

Tabla de gradación

El instrumento no permite seleccionar al profesional más idóneo, capaz y honrado para el cargo de fiscal general de la República y jefe(a) del Ministerio Público

El nombramiento del fiscal general de la República y jefe(a) del Ministerio Público es una decisión que conlleva consecuencias inmediatas y trascendentales, sobre el funcionamiento del sistema democrático en Guatemala; pues es vital que esta autoridad ejerza sus funciones con autonomía e independencia.

En aras de garantizar que quien ejerza el cargo lo haga de modo objetivo, autónomo y alejado de presiones indebidas o afinidades políticas, el procedimiento para su designación no debe verse afectado ni ser influenciado por las preferencias, predilecciones o prejuicios de las autoridades encargadas de adoptar la decisión.

Así lo estipula la Constitución Política de la República, al indicar en el artículo 113, relativo al derecho a optar a empleos o cargos públicos, que "[l]os guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez".

De esa cuenta, el nombramiento del fiscal general de la República y jefe(a) del Ministerio Público debe ser el resultado de una evaluación basada exclusivamente en el mérito, es decir, en el cumplimiento de una serie de condiciones que hacen de un(a) candidato(a) una persona idónea para ejercer el cargo.

En contravención a ello, la comisión de postulación, en la sesión celebrada el 29 de enero de 2018, aprobó una tabla de gradación que no permitirá la selección del profesional más idóneo, capaz y honrado para el cargo.

A continuación, se presentan los argumentos que sustentan esa afirmación.

▪ **Sobre la naturaleza de la tabla de gradación**

El perfil de idoneidad es el instrumento que proporciona información acerca de quién puede ser el (la) candidato(a) más idóneo(a), dando cuenta de las capacidades y cualidades personales que lo habilitan para ejercer el cargo con imparcialidad.

Contra esta descripción, en cada uno de sus rasgos, deben ser comparados todos(as) los(as) candidatos(as) que se sometan a evaluación y que hayan satisfecho previamente los requisitos mínimos. De esa comparación, que se realiza a través de la aplicación de una tabla de gradación, se podrá observar que estos(as) se acercan al perfil en distintos grados y que, por lo tanto, resultan más o menos idóneos para ocupar el cargo¹.

En la sentencia de 13 de junio de 2014, dictada dentro del expediente 2143-2014, la Corte de Constitucionalidad se refiere a la necesidad de que exista un perfil de los puestos a elegir, especificando: "Como se ha indicado, el perfil debe estar claro, hallarse previamente establecido, de manera que cada postulante conozca los requisitos que debe poseer para una postulación exitosa".

Agrega que "[p]ara determinar la idoneidad y capacidad de una persona debe realizarse una evaluación de los méritos y calidades que posee, para decidir que efectivamente cuenta con las aptitudes que se requieren para un puesto. De igual manera se habrá de verificar la honradez y la honorabilidad de los participantes, de acuerdo a los mandatos constitucionales".

En esta misma sentencia, la Corte de Constitucionalidad define los alcances de la capacidad e idoneidad contenidas en el artículo 113 de la Constitución, de la siguiente manera: "capacidad (...) la aptitud para desempeñar una tarea, en este caso, esa aptitud debe ser para ejercer un cargo público", y más adelante define

¹ Las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales, aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, contienen reglas claras acerca de los criterios mínimos para el nombramiento de fiscales:

"Calificaciones, selección y capacitación

1. Las personas designadas como fiscales serán personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas.

2. Los Estados adoptarán las medidas necesarias para que:

a) Los criterios de selección de los fiscales contengan salvaguardias contra designaciones basadas en predilecciones o prejuicios y excluyan toda discriminación en contra de una persona por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, procedencia nacional, social o étnica, situación económica, nacimiento, situación económica u otra condición, con la excepción de que no se considerará discriminatorio exigir que el candidato que postule al cargo de fiscal sea nacional del país;

b) Los fiscales tendrán una formación y capacitación adecuadas y serán conscientes de los ideales y obligaciones éticas correspondientes a su cargo, de la protección que la Constitución y las leyes brindan a los derechos del sospechoso y de la víctima, y de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional".

la idoneidad como "adecuado y apropiado para algo" y "con capacidad legal para ciertos actos y cargos". Y termina que, para la Corte: "[a]mbos conceptos [capacidad e idoneidad] van íntimamente relacionados, ya que la persona que tiene capacidad para un determinado cargo podrá ser la idónea, si además cumple con otros aspectos que sean necesarios para su selección".

Asimismo, define la honradez como "entendiéndose entonces que una persona honrada es la que actúa en forma proba, justa, recta, con integridad, por lo que también puede ser evaluada dentro de los aspectos éticos, pero de igual manera que la honorabilidad, pronunciándose respecto de su existencia o inexistencia".

Insiste la Corte "[e]n cuanto a los restantes aspectos a evaluar, es decir los méritos, académicos, profesionales y de proyección humana, las respectivas comisiones de postulación deben ponderarse en forma objetiva y razonable en las que se tomen en consideración los aspectos que refieren los participantes, así como las verificaciones que de ellos hayan efectuado, confirmando una adecuada valoración a los méritos que se relacionan y determinando, de forma objetiva, razonada, pública, individual por cada uno de los comisionados, si los profesionales que participan como candidatos elegibles efectivamente reúnen los requisitos de capacidad, especialidad, idoneidad, honradez y honorabilidad comprobadas."

Considera además la Corte que "(...) resulta conveniente precisar que la tabla de gradación de calificaciones de los aspirantes es uno de los aspectos que deben ser tomados en consideración para la realización de la evaluación de los aspirantes, pues como se establece del texto de la Ley de Comisiones de Postulación, esta será tomada como base en el momento de la votación a efecto de que se pueda determinar objetivamente si quienes son sujetos de votación efectivamente cumplen con los requisitos de idoneidad y capacidad a que se refiere el artículo 113 constitucional sin que sustituya el derecho de voto de los integrantes de la Comisión, puesto que para ser incluidos en las nóminas respectivas deberán contar con el voto favorable de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la respectiva comisión de postulación (...).

Agrega que "[e]se perfil y tabla relacionados, deben aplicarse de igual manera a quienes participen en igual evento electoral, garantizándose así el derecho contenido en el artículo 4º constitucional. Todo lo contrario sucedería ante la inexistencia de parámetros de evaluación, situación en la cual podría provocarse que situaciones iguales fueran calificadas de distinta manera, lo que sí podría contrariar ese derecho fundamental".

- **Sobre los vicios de la tabla de gradación aprobada por la Comisión de Postulación**

La tabla de gradación aprobada adolece de una falta de rigor, toda vez que no se especifican medios de verificación o formas de evaluación para cada uno de los méritos contemplados en el perfil de idoneidad y porque confunde la naturaleza de la entrevista y las pruebas psicométricas como aspectos a valorar y no como herramientas para la calificación de los aspirantes.

Asimismo, incurre en una falta de integralidad; puesto que no recoge todos los méritos identificados en el perfil de idoneidad y, aunque la Comisión dispuso la solicitud de planes de trabajo a los aspirantes, no le incluyó dentro de la tabla de gradación.

Finalmente, se le señala de falta de coherencia, pues se da una sobre exigencia de los méritos académicos y un insuficiente matiz en la valoración de los méritos profesionales.

- **Sobre los errores que deben corregirse en la tabla de gradación aprobada por la Comisión de Postulación; de tal suerte que se constituya efectivamente como un mecanismo para la selección del profesional más idóneo, capaz y honrado**

El cuadro siguiente da cuenta de los errores en que incurrió la Comisión de Postulación:

Mérito a evaluar	Error
Estudios	Entre los méritos académicos contenidos en el perfil de idoneidad, no se incluye la formación en materia de administración pública, sino los estudios a nivel de posgrado en el ámbito penal o materias afines. De esa cuenta, es improcedente agregarlo dentro de la tabla de gradación, sin tan siquiera hacer la reflexión sobre la procedencia de esa formación como parte del perfil de idoneidad, so pena de incurrir en una incongruencia entre ambos instrumentos. Cabe destacar que la experiencia y conocimiento en gestión sí debe formar parte de los méritos profesionales y es desde esa perspectiva que debe abordarse su valoración.

	<p>La incongruencia señalada está acompañada de un error adicional: la sobre exigencia de méritos académicos.</p> <p>Nótese que el punteo máximo por títulos académicos es de 14 puntos. Así, se supone que el aspirante ideal debería hacerse acreedor a la totalidad de los puntos. Sin embargo, una persona que tenga doctorado en derecho penal o ciencias afines –como lo consigna el perfil- sólo lograría 10 puntos, pues para tener la nota completa, debería contar también con un doctorado en administración pública, al que se le asignaron 4 puntos.</p> <p>No se estima que el defecto de la tabla sea que presenta ventajas para quienes cuenten con estudios de posgrado. Al contrario, eso es lo que se debe exigir para este cargo y lo que puede coadyuvar a motivar a los profesionales a contar con estos títulos.</p> <p>Lo perverso de la tabla de gradación aprobada es que desdibuja el perfil de idoneidad al requerir, para la obtención de la puntuación máxima, como se refirió, no solo un doctorado en ciencias penales o afines; sino, además, otro doctorado en administración pública.</p> <p>Un doctorado tiene un nivel elevado de conocimiento académico, enfocado esencialmente hacia quienes tienen un perfil docente o de investigación. En adición a la intensidad horaria, similar a la de las maestrías más exigentes, debe realizarse una tesis de grado a profundidad, que puede tomar tres años en promedio, con aportes originales al campo del conocimiento en cuestión.</p> <p>Al tenor de la naturaleza del título de doctorado, quien ostentara los dos que demanda la tabla de gradación para la puntuación ideal, habría pasado más de 10 años después de la obtención de la licenciatura, dedicado la consecución de esos grados académicos. Ello sería sin duda una labor intelectual encomiable, pero restaría de tiempo y disponibilidad en la hoja de vida de esa persona, para el desarrollo de una práctica profesional que corresponda a la exigida para el cargo de fiscal general.</p>
--	---

	<p>La tabla de gradación no es explícita en reconocer las materias de derechos humanos y derecho constitucional como “afines” al derecho penal; y por ende no es clara en cuanto a la ponderación que un aspirante con ese tipo de estudios obtendría. Cabe destacar que ello cobra especial relevancia si se considera que el o la fiscal general puede constituirse en un garante de los derechos humanos, asegurándose que todas las medidas y actuaciones institucionales estén orientadas al respeto y garantía de los derechos de las personas agraviadas o víctimas de delitos, lo que implica un adecuado acceso a la justicia y la contribución a hacer efectivos el derecho a la verdad y a la reparación. Asimismo, debe asegurar que sus actuaciones sean respetuosas de los derechos de las personas imputadas, particularmente en cuanto a las garantías del debido proceso.</p>
	<p>La tabla de gradación presenta un desmedido énfasis en los méritos académicos, al asignárseles 30 de los 100 puntos de la tabla de gradación. Ello es palpable al notar que un técnico universitario, que no está al nivel de posgrado que demanda el perfil de idoneidad, tiene destinados 4 puntos dentro de la tabla de gradación; superior a muchos otros méritos mucho más pertinentes y relevantes.</p>
<p>Participación en eventos académicos</p>	<p>Se omitió indicar el número de participaciones y en qué período de tiempo debieron ocurrir para habilitar la asignación de puntos en este rubro. Se califica igual la impartición de conferencias como ponente que la participación en los eventos como asistente. Además, se califica igual la materia penal y ramas afines que otras ramas del derecho, cuando esto está diferenciado en los demás méritos.</p>
<p>Experiencia profesional en el ámbito del derecho</p>	<p>Para lograr la nota máxima en la experiencia profesional tiene que acreditarse experiencia en materia penal (25 puntos) experiencia en derecho constitucional o derechos humanos (8 puntos adicionales) y otras ramas del derecho (2 puntos), para un total de 35 puntos. Ello desnaturaliza el concepto de especialización; al requerir la experiencia en varias materias y no solo las relevantes para el cargo.</p>

	Se definieron 25 puntos como calificación máxima para la experiencia en materia penal, sin definir gradación por años de experiencia, trayectoria, ascensos o evaluación de desempeño satisfactoria.
Experiencia profesional en el ámbito de la administración	El perfil establece experiencia y conocimiento en administración privada o pública, preferentemente esta última. La máxima puntuación asignada de 10 puntos solo la tendrá quien tenga experiencia en la administración pública (7 puntos) y en la privada (3 puntos).
Coordinación con instituciones del sistema de justicia y otras	No se está evaluando el mérito reconocido en el perfil de idoneidad correspondiente a la coordinación interinstitucional. Ello obvia la necesidad de valorar si los postulantes reconocen la importancia de promover y mantener espacios de coordinación a distintos niveles con el Organismo Judicial, el Instituto de la Defensa Pública Penal, el Ministerio de Gobernación, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala; incluyendo la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia y la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, para asegurar la articulación de esfuerzos, tanto en relación con las políticas del sistema de justicia como a nivel operativo en los casos concretos.
Entrevista y prueba psicométrica	En lugar de considerarlas medios de verificación para evaluar los méritos de idoneidad, capacidad y honradez, se consideraron como elementos del perfil profesional. Más allá de un mero formalismo o tecnicismo en su clasificación, esto supone nocivas implicaciones metodológicas. Al no conceptualizarse como un mecanismo de evaluación, la entrevista y la prueba no necesariamente responden a un perfil de idoneidad por lo que las preguntas incluidas no permitirán evaluar a los aspirantes de manera integral.
Otros errores	No se señalaron los medios de verificación o mecanismos de evaluación para los méritos profesionales, académicos y de proyección humana descritos en el perfil de idoneidad.

	<p>No se hizo referencia alguna al plan de trabajo para vincularlo a los méritos o a la tabla de gradación, por lo que quería excluido de la puntuación.</p> <p>Elo impedirá valorar si los aspirantes son capaces de reflexionar sobre temas cruciales de la institución, tales como: la priorización de delitos en política de persecución penal; el fortalecimiento de modelo de persecución penal estratégica; la cobertura geográfica; el modelo de gestión; el fortalecimiento de los esquemas y programas de protección a testigos, colaboradores, víctimas y funcionarios; el fortalecimiento a la investigación criminal; la carrera fiscal; la coordinación interinstitucional; las políticas de inclusión y la política de transparencia e integridad.</p>
--	---

- **En suma**

La comisión de postulación debe enmendar la tabla de gradación aprobada y subsanar los errores señalados, a fin de que esta constituya un instrumento que permita valorar la idoneidad, capacidad y honradez de los aspirantes.