevos marcos y herramientas para no convertirse en expectadores convenientes de tal dinámica promovida por intereses muy alejados de aquellos, de manera que se promueva efectivamente el fortalecimiento de la democracia y de la necesaria reforma judicial.

Pero también señalan como oportunidades de mejora, que los mismos además de analizar, investigar, consultar, indagar, deben proponer soluciones, pues advierten como debilidad que sus contribuciones puedan responder a sesgos políticos, poco objetivos y atender a intereses de quienes les financian, y finalmente se reconoce que pueden hacer todas las contribuciones técnicas necesarias, pero finalmente la toma de decisiones está en los actores públicos y políticos.

En tal sentido, se señalan como lecciones aprendidas, tanto para los centros de pensamiento como entidades de cooperación que han contribuido con proyectos de fortalecimiento institucional, en la necesidad de desarrollar propuestas de intervención en contextos que mejor se acerquen a la realidad, pues no es suficiente la concentración en datos cualitativos y cuantitativos en que opera la justicia en temas específicos, obviando un contexto marco en donde hay intereses superiores a los que se desea plantear.

Lo anterior confirma la presente investigación al haber señalado que el sistema de justicia y particularmente el tema de énfasis del presente trabajo en cuanto a la garantía del principio de independencia judicial por medio de reforma del sistema de carrera judicial, no puede limitarse al ámbito normativo, sino es necesario abordar los intereses personales que subyacen entre las personas que se interesan por llegar a las cúpulas y posiciones de este subsistema, en cuanto a las presiones internas y externas que parecieran estar atacando cualquier esfuerzo de reforma, dado que como se ha reiterado en la presente investigación el sistema de justicia, también se relaciona con otros sistemas como el político.

Por lo que limitar la investigación dentro de un contexto jurídico y sin estándares referenciales que se compartan en los marcos teóricos, cualquier propuesta de reforma desde un ámbito jurídico quedará superada por la realidad que ha demostrado la intromisión de intereses fuera de la legalidad, quedando además sin incluirse técnicas de

monitoreo y evaluación que permitan valorar cómo las propuestas efectivamente pueden contribuir a llegar como respuestas a la población para el pleno ejercicio de sus derechos, en este caso del acceso a la justicia.

Lo anterior pues solo se han concentrado las propuestas en que se consoliden o reformen estructuras orgánicas, pero no en cómo impactan a la ciudadanía, por lo que es indispensable sea posible que dentro de las investigaciones se proyecten escenarios de efectos de las propuestas, lo cual también confirma uno de los objetivos de la presente investigación de sumar y fortalecer capacidades para desarrollar propuestas incluyendo el análisis estratégico prospectivo que permitan evidenciar que estos espacios de importante propuesta de reforma y política pública no se instrumentalicen para legitimizar decisiones de actores públicos.

En Guatemala, la sociedad civil organizada, ha logrado como en otros países, el desarrollo de centros de pensamiento que han podido especializarse temáticamente. No obstante, la actualidad presenta una oportunidad para que dentro de las funciones que desarrollan los centros de pensamiento se replanteen las mismas en cuanto a los marcos teóricos para la investigación y los métodos para la incidencia, lo que evidentemente también implica un replanteamiento de la conformación de equipos de especialistas que por supuesto lleva aparejado un reto de financiamiento que por el momento se deja para un análisis posterior.

En tal sentido, enfáticamente todos los entrevistados destacan que la investigación y propuesta de reformas del sistema de justicia, no puede limitarse a las ciencias jurídicas, sino además debe abordarse desde las siguientes disciplinas, según se recoge de todos los aportes de los entrevistados: el derecho comparado y ciencias afines como la investigación criminal y forense, la historia, sociología, filosofía, ciencia política, informática, economía, estadística, psicología social e industrial, ciencias de la comunicación, investigación para la acción, ingeniería industrial, administración de empresas, matemática para el desarrollo de algoritmos, incluso la complementariedad para estudios de victimología. Así expertos señalan que la investigación no solo debe concentrarse desde la justicia penal, sino establecer si las personas están acudiendo al sistema de justicia para la resolución de sus controversias, si existe miedo a demandar por

todo lo que acarrea desde los costos hasta posible intimidación, la cultura arraigada en los abogados, la cultura judicial, documentándolo científicamente, de manera que se aborde la reformas del sistema de justicia como un fenómeno multidimensional.

Incluso desde el derecho, debe afianzarse la investigación desde el derecho indígena, derecho electoral, derecho desde la perspectiva de la política, cuya necesidad además se enfrenta a desafíos en la formación de profesionales del derecho que aunque sería tema para su propia investigación, es preciso anotarla en el presente trabajo como una debilidad. Además sumándole la proliferación de facultades de derecho precisamente alrededor de los tiempos en que nuevas reglas de juego fueron definidas como normas constitucionales que han mostrado el fracaso de involucrar a la Academia en procesos de postulación de altas magistraturas que deberían desarrollarse dentro de un efectivo sistema de carrera judicial.

Los argumentos de la investigación referidos en el capítulo segundo coinciden con lo manifestado por los entrevistados al confirmarse que todos indicaron que deben sumarse nuevas disciplinas para la investigación de temas de justicia, señalando además que otras instituciones tienen que ser abordadas en los análisis, tal el caso del Organismo Legislativo en relación a las reformas constitucionales y legales necesarias, así como el Organismo Ejecutivo por aspectos presupuestarios, pero también confirman que debe abordarse análisis también desde otros sistemas como el político y electoral.

También refiere uno de los entrevistados, que proyectos que se han establecido como parte de las acciones de modernización del sistema de justicia, sería importante analizar para llevar a investigación científica sobre sus efectos, de otra manera permanecen como respuestas sin conocer los resultados bajo estándares objetivos, tal el caso de los Centros de Administración de Justicia.

La opinión especializada de los consultados refiere que se presenta como una oportunidad para hacer un inventario de dependencias o procesos que se han planteado como respuestas a la población dentro del sistema de justicia, sin conocer sus efectos reales, lo cual abre una oportunidad a los centros de pensamiento para incorporar nuevos temas a sus agendas de investigación desde el derecho de acceso a la justicia, entre los cuales otros que pueden mencionarse son la Instancia Coordinadora de Modernización del

Sector Justicia (ICMSJ) y la Comisión Nacional de Seguimiento y Fortalecimiento al Sector Justicia (CNSFJ). Esta última incluso se ha intentado disolver en el pasado reciente por parte del Organismo Ejecutivo, dada su dependencia de fondos por medio del Ministerio de Gobernación.

Por lo que según ya anotado anteriormente, también la Academia debería ser un tema de agenda de investigación en relación a la cultura de los abogados para el ejercicio profesional, además por su participación en muchos de los procesos de diseño institucional en general de la administración pública, por lo que parecería que las facultades de derecho están creadas para replicar estructuras, dado que está pendiente una transformación de la enseñanza del derecho, incluso en los títulos que se obtienen en Guatemala, y por tanto también la gremial de estos profesionales por medio del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG).

Señalan que desde la incidencia, debe continuar buscándose espacios de diálogo con el Congreso de la República, pero innovando en las estrategias que incluyan presentarse como bloques de centros de pensamiento para impulsar propuestas unificadas, por medio de propuestas programáticas, logrando progresivamente cambios sostenidos en el marco de los tiempos políticos y administrativos de gestión, sumados a los coyunturales.

Para la implementación de cambios en el sistema de justicia es necesario la implementación de mecanismos de comunicación e incidencia, más no injerencia, para que los centros de pensamiento y academia puedan tener un impacto efectivo.

Estos cambios pueden suceder de dos formas: a) fuera del proceso legislativo de reforma, con incidencia en el desarrollo de políticas, o b) dentro del proceso legislativo creando sugerencias, realizando propuestas o participando en las discusiones legislativas. Así, los centros de pensamiento tienen dos espacios de oportunidad para la incidencia de sus propuestas y resultados de investigación.

Es decir, desde un plano de normativa vigente, existe oportunidad de abordar análisis sobre la eficiencia y eficacia de los procesos institucionales desde un enfoque administrativo y a partir de indicadores que refieran a estándares objetivos de en este caso independencia judicial que están promovidos a nivel internacional.

Los entrevistados coincidieron que en términos de independencia judicial es indispensable retomar y profundizar análisis de la eficacia de los procesos que se abordan en el marco del sistema de carrera judicial, actualmente con un marco normativo actualizado. Sin embargo, señala uno de los entrevistados que tal cambio normativo no se ha visto reflejado en la práctica cultural del Consejo de la Carrera Judicial, dentro del cual la Corte Suprema de Justicia mantiene una cadena de poder al nombrar un representante por su parte.

Así es un ejemplo del diseño institucional que facilita cadenas de poder que se promueven por procesos de selección y nombramiento que pareciera quedan vinculados a las posiciones que les llevan a una posición de poder y que no obstante la calidad técnica y profesional del seleccionado, de todas maneras quedará inmerso en un andamiaje institucional que luego le puede ejercer presión ya sea de manera externa e interna.

Es decir la independencia judicial no queda condicionada para su garantía únicamente dentro del sistema de carrera judicial, sino que además al andamiaje que supuestamente está constituido para su garantía, así que existen varias cadenas de poder que han de irse sorteando en cada cual pareciera existir intereses personales distintos a los que la función pública debería cumplir, por lo que oportunidades de aportar sobre un sistema positivo para fortalecer la motivación institucional del servicio público para fomentar la carrera judicial frente a prácticas nocivas para el sistema como incentivos negativos sería un valioso aporte, según refiere un entrevistado.

Sin embargo, también advierte que la investigación proactiva llegando a ese nivel de detalle de los intereses que subyacen en mantener un sistema desde lo formal debidamente normado, pero desde lo informal favoreciendo distintos intereses, también puede conllevar estigma, persecución, amenazas a aquellos que visibilizan estas situaciones complejas.

Por lo anterior o porque la coyuntura de igual manera mantiene puesta la atención en una reforma del sistema de carrera judicial en una reforma constitucional, pareciera que otras oportunidades de análisis desde lo administrativo no se están abordando y que podrían ser un valioso aporte para fortalecer el sistema en sus características actuales.

En este sentido, uno de los entrevistados refiere abordar temas como: ingreso de los jueces de paz y primera instancia que se quedan dentro del sistema de carrera judicial; mecanismos de formación y evaluación de la Escuela de Estudios Judiciales para el ingreso a la carrera judicial; subsistema de disciplina judicial desde un enfoque de acceso a la justicia de usuarios; rendición de cuentas mediante la publicación de los fallos judiciales y registrar la duración de los procesos; elementos de carrera de auxiliares judiciales incluyendo supervisión y régimen disciplinario; evaluación del desempeño de operadores y auxiliares judiciales; así como subsistemas de incentivos por medio de reconocimiento a la meritocracia, visibilizar su trabajo, regenerando el sistema al verse resultados positivos.

Sobre este último aspecto de regeneración del sistema buscando resultados positivos, dado el interés que el Organismo Judicial está demostrando en lograr la certificación internacional de procesos y servicios que garanticen la calidad en el sistema de justicia (Redacción DCA, 2020), sería una fuente de información que por medio de estándares e indicadores internacionales podrían alimentar este tipo de acciones dentro de un subsistema de incentivos, propio de un sistema de gestión del talento humano, que no por la vía económica, sino del reconocimiento institucional se valore el cumplimiento de responsabilidades y prestación de servicios judiciales con la calidad y calidez que exige el derecho de acceso a la justicia, dignificando a su vez la carrera judicial.

Uno de los entrevistados, también destaca la facultad de juez para la interpretación jurídica, dada la importancia que la jurisprudencia reviste como fuente de derecho, de manera que los jueces no solo sean aplicadores de norma, sino todo el análisis y fundamentación jurídica que conlleva, y que no solo en el plano judicial revisten de importancia las sentencias, sino además en otros ámbitos al ser objeto de referencia para dictámenes en otros espacios jurídicos.

Todo lo anterior debería además acompañarse de una importante labor de capacitación y sensibilización sobre cultura de legalidad por medio de programas de formación cívica para hacer cambios culturales en la sociedad para el respeto y cumplimiento de la ley, así como para ejercer su derecho de auditoría social, exigiendo transparencia y rendición de cuentas.

Estas opiniones coinciden con lo señalado en el capítulo segundo, en cuanto a los intereses personales que permean en una percepción también sistémica de la corrupción, que no explica su rechazo por vía de un sistema sancionatorio de responsabilidad de funcionarios, habiéndose convertido este fenómeno cotidiano de interacción entre la sociedad y el gobierno; esto además implica de manera directa o indirecta al poder judicial, ante posibles actores implicados o que faciliten la impunidad.

Los entrevistados coincidieron que si bien la independencia judicial es un elemento indispensable del sistema de justicia que tanto crea garantías para el juez como para el ciudadano para cumplir con la administración de justicia de manera pronta y cumplida, ejerciendo su función de tutela y realización del derecho, sin subordinación ni sumisión a otro interés que no sea la aplicación de la ley; esto no es suficiente para garantizar el derecho de acceso a la justicia, pues se complementan entre sí de manera que no puede haber acceso a la justicia, sin que esta sea independiente para que se garanticen los derechos y libertad de los ciudadanos.

Así, los entrevistados coinciden en que el abordaje del fortalecimiento del sistema de justicia también debe conllevar la perspectiva del titular de derechos, conociendo cómo viven esa percepción y servicio de justicia que se brinda, pues no solo las garantías a alto nivel que el sistema de carrera judicial debería asegurar son suficientes, si no están acompañadas además de la atención a nivel geográfico, reconocimiento de la atención en el idioma de la persona y las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Otro de los entrevistados señala la importancia de abordar metodologías de estudio de percepción victimológico de todos aquellos usuarios que exigen justicia en fenómenos de violencia muy sensibles como violencia contra la mujer, manifestada tanto en su integridad como en violencia económica y psicológica por ejemplo en las demandas de procesos relacionados con el derecho a la alimentación.

También otro de los entrevistados señala que la falta de coordinación entre las instituciones que conforman el sistema de justicia, la falta de coordinación con el sistema de justicia indígena, asimismo su falta de presencia en los territorios, las estadísticas de impunidad, a cuyos datos quedan también sin registro todos aquellos otros conflictos que

no son abordados por medio del sistema de justicia, son otras situaciones necesarias de observar en un proceso de fortalecimiento del sistema de justicia.

Además de lo anterior, refiere uno de los entrevistados que una encuesta victimológica también podría referir sobre aquella conflictividad no abordada y los obstáculos para demandar su solución, desde la perspectiva del ciudadano, lo que además representaría un método para evidenciar lo cerca que está el problema de falta de justicia a él y, por tanto, también le implique mayor interés en involucrarse y exigir el servicio de calidad en garantía de su derecho de acceso a la justicia.

Hasta ahora pareciera que la ciudadanía ve este problema del sistema de justicia lejano o bien en posible frustración por los costos económicos, psicológicos, de tiempo, entre otros que le conlleva, con respuestas por medio de resoluciones a destiempo. Los aspectos aquí presentados desde las opiniones de los expertos entrevistados, confirman además que los problemas de la administración de justicia no son un problema de normativa, pues como se anotó en el capítulo segundo, Guatemala es un país con un índice aceptable de medición de independencia judicial de derecho, es decir que tiene un marco normativo extenso y garantista, pero en la práctica o de hecho es bajo, lo cual demuestra que la garantía del principio de independencia judicial no radica en el desarrollo normativo, sino en otras variables relacionadas con la responsabilidad del juzgador y el resto de operadores de justicia.

Por tanto, conociendo estudios, diagnósticos y estadísticas que, aunque aún efectivamente hay debilidades de sistematización de datos sobre ciertos fenómenos, ya existe suficiente evidencia y sobre todo recomendaciones de como avanzar hacia el fortalecimiento de la justicia, y lo que queda pendiente es el sostenimiento de los avances hasta ahora encaminados, sin regresividad.

Asimismo el impulso de agendas de abordaje que mantengan el foco sobre los problemas estructurales y los efectos de mediano y largo plazo que no se resuelven por medio de la atención a los problemas que surgen en una eterna coyuntura que mantiene en latencia ciertos problemas que resurgen cíclicamente como ocurre con la deuda pendiente de independencia judicial que se replantea por medio de debates de reformas

constitucionales y otros de ámbito de rediseño institucional cada cinco años que implica cambios en las altas magistraturas y cortes de apelaciones del poder judicial.

Las teorías estratégicas que ven a las instituciones como estructuras eficientes de cooperación deben explicar por qué una institución ineficiente puede volverse estable con el tiempo si no provee los beneficios colectivos para los que supuestamente fue creada (Negretto, 2015), tal el caso de las instituciones del sistema de justicia, que merecerían un estudio desde un enfoque que permita analizar los entornos donde las instituciones son débiles e inestables. Esto tal como lo sugiere Negretto al hacer un estudio sobre el cambio en los diseños constitucionales en América Latina, asociado a la calidad de la democracia.

Lo anterior particularmente porque uno de los ejes de debate de reforma judicial es la independencia judicial por medio de reformas constitucionales que evidentemente las enmiendas de 1993 no han resultado exitosas para lograr tal objetivo, por lo que los efectos de una reforma normativa habría de proyectarse en el futuro sobre sus efectos.

Para tal propósito, la prospectiva estratégica se presenta como una herramienta útil para los centros de pensamiento para proyectar los efectos de las propuestas de reforma o fortalecimiento del sistema de justicia. Sobre el asunto, uno de los expertos refiere sobre algunas contribuciones de centros de pensamiento que han facilitado resultados de estudios que permitieron proyectar la relación que tienen las elecciones generales con el proceso de selección y elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y cortes de apelaciones, visualizando efectos por medio de escenarios.

Así refiere, la importancia de utilizar estos métodos para proyectar efectos de reforma normativa, tanto desde la perspectiva de viabilidad económica como de impactos en la capacidad del sistema de justicia para procesarlas y cualquier otro efecto que pudiera tener las mismas.

Los esfuerzos hasta ahora encaminados responden a una lógica de alinearse a estándares y visión democrática pero debería también acompañarse de proyecciones sobre los efectos, tanto positivos como negativos. Particularmente la reforma normativa no alcanzaría su objetivo, si no se acompaña de la evaluación de aquellos servidores públicos de justicia que permita exponer a aquellos que no cumplen con el propósito y mandato de las instituciones, incluyendo su exposición pública ante el ciudadano como

personas no idóneas, sumado a generar propuestas para los cambios de diseño institucional efectivamente necesarios, pues los actuales podrían no permitir los cambios pues las prácticas arraizadas lo impiden, según refiere uno de los entrevistados.

Agrega otro de los entrevistados que la coyuntura apremia tanto que es tan variable y rápida que impide ver más allá del corto plazo, situación de la cual también los centros de pensamiento se han convertido en víctimas de tal situación.

Además una de las lecciones aprendidas referidas por los expertos es que los centros de pensamiento han producido propuestas pero quedan suspendidas en el tiempo, debiendo continuar con las mismas en fases siguientes en las que se incluyan el monitoreo y evaluación de la implementación de las mismas para orientar sobre los efectos a los que se pretende llegar y los factores que pueden incidir en la realidad tendiente a cambiar.

Un experto también refiere la importancia de destacar como las propuestas tienden a resolver problemas sociales, desde la perspectiva del ciudadano y referir las posibles soluciones a tales problemas, partiendo de los diagnósticos que permitan definir con precisión la causa de los problemas, las posibles opciones de solución, haciendo énfasis en análisis de costo-beneficio, su viabilidad económica y política y sustentadas con las herramientas propias de la prospectiva estratégica, incluyendo mapas de actores, hojas de ruta para la incidencia, comunicación con los medios de comunicación.

Estas propuestas deben ir encaminadas a sustentar técnicamente las reformas normativas que sean necesarias, como también enfatizar en aquellos cambios que pueden impulsarse desde los propios diseños institucionales vigentes por vía de fortalecer medidas administrativas como por ejemplo, refiere el entrevistado en relación al método de audiencias en los procesos judiciales, u otras que ya se han aludido en el marco del modelo de sistema de carrera judicial vigente.

Uno de los expertos refirió que efectivamente la prospectiva estratégica está siendo utilizada en las cuestiones de derecho, utilizando construcción de escenarios hasta en estrategias de litigio y señaló que es importante la vinculación de las ciencias jurídicas con las ciencias políticas para explicar los fenómenos y sustentar las propuestas en la relación que tienen los fenómenos con los sistemas de justicia y político. Sin embargo, el entrevistado también es crítico en tanto que señala que la coyuntura ha estado marcada

por el abuso del derecho y tales circunstancias son difíciles de prever aún utilizando las herramientas de la prospectiva estratégica, lo que también coincide con los argumentos indicados en el capítulo segundo al señalar la existencia de la crisis de legalidad, produciendo pérdida de legitimidad de los operadores jurídicos y alimentando la percepción de que los poderes fácticos y su agenda produce el derecho. Y efectivamente, el capítulo tercero refiere un estudio en el que se demuestra la baja confianza de la población en el Poder Judicial

Dado que para la prospectiva estratégica se requiere de un marco referencial de partida sobre los ideales u objetivos que se pretenden alcanzar, se ha confirmado con todos los expertos entrevistados que los Acuerdos de Paz siguen siendo un referente en cuanto al punto de partida de fortalecimiento del sistema de justicia, aunque se requeriría su actualización.

Aunque existen políticas públicas que se han encaminado, las mismas no terminan de implementarse con la intención de crearse otras, sin el necesario ejercicio de evaluar sus impactos. Por ejemplo, señala uno de los entrevistados que el sistema de carrera judicial está altamente normado, estando pendiente aún su puesta en práctica.

Así los Acuerdos de Paz, no solo relevantes como punto de partida, sino porque Guatemala se encuentra en un momento de no cambios estructurales en el sistema de justicia; tal el caso que los cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos señalados en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de Guatemala (1994), no solo siguen existiendo, sino además han evolucionado a ámbitos económicos y políticos.

Así que si bien hay coincidencia entre los expertos que los Acuerdos de Paz continúan vigentes como un referente en relación a las causas que promovieron los mismos y la Constitución Política de la República misma, también refieren que existe poco conocimiento entre la sociedad sobre los compromisos de los mismos y pocos centros de pensamiento los utilizan como un marco de análisis, que además implicaría sensibilizar a la sociedad para que los vuelva a asumir como propios.

No obstante, también señala uno de los entrevistados que los Acuerdos de Paz lo que no logró desarrollar fue un consenso sobre la hoja de ruta para la implementación lógica de los mismos, que en retrospectiva se valora en cuanto a que la reforma electoral

habría sido de prioritaria necesidad para continuar con la del ámbito de justicia, así que también los Acuerdos de Paz se constituyen como una referencia de lo que no fue hecho, y siguen como referentes porque no existe, luego de la Constitución, otro marco de pacto social.

Estas opiniones de los expertos coinciden con lo indicado en el capítulo segundo al señalar que luego de conflictos como los que dieron lugar a los acuerdos por lograr justicia, paz y democracia, deben acompañarse de una planificación estratégica que permita integrar una cuidadosa y sensata secuencia de las actividades.

Si bien, la prospectiva estratégica puede contribuir a hacer análisis en relación al sistema de carrera judicial a partir de la reforma constitucional necesaria en relación al diseño institucional, también se puede abordar con estas herramientas, reformas que pueden ser impulsadas desde propias políticas institucionales por medio de medidas administrativas y reglamentarias sobre la base de lo que ya existe en el Organismo Judicial, acompañando la implementación de políticas ya existentes y que son acordes a estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Así, el capítulo cuarto refiere varios ejes que pueden ser orientadores para una agenda de investigación de los centros de pensamiento para el monitoreo de las acciones y efectos sobre cuestiones que están fundamentadas en normativas vigentes y que no requieren de reforma constitucional para su cumplimiento. Pero también otros expertos han referido que se necesitan reformas en la enseñanza del derecho en las universidades, cambio hacia una cultura de legalidad, formando en valores democráticos.

Esto último es relevante, porque los jueces surgen de la misma sociedad, trayendo consigo los propios valores que permeen en la misma, y traen los mismos aprendizajes e intereses, por lo que tanto acciones de formación cívica son necesarias como interesar a más estudiantes y profesionales del derecho a participar en la función pública de justicia.

Otros ejes de reforma que no pasan por reforma constitucional son: acceso a la justicia de los pueblos indígenas, continuar con la actualización profesional de los operadores judiciales, fortalecimiento de la infraestructura en los territorios, incluso el desarrollo tecnológico que la pandemia COVID-19 ha presentado como un nuevo factor de atención para la prestación de servicios y garantía del derecho a la salud y la vida.

Desde la viabilidad económica de la implementación de las reformas, corresponde al Estado la obligación de atender los requerimientos necesarios para la reforma y modernización del Organismo Judicial, además como una atribución fundamental del Estado moderno, refirió uno de los entrevistados.

No obstante, el apoyo de la cooperación internacional continúa siendo un valioso aporte a los años que ha venido acompañando los proyectos de modernización del sistema de justicia y sobre el asunto uno de los entrevistados refiere sobre las distintas aristas que puede tener esta cooperación, a leer: acompañamiento político, técnico y financiero. Al respecto, el considerar en proyectos de fortalecimiento institucional del sistema de justicia, la participación de un centro de pensamiento puede convertirse en una importante estrategia de sostenibilidad por medio de una alianza tripartita: Estado, sociedad civil y cooperación internacional, así como contemplar a los centros de pensamiento como entidades que desarrollen líneas base y acciones de monitoreo para proyectos impulsados por la cooperación internacional, como una política generalizada de la cooperación, dado que algunas agencias de cooperación bilateral ya la han contemplado en su agenda programática.

Así, el Estado debería tener claridad de sus hojas de ruta para promover una cooperación internacional alineada a las necesidades y priorización lograda por el mismo. Asimismo, no puede quedar condicionado una reforma con potenciales efectos, a la disponibilidad de fondos de la cooperación internacional, sino aquí destaca de nuevo la obligación del Estado, fundada en el bien común.

Esto último además es relevante dado que existen críticas en cuanto a que la ayuda extranjera pudo haber socavado el proceso de desarrollo de los países al brindarse financiación externa a los regímenes políticos de los países en desarrollo, lo cual habría servido como apoyo para gobiernos corruptos, represivos o incompetentes, no rindiendo cuentas a los ciudadanos por sus políticas fiscales y de gasto (Trebilcock y Mota, 2017), por lo que evidentemente la cooperación, no solo alineada a partir de intereses compartidos como nación tendría que enfocarse en aquellos problemas estructurales que no permiten avanzar hacia la plena reforma judicial. Tal el caso que partiendo de la relevancia de la generación y enseñanza del conocimiento, poco es posible promover

reformas si los actores iniciales de la formación de abogados enseñan y ejercen su profesión dentro de un sistema jurídico disfuncional desde el punto de vista social, así anotado por los profesores indicados (2017) en su estudio de la relación del derecho con el desarrollo.

Con lo anterior, existen varias áreas de oportunidad para los centros de pensamiento que se recogen en la siguiente tabla:

Tabla 19

Áreas de oportunidad para los centros de pensamiento en Guatemala

Áreas de oportunidad	
Lecciones aprendidas	- Desarrollar propuestas de intervención en contextos que mejor se acerquen a la realidad basada en intereses. - Investigaciones no pueden limitarse al ámbito normativo, sino también a las cadenas de poder para develar presiones al sistema de justicia. - Fortalecer técnicas de monitoreo y evaluación sobre la efectividad de las propuestas y su implementación. - Incluir entre las técnicas de monitoreo y evaluación, instrumentos que establezcan los efectos e impactos en la ciudadanía. - Fortalecer capacidades para desarrollar propuestas desde el análisis estratégico prospectivo. - Los Acuerdos de Paz siguen siendo referente en cuanto al punto de partida de fortalecimiento del sistema de justicia, aunque se requeriría su actualización y la hoja de ruta para su implementación.
Desafíos	- Debate pendiente entre centros de pensamiento en relación al rigor de la metodología y recolección de información - Puesta en común entre centros de pensamiento sobre los desafíos del funcionamiento del sistema de justicia e indicadores objetivos para su evaluación. - Reconocimiento de sus contribuciones técnicas, pero finalmente las decisiones están a cargo del sector público y político. - Proyectar los efectos de reformas normativas. - Desarrollo de análisis costo-beneficio, viabilidad económica y política desde la perspectiva estratégica para proyectar la eficiencia y eficacia de las propuestas. - Combinar acciones en cuanto a las necesarias reformas normativas, con propuestas desde el ámbito administrativo por medio de políticas judiciales.
Oportunidades de mejora en los enfoques de la investigación	- Multidisciplinaria: derecho comparado, ciencias jurídicas y sociales y ciencias afines como investigación criminal y forense, economía, historia, sociología, filosofía, ciencia política, informática, estadística, psicología social e industrial, administración de empresas, matemática. - Derecho indígena, derecho electoral, derecho desde la perspectiva de la política, - Otra institucionalidad relacionada con los temas de justicia: Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo, sistema político y electoral, las escuelas

	de derecho de la Academia, Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (CANG).
Áreas pendientes de abordaje	- Justicia civil, laboral, responsabilidad civil del Estado. - Duración de los procesos judiciales. - Conflictividad no abordada y los obstáculos para demandar su solución desde la perspectiva del sujeto titular de derechos. - Encuestas victimológicas que permitan reunir mayor evidencia sobre la efectividad del sistema de justicia en cuanto a violencia contra la mujer por ejemplo en cuanto a procesos relacionados con derecho a la alimentación

Fuente: elaboración propia.

Así que con los aportes de los entrevistados y el resultado de la presente investigación se perfilan a continuación algunas propuestas de acción desde los centros de pensamiento que podrían contribuir a esbozar nuevas agendas de incidencia de sus investigaciones:

Espacios de reforma de políticas judiciales

Distinguir mecanismos activos y pasivos por los cuales los centros de pensamiento pueden incidir en los procesos de reforma a nivel judicial-administrativo. Los mecanismos activos de incidencia podrían mejorarse a través de una mejor comunicación entre las entidades que conforman el sistema de justicia.

Cada centro de pensamiento es autodeterminado en su motivación e intereses, pero es importante que revalide su marco de investigación a una determinada institución o un asunto en específico. Por lo que se invitaría a promover un mayor nivel de comunicación con las instituciones dentro del sistema de justicia para crear nuevas hojas de ruta de acuerdo a planes prospectivos que aporten a las necesidades e intereses institucionales contrastados con los estándares relativos a temas de justicia y democracia, incluso entre centros de pensamiento para alcanzar consensos en común sobre objetivos generales, tendientes a mantener la misma ruta de llegada al escenario deseado: Acceso a la justicia.

Por tanto, sirva esta investigación para promover la necesidad de mantener vigentes los centros de pensamiento que guardan una historia académica y de propuesta por medio de la incidencia, dejando el registro de la suma de años que se han mantenido en agenda pública las necesarias reformas y fortalecimiento del sistema de justicia, varias de cuyas deudas están identificadas en los Acuerdos de Paz, no solo por no haberse cumplido con

los compromisos, sino además no hacer posible identificar otras necesidades que en la actualidad se advierten no fueron contempladas en su oportunidad. Esto no solo pasa por las reformas institucionales necesarias para garantizar derechos de la población en términos de paz, seguridad y justicia, sino asegurar como financiar tales reformas y diseños institucionales.

El presente trabajo permite identificar oportunidades de investigación como sistema de justicia desde el principio de independencia judicial, incluyendo la importancia de recoger evaluaciones y encuestas desde el titular del derecho de acceso a la justicia, como la reforma pendiente de la enseñanza del derecho, también la identificación de necesarias reformas del sistema político en su comunicación con el sistema de derecho, pero específicamente el que hacer de los centros de pensamiento para innovar en sus marcos teóricos, integración de equipos interdisciplinarios, estrategias e instrumentos de incidencia, para que incluyan la prospectiva estratégica para proyectar los efectos de las propuestas, sumando la evaluación y monitoreo de lo realizado por el Estado y en el avance o no de las propuestas.

Según el tipo de centro de pensamiento que ha evolucionado en Guatemala, es indispensable que los mismos mantengan la independencia y objetividad de su trabajo. Dado su reconocimiento de rigor académico y fortalecidas capacidades para la prospectiva estratégica y sistemas de monitoreo y evaluación, podrían ser un valioso recurso para la cooperación internacional para contribuir en proyectos de fortalecimiento institucional, favoreciendo la participación de la sociedad civil organizada por medio de estas entidades especializadas y que además son actores que proyectan su sostenibilidad y profesionalismo para mantenerse actualizados ante las nuevas dinámicas sociales y su capacidad para generar opinión pública.

CONCLUSIONES

De la investigación se concluye que hay un deterioro a nivel latinoamericano en la confianza en la democracia, que aunque en contraposición sigue siendo reconocida la democracia como un sistema legítimo y de aceptación, la ciudadanía percibe que este sistema no ha respondido a las demandas y necesidades de la población, particularmente durante la última década.

Este preocupante deterioro de la confianza en la democracia -que puede llegar a permear hacia modelos de gobierno que llevarían a la vulneración de libertades y ejercicio de derechos dentro del reconocimiento a la dignidad del ser humano- pone en aún mayor tensión el que se garantice el Estado de Derecho que asegure la cultura de legalidad y el sometimiento a la ley, así como la activación del sistema de justicia de manera pronta y cumplida, en todos los ámbitos de la persona y muy especialmente aquellos en los que se pone a investigación actos relacionados con la corrupción y la falta de cumplimiento de responsabilidades de funcionarios y servidores públicos.

La demanda y auditoría ciudadana en ejercicio del reconocimiento de su soberanía, es de vital importancia no solo en la garantía constitucional de su delegación por medio de representantes electos cada cuatro años, sino en exigir el cumplimiento de sus funciones mediante el principio de legalidad, respondiendo a esta confianza ciudadana y mantener activada su actuación con espíritu democrático. No obstante, esta activación que debe además promover la educación cívica y política, el debate político para la confrontación de ideas y opiniones, requiere desarrollar una conciencia ciudadana y política como demócratas, algo que no se desarrolla de manera natural sino dentro de un círculo virtuoso que acompañe a la persona en todos los ámbitos de su vida, exigiendo derechos y cumpliendo sus deberes ciudadanos. Por su parte, la investigación ha destacado que el

derecho que sería el marco para poner en revisión la actuación y cumplimiento de responsabilidades de funcionarios públicos, no lleva consigo necesariamente un lente objetivo, pues en definitiva las actuaciones de las personas llevan implícitas intereses subjetivos, lo cual sin un marco efectivo de cumplimiento y respeto del Estado de derecho, los sistemas se autoreferencian así mismos teniendo la variable de la corrupción y el abuso del poder como un elemento normalizado, así comprendido desde cualquiera de los lentes del observador. Por tanto, este ejercicio ciudadano indispensable para demandar el cumplimiento de las obligaciones del Estado, hace surgir durante el período de transición a la democracia en Guatemala, grupos de intelectuales que ponían a debate ideas para lograr la tan anhelada finalización de los gobiernos autoritarios. Así surgen los centros de pensamiento en Guatemala, alimentándose de experiencias internacionales que traían una evolución de generaciones de estos espacios de investigación, reflexión y propuesta experta de acción pública.

La investigación demuestra que una de las expresiones de participación ciudadana es válida se ejerza por medio de estas entidades conformadas por especialistas que con investigación científica aporten al debate de reformas normativas y monitoreo de la acción pública. Ha sido posible establecer que existen distintas entidades tanto reconocidas nacional como internacionalmente, especializadas en distintas temáticas y que incluso dedicadas a problemáticas más concretas, han logrado delimitar aún más los objetivos de investigación, tal el caso que este trabajo logra identificar no solo a los centros de pensamiento que se han dedicado a temas de reforma del sistema de justicia, sino a asuntos específicos en relación al principio de independencia judicial. Así, con el propósito de establecer se haya alcanzado los objetivos del presente estudio, es posible determinar lo que se indica a continuación.

Se logra identificar dentro de las buenas prácticas para la incidencia en políticas públicas y acciones de reforma del sistema de justicia que todos los centros de pensamientos logran sistematizar datos que no se encuentran consolidados dentro de las propias instituciones y menos aún con el enfoque de sistema. Por tanto, una de las buenas prácticas más relevantes de los centros de pensamiento es que permiten hacer accesible a la ciudadanía datos consolidados que logran reunir con el ejercicio del derecho de libre

acceso a la información pública, un dato importante a destacar por el avance que ha tenido el Estado en promulgar una ley que así lo reconozca. Asimismo otra buena práctica ha sido el establecer plataformas de participación conjunta que, no obstante, no han logrado permanecer en todo el tiempo, si podría profundizarse para mostrar aquellos hitos importantes que el llamado ciudadano, reunido en distintas expresiones de sociedad civil organizada, han logrado, ya sea con investigaciones, propuestas, pronunciamientos, proyectos, y otras actividades conjuntas, así como el lograr mantener en agenda pública aquellas problemáticas sin resolverse.

Otra buena práctica, es la vinculación de la Academia en las plataformas o espacios con centros de pensamiento, pues permiten no solo hacer incidencia en la opinión pública, sino en futuros profesionales. Reuniendo varias buenas prácticas, la propuesta de reforma constitucional desarrollada por tres centros de pensamiento, dos de ellos de la Academia, es una experiencia a destacar porque no solo resultó de un ejercicio de investigación conjunta, sino han mantenido en agenda pública el asunto y se mantienen en coordinación en una plataforma ciudadana que les permite emitir pronunciamientos conjuntos.

Es indispensable que los centros de pensamiento lograsen por medio de plataformas de reflexión conjunta, la puesta en común de indicadores que sirvieran de base para orientar sus investigaciones ya de manera agrupada o bien en su propio qué hacer, pero que permitiera con tal consenso, delimitar la problemática y los marcos referenciales para los estudios en temas de justicia. Así además podría contribuirse de manera conjunta a propuestas que orienten a cooperantes a alcanzar el mismo objetivo general en todas las intervenciones.

Queda confirmado en el estudio que los centros de pensamiento, así definan un tema de investigación en relación con el derecho, debe abordarse la misma de manera multidisciplinaria, combinando saberes expertos de profesionales de distintos campos de conocimiento. Se requiere que los centros de pensamiento incorporen la prospectiva estratégica a sus investigaciones, perfilando escenarios sobre los resultados de las propuestas que además incluyan sistemas de monitoreo sobre los avances de sus propias propuestas, y por supuesto de la implementación por el Estado de las mismas. Tal el caso del tema de independencia judicial, no es solo un tema de abordaje por el derecho, sino

requiere integrar un marco de acciones desde el sistema de justicia pero también del sistema político. Asimismo no puede concluirse que las acciones de reforma recaigan únicamente en la normativa constitucional, sino es indispensable abordajes desde la política judicial con enfoques de reforma y monitoreo desde lo administrativo.

Las problemáticas del sistema de justicia son variadas, así lo han confirmado las distintas intervenciones que se han realizado por medio de proyectos de cooperación internacional. No obstante, las estructuras que en su momento fueron identificadas como necesarias para el fortalecimiento del sistema de justicia, luego de la suscripción de los Acuerdos de Paz, siguen sin ser abordadas, por lo que una primera indicación de reformas pendientes están esbozadas en los propios acuerdos y en el “informe una nueva justicia para la paz”. Por supuesto hay acciones que tienen que ser revisadas de manera que no baste un recuento para chequear que en efecto hay avances, cuando por el contrario estas han sido debilitadas como por ejemplo: la figura del arbitraje o el crecimiento en la Academia de los programas de estudio del derecho que ya se ha indicado en el estudio.

Y como aporte de la investigación, se refiere en el capítulo IV propuestas de acción que están encaminadas tanto a contribuir a disminuir las presiones internas como externas del proceso de selección y nombramiento de jueces y magistrados en contribución al principio de independencia judicial.

Así que hojas de ruta para la reforma del sistema de justicia tienen asideros de propuesta, pero el aporte principal del estudio es destacar que las mismas requieren ser puestas a cuestionamiento desde la prospectiva estratégica pues ya se ha señalado que son precisamente aquellas restricciones institucionales que se desea eliminar las que impidan su progreso y que para lograr la asimilación de las propuestas se necesita tiempo, así que una propuesta de acción o de política pública debe ir necesariamente acompañada por productos que desde la prospectiva estratégica orienten hacia las alertas que se alejen de aquel plan del futuro deseable, sin cuyo aporte que se acompañe a las investigaciones e incidencia de los centros de pensamiento su misión de participación ciudadana no estaría completado.

El presente documento permite confirmar que se han alcanzado las interrogantes que dieron el planteamiento del problema de esta investigación como ya se anotó y se amplía

a continuación algunos aportes para continuar contribuyendo a alcanzar la anhelada consolidación de la democracia en Guatemala.

Desde la geopolítica, no puede concebirse a Guatemala y su democracia en aislado, razón por la cual se consideró importante abordar ese movimiento de creación de entidades que hacen aportes para cambios deseados en los distintos Estados, en ejercicio de derecho a la participación en los asuntos públicos y como auditoría social, y que por tanto ha habido un incremento en el mundo de estos equipos especializados aportando para que mejore la calidad de políticas públicas, denominados: centros de pensamiento; efectivamente pueden así denominarse dado que responden a ciertas características, básicamente en común: la generación de conocimiento especializado y acciones de formación de opinión pública; que lo único que distinguiría su tipología, es su fuente de financiamiento o su naturaleza jurídica, al percibir sus fondos del sector estatal o privado.

Asimismo ser entidades jurídicamente constituidas para sus respectivos fines o pertenecientes a centros de investigación de universidades, y que en cuya evolución, actualmente la tercera generación les sigue caracterizando entre sí por haber agregado a sus funciones, la incidencia de sus conocimientos y propuestas.

En el caso de América Latina, también se anotó un significativo incremento de creación de este tipo de entidades, que pueden ser agrupados en períodos del tiempo que coinciden con los procesos de democratización en la región y la necesidad de tecnificar cuadros para impulsar reformas constitucionales e institucionales en los Estados.

Existe un interés mundial por conocer la evolución de los centros de pensamiento, ha sido posible también en la región identificar los países con mayor cantidad de centros de pensamiento, que dentro de los 25 primeros se encuentra Argentina, Brasil, México y Colombia, habiendo salido recientemente Bolivia y luego con una marcada diferencia, Guatemala.

Sin embargo, en el análisis realizado, se establece que la cantidad de centros de pensamiento no ha influenciado significativamente en la calidad de la confianza en la democracia, aunque Argentina, con la mayor cantidad, sí está por encima del resto de países y con una tendencia hacia la mejora, así como el caso de Bolivia que en cuarto lugar, luego de Argentina, Brasil y México, también muestra tendencia hacia arriba.

En el caso de Guatemala, la cantidad de centros de pensamiento tampoco podría afirmarse que tiene una incidencia en la percepción ciudadana sobre la aceptación y confianza en la democracia, dado que igualmente se le registra en los mismos rangos que los otros países analizados. Pero la posibilidad de que estas entidades se mantengan en Guatemala para incidir en la esfera nacional, si es confirmada como necesaria y las mismas guardan en el país un reconocimiento sobre su existencia, sostenibilidad en el tiempo y calidad de sus aportes, y también logran tal reconocimiento a nivel internacional, no solo por su existencia a nivel nacional sino sus interrelaciones extraterritoriales, lo cual las enriquece para análisis y aportes comparados, particularmente a nivel regional donde se comparten problemáticas sobre la calidad de la democracia.

A partir del análisis documental, fue posible establecer la cantidad de recursos que han sido invertidos de cooperación internacional por medio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre los años 1997 a 2003, de cuyos apoyos el 67% fue canalizada para el fortalecimiento del Estado de Derecho, habiendo concluido tal evaluación en que hubo problemas en la definición estratégica y la selección de las áreas clave de intervención, lo cual también fue así anotado en una evaluación de resultados del PNUD en el 2009, lo que representa oportunidades para que los centros de pensamiento sean tomados en consideración para los proyectos en el desarrollo de planes estratégicos y sistemas de monitoreo y evaluación de las intervenciones, con lo cual se les podría contratar como expertos independientes.

Se ha establecido que el siglo XXI ha introducido a nuevos actores en el sistema social (legales e ilegales), generando nuevas relaciones de poder que el derecho no podría resolver bajo la mirada de la ciencia jurídica, pues rebasa el enfoque de interpretación y aplicación de las leyes, confirmándose que otras disciplinas (incluyendo la teoría política y sus herramientas como el análisis estratégico) podrían ser una vía de explicación para incidir en reformas legales y acciones de rediseño o fortalecimiento institucional. Asimismo otras propuestas han sido planteadas por medio de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos relacionados con el principio de transparencia y rendición de cuentas, en evidente llamamiento a combatir la corrupción y la impunidad.

Es tal la crisis del derecho que se expresa en la pérdida de legitimidad de los operadores jurídicos y de ilegalidad del poder, la que pareciera pérdida de la capacidad reguladora y garante frente a poderes privados que rebasan el Estado nacional, desde la evolución de la globalización, y la disputa y disminución del poder del Estado frente a otros intereses.

Por tanto, pretender ordenar y limitar el poder mediante el derecho, que desde la teoría de sistemas corresponde únicamente determinar la validez y aplicación de la norma para resolver la legalidad o ilegalidad del problema jurídico planteado, en el caso de los jueces para su solución, queda superado si no se resuelven problemáticas desde el sistema político y el sistema moral.

La investigación destaca que además que los problemas sociales no solo son de solución jurídica, existe una falta de identificación con la cultura de legalidad, tanto desde los servidores públicos como de la sociedad, con lo cual la corrupción ha permeado las relaciones sociales. Esto no solo está presente en términos de las relaciones sociales, sino en términos del reconocimiento como sistemas de derecho, política y moral, que al ser cerrados solo se retroalimentan a sí mismos, no logrando aún resolver cómo podría lograrse la comunicación entre sí para retroalimentarse.

Además dentro de los sistemas permea el fenómeno de la corrupción, cuyo fenómeno debe ser tomado en cuenta en las investigaciones y propuesta de reformas de Estado. Así el sistema de justicia, no solo tiene una grave crisis de confianza que pareciera no ser un problema sensible por la población, pues la sociedad se adapta a la no denuncia frente a los costos económicos y emocionales que implica, el retardo en las resoluciones, sino que además los actos de abuso de poder, de incumplimiento de responsabilidades de servidores públicos y de actos de corrupción no son perseguidos y juzgados.

Es viable en términos costo-beneficio, promover investigación para el fortalecimiento del Organismo Judicial -carrera judicial- en términos de la eficacia de la prestación de servicios de justicia, incluyendo la aplicación de instrumentos como encuestas de percepción y victimización desde la sociedad para conocer expectativas del sistema de justicia, desde un enfoque del derecho de acceso a la justicia desde los sujetos titulares de derechos, acompañados además con propuestas de fortalecimiento de sistemas de responsabilidad de servidores públicos y de integridad institucional.

Los sistemas e instituciones son la estructura conformada por los servidores públicos. Estos servidores públicos (operadores de justicia) son tan relevantes como lo son en otros servicios básicos en los que científicamente se han determinado estándares en función del prestador del servicio y la cantidad de usuarios a atender, tal el caso de la prestación de servicios de salud. Pero también en términos del sistema de justicia, se han ido desarrollando experiencias internacionales que se convierten en parámetros sobre la cantidad en la prestación de servicios de los operadores de justicia en función de la cantidad de habitantes de un país.

Tal es el caso cuando se determina la tasa de jueces a nivel mundial y regional, estando Guatemala alrededor de 6.76 por cada 100 mil habitantes, mientras que en el mundo es de 18 y en América Latina 11. Si bien, la cantidad de jueces se ha incrementado según los resultados que presenta el Organismo Judicial como logros, en concepto de tasas se ha mantenido en el mismo parámetro desde 2014; aunque es importante destacar que en términos de equidad de género hay un importante avance al reflejar una mayor inclusión de mujeres a posiciones de jueces y magistrados, así como fiscales en el MP y defensores públicos en el IDPP.

Pero evidentemente, no es solo una meta cuantitativa la que se esperaría lograr para asegurar que se cuente con los operadores y auxiliares de justicia, sino también un resultado de calidad, lo cual, aunque existe una importante función de las unidades de capacitación institucional para abordajes especializados según cada institución del sistema de justicia, es necesaria una base formativa común que sea brindada por el sistema académico del país.

Por tanto, no es posible continuar promoviendo intervenciones y propuestas de reformas al sistema de justicia, sin incluir a la Academia, además como una recomendación pendiente de los Acuerdos de Paz, al señalar la necesaria reforma en la enseñanza del derecho, sumado a que estas entidades académicas también participan en la actualidad para los procesos de elección de las altas magistraturas del sistema de justicia.

Incluso cumplidos todos los requisitos para la excelencia profesional de los operadores de justicia, existe el principio fundamental de independencia judicial, no solo

como garantía del juez, sino para los ciudadanos en cuanto a la emisión de fallos apegados al derecho sin intervenciones ni presiones internas y externas al poder judicial. No obstante, las investigaciones en cuanto a garantizar este principio son una oportunidad importante para los centros de pensamiento en el abordaje de sus agendas de investigación, pues aunque pueden haber variables comunes que podrían condicionar tal garantía, no representa el mismo nivel de desafíos y de monitoreos para aquellos que ingresan a la carrera judicial como jueces de paz y los juzgadores de primera instancia que son nombrados por la Corte Suprema de Justicia, que para los magistrados de Corte Suprema de Justicia y magistrados de Corte de Apelaciones que son electos por el Congreso de la República, incluyendo también a la Corte de Constitucionalidad que se integra por otro tipo de proceso por medio de representantes institucionales y gremiales.

Tal es la relevancia del principio de independencia judicial, que se han desarrollado estudios e índices para medirlo, aunque los estamentos de mayor interés para este tipo de análisis, lo representa las Cortes Supremas de Justicia y Cortes o salas constitucionales. En el caso de Guatemala, uno de estos instrumentos de medición del principio de independencia judicial, refiere a la Corte de Constitucionalidad en Guatemala como una entidad que desde la normativa jurídica (*de iure*), cumple con estándares internacionales para la garantía de tal principio; no obstante, al hacer el análisis de hecho (*de facto*), se le clasifica en la categoría de independencia más baja. Es decir, es indudable que se requieren reformas para fortalecer el sistema de justicia, pero no obstante la normativa vigente ya debería garantizar ciertos escenarios que habrían de haber evitado que Guatemala se encuentre sumida en la crisis que viene sufriendo durante los últimos años, curiosamente cada quinquenio que hay cambio de las altas magistraturas de la Corte Suprema de Justicia.

Es de anotar en este sentido, que a partir de la teoría de separación de funciones no pareciera ser casual que en Alemania, el constituyente reconociera el gran poder político de las altas instancias judiciales y por tanto también involucrara al poder político pero también blindajes que no solo pasan por asegurar la excelencia de los profesionales, sino también su inamovilidad. En el caso de Guatemala, el poder político igualmente como en Alemania tiene intervención en la elección de las altas Magistraturas, no obstante no ha

garantizado la carrera judicial para jueces y magistrados de paz, primera y segunda instancia y tampoco los fundamentos de inamovilidad para garantizar a jueces y magistrados de presiones internas y externas.

El sistema de justicia debe garantizar el derecho de acceso a la justicia. Por tanto, la fuente de valoración sobre el cumplimiento de esta obligación se encuentra en el ciudadano, no obstante, no existen suficientes instrumentos o herramientas que hayan recogido tal expectativa ciudadana. De igual manera, tampoco existen estudios que muestren los intereses y expectativas que reposan en los futuros profesionales del derecho y los propios operadores de justicia, respecto de concebir el servicio público de justicia dentro de sus proyectos de vida; ¿qué intereses subyacen en este gremio? que además creció drásticamente a partir del año 2000, coincidiendo alrededor de los años en el que fue promulgada la ley de comisiones de postulación.

Así se concluye que los centros de pensamiento pueden mantenerse como actores relevantes, en investigación e incidencia para promover el monitoreo de los avances de reformas en este caso del sistema de justicia, por supuesto innovando con marcos teóricos, así como métodos de investigación, particularmente para generar información desde los titulares de derecho. En el caso de titulares de obligaciones existe diversa información sobre diagnósticos, propuestas y recomendaciones de fortalecimiento, pero en el caso de la ciudadanía, está pendiente profundizar en su percepción para comprender por qué tiene la confianza que tiene del 43.6 % en las cortes para garantizar un juicio justo (LAPOP/ASIES, 2018, p.117), porque indudablemente generaría una lista de orientaciones para una agenda de investigación desde las necesidades y demandas ciudadanas, y también permitiría promover el conocer las expectativas de los operadores de justicia, así como la auditoría social para determinar la calidad y fundamentación de los fallos.

Asimismo, una deuda pendiente de los Acuerdos de Paz es la reforma en la educación del derecho y también identificar las relaciones de comunicación entre sistemas -derecho y política- que están implicando esta expectativa de solución de los asuntos políticos, sobre poder legal y poder ilegal, en un sistema de derecho dedicado a juzgar sobre la validez y legalidad de la norma a partir del problema jurídico que se le presente.

Los centros de pensamiento se constituyen como voces ciudadanas que pueden aumentar su dimensión de representatividad de sus manifestaciones, introduciendo instrumentos que recojan el sentir de los titulares de derecho por medio de metodologías de investigación, y propuestas de reforma por medio de escenarios de efectos de mediano y largo plazo. Pero también representa una gran oportunidad para los centros de pensamiento, lograr agrupar en agendas de investigación, todas aquellas necesarias propuestas en cuanto a la separación de funciones, distinguiéndose aquellas de política judicial para eficientar el servicio de justicia y por el otro lado, el cumplimiento de la función constitucional de administrar pronta y cumplida justicia.

Así esta investigación también plantea un nuevo desafío y es comprender ¿por qué los jueces resuelven como resuelven?, por lo que una nueva interrogante para la investigación podría resultar en caracterizar a las cortes, pues sabiendo en definitiva que las más altas magistraturas estarán ubicadas en espacios políticos, y se constituyen como jugadores con veto cuando hacen interpretaciones constitucionales, es importante transparentar tan importante facultad de interpretación jurídica que descansa en magistrados, explicando si tales facultades por medio del control de constitucionalidad, implican o no poder y por tanto, también lo harían para el reconocimiento de derechos, aportando además nuevos elementos para la auditoría social sobre el ejercicio de las magistraturas judiciales.

REFERENCIAS

- _____. (1994). Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de Guatemala.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1308.pdf>
- Ansolabehere, K. (2005). *Jueces, política y derecho: Particularidades y alcances de la politización de la justicia*. 26.
https://www.researchgate.net/publication/277149774_Jueces_politica_y_derecho_p_particularidades_y_alcances_de_la_politizacion_de_la_justicia
- Ansolabehere, K. (2007). La política desde la justicia. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México.
- Ansolabehere, K. (2010). More power, more rights? The Supreme Court and society in Mexico, in *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America*, edited by J.A. Couso, A. Huneeus and R. Sieder. New York: Cambridge University Press, 78–111.
- ASIES. (2018). Estudios de opinión pública [Centro de estudios de opinión pública].
<http://www.Asies.org.gt/estudios-de-opinion-publica/>
- Baena Paz, G. (2012). Lenguaje Básico de la Prospectiva, Papers de Prospectiva No. 6. Proyecto PAPIME “Visión y Misión Prospectivas”, Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM.
- Banco Mundial. (2016) Población total. Obtenido de: <http://datos.bancomundial.org/pais>
- Belletini, O. (Octubre de 2005). Preparado para el X Congreso del CLAD. *El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina*. Santiago de Chile.
- Betancourt, D. (2015, diciembre 19). *¿Qué es el método DELPHI y cómo se aplica?* Ingenio Empresa. <https://ingenioempresa.com/metodo-delphi/>
- Baños, J. (2006). Teorías de la democracia: debates actuales. *Andamios*, 2(4), 35-58.
<https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/505/488>.
- Bonilla-Maldonado, D. E. (2015). La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes, 131 *Vniversitas*, 231-276. [http:// dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.acps](http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.acps)
- Botto, M. (2011). Think Tanks en América Latina: Radiografía comparada de un nuevo actor político. *Documento de trabajo No. 60*, 1.

- Brunner, J. J. y Sunkel (1993). Conocimiento, sociedad y política. (FLACSO, Ed.) *Nueva Sociedad*, No. 152.
- Cabanellas, G. (1979). Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 14º. Edición, Heliasta S.R.L. y Guillermo Cabanellas, Argentina.
- Cabrera Ayala, C. (2015). Informe final de la consultoría individual para la actualización del diagnóstico de las instituciones integrantes de la Mesa de Análisis Especializada de la Sociedad Civil y Academia Guatemala, realizado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco del Programa “Gestión de la información basada en evidencias para la seguridad ciudadana en América Central – INFOSEGURA-”.
- https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/R46/criterio%201%20strat%20doc%20an%20alisis%200%20Diagnostico%20MAE_23_08_15.pdf
- Carrillo, F. (s. f.). *Los retos de la reforma de la justicia en América Latina* [Departamento de Derecho Internacional, OEA]. Resoluciones Asamblea General. <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti2.htm>
- Centro de proyectos para el Desarrollo, Pontificia Universidad Javeriana. (2012). Informe Marco Conceptual Cultura de la Legalidad y la Integridad. Documento Técnico GPGD/1624B-12, Informe Final Consultoría para el levantamiento y análisis de la línea base sobre la cultura de la legalidad y la integridad en entidades piloto. Bogotá, Colombia. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/1624B-12%20%20Producto%202_%20Marco%20Conceptual.pdf
- Charles Louis de Secondat, Baron de Montesquieu, The Complete Works of M. de Montesquieu (London: T. Evans, 1777), 4 vols. Vol. 1. 9/6/2020. https://oll.libertyfund.org/titles/837#Montesquieu_0171-01_1216
- CICIG, C. I. C. la I. en G. (2018, julio 19). *Sistema Integrado de Justicia*. https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/06/Presentacion_GIZ_SIJ_2019.pdf
- CIDH, C. I. de D. H., & OEA, O. de los E. A. (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. 118. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

- CIDH. (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos* (p. 209). Comisión Interamericana de Derechos. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- CIEN. (2016). Análisis y sugerencias sobre la propuesta de Reformas Constitucionales al sector justicia (Resumen-Propuesta). <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2016/09/Policy-Paper-Reformas-Constitucionales1.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003). Informe Justicia e inclusión social: los desafíos de la Democracia en Guatemala, Referencia, Capítulo I, párrafo 43-46. <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo1.htm>
- Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. Informe “Una nueva justicia para la paz”, el proceso de implementación 1998-2004. (2011). Págs. 272, 273.
- Congreso de la República de Guatemala. (2016). Oficio número UP/579-2016/KP/bv, solicitud número 340-2016.
- Constitución Política de la República 1927-1944. (1927). <https://www.minex.gob.gt/ADMINPORTAL/Data/DOC/20100930181800010Consti1931-1944.AcuerdosRevolucionariosDeroganetc.pdf>
- Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1985. https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf
- Contraloría General de Cuentas. (2012). Informe de Comisión Especial. Auditoría de Gestión Secretaría ejecutiva de la instancia coordinadora de la modernización del sector justicia. Período auditado del 1 de enero al 31 de diciembre del 2011. (p. 11) [Informe de Comisión Especial Auditoría de Gestión del 1 de enero al 31 de diciembre del 2011]. Dirección de Asesoría Técnica. https://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/DAT_012/archivos/central/21SEC_EJEC_INSTANCIA_COORDI_MODERNIZACION.pdf
- Controles y desconroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá.* (p. 462). (2007). Fundación para el Debido Proceso Legal. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/24329.pdf>

- Corporación Latinobarómetro. (1997, 2004, 2013, 2014, 2015, 2017, 2018). *Latinobarómetro*. <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Corte Suprema de Justicia de Guatemala. (2013). Acuerdo 22-2013, Sistema de Integridad Institucional (SIIOJ). <http://www.oj.gob.gt/images/files/22-2013.pdf>
- Cumaraswamy, D. (1995). "Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers. Pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1995/36." New York., 1995
- De Los Ríos, F. (1997). "Obras completas III, Escrito Breves". Edición de Teresa Rodríguez de Lecea. España.
- Decreto No. 89-2002, Congreso de la República de Guatemala (2002). <https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2018/02/4-LEY-DE-PROBIDAD-DECRETO-DEL-CONGRESO-89-2002.pdf>
- Denis Diderot, *Encyclopedic Liberty: Political Articles in the Dictionary of Diderot and D'Alembert*. By Denis Diderot and Jean Le Rond d'Alembert. Edited and with an Introduction by Henry C. Clark. Translated by Henry C. Clark and Christine Dunn Henderson (Indianapolis: Liberty Fund, 2016). 9/6/2020. https://oll.libertyfund.org/titles/2732#Diderot_1642_1392
- Donoso, J. C. (2009). A means to an end: Judicial Independence, corruption and the rule of law in Latin America. <http://etd.library.vanderbilt.edu/available/etd-07152009-154311/unrestricted/donoso.pdf>
- Duque Daza, J; (2014). *Guillermo O'Donnell y la democracia*. Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos, () 113-144. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64030718006>.
- Escobar, L. (2012). La reforma constitucional en seguridad y justicia. MOMENTO, 27, 16. http://www.Asies.org.gt/download.php?get=mom_6-2012_final_rev_28-11-12.pdf
- Escobar, L. (2019, noviembre 26). ASIES ratifica: Hay seis jueces por cada 100 mil habitantes. *La Hora*, 1. <http://www.Asies.org.gt/wp-content/uploads/2019/11/La-Hora-26-11-2019.pdf>

- España, D. (2006). *Medidas de protección para resguardar la seguridad de los operadores de justicia* [Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala]. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_5959.pdf
- Fierro, A.E. (2017). Responsabilidad de los servidores públicos, del castigo a la confianza. Fondo de Cultura Económica, México.
- Fundación Myrna Mack. (2019). Evaluando el fortalecimiento de capacidades e independencia judicial. *WOLA Incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas*, 80.
- Gálvez, L. (2011). Estudio jurídico de la independencia judicial y del asocianismo para que los jueces, fiscales y defensores asuman el rol político de la democratización de la justicia en Guatemala [Tesis de pregrado de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala]. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_8883.pdf
- Gárate, M. (2008). *Nuevo Mundo-Mundos Nuevos*. Obtenido de Think Tanks y Centros de Estudio. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post-autoritario: <https://nuevomundo.revues.org/11152>
- García Jurado, R. (2003). *La teoría democrática de Huntington*. Revista Política y Cultura, núm. 19, primavera. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México. Obtenido de: <http://www.redalyc.org/pdf/267/26701902.pdf>
- Gibert Galassi, J; (1999). Determinismo y Libre Albedrío en Ciencias Sociales. Cinta de Moebio. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100607>
- Giraldo Chavarriaga, J A; (2011). Hacia una comprensión de la realidad social desde la teoría general de hechos institucionales. Revista CS, (p. 415-454). <http://148.215.2.10/articulo.oa?id=476348371013>
- González, A. (2020, mayo). *Uso del MACTOR - YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=mTcWlrNVm0g>
- Greppi, A., (2010). Universidad Carlos III de Madrid. Derechos políticos, constitucionalismo y separación de poderes. ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura. <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewFile/1231/1236>

- Grupo Faro (2012). *Influencing as a learning process: Think Tanks and the challenge of improving policies and promoting social change*. Documento preparado para la Conferencia "Think Tank Exchange", organizado por *Think Tank Initiative in South Africa*, June 18-20, 2012.
- Hammergren, L. (s. f.). *Quince años de reforma judicial en América Latina: Dónde estamos y por qué no hemos progresado más*. [Departamento de Derecho Internacional, OEA]. Resoluciones Asamblea General. <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti5.htm>
- Hamre, J. J. (2008). The Constructive Role of Think Tank in the Twenty-first Century. *Asia-Pacific Review*, 13(2).
- Hernández León, S. (2015). El paradigma jurídico en crisis: (re) pensar el derecho en y desde Nuestra América. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. (21º. Año). p. 71-83.
- Howard, R., and Carey, H. (2004). "Is an Independent Judiciary Necessary for Democracy?" *Judicature* 87, no. 6 (2004: 284-91). https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=think_tanks
- Huerta, A. (2011). *El ABCD de la planificación prospectiva*. 11. http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/937/EI_ABCD_de_la_planificaci_n_prospectiva.pdf
- Informe Latinobarómetro 2018 (p. 82). (2018). Corporación Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Informe Latinobarómetro 2018, ASIES (p. 117). (2018). Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. https://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/AB2016-17_Guatemala_Country_Report_V7_W_040919.pdf
- Iniciativa que dispone aprobar reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala, n.o 4387 (2011). https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/iniciativas/Registro4387.pdf

- ICCPG. (2015). Memoria de labores 2015. <https://iccp.org.gt/2021/02/07/memoria-de-labores-2015/>
- ICCPG. (2014, noviembre 5). Independencia judicial. En Del Revés al Derecho. 92.1 FM Radio Universitaria. <https://iccp.org.gt/2015/02/15/independencia-judicial/>
- ICCPG. (s. f.). Logros y reconocimientos. <https://iccp.org.gt/logros-y-reconocimientos/>
- Kant, I. (1981). Kant's Principles of Politics, including his essay on Perpetual Peace. A Contribution to Political Science, trans. W. Hastie (Edinburgh: Clark). https://oll.libertyfund.org/titles/358#Kant_0056_127
- Kelsen, H. (1921). El concepto de Estado de la Sociología Comprensiva, pp. 104-119.
- Kelsen, H. Teoría general del derecho y del Estado, México, UNAM, 1988, p. 334.
- Korstanje, M. (2010). Reseña de "Poder" de Niklas Luhmann. Revista Austral de Ciencias Sociales, núm. 18, Chile. <https://www.redalyc.org/pdf/459/45920743008.pdf>
- La Hora. (2013, abril 16). Cuatro abogados asesinados en 2013; ven causas directas con la profesión. <https://lahora.gt/hemeroteca-lh/cuatro-abogados-asesinados-en-2013-ven-causas-directas-con-la-profesion/>
- Ley de comisiones de postulación, n.º Decreto 19-2009, Congreso de la República de Guatemala, 14 (2009). <http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20leyes/2009/pdfs/decretos/D019-2009.pdf>
- Ley de la carrera judicial, n.º Decreto 32-2016, Congreso de la República de Guatemala (2016). http://ww2.oj.gob.gt/uci/images/fotosnoticias/2017/LCJ_DECRETO_32-2016.pdf
- Ley de la Carrera Judicial, n.º Decreto No. 41-99, Congreso de la República de Guatemala (2000). http://ww2.oj.gob.gt/uci/images/convocatorias/septiembre_2013/reglamentos/ley%20de%20la%20carrera%20judicial.pdf
- Ley de servicio civil, n.º Decreto 1748, Congreso de la República de Guatemala, 24 http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_gtm_ley_servicio_civil.pdf

- Ley del Organismo Ejecutivo, Congreso de la República de Guatemala (1997).
<https://www.inap.gob.gt/web2019/?mdocs-posts=decreto-114-97-ley-del-organismo-ejecutivo>
- Ley Orgánica del Ministerio Público, n.º Decreto No. 40-94, Congreso de la República de Guatemala, 18 (1994). https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2016/01/sp_gtm-mla-leg-publico.pdf
- Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Congreso de la República de Guatemala (1994).
https://pdba.georgetown.edu/Legislative/Guate/GuateLey_Org.pdf
- Leyes y Reglamentos de la Universidad de San Carlos de Guatemala. (2006). Consejo Superior Universitario. <https://manuales.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2015/05/manualesLeyes.pdf>
- Limoges, C. (1993), "Expert knowledge and decision-making in controversy contexts". Public Understanding of Science, 2, 417-423. En: Pinilla, Juan Pablo (2012). Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 11; No. 32, p. 119-140
- Linares, S. (2008). La administración de las políticas de justicia en América Latina nuevos horizontes de reforma. Revista Iberoamericana, VIII, 31(2008). Linares, Sebastián, (p. 172). <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/811/494>
- López Segrera, F. (2008). Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(2), 267-291. <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000200003>
- Marginson, S.; Ordorika, I., y Carnoy M. (2010). Hegemonía en la era del conocimiento: competencia global en la educación superior e investigación científica. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://works.bepress.com/ordorika/47/>
- Marroquín, O. (2005) Administración de justicia en pueblos indígenas. Universidad Rafael Landívar. ISBN: 99922-909-3-0
<https://www.url.edu.gt/publicacionesurl/pPublicacion.aspx?pb=275> (1968).
- Mc Gann, J. (2007). Think Tanks and Policy Advice in the US: Academics, Advisors and Advocates.

- Memoria de labores 2015-2016* (p. 230). (2015). Organismo Judicial del Estado de Guatemala. <http://www.oj.gob.gt/files/Memoria%20Organismo%20Judicial%202015-2016.pdf>
- Memoria de labores 2016* (p. 44). (2016). Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia. <http://seij.gob.gt/videos/MDLSEICMSJ.pdf>
- Método Morfológico. (2010, junio 1). *Planificaciongeneral's Blog*. <https://planificaciongeneral.wordpress.com/2010/06/01/metodo-morfologico-3/>
- Miklos, T. y Arroyo, M. (2015) El oficio prospectivo en la práctica. Planificación prospectiva. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina. p.69-92. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. https://www2.politicas.unam.mx/publicaciones/wp-content/uploads/2015/08/Libro-PPE_interactivo1.pdf
- Mirete Navarro, J. L. (1985). Kant y T. Hobbes: Pacto Social y posibilidad de resistencia al poder político. Ponencia presentada al Simposio Internacional sobre “La actualidad de la Filosofía jurídico-política de Kant. Universidad de Murcia.
- Moizo, G. (s. f.). Enfoque de planeación estratégica situacional. (PES). [http://www.elmayorportaldegerencia.com/Documentos/Estrategia/\[PD\]%20Documentos%20-%20Planeacion%20Estrategica%20Situacional.pdf](http://www.elmayorportaldegerencia.com/Documentos/Estrategia/[PD]%20Documentos%20-%20Planeacion%20Estrategica%20Situacional.pdf)
- Monge, N. (2017). Falta de independencia judicial al emitir sentencias debido a factores externos en el sistema de justicia guatemalteco [Tesis de pregrado de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala]. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_14229.pdf
- Montesquieu, C. d. S. (1972). Del espíritu de las leyes [De l'esprit des lois]. Traducción de Enrique Tierno Galván. Madrid: Tecnos.
- Naciones Unidas. (2001) Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Sr. Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión. E/CN.4/2002/72/Add.2. 58º. Período de sesiones, párrafos 74, 104. <http://www.derechos.org/nizkor/guatemala/doc/param1.html>

- Naciones Unidas. (2004). El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, informe del Secretario General ante el Consejo de Seguridad, Resolución S/2004/616, p. 5.
- Negretto, Gabriel. (2015) La política del cambio constitucional en América Latina
- Ocotrinillo Fonseca, D. (2015) Estado de derecho: un intento de aproximación conceptual. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, año XXI, Bogotá, p. 31-44.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2016). Los principios de Bangalore sobre la conducta judicial. https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf
- Organismo Judicial—Historia Organismo Judicial.* (s. f.). Recuperado 28 de mayo de 2020, de <http://www.oj.gob.gt/index.php/organismo-judicial?id=128>
- Organismo Judicial—Presidentes de la CSJ.* (s. f.). Presidentes de la Corte Suprema de Justicia y del Organismo Judicial. Recuperado 4 de junio de 2020, de <http://www.oj.gob.gt/index.php/corte-suprema-de-justicia/presidentes-de-la-csj>
- Osorio, C. (2002). Latinoamérica: Cien años de filosofía. Isla Negra Editores. o <https://books.google.com.gt/books?id=JrutOSGcllQC&pg=PA149&lpg=PA149&dq=derecho+prospectivo+Echeverr%C3%ADa&source=bl&ots=o2EvYbgjLy&sig=ACfU3U1tK0-pJlElji7oUjn4WVD6dH9l7g&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiQg9Tcy6PqAhVOdt8KHa aQAUQQ6AEwAXoECAoQAQ#v=onepage&q=derecho%20prospectivo%20Echeverr%C3%ADa&f=false>
- Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Organismo Judicial del Estado de Guatemala y el Sindicato de Trabajadores del Organismo Judicial, S.T.O.J. (p. 45). (2018). [Gobierno]. Organismo Judicial del Estado de Guatemala y el Sindicato de Trabajadores del Organismo Judicial, S.T.O.J.
- Páez Murcia, A. (2006). Aplicabilidad de la Teoría de división de poderes en la actualidad, en algunos estados de América Latina. Dikaion, vol. 20, núm. 15. Colombia. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001516>

- Palma, C. (2016, mayo 30). Son seis los jueces de impacto amenazados – Prensa Libre. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/son-6-los-jueces-de-impacto-amenazados/>
- Pérez, B. (1994). Deontología Jurídica. *Revista de Derecho Notarial Mexicano*, 106, 21. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dernotmx/cont/106/est/est9.pdf>
- Pinilla, J.P. (2012). Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 11; No. 32, p. 119-140.
- Pinilla, J.P. y Godoy, F. (2010), “Las Formas Organizacionales del Conocimiento Experto. Think Tanks y Política en el Chile Actual”. Congreso Produciendo Lo Social: Una Mirada Reflexiva a las Ciencias Sociales en Chile y América Latina, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales, 25 de Octubre de 2010, Santiago de Chile.
- Plaza Pública (2013, septiembre 3). “Think tanks”: la batalla por las ideas para moldear la sociedad. <https://www.plazapublica.com.gt/content/think-tanks-la-batalla-por-las-ideas-para-moldear-la-sociedad>
- Popkin, M. (s. f.). *Fortalecer la independencia judicial*. 35.
- Prensa Libre. (2016, junio 2). *Hay 48 jueces amenazados en Guatemala*. Revista Estrategia & Negocios. <https://www.estrategiaynegocios.net/inicio/966167-330/hay-48-jueces-amenazados-en-guatemala>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Informe Nacional de Desarrollo Humano, p. 343.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2009). Evaluación de los resultados de desarrollo: Evaluación de la contribución del PNUD en Guatemala.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2015). Informe sobre Desarrollo Humano 2015: Trabajo al servicio del desarrollo humano. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto Gestión de la información basada en evidencias para la seguridad ciudadana en América Central-InfoSEGURA-

- http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/operations/projects/democratic_governance/gestion-de-la-informacion-basada-en-evidencias-para-la-seguridad.html
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Holandés para la Democracia Compartida. (2003). *Agenda nacional compartida: un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI*.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, México.
- Redacción DCA (24 de febrero de 2020). Cuatro salas de apelaciones con calidad ISO 9001:2015. *Diario de Centroamérica*. <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/cuatro-salas-de-apelaciones-con-calidad-iso/>
- Reforma de Justicia en Guatemala (2016). *Diálogo Nacional: Hacia la Reforma a la Justicia en Guatemala*. http://www.reformajusticiagt.org/wp-content/uploads/2016/06/List_Prop_recibidas.pdf
- Reglamento de la Ley de Universidades Privadas. (1989). http://www.ceps.edu.gt/ceps/constitucion_politica#reglamento
- Reglamento General de la Universidad Rafael Landívar. (2008). Consejo Directivo de la Universidad. https://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/24/Archivos/Reglamento_General_de_la_Universidad.pdf
- Resico, M. F. (2011). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Edición latinoamericana. Fundación Konrad Adenauer. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/2366>
- Revista Política y Sociedad No.54 (2017). *Los centros de pensamiento y su contribución en la reforma judicial: una propuesta para el estudio del tipo de Corte Suprema de Justicia en Guatemala para influenciar su fortalecimiento institucional*. Artículo de Claudia Maselli. Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales. <http://iips.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2017/05/Pol%C3%ADtica-y-Sociedad-Electr%C3%B3nica-No.54.pdf>

- Romero, M., Arrocha, M., Coria, V., León, G., Krsticevic, V., Stuardo, F., & Castro, C. (2019). Compendio de estándares internacionales para la protección de la independencia judicial. *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Primera edición*, 52. https://www.cejil.org/sites/default/files/compendio_de_estandares_judiciales_online.pdf#page=47&zoom=100,0,0
- Romero, M., Arrocha, M., Coria, V., León, G., Krsticevic, V., Stuardo, F., & Castro, C. (2019). Compendio de estándares internacionales para la protección de la independencia judicial. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Primera edición, 52. https://www.cejil.org/sites/default/files/compendio_de_estandares_judiciales_online.pdf#page=47&zoom=100,0,0
- Ruiz Manotas, P. M., Bermeo, L.F. (2018). La recepción de la Teoría de los Sistemas de Luhmann en la jurisprudencia constitucional colombiana. *Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- Rvenga Sánchez, M. (1990). Función jurisdiccional y control político. ¿Hacia una responsabilidad política del juez? *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 10, Núm. 29, (117-142).
- Rousseau, J. (1923). *The Social Contract and Discourses* by Jean-Jacques Rousseau, translated with an Introduction by G.D. H. Cole (London and Toronto: J.M. Dent and Sons). https://oll.libertyfund.org/titles/638#Rousseau_0132_396
- Requejo Pagés, J. (1989), *Jurisdicción e independencia judicial*, Madrid, p. 44.
- Schilling-Vacaflor, A., y Nolte, D. (2012). *Nuevo Constitucionalismo en América Latina: Promesas y Prácticas*. Farnham: Ashgate.
- Schuschny, A. (2007). *La planificación estratégica según Carlos Matus*. <https://gestiondedestinos.files.wordpress.com/2011/08/planificacic3b3n-situacional.pdf>

- Schwartz, G. (2015). La mirada de la autopoiesis respecto de la constitución. *Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad*, 32(0), p. 1-11
<https://www.redalyc.org/pdf/3112/311237760002.pdf>
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2015). Cuarto Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable para el Desarrollo “La CINR en el marco de implementación del PND K’ATUN y los ODS” 2015-2016.
<https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/publicaciones-cooperacion-internacional/file/1510-iv-informe-de-cooperacion-internacional-2015-2016>
- Serrano, S. (2005). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. Apuntes previos para una aplicación a la sociología del derecho. FORO.
<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/download/289/288/>
- Sieder, R. (2010). Renegociando «la ley y el orden»: Reforma judicial y respuesta ciudadana en la Guatemala de posguerra. *América Latina Hoy*, 35(0), 61-86-86.
<https://doi.org/10.14201/alh.7376>
- Sieder, R. (2003) Renegociando La Ley y el Orden: Reforma judicial y respuesta ciudadana en la Guatemala de Posguerra. Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 61-86.
- Tate, N., Camp Keith, L. and Steven C. P. "Is the Law a Mere Parchment Barrier to Human Rights Abuse?" 2006.
- Tello Beneitez, M. (s.f.). *Guía de Think Tanks en España*:
<http://www.funciva.org/publicaciones/think-tanks.pdf>
- The Philosophical Works of David Hume. Including all the Essays, and exhibiting the more important Alterations and Corrections in the successive Editions by the Author. In Four Volumes. (Edinburgh: Adam Black and William Tait, 1826). Vol. 3. <https://oll.libertyfund.org/titles/1483>
- Trevilcock, M. y Mota M. (2017). Derecho y Desarrollo.
- Trujillo, F. (2018). *Principios procesales del Derecho Constitucional*. [Tesis de Maestría en Derecho Constitucional, Universidad Mariano Gálvez de Guatemala].
<https://glifos.umg.edu.gt/digital/97505.pdf>
- University of Pennsylvania. (2021). *University of Pennsylvania, Scholarly Commons*. Obtenido de 2020 Global Go To Think Tank Index Report:

- Uña, G.; Lupica, C; Strazza, L. (2010). Think Tanks, decisores gubernamentales y actores políticos: Factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina, Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer.
- Urteaga, E. (2009). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, 15. <https://doi.org/10.24310/Contrastescontrastes.v15i0.1341>
- Vásquez, R. (2017). Karina Ansolabehere, La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México, Flacso-México/Fontamara, 276 pp. *Perfiles Latinoamericanos*, 15(30), 7. <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v15n30/v15n30a9.pdf>
- Villar Borda, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho, *Revista Derecho del Estado*, número 20.
- Weaver, R. K. (1989). *The Changing World of Think Tanks. Journal of Political Science and Politics*, p. 563. http://www.medientheorie.com/doc/weaver_changing_worlds_of_think_tanks.pdf
- Yunovsky, O. y Binder, A. (2003). Informe final de Evaluación de Efecto “Consolidación del Estado de Derecho en Guatemala para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”.
- Zaffaroni, E. (1992). Dimensión política de un poder judicial democrático, en Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro y Rodolfo Vásquez, *Jueces y Derechos*. UNAM, México.
- Zaffaroni, E. (1994). *Estructuras judiciales*. EDIAR. <http://www.profprocesalpenal.com.ar/archivos/c8dfe5d9-Zaffaroni-Estructuras-judiciales.pdf>

ANEXOS

Anexo 1 – Listado de entrevistados

	NOMBRE	CARGO
1	Pablo Hurtado	Secretario Ejecutivo ASIES
2	Lorena Escobar	Coordinadora Departamento de Asuntos Jurídicos ASIES
3	Alejandro Rodriguez	Fundador e investigador del ICCPG
4	Alejandro Balsells	Investigador y analista en temas de justicia
5	Ana Gabriela Contreras	Consultora internacional en acceso a la justicia y reforma judicial
6	Osvaldo Lapuente	Investigador con experiencia en cooperación internacional
7	Luis Fernando Mack	Docente de ciencia política y sociología USAC Experiencia en diseño institucional
8	Rolando Escobar Menaldo	Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales URL
9	Alvaro Castellanos	Docente Universidad del Istmo