Transparencia e idoneidad en la elección del Procurador de los Derechos Humanos

El Movimiento Pro Justicia parte de la convicción de que, en un Estado constitucional de derecho, la interpretación jurídica más adecuada es la que considera al Procurador de los Derechos Humanos como auténtica autoridad estatal, a cual constitucionalmente se ordena la protección de los derechos humanos de las personas frente a las demás instituciones de gobierno.

Aceptando esta interpretación, no puede dejar de reconocerse que la independencia y autonomía del Procurador de los Derechos Humanos, en buena medida aseguradas por el mecanismo de su elección, resultan de fundamental importancia para hacer efectiva la tutela no jurisdiccional de los derechos.

Por ello, estima que el proceso para la elección del Procurador de los Derechos Humanos para el período 2012 – 2017 debe estar regido por los principios de transparencia, excelencia profesional, objetividad y publicidad, a fin de garantizar la independencia e imparcialidad de los titulares de ese tribunal.

Como fundamento de esta postura, a continuación se hará referencia al derecho que obliga a garantizar la independencia del Procurador de los Derechos Humanos, a través de un proceso de selección transparente y objetivo; y a cumplir con una serie de requisitos para su elección. Luego, se indicará por qué la naturaleza y perfil de la figura constitucional de ombudsman demanda también un procedimiento de designación que privilegie la excelencia profesional por sobre los intereses políticos o sectoriales. Finalmente, se esbozarán algunos lineamientos que debe seguir la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, para el resguardo de la transparencia y la búsqueda de la idoneidad.

El Estado de Guatemala tiene la obligación de garantizar la independencia del Procurador de los Derechos Humanos a través de un proceso de elección transparente y objetivo

La obligación jurídica del Estado de Guatemala, de garantizar la independencia del Procurador de los Derechos Humanos, mediante un procedimiento para su selección que sea abierto, transparente y objetivo, se establece a través de la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad sobre reconocida honorabilidad y los estándares internacionales en materia de derechos humanos sobre ombudsman e instituciones nacionales de derechos humanos.

Según el artículo 273 de la Constitución Política de la República, el Procurador de los

Derechos Humanos debe reunir las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que de conformidad con los artículos 207 y 216 de ese mismo cuerpo normativo, incluyen el ser de reconocida honorabilidad.

A lo largo de los procesos de elección de autoridades desarrollados al tenor de la Ley de Comisiones de Postulación, y como consecuencia de acciones constitucionales de amparo, la Corte de Constitucionalidad profirió varias resoluciones en las que definió su criterio sobre el abordaje del requisito constitucional de reconocida honorabilidad[1].

Según el Tribunal Constitucional, para tratar la reconocida honorabilidad de los aspirantes en una determinada elección, el pronunciamiento al respecto debe ser razonado en forma pública, razonada, individual y de viva voz, lo que obliga a crear un espacio para que los postuladores o nominadores argumenten qué información los motiva a inclinarse por reconocer la honorabilidad de los aspirantes, o para pronunciarse en forma negativa. Cabe señalar que en todas sus resoluciones atinentes al tema, la Corte de Constitucionalidad ha vinculado la determinación de la reconocida honorabilidad a la validez de las denuncias de impedimento presentadas por la ciudadanía.

En consecuencia, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, en primer término, para la configuración de la terna de candidatos al cargo de Procurador de los Derechos Humanos; y los diputados, al momento de la elección definitiva, están obligados a recibir denuncias de impedimento, analizar su contenido, evaluar las pruebas de descargo y determinar en forma pública la reconocida honorabilidad comprobada de los candidatos.

Los Principios de París[2] representan la principal fuente de estándares normativos, a nivel internacional, para las instituciones nacionales de derechos humanos, que para el caso guatemalteco, al tenor del artículo 273 de la Constitución Política de la República, se trata de la figura del Procurador de los Derechos Humanos.

Estos principios consisten en un conjunto de condiciones mínimas o estándares básicos que todas las instituciones nacionales deben de cubrir para poder desempeñar sus tareas de manera eficiente[3].

---

[1] Para una reseña al respecto, véase Leonardo Segura, Mónica (2011), Aplicación de la Ley de Comisiones de Postulación. Guatemala: Movimiento Pro Justicia, disponible en http://www.movimientoprojusticia.org.gt

[2] Aprobados por la Resolución 48/134 de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 1993. Para ver el texto completo en español, consúltese el sitio web http://www.nhri.net/pdf/ParisPrinciples.spanish.pdf.
Véase también la Declaración y el Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/24 (Parte I), cap. III), adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993, que reafirmó el rol importante y constructivo que juegan las instituciones nacionales de derechos humanos; la Resolución 63/169 de la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobada el 18 de diciembre de 2008 y la Resolución 64/161 de la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobada el 18 de diciembre de 2009, que se refieren al rol del Ombudsman, mediador y otras instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos.

[3] Véase Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt y Kristine Yigen (2000), National Human Rights Institutions: Articles and working papers (Instituciones nacionales de derechos humanos: Artículos y documentos de trabajo). Copenhagen, Dinamarca: The Danish Center for Human Rights (Traducción libre de la autora).

Además, marcan el inicio de la cooperación y estandarización de las instituciones nacionales de derechos humanos, en el plano internacional, y señalan la necesidad de crear estrechos vínculos entre las instituciones nacionales y diversos actores en el campo de derechos humanos, como son los organismos internacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos.

Bajo esta lógica, los Principios de París se concentran en tres ámbitos: i) la competencia y responsabilidades de las instituciones nacionales de derechos humanos; ii) su composición y las garantías de independencia y pluralidad que requieren para desempeñar sus tareas y iii) los métodos de operación y su relación con otros actores, como las organizaciones de la sociedad civil[4].

En relación con su composición y el grado de independencia y pluralidad, los Principios de París exigen algunas condiciones básicas. Estas se refieren a que los métodos de elección de los titulares de las instituciones nacionales garanticen la representación plural de todos los sectores sociales; que se les dote de una infraestructura adecuada y recursos económicos suficientes para realizar sus labores; que tengan autonomía de decisión y de acción en relación con el Poder Ejecutivo y que no estén sujetas a ningún control financiero que pueda afectar su funcionamiento.

Los Principios de París reconocen que el mecanismo de nombramiento representa una de las maneras más importantes de garantizar la independencia, la diversidad y la accesibilidad de las instituciones nacionales de derechos humanos[5]. Así, establecen que, con el objeto de asegurar su independencia e imparcialidad, las instituciones nacionales deben asegurar que, en su composición, estén "representadas la pluralidad de las fuerzas sociales activamente comprometidas con la promoción y protección de los derechos humanos". Esta exigencia se logra mediante la incorporación y presencia en la estructura de las instituciones de un amplio sector de la sociedad civil, que incluye: organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones de profesionistas, así como miembros de los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y representantes de las diversas corrientes filosóficas, religiosas e ideológicas.

En esencia, los Principios de París promueven la adopción de mecanismos abiertos y transparentes para la elección de los dirigentes de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Asimismo, propugnan que, para que la participación de la sociedad civil no se diluya o sea manipulada, es necesario que se establezca un procedimiento en el que las organizaciones tengan la oportunidad de manifestar las razones por las cuáles consideran que un aspirante

---

[4] Sobre este tema, véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e International Council on Human Rights (2005), Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Ginebra, Suiza: Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos.

[5] Amnistía Internacional (2001), National Human Rights Institutions: Amnesty International's recommendations for effective protection and promotion of human rights (Instituciones nacionales de derechos humanos: Recomendaciones de Amnistía Internacional para la efectiva protección y promoción de los derechos humanos) (Traducción libre de la autora).

es o no la persona indicada para asumir el cargo; y, a su vez, los miembros del Organismo Legislativo adquieran la obligación de hacer explícitas las razones en base a las cuáles eligieron a un candidato y desestimaron al resto.

El nombramiento del Procurador de los Derechos Humanos debe considerar la fuerza moral que requiere como fuente de su legitimidad

Al ser la protección de los derechos fundamentales la base de legitimidad de un Estado constitucional de derecho, se estima que su satisfacción exige acumular dispositivos de garantía complementarios y alternativos.

Así, además de la tradicional vía jurisdiccional de protección, existe la vía no jurisdiccional para garantizar, de manera ágil y menos formalista, el acatamiento a los límites establecidos por los derechos humanos[6]. Una expresión de esta vía, en el ordenamiento jurídico guatemalteco, la representa el Procurador de los Derechos Humanos.

En esa línea, la Corte de Constitucionalidad ha definido al ombudsman guatemalteco, indicando que "...el Procurador de los Derechos Humanos es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos que la Constitución reconoce... Dentro de las notas características que distinguen la figura del Procurador de los Derechos Humanos se encuentran, que es un cargo personal, de origen constitucional que ha sido instruido para la defensa de los derechos humanos y con facultades para supervisar la administración pública, siendo como tal un fiscalizador de ésta. Su objetivo es doble, asegurar un adecuado funcionamiento de la actividad administrativa y tutelar los derechos de las personas frente a la administración"[7].

Al tenor de esa definición, puede afirmarse que el Procurador de los Derechos Humanos está llamado a convertirse en un referente democrático capaz de mediar en conflictos sociales y de promover estándares democráticos[8]. Así, el Procurador de los Derechos Humanos puede conseguir ser una entidad más efectiva en la protección de derechos que los remedios judiciales disponibles.

El éxito en el desempeño de las facultades que le son encomendadas al Procurador de los Derechos Humanos, se basa en gran medida en sus características particulares, como no estar sujeto a formalismos ni mayores rigurosidades jurídicas para el tratamiento de los casos que por violación de derechos humanos le son presentados; por ser una entidad gratuita que atiende a cualquier persona que se crea vulnerada en sus derechos, y por haber sido establecido como una figura autónoma de otras instancias estatales[9].

---

[6] En similar sentido, véase Pérez Luño, Antonio (1998), Los derechos fundamentales. Madrid, España: Tecnos, página 101.

[7] Sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad el 3 de agosto de 1995, dentro del expediente número 669-94, que aparece en la Gaceta Jurisprudencial número 40, página 330.

[8] Para una consideración similar sobre los Ombudsman en América Latina, véase Santiesteban de Noriega, Jorge (2002). El Defensor del Pueblo en Iberoamérica. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A., página 23.

[9] En similar sentido, véase FIO e IIDH (2011), Informe de la Secretaría Técnica, período 2000-2001, noviembre 2000 - septiembre 2001.

Fundamentalmente, el cumplimiento de sus recomendaciones se deriva, pues, no de la coercitividad de estas, sino del prestigio y autonomía de su titular en cada una de sus acciones y posiciones y de la calidad de sus intervenciones. Su fortaleza radica en la profunda convicción de que un argumento jurídico y técnico debe tener como guía la defensa de la persona humana y su dignidad. El acatamiento de sus resoluciones depende de su fuerza ética frente a los órganos del Estado.

Así lo ha reconocido también la Corte de Constitucionalidad, al referir que "(...) sus declaraciones, a pesar de la fuerza política que deben poseer, no la tienen vinculatoria, pues son manifestaciones formales de opinión que tienen la autoridad que les otorga el prestigio de su emisor y la sabiduría y moderación de sus decisiones, particularmente cuando se refieren a aquellos derechos que por su carácter de fundamentales deben ser protegidos enérgicamente"[10].

Por ello, el ombudsman debe estar dotado de cualidades personales que lo distingan como una persona independiente e imparcial de cualquier poder, ya sea político, económico o de cualquier otro tipo.

Por ende, más allá de la observancia estricta de la mera legalidad, la labor encomendada a los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, y al resto de diputados, para elegir a quien representará al pueblo en la defensa de sus derechos, debe estar guiada también por una legalidad sustancial.

En este sentido, los parámetros en los que se encontraría el perfil del Procurador de los Derechos Humanos no deben ser cubiertos únicamente de manera formal, sino que deben establecerse y verificarse los méritos académicos, profesionales, éticos y de proyección humana que deba reunir el ombudsman guatemalteco. Para esto, se requiere el diseño e implementación de un proceso transparente y objetivo.

La implementación de la transparencia y la idoneidad en el proceso de elección del Procurador de los Derechos Humanos puede inspirarse en la Ley de Comisiones de Postulación

El Movimiento Pro Justicia efectúa un llamado a los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República para que el procedimiento de elección sea transparente y esté orientado a la búsqueda de la idoneidad.

Para ello, propone la adopción de los principios de transparencia, excelencia profesional, objetividad y publicidad, como están descritos en la Ley de Comisiones de Postulación, Decreto 19-2009 del Congreso de la República.

Asimismo, les alienta a que lleven a cabo una serie de pasos esenciales previo a la designación, basándose también en las normas desarrolladas en la referida ley. Entre estos, se incluye la aprobación de un perfil idóneo, con indicación de las calidades éticas,

[10] Sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad, el 26 de mayo de 1988, dentro del expediente 87-88, que aparece en la Gaceta Jurisprudencial número 8, página 184.

académicas, profesionales y de proyección humana que se espera reúna el Procurador de los Derechos Humanos.

A ello se suma el diseño de una tabla de gradación que pondere tales aspectos. El siguiente paso lo constituye la convocatoria pública, efectuada con una amplia difusión. Luego, deben verificarse los antecedentes de los aspirantes, a fin de corroborar la información que presenten. También debe someterse a los candidatos a una entrevista que responda a instrumentos técnicos, en la cual se evalúen sus capacidades. Finalmente, para garantizar la auditoría social, deben publicarse los nombres de los aspirantes, a fin de que puedan realizarse denuncias de impedimentos.

El Movimiento Pro Justicia demanda un proceso que asegure la elección de un Procurador de los Derechos Humanos idóneo

En conclusión, el Movimiento Pro Justicia cree que sólo un Procurador de los Derechos Humanos independiente e idóneo puede garantizar el desempeño de desempeñar las tareas de protección y promoción de los derechos humanos. Por ello, el proceso para su elección debe regirse por los principios de transparencia, publicidad, objetividad y búsqueda de ética y excelencia profesional.

•••••