

El Consejo del MP y el principio constitucional de supremacía jerárquica

Lizandro Acuña
Área Justicia y Seguridad Ciudadana

Resumen

El Ministerio Público es una institución autónoma que le compete la persecución penal. El Fiscal General es el responsable de su buen funcionamiento, y el Consejo del Ministerio Público es un órgano asesor del Fiscal General, con facultades para conocer procedimientos en materia disciplinaria. Este artículo aborda la violación al principio constitucional de jerarquía, considerando que la carta magna inviste al Fiscal General como jefe del Ministerio Público.

Palabras claves:

Ministerio Público, Consejo del Ministerio Público, Ley Orgánica del MP, Constitución Política de la República, principio de supremacía jerárquica.

Public Ministry's Council and the hierarchic supremacy constitutional principle.

Abstract

The Public Ministry is an autonomous institution in charge of criminal persecution. The General Attorney is responsible of its proper functioning and the Public Ministry's Council is an assistant organ of the general Attorney with competence to recognize disciplinary procedures. This article addresses the disruption to the constitutional principle of hierarchy, considering that the *Magna Carta* vests the General Attorney as chief of the Public Ministry.

Keywords

Public Ministry, Public Ministry's Council, Public Ministry's Fundamental Law, Political Constitution of the Republic, hierarchic supremacy principle.

Antes de entrar en materia, haré una síntesis de los preceptos jurídicos más relevantes que regulan al Ministerio Público (MP), como institución con funciones autónomas que promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública, que vela por el estricto cumplimiento de las leyes del país, promueve el cumplimiento de la justicia y actúa con objetividad, imparcialidad y apego al principio de legalidad.

El artículo 251 constitucional preceptúa en su segundo párrafo que *“el jefe del Ministerio Público será el Fiscal General de la República...”* Conforme el artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio Público este se organiza jerárquicamente siendo el Fiscal General de la República, el Jefe de la institución, ejerciendo las atribuciones que su ley le confiere.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece cuatro principios fundamentales que rigen al MP:¹

1. Gaceta 36, Expediente 662-94. Fecha de sentencia 14061995. Constitución Política de la República de Guatemala, con notas de jurisprudencia (2013-2014). Pág. 450.

1. Principio de Unidad
2. Principio de Autonomía Funcional
3. Principio de Legalidad
4. Principio de Jerarquía

Los cuatro principios rectores ejercen una función fundamental para que el Estado de Guatemala cumpla con garantizar a sus habitantes la protección, el bien común, la tutela de la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral del ser humano, como lo establecen los artículos 1 y 2 constitucionales.

Las funciones principales del MP son:

1. Investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales, según las facultades que le confieren la Constitución, las leyes de la República, y los Tratados y Convenios Internacionales.
2. Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley y asesorar a quien pretenda querrellarse por delitos de acción privada de conformidad con lo que establece el Código Procesal Penal.
3. Dirigir a la Policía y además cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos.
4. Preservar el Estado de derecho y el respeto a los

derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los tribunales de justicia.

Siendo el Estado el responsable de garantizar el cumplimiento de los principios y valores con mayor preponderancia inherente a la persona humana, crea los organismos e instituciones con la finalidad de delegar la aplicación y administración de la justicia, la persecución penal en los hechos constitutivos de delito, para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional y evitar el libre albedrío en su actuar.

De conformidad con el párrafo 2 del artículo 251 de nuestra Carta Magna, y del artículo 10 de la Ley Orgánica del MP, se instituye que el Jefe del MP es el Fiscal General de la República, a quien le compete el ejercicio de la acción penal pública. El artículo 5 de la ley citada establece que el responsable del buen funcionamiento del MP es el Fiscal General.

El artículo 9 del Decreto 40-94 del Congreso de la República establece la integración del MP de la siguiente manera:

- 1) El Fiscal General de la República
- 2) El Consejo del Ministerio Público



- 3) Los Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección
- 4) Los Agentes Fiscales
- 5) Los Auxiliares Fiscales

El Consejo del MP

De conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica del MP, el Consejo del MP está integrado por:

- 1) El Fiscal General de la República quien lo presidirá.
- 2) Tres fiscales electos en Asamblea General de fiscales, de entre los fiscales distritales, de sección y los agentes fiscales.
- 3) Tres miembros electos por el Organismo Legislativo, de entre los postulados a Fiscal General de la República.

En los artículos 2 y 3 la Ley Orgánica del MP se establece el procedimiento para elegir a los tres fiscales distritales, de sección o agentes fiscales del Consejo y los tres miembros electos por el Organismo Legislativo,² y entre las atribuciones que se le confieren están:³

2. "Artículo 19. Elección. El Congreso de la República, una vez nombrado el Fiscal General, elegirá a tres miembros, de entre los postulados a dicho cargo, para el período que corresponda al Fiscal General de la República.

- 1) Proponer al Fiscal General el nombramiento de los fiscales de distrito, fiscales de sección agentes fiscales y auxiliares fiscales, de acuerdo a la carrera del MP.
- 2) Ratificar, modificar o dejar sin efecto las instrucciones generales o especiales dictadas por el Fiscal General, cuando ellas fueren objetadas conforme el procedimiento previsto en esta ley, así como las demás establecidas conforme al régimen disciplinario, los traslados y sustituciones.
- 3) Acordar a propuesta del Fiscal General la división del territorio nacional, para la determinación de la sede de las fiscalías de distrito y el ámbito territorial que se le asigne, así como la creación o supresión de las secciones del MP.

La elección deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes de haberse nombrado el Fiscal General.

"Los fiscales del Consejo del Ministerio Público serán electos en asamblea general de fiscales, para un período de dos años, pudiendo ser reelectos.

"La elección deberá efectuarse, treinta días antes de concluido el período anterior. La Asamblea General de fiscales será convocada por el Fiscal General y se integra con los fiscales de distrito, fiscales de sección, agentes fiscales y auxiliares fiscales. Cada uno de ellos tendrá un voto.

"Cada uno de los miembros del Consejo, será electo por mayoría absoluta, y la votación será para cada candidato en particular."

3. Ley Orgánica del Ministerio Público, artículo 18. Atribuciones. http://www.oas.org/juridico/Mla/sp/gtm/sp_gtm-mla-leg-publico.pdf

- 4) Asesorar al Fiscal General de la República cuando él lo requiera.
- 5) Las demás establecidas por la ley.

Tras la elección en diciembre de 2010 de Claudia Paz y Paz como jefa del MP, por medio el Acuerdo Legislativo 18-2010⁴ se declaró electos como integrantes del Consejo del MP a Julio César Rivera Clavería, Edgar Enrique Lemus Orellana y Rony Elías López Jerez, pero la entidad asesora nunca se integró, por conflicto de intereses entre los abogados. El Congreso convocó de nuevo a la Comisión Postuladora en noviembre de 2012, la cual envió una nueva nómina de candidatos, integrada por Leopoldo Liu, Marco Antonio Cortez Sis, Héctor Monterroso, Abraham Méndez y Héctor López Sosa.⁵

Hasta el término del periodo de la Fiscal General Paz y Paz, en mayo de 2014, el Legislativo no convocó a otra sesión para elegir a los representantes del Consejo. La

4. Con fundamento en el artículo 19 párrafo tercero de la Ley Orgánica del MP y lo que reza el artículo 28 literal a) del reglamento del Consejo del MP, que en el plazo de 30 días de la designación por el Presidente de la República del Fiscal General y Jefe del MP el legislativo debe elegir a los tres profesionales para integrar el Consejo del MP.

5. <http://elperiodico.com.gt/es/20140328/pais/244987/> el Periódico 28-03-2014.

no integración del Consejo impidió que la Fiscal General decidiera sobre aproximadamente 300 casos disciplinarios, cuyas consecuencia pudo haber sido separar a trabajadores de sus cargos por supuestas acciones constitutivas de faltas o delito.⁶ En varias ocasiones Paz y Paz asistió al Congreso gestionando la elección de miembros del Consejo, sin resultado. Fue hasta la elección de la nueva Fiscal General, Thelma Aldana que los congresistas realizaron dicha elección.⁷

Rescatar el principio de supremacía jerárquica

Con lo argumentado, es claro que la Carta Magna y la Ley Orgánica invisten al Fiscal General de competencia legal para conocer y decidir los procedimientos disciplinarios. Si

6. Una de las funciones del Consejo es conocer el recurso de apelación en procesos administrativos del personal de la institución, interpuestos en los casos de destituciones emitidos por el Fiscal General en casos de faltas y delitos. La no integración del Consejo impidió dilucidar la situación administrativa o jurídica de los sancionados y que continuaran recibiendo sueldos y salarios.

7. Acuerdo Legislativo 18-2014 emitido el 10 de junio de 2014 que declarara electos como integrantes del Consejo del MP a Julio Cesar Rivera Clavería, Edgar Enrique Lemus Orellana y Rony Elías López Jerez.



el Consejo ejerce la funciones de órgano asesor del Fiscal General, no debiera incurrir en que las decisiones del Fiscal General como Jefe del Ministerio Público figura reconocida constitucionalmente, puedan revocarse por el Consejo “dado que tal conducta vulnera el principio de supremacía jerárquica, desnaturalizando la estructura del Ministerio Público y contrariando efectivamente la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 251.”⁸

Marcos Francisco del Rosario Rodríguez en su tesis doctoral La supremacía Constitucional: Naturaleza y alcances, establece que “cualquier norma jurídica que no cumpla con las formalidades previstas a nivel constitucional para su creación será considerada como inválida.”⁹

Justamente es lo que rezan el primer párrafo del Artículo 175¹⁰ constitucional y los artículos 4¹¹ y 9¹² segundo párrafo de la ley del Organismo Legislativo.

Actualmente se encuentran en el Congreso de la República tres iniciativas y un decreto que pretenden reformas al Decreto 40-94 Ley Orgánica del MP;¹³ sin embargo, las propuestas aborda la cuestión de restablecer el principio de supremacía jerárquica, aunque la Iniciativa 4095 desarrolla otra línea de argumentación al sugerir eliminar la frase “...así como las demás establecidas conforme el régimen disciplinario, los traslados o sustituciones...” del artículo 18 de dicha ley.

8. Artículo 251.- (Reformado) Ministerio Público. “...El jefe del Ministerio Público será el Fiscal General y le corresponde el ejercicio de la acción penal pública.” “Gaceta 99. Expediente 2523-2010. Fecha de sentencia: 01-02-2011”. Constitución Política de la República de Guatemala con notas de Jurisprudencia (2013-2014). Pág. 451.

9. Marcos, F. (2011). La Supremacía Constitucional. Chía Colombia: Pág. 104 localizada en <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1950/2495>.

10. Artículo 175. Jerarquía constitucional. Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure.

11. Artículo 4. Actos nulos. (Reformado por el artículo 1 del Decreto Ley 64-90). Los actos contrarios a las normas imperativas y a las prohibitivas expresas, son nulos de pleno derecho...

12. Artículo 9. Supremacía de la Constitución y jerarquía normativa. (Reformado por el artículo 2 del Decreto Ley 11-93). Las leyes o tratados prevalecen sobre los reglamentos. carecen validez las disposiciones que contradigan una norma de jerarquía superior.

13. El Decreto 135-97 del Congreso de la República; la Iniciativa 3671, presentada por Cesar Emilio Fajardo Morales y Carlos Alberto Godoy Florián; la Iniciativa 3949, presentada por José Roberto Alejos Cámbara, que dispone reformar los decretos 17-73, Código Penal y 40-94, Ley Orgánica del MP; Iniciativa 4095, ponentes: José Roberto Alejos Cámbara, Mauro Estada Mansilla y Christian Jacques Bussinot Nuila.



Algunos comentaristas, como Acisclo Valladares,¹⁴ han señalado que las funciones del Consejo son inconstitucionales y lo que queda es la acción de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del MP.

Una alternativa de tratamiento a la controversia sería resolver la calidad del órgano que conoce de las impugnaciones de las sanciones disciplinarias. Se reconocería la problemática de las destituciones que no se han hecho efectivas, preservaría el Consejo para las funciones estrictamente asesoras y mantendría el derecho del trabajador de recurrir las decisiones en el marco del ordenamiento jurídico vigente.

En conclusión, la ley orgánica del MP presenta una contradicción al principio de Jerarquía Constitucional, en lo relativo a la función del Consejo del MP de conocer el recurso de apelación en materia disciplinaria, por eso es necesario analizarla y adecuarla al cumplimiento de la norma constitucional.

14. <http://elperiodico.com.gt/es/20140520/opinion/247704/> las cosas claras. (El Periódico 30/05/2014)

Referencias Bibliográficas

Leyes

- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución política de la República de Guatemala, con notas jurisprudencia de Héctor Hugo Pérez Aguilera, (2013-2014).
- Congreso de la República de Guatemala. Acuerdo Legislativo 18-2014, Palacio del Organismo Legislativo (10-06-2014).
- Congreso de la República de Guatemala. Ley de Acceso a la información Pública, Decreto 57-2008.
- Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto 40-94, 1994.
- Ministerios Público. Instructivo de Elecciones número 01-2014. Guatemala (07-01-2014).

Sitio web

- Del Rosario Rodríguez, M. F. (22 de junio de 2011). Universidad de la Sabana. Obtenido de <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1950/2495>.
- Organización y Funciones del Ministerio Público. (2013). Ministerio Público, Guatemala: M.E. Editores, S.L. obtenida de <http://www.mp.gob.gt/wp-content/uploads/2010/08/Organizaci%C3%B3n-y-Funciones-del-MP-Actualizado-12-06-2013.pdf>
- Valladares Molina, A. (20 de mayo de 2014). El Periódico. Obtenido de <http://elperiodico.com.gt/es/20140520/opinion/247704/>

