ThinkTank Initiative Iniciativa ThinkTank

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Konrad Adenauer Stiftung

Tribunales especializados en materia de amparo

Una propuesta de implementación

ThinkTank Initiative

Iniciativa ThinkTank

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Konrad Adenauer Stiftung

Tribunales especializados en materia de amparo

Una propuesta de implementación

Carrera Campos, Juan Carlos
TRIBUNALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE AMPARO: Una propuesta de implementación
Guatemala, ASIES 2015

-1. ORGANISMO JUDICIAL.- 2. AMPARO.- 3. PROCESOS JUDICIALES.- 4. -ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. - 5. TRIBUNALES ESPECIALIZADOS.- 6. AMPAROS ADMINISTRATIVOS Y AMPAROS JUDICIALES.- 7. ESTADÍSTICAS JUDICIALES.- 8.CREACIÓN DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESPECIALIZADOS.- 9. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- 10. GUATEMALA.

ThinkTank Iniciativa Iniciativa ThinkTank

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Konrad Adenauer Stiftung

Equipo de investigación
Departamento de Análisis Jurídico

Coordinadora
Lorena Escobar Noriega

Investigadores
Adolfo Alarcón Duque
Juan Carlos Carrera Campos
Carlos Escobar Armas
Carlos René Vega

Asistente de investigación
Marijose Vilá

Revisión de estilo
Ana María de León de Specher

Editor
Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2015
10a. Calle 7-48, Zona 9, Apdo. Postal 1005-A
PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Diseño y diagramación
Alejandra Taracena

Dirección
Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuesterman
Carlos Escobar Armas
2015 ASIES

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

Contenido

Introducción 1

LA PROPUESTA: CREACIÓN DE TRIBUNALES ESPECIALIZADOS 3

1. Conveniencia y utilidad de crear órganos jurisdiccionales especializados 3

    1.1 Carga de trabajo 4

    1.2 Amparos judiciales y Amparos administrativos con sentencia 4

2. Viabilidad de los tribunales especializados 11

    2.1. Viabilidad jurídica 12

    2.2 Viabilidad política y social 13

    2.3 Viabilidad administrativa y económica 14

RETOS Y OPORTUNIDADES 22

BIBLIOGRAFÍA 22

Siglas

ASIES	Asociación de Investiagación y Estudios Sociales
CC	Corte de Constitucionalidad
CENADOJ	Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial
CSJ	Corte Suprema de Justicia
OJ	Organismo Judicial
CIT	Centro de Información y Telecomunicaciones
SGT	Sistema de Gestión de Tribunales

Introducción

El efecto dilatorio del amparo judicial, estudiado ampliamente por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), resulta una de las motivaciones principales que sustentan la presentación de la propuesta de crear juzgados especializados en materia de amparo. Como lo indica el estudio *"Retos para reducir el efecto dilatorio del amparo judicial"* (ASIES, 2011), cuando se hace referencia a la desnaturalización del amparo:

> En el amparo pedido como consecuencia de una amenaza a derechos civiles, como en el solicitado por violación ejecutada de derechos fundamentales, la suspensión provisional del acto reclamado juega un papel de primerísima importancia, que pretende asegurar el derecho lesionado, impidiendo la continuación del trámite del asunto en el que se produjo el acto reclamado, hasta en tanto no sea revocado. Esta singular circunstancia tutelar, desde luego, puede ser maliciosamente utilizada con otros propósitos, por supuesto totalmente ajenos al amparo, como puede ser impedir el avance normal del proceso judicial.
>
> Cuando en efecto se otorga el amparo provisional, lo único que puede esperarse es que el proceso judicial detenga su marcha, hasta en tanto no se revoque el amparo concedido y, sobre este efecto del amparo no hay mucho más que decir —artículo 49 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad—, pero el escenario cambia totalmente cuando el amparo provisional no se concede y, no obstante, el proceso judicial también se detiene. Este singular proceder no tiene soporte normativo; es más bien una cuestión de hecho, que se explica porque la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad prevé que el tribunal de amparo puede pedir los antecedentes del asunto —expediente original— o informe circunstanciado del mismo —artículo 33 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad—. Si se remiten los antecedentes, cae de su peso que el tribunal de la jurisdicción ordinaria se ve materialmente impedido de continuar con el trámite del asunto. Se sabe que en la práctica forense algunos litigantes, deseosos de agilizar el proceso, piden copia certificada del expediente en el tribunal de amparo, para que este tribunal diligencie el amparo con la copia certificada, y remita el original a la autoridad que conoce el asunto principal, para que continúe el proceso. Pese a ese esfuerzo y a la prevención contenida en la Ley del Organismo Judicial, que hace responsables a los jueces por la tardanza en la tramitación de los procesos, los jueces se muestran reticentes a aceptar el impulso del proceso, sostienen que puede ocurrir que todo o parte de lo que se avance en esas circunstancias puede resultar inútil o nulo, si el amparo se otorga en sentencia y la misma queda firme. Enviar informe circunstanciado al tribunal de amparo, en lugar del expediente original, puede hacer pensar que permitiría darle impulso nuevamente al proceso, pero, lastimosamente, eso puede no ocurrir, pues con uno u otro medio, el juez podría experimentar la misma resistencia de continuar tramitando el proceso principal frente a la incertidumbre de un amparo todavía no resuelto en definitiva. Este es un tema de vacío legal, que no puede ser resuelto por vía integradora, haciendo uso de la analogía; es una situación que requiere solución normativa no necesariamente legislativa, quizá haciendo uso de la facultad reglamentaria concedida a la Corte de Constitucionalidad —artículo 165 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad—.
>
> En tanto se conserve inalterable esta última situación, los efectos suspensivos del amparo seguirán provocando, por sí solos, demora en la tramitación de los procesos judiciales, sin ni siquiera requerir que medie malicia de parte interesada, y pese a que la Corte de Constitucionalidad ha expresado que el amparo no tiene efectos suspensivos per se; esto es, que si no se concede el amparo provisional, se asume que el asunto principal debe continuar su curso normal. La normativa que parece ser necesaria debe señalar, expresamente, la obligación de los jueces de la jurisdicción ordinaria de continuar el trámite de los asuntos sujetos a su conocimiento, dentro de

> los cuales se produjo el acto reclamado que se ventila por vía de amparo, salvo que circunstancias calificadas lo impidan, como las previstas en la norma contenida en el artículo 28 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que deben individualizar y justificar en el auto que deberán dictar ordenando la suspensión del trámite del proceso por el que se conoce el asunto principal.
>
> No se pierda de vista que los procesos judiciales cuya tramitación se demora, en espera de lo que resuelva el tribunal de amparo, se ven afectados por un factor del que poco se comenta: el atraso de los propios tribunales de amparo. Sirva de ejemplo, como casos emblemáticos los amparos tramitados mediante los expedientes siguientes: No. 1041-2009-767, tramitado ante el Juez Cuarto de Primera Instancia Civil, constituido en Tribunal de Amparo, que experimentó una demora en dictar sentencia de más de año y medio, con el criterio, civilista, de que la parte interesada debe pedir el fallo, ignorando que, en materia de amparo, este debe impulsarse de oficio —artículo 7º de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad—; y, expediente No. 715-2011, tramitado, en apelación, ante la Corte de Constitucionalidad, cuya vista fue evacuada el 24 de marzo de 2011, habiendo trascurrido sobradamente los cinco días a que se refiere la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad —artículo 66—, plazo dentro del cual debe pronunciarse el fallo, proceso en el que se fechó la sentencia el 27 de julio de 2011 y se notificó el 3 de agosto del mismo año (ASIES, 2011, pp. 70-73).

Por eso en el estudio citado se propone dentro de sus conclusiones y recomendaciones que la Corte Suprema de Justicia acuerde la creación de juzgados especializados en materia de amparo como una forma de mejorar la realidad actual relacionada con el trámite de la resolución de un amparo judicial y como una de otras acciones necesarias para el acceso a la justicia de forma pronta y cumplida.

En esta publicación se hace referencia a que:

> Una manera de mejorar y agilizar los procesos por los que se tramita el amparo, es promover que la Corte Suprema de Justicia acuerde la creación de Juzgados Constitucionales de Primer Grado, en atención a un simple criterio de especialidad, cuyos titulares pueden nombrarse a propuesta de la Corte de Constitucionalidad, que estarán a cargo de todo amparo, excepto los que conoce la Corte de Constitucionalidad en única instancia. Mediante este sencillo proceder, los jueces de la jurisdicción ordinaria dejarían de soportar la carga laboral que comporta el conocimiento del amparo, además de beneficiar a los postulantes, cuyas denuncias ya no serían atendidas por jueces con «criterios civilistas» o «criterios formalistas o rigoristas», sino por jueces especializados en justicia constitucional, todo lo cual podría redundar en la gestión pronta y cumplida que se espera del amparo, y en el otorgamiento de protección constitucional, mediante la suspensión del acto reclamado, en los casos que así lo requieran, gracias a un más calificado juicio calificador acerca de su procedencia, conjunto de beneficios que permitiría cumplir con la obligación de la tutela efectiva de los derechos fundamentales —artículos 1 y 2 constitucionales y 2º de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.
>
> Para que los efectos suspensivos del amparo no afecten, en general, los procesos principales, debe promoverse normativa que puede dictar la Corte de Constitucionalidad, en uso de su facultad reglamentaria —artículo 165 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad—, que prescriba la obligación de los jueces de la jurisdicción ordinaria de continuar el trámite de los asuntos sujetos a su conocimiento, salvo si se hubiera concedido la suspensión provisional del acto reclamado o que circunstancias calificadas impidan seguir adelante con el trámite del proceso común, como las que prevé la norma contenida en el artículo 28 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, situaciones que el juez de la jurisdicción ordinaria debe individualizar y justificar en el auto que deberá dictar ordenando la suspensión del trámite del proceso por el que se conoce el asunto principal (ASIES,2011,pp.78, 79).

Con estos antecedentes surge una propuesta de implementación de órganos jurisdiccionales especializados en amparo, que es resultado del trabajo

de equipo conjunto entre varias dependencias del Organismo Judicial y ASIES[1] al valorar la conveniencia y utilidad de creación de tribunales especializados en la materia, así como su viabilidad jurídica, política, social, administrativa y económica.

[1] Los integrantes de la mesa enviaron, el 18 de septiembre de 2013, un oficio al Presidente del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, en el cual adjuntaron un "Informe para la creación de juzgados pluripersonales especializados en materia de amparo" como resultado del trabajo realizado por dicha mesa.

La Propuesta: Creación de Tribunales Especializados

Derivado de la propuesta de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) presentada tanto a la Corte de Constitucionalidad como a la Corte Suprema de Justicia en el año 2013 sobre la creación de órganos jurisdiccionales en materia de amparo se formó un equipo de trabajo con el objetivo de realizar un análisis conjunto de la viabilidad para su implementación. Este grupo se conformó con delegados de la Secretaría de Fortalecimiento Judicial, del Centro de Informática y Telecomunicación (CIT), de la Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional, del Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ) e investigadores de ASIES.

La propuesta consiste en la creación de órganos jurisdiccionales especializados de amparo dentro de la estructura del Organismo Judicial, que conozcan amparos en materia judicial y administrativa. En sentido amplio, los amparos judiciales se refieren a aquellas acciones de amparo interpuestas por alguna de las partes litigantes dentro de un proceso judicial contra la resolución o acto dictado por un juez. Por otro lado, los amparos administrativos son aquellas acciones constitucionales de amparo promovidas por un particular en contra de actos emitidos por una autoridad, ente o funcionario público fuera de un proceso judicial.

1. Conveniencia y utilidad de crear órganos jurisdiccionales especializados

Sobre la carga de trabajo y porcentaje de resolución de los juzgados de primera instancia y las salas de la Corte de Apelaciones, se analizó información pertinente[2] para determinar la proporción de casos de amparo (judicial y administrativo), que actualmente conocen y resuelven los tribunales de justicia. Esta fundamenta la conveniencia de crear órganos jurisdiccionales especializados.

- Carga de trabajo[3]

Conocer la información cuantitativa[4] de la carga de trabajo en materia de amparo es importante para valorar la conveniencia y utilidad de crear órganos jurisdiccionales especiales que se ocupen de esta materia y resuelvan en el menor tiempo posible y con la mejor eficiencia y eficacia los procesos que se les presenten.

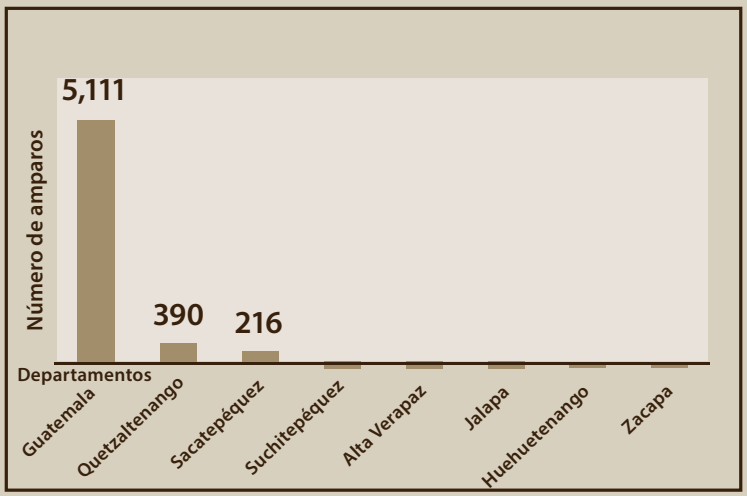
De los datos contenidos en las figuras 1, 2, 3, 4 y 5 se observa que la jurisdicción extraordinaria se refiere principalmente a los amparos administrativos, tanto en aquellos casos en los que los amparos ingresados son un número mayor de 100 casos (Figura 1) y los menores de esa cantidad (Figura 2). Los tres departamentos con mayor número de casos ingresados en el período consultado son Guatemala, Quetzaltenango y Sacatepéquez y los departamentos con menor número son Baja Verapaz, Sololá y El Progreso.

[2] La información se recolectó durante el año 2013

[3] Con el objeto de analizar la carga de trabajo y porcentaje de resolución de los juzgados de primera instancia y las salas de la Corte de Apelaciones se organizó la información: a) por periodo de tiempo total (enero 2010 a marzo 2013); b) por departamentos de la república (22 departamentos); c) por materia o ramo jurisdiccional atendiendo a la competencia por materia de los órganos jurisdiccionales.

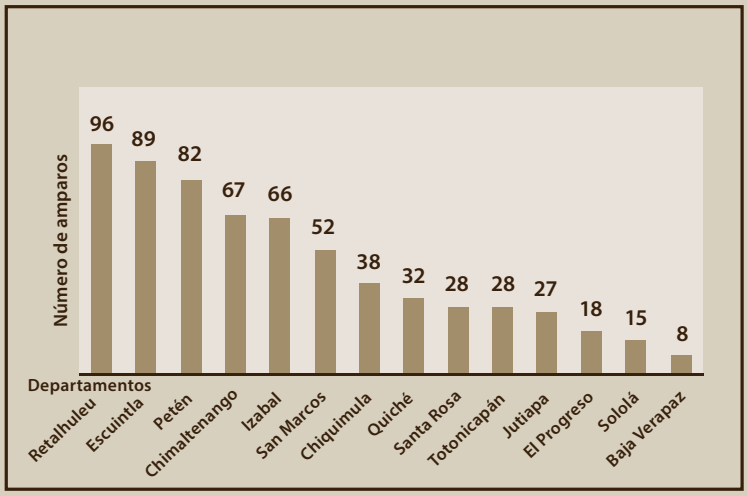
[4] La información estadística proviene del Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) del Organismo Judicial obtenida directamente del Sistema de Gestión de Tribunales (SGT). La administración del SGT fue entregada al CIT en septiembre de 2007 y en abril de 2013 se encontraba disponible para 258 órganos jurisdiccionales de la República, los cuales tenían implementado el SGT a esa fecha. La información pertenece a los 258 órganos jurisdiccionales que se encontraban con el sistema en el momento de la emisión de la información, por lo que los casos de la jurisdicción ordinaria corresponden a juzgados de primera instancia y salas de la Corte de Apelaciones de un máximo de 16 departamentos; en tanto que los de la jurisdicción extraordinaria a 22 departamentos de la República.

Figura 1 / Amparos administrativos ingresados en juzgados de primera instancia y salas de la Corte de Apelaciones por departamento, período 2010-2013



Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales, hasta marzo 2013.

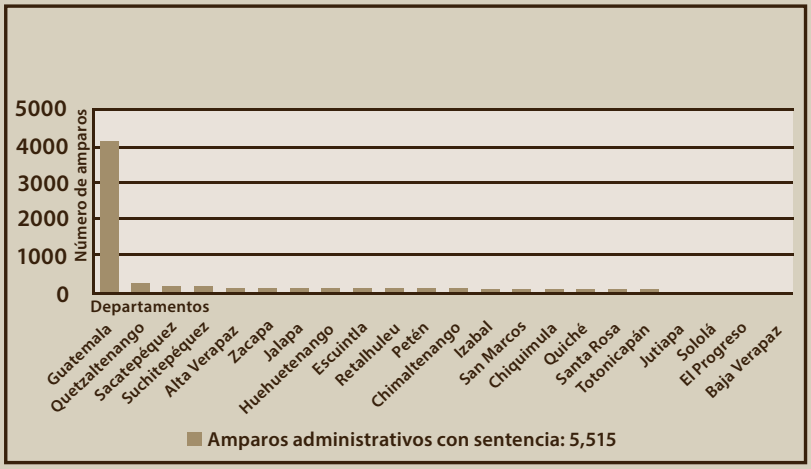
Figura 2 / Amparos administrativos ingresados por departamento en juzgados de primera instancia y salas de la Corte de Apelaciones, período 2010-2013



Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales, hasta marzo 2013.

Se produce una coincidencia en cuanto a que el número mayor de sentencias ocurre en los tres departamentos mencionados en el mismo orden, así como que el número menor de sentencias se dicta en los mismos departamentos, sin embargo en orden distinto: Baja Verapaz, El Progreso y Sololá (Figura 3).

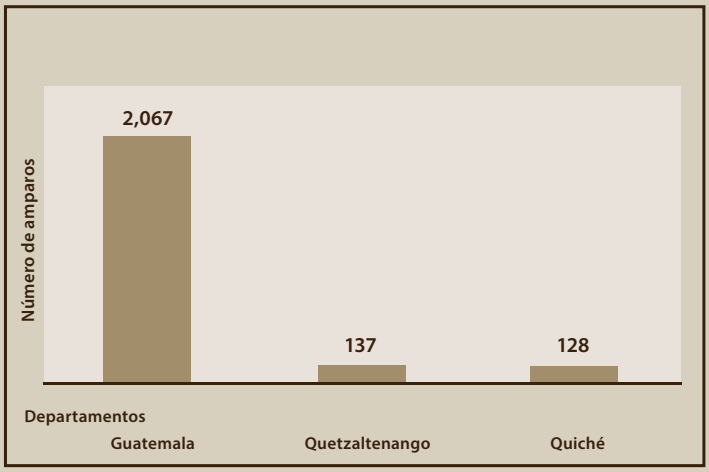
Figura 3 / Amparos administrativos con sentencia en juzgados de primera instancia y salas de la Corte de Apelaciones por departamento, período 2010-2013.



Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales hasta marzo 2013.

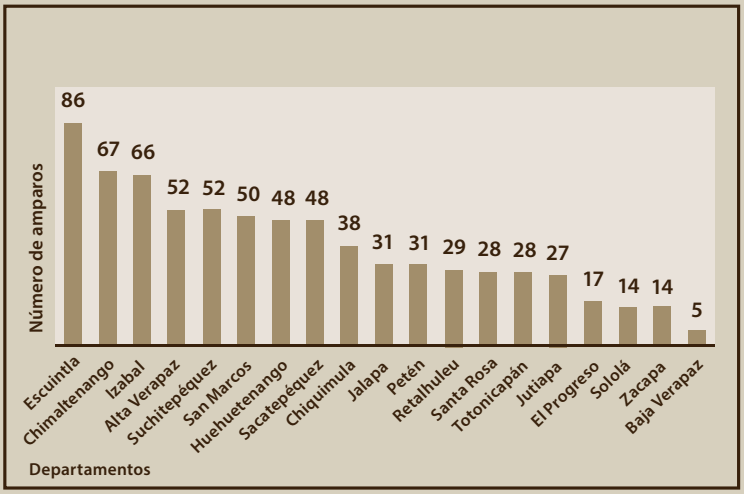
Respecto a los amparos judiciales las acciones ingresadas se presentan en las Figuras 4 y 5; estas muestran a los departamentos de Guatemala, Quetzaltenango y Quiché con el mayor número de casos y con el menor número de casos presentados a Baja Verapaz, Zacapa y Sololá.

Figura 4 / Amparos judiciales ingresados en juzgados de primera instancia y salas de la Corte de Apelaciones por departamento con más de 100 casos ingresados, período 2010-2013.



Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales hasta marzo 2013.

Figura 5 / Amparos judiciales ingresados en juzgados de primera instancia y salas de la Corte de Apelaciones por departamento con menos de 100 casos ingresados, período 2010-2013.



Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales hasta marzo 2013.

En la Figura 6 aparecen las cifras para los amparos judiciales con sentencia. Los departamentos con mayor número de casos con sentencia son Guatemala, Quiché y Quetzaltenango mientras que los departamentos con menos número de sentencias en esta materia son Baja Verapaz, Zacapa y El Progreso.

Figura 6 / Amparos judiciales con sentencia en juzgados de primera instancia y salas de la Corte de Apelaciones por departamento, período 2010-2013.

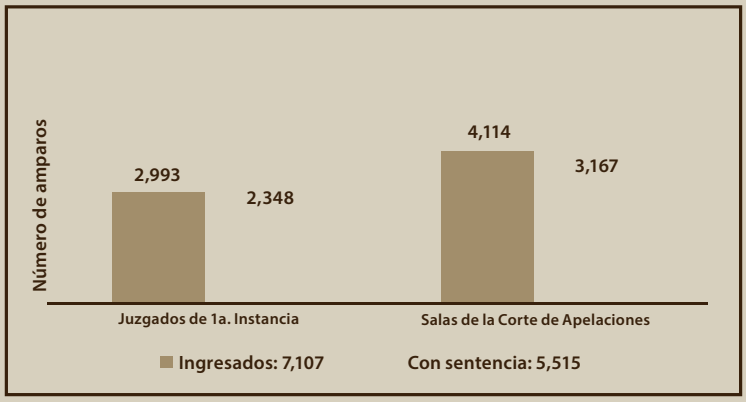
Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales, hasta marzo 2013.

Del análisis realizado por la Secretaría de Fortalecimiento Judicial del Organismo Judicial en conjunto con el equipo de ASIES se ha determinado que en el caso de los amparos judiciales planteados en contra de los jueces de paz y de primera instancia se sugiere que estos sean conocidos y resueltos por un juzgado pluripersonal[5] especializado en materia de amparo y no por las Salas de la Corte de Apelaciones o los jueces de primera instancia que conocen actualmente de los amparos interpuestos en contra de los jueces de cualquier fuero o ramo de primera instancia o los jueces menores, respectivamente.

- Amparos judiciales y Amparos administrativos con sentencia

La información estadística recabada en el marco de la mesa de trabajo conjunto, muestra la diferencia entre amparos judiciales y amparos administrativos ingresados. Sobre este particular, en las Figuras 7 y 8 se observa la carga de trabajo de los juzgados de primera instancia y de las Salas de las Cortes de Apelaciones en materia de amparos judiciales y administrativos, lo que demuestra que los tribunales de justicia conocieron principalmente amparos administrativos durante el período de enero de 2010 a marzo de 2013; la cantidad de estos duplica el número de amparos judiciales.

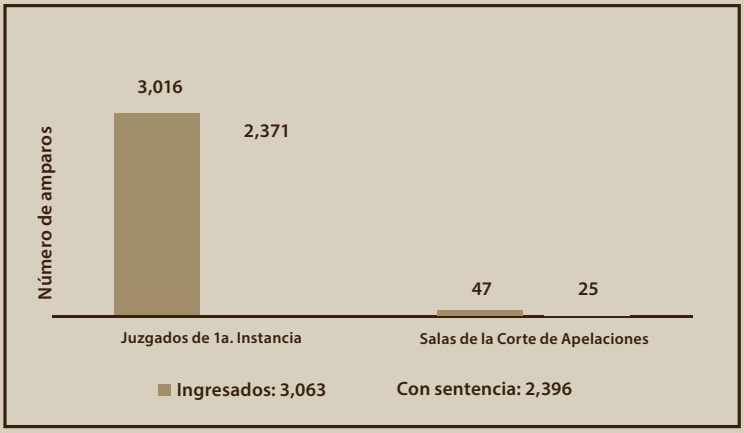
Figura 7 / Amparos administrativos ingresados y con sentencia en Juzgados de primera instancia y sala de la Corte de Apelaciones por órgano jurisdiccional período 2010-2013



Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales, hasta marzo 2013.

[5] Juzgado pluripersonal: es un forma de organización administrativa de un tribunal de justicia que se caracteriza por estar integrada por dos o más jueces para la gestión del despacho judicial con el objetivo de agilizar la tramitación de los procesos a su cargo. Es importante notar que la judicatura es única sin embargo está compuesta por varios jueces que se alternan en sus funciones.

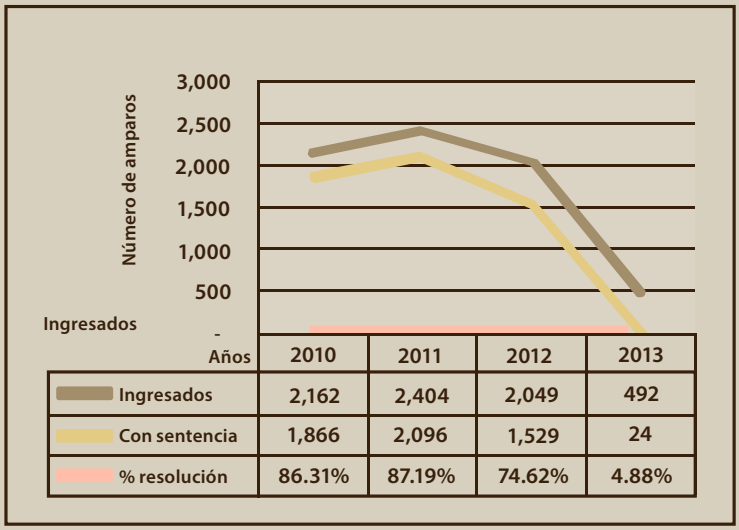
Figura 8. Amparos judiciales ingresados y con sentencia en Juzgados de Primera Instancia y Salas de la Corte de Apelaciones por órgano jurisdiccional, período 2010-2013



Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales, hasta marzo 2013.

Con relación a los porcentajes de resolución de los amparos presentados, las Figuras 9 y 10 muestran que el nivel de resolución en el período referido ha sido entre el 75% y el 85% aproximadamente, tanto para amparos judiciales como para amparos administrativos. Notándose de igual manera una carga de trabajo principalmente en materia de amparos administrativos.

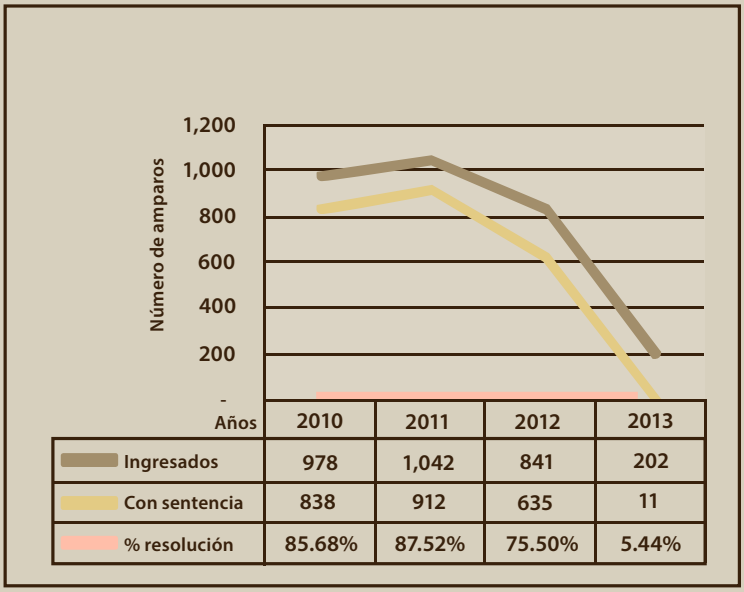
Figura 9. Amparos administrativos ingresados y con sentencia en Juzgados de primera instancia y sala de la Corte de Apelaciones por año, período 2010-2013



	2010	2011	2012	2013
Ingresados	2,162	2,404	2,049	492
Con sentencia	1,866	2,096	1,529	24
% resolución	86.31%	87.19%	74.62%	4.88%

Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales, hasta marzo 2013

Figura 10. Amparos judiciales ingresados por año y con sentencia en Juzgados de Primera Instancia y Salas de la Corte de Apelaciones, período 2010-2013



Años	2010	2011	2012	2013
Ingresados	978	1,042	841	202
Con sentencia	838	912	635	11
% resolución	85.68%	87.52%	75.50%	5.44%

Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales, hasta marzo 2013.

Los datos presentados, llevan a una reflexión sobre la pertinencia de una propuesta que incluya la creación de órganos jurisdiccionales con competencia para conocer tanto amparos judiciales como administrativos.

Partiendo de la muestra estadística analizada, se evidencia que la carga de trabajo relacionada con la presentación de amparos administrativos en el último trienio casi duplicó la cantidad de amparos judiciales presentados, particularmente en el departamento de Guatemala, de allí que pueda afirmarse la pertinencia y necesidad de incluir el ámbito de los amparos administrativos en la implementación de la propuesta de un órgano específico que tenga la competencia para conocer de estas acciones.

Las siguientes tablas muestran la carga de trabajo que representó la resolución por jurisdicción extraordinaria, amparos judiciales y administrativos, durante el período de 2010 a 2013 para los Juzgados de Primera Instancia y Salas de Corte de Apelaciones de los departamentos del país incluidos en las estadísticas.

Tabla 1 / Carga de trabajo y porcentaje de resolución por jurisdicción extraordinaria de amparos administrativos y judiciales ingresados y con sentencia en juzgados de primera instancia y salas de la Corte de Apelaciones en el año 2010

Departamento	Amparos administrativos ingresados	Amparos administrativos con sentencia	% de resolución	Amparos judiciales ingresados	Amparos judiciales con sentencia	% de resolución
Quetzaltenango	119	96	**80.67**	35	28	**80.00**
Guatemala	1,531	1,331	**86.94**	635	554	**87.24**
Escuintla	22	18	**81.82**	21	17	**80.95**
Retalhuleu	29	20	**68.97**	8	5	**62.50**
San Marcos	22	18	**81.82**	21	17	**80.95**
Chiquimula	26	21	**80.77**	26	21	**80.77**
Huehuetengango	12	8	**66.67**	4	3	**75.00**
Totonicapán	13	11	**84.62**	13	11	**84.62**
Sacatepéquez	65	57	**87.69**	13	10	**76.92**
Jalapa	35	30	**85.71**	7	5	**71.43**
TOTAL	**1,874**	**1,610**		**783**	**671**	

Nota. Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales.

Tabla 2 / Carga de trabajo y porcentaje de resolución por jurisdicción extraordinaria de amparos administrativos y judiciales ingresados y con sentencia en juzgados de primera instancia y salas de la Corte de Apelaciones en el año 2011.

Departamento	Amparos administrativos ingresados	Amparos administrativos con sentencia	% de resolución	Amparos judiciales ingresados	Amparos judiciales con sentencia	% de resolución
Quetzaltenango	119	98	**82.35**	44	35	**79.55**
Guatemala	1,759	1,574	**89.48**	728	656	**90.11**
Escuintla	36	28	**77.78**	35	27	**77.14**
Retalhuleu	49	36	**73.47**	19	14	**73.68**
San Marcos	5	4	**80.00**	5	4	**80.00**
Chiquimula	19	17	**89.47**	18	16	**88.89**
Huehuetengango	43	29	**67.44**	14	8	**57.14**
Totonicapán	12	10	**83.33**	12	10	**83.33**
Sacatepéquez	71	64	**90.14**	15	14	**93.33**
Jalapa	49	39	**79.59**	13	10	**76.92**
TOTAL	**2,162**	**1,899**		**903**	**794**	

Nota. Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales.

Tabla 3 / Carga de trabajo y porcentaje de resolución por jurisdicción extraordinaria de amparos administrativos y judiciales ingresados y con sentencia en juzgados de primera instancia y salas de la Corte de Apelaciones en el año 2012

Departamento	Amparos administrativos ingresados	Amparos administrativos con sentencia	% de resolución	Amparos judiciales ingresados	Amparos judiciales con sentencia	% de resolución
Alta Verapaz	43	38	**88.37**	12	10	**83.33**
Chiquimula	4	3	**75.00**	4	3	**75.00**
El Progreso	7	5	**71.43**	7	6	**85.71**
Escuintla	28	23	**82.14**	27	23	**85.19**
Guatemala	1,471	1,146	**77.91**	568	453	**79.75**
Huehuetengango	57	32	**56.14**	22	12	**54.55**
Jalapa	41	27	**65.85**	7	3	**42.86**
Jutiapa	9	6	**66.67**	9	6	**66.67**
Quetzaltenango	134	78	**58.21**	48	28	**58.33**
Retalhuleu	20	14	**70.00**	6	5	**83.33**
Sacatepéquez	61	39	**64**	15	13	**86.67**
San Marcos	10	6	**60.00**	10	7	**70.00**
Sololá	3	2	**66.67**	3	2	**66.67**
Totonicapán	2	2	**100.00**	2	2	**100.00**
Zacapa	26	21	**80.77**	2	2	**100.00**
TOTAL	**1,916**	**1,442**		**742**	**575**	

Nota. Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales.

Tabla 4 / Carga de trabajo y porcentaje de resolución por jurisdicción extraordinaria de amparos administrativos y judiciales ingresados y con sentencia en juzgados de primera instancia y salas de la Corte de Apelaciones en el año 2013

Departamento	Amparos administrativos ingresados	Amparos administrativos con sentencia	% de resolución	Amparos judiciales ingresados	Amparos judiciales con sentencia	% de resolución
Alta Verapaz	10	-	-	2	-	-
Chiquimula	3	-	-	3	-	-
El Progreso	1	-	-	1	-	-
Escuintla	3	-	-	3	-	-
Guatemala	350	18	5.14	136	8	5.88
Huehuetengango	7	-	-	3	-	-
Jalapa	17	1	5.88	4	-	-
Jutiapa	4	1	25.00	4	1	25.00
Quetzaltenango	18	-	-	10	-	-
Retalhuleu	4	-	-	1	-	-
Sacatepéquez	19	2	10.53	5	-	-
San Marcos	1	-	-	1	1	100.00
Santa Rosa	1	-	-	1	-	-
Sololá	-	-	-	-	-	-
Totonicapán	1	-	-	1	-	-
Zacapa	10	1	10.00	1	-	-
TOTAL	449	23		176	10	

Nota. Adaptado de información obtenida en el Centro de Informática y Telecomunicaciones (CIT) con datos del Sistema de Gestión de Tribunales.

Derivado de la información analizada en las tablas anteriores, se determina una amplia carga de trabajo en materia de amparos administrativos, por lo que se ha considerado pertinente ampliar el ámbito de la propuesta para que los juzgados especializados en materia de amparo conozcan también amparos administrativos.

2. Viabilidad de los tribunales especializados

Para la creación de Tribunales Especializados se requiere la emisión de un auto acordado de la Corte de Constitucionalidad y un acuerdo de creación emitido por la Corte Suprema de Justicia con el fin de agilizar la resolución de estos procesos atendiendo a un criterio de especialización por la materia. La propuesta no requiere de una reforma legal y permite una implementación progresiva basada en criterios geográficos y administrativos que se orientan a la especialización y eficiencia en la administración de justicia.

Como toda propuesta de reforma que quiera impulsarse esta iniciativa debe ser sometida a un análisis de los posibles impactos que genere y de su viabilidad vista desde las distintas perspectivas que le atañen según su naturaleza.

Sin el ánimo de ser exhaustivos, se presentan a continuación elementos objetivos relacionados con los diferentes aspectos que se estiman que dan viabilidad a la puesta en práctica de estos juzgados específicos para resolver amparos judiciales y administrativos.

- Viabilidad jurídica

Una de las mayores ventajas que posee esta propuesta es la posibilidad de realizarla sin necesidad de modificar la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, fundamentándose en la facultad que le otorga, a la Corte de Constitucionalidad, la propia ley en el artículo 16 de modificar la competencia de los jueces de primera instancia y de la Corte de Apelaciones. Esto evita la realización del proceso legislativo que requiere una ley constitucional para su modificación, asimismo conserva el texto incólume.

En ese sentido la Corte de Constitucionalidad, mediante auto acordado, deberá modificar la competencia establecida en los artículos 13 y 14 de la referida ley, a fin de adaptar la normativa a los nuevos órganos jurisdiccionales habilitados, respetando la competencia para conocer amparos contra funcionarios públicos de la mayor jerarquía establecida en los artículos 11 y 12.

La propuesta se ajusta a los principios que fundamentan la acción constitucional de amparo frente a los riesgos, amenazas, restricciones y violaciones de los derechos que la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes reconoce, asimismo permite la concentración y celeridad procesal, así como posibilita la especialización de los funcionarios que resolverán específicamente esta materia.

- Viabilidad política y social

Desde la perspectiva de toma de decisiones políticas la propuesta es viable debido al reducido número de autoridades a que está sujeta la decisión de resolver la creación de los juzgados especiales.

En primer lugar, como se ha indicado (supra) se requiere de un auto acordado por la Corte de Constitucionalidad (CC) para modificar la competencia y habilitar así a órganos jurisdiccionales especializados de primer grado para conocer de los amparos interpuestos en contra de los jueces de paz y de primera instancia. En ese sentido, hay que destacar lo referido por uno de los presidentes de la actual Corte de Constitucionalidad[6] quien en

[6] El periodo de la actual magistratura de la CC es de 2011 a 2016

su discurso de toma de posesión ha mencionado la importancia de crear estos tribunales específicos. El magistrado Mauro Chacón Corado subrayó su importancia en el discurso del 14 de abril de 2012, al declarar que:

> Se pretende promover en la formación de nuestros jueces la importancia de conocer la jurisprudencia constitucional para el ejercicio de la función jurisdiccional, por lo que se hace urgente crear una perspectiva amplia en torno al importante papel que cumplen los jueces en el Estado constitucional de Derecho, en el que fungen como garantes naturales de los derechos fundamentales. Por ello surge la necesidad de proponer la creación de tribunales específicos para la materia constitucional (Chacón, 2012).

En un segundo término, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) a través de los acuerdos respectivos creará el o los juzgados pluripersonales que considere pertinentes con competencia especializada en materia constitucional de amparo de acuerdo a las necesidades requeridas. Por otro lado, la nueva magistratura de la CSJ que entró en funciones en noviembre de 2014, podría conocer, esta propuesta para evaluarla y considerar su implementación. Una vez analizada y de ser aprobada, podría establecerse una comisión de seguimiento para instalar los órganos jurisdiccionales necesarios en las zonas prioritarias.

Desde el punto de vista social la medida encaminada a agilizar los procesos y crear una especialización en la resolución de los conflictos podría generar mayor confianza y credibilidad dentro de la sociedad, además mejoraría su percepción de las personas sobre la administración de justicia en el país al entenderse esta medida como una mejora de la calidad en la función jurisdiccional.

- Viabilidad administrativa y económica

La ejecución de la propuesta deberá responder a la carga administrativa del trabajo, porcentaje de resolución de los amparos presentados y a un criterio de especialización del trabajo que busca mejorar la calidad de las resoluciones y sentencias emitidas por los juzgados. Los juzgados pluripersonales especializados en materia de amparo pasarían a formar parte de la estructura administrativa del Organismo Judicial sin necesidad de modificar la actual pues son juzgados con competencia específica en razón de la materia.

Lo anterior le otorga a la propuesta desarrollada una alta viabilidad desde la perspectiva administrativa al adaptarse perfectamente a la estructura actual del Organismo Judicial y encontrarse en armonía con las judicaturas existentes.

Además de la carga de trabajo, aspecto presentado anteriormente (supra) la especialización en el trabajo jurisdiccional redundará en una optimización del tiempo y los recursos utilizados en la resolución de los expedientes de amparo presentados. Lo anterior debería darse debido a que al contar con personal especializado en materia constitucional se podrán tramitar con exclusividad los expedientes de amparo por lo que los plazos para resolver serán más cortos y la cantidad y calidad de las resoluciones mejorarán.

Sobre el aspecto económico, tal y como se propone la implementación, iniciando con un juzgado pluripersonal con competencia ya sea en el departamento de Guatemala para aprovechar la infraestructura instalada o en otro departamento con una carga de trabajo más moderada en materia de amparo, por ejemplo Quetzaltenango, no implicaría en ambos casos gastos excesivos para el Organismo Judicial y más bien representaría un costo moderado si se aprovechan eficientemente las instalaciones y el equipo ya existente. Según estimaciones realizadas en el marco del trabajo realizado por la Mesa integrada por la Secretaría de Fortalecimiento Judicial del Organismo Judicial en conjunto con el equipo de ASIES, el costo del establecimiento de un Juzgado pluripersonal podría ser de alrededor de tres millones de quetzales.

Por otro lado, la inversión que el OJ realiza para la creación de más juzgados de jurisdicción ordinaria es la que se haría para crear juzgados especializados en materia de amparo, por lo que puede programarse de una manera gradual en el presupuesto institucional.

3. Una propuesta progresiva

La propuesta planteada sugiere crear e instalar cuatro órganos jurisdiccionales pluripersonales de forma progresiva en cuatro fases en un período de cinco años. Se estima que esta sería la mejor forma de poner en marcha los Tribunales Especializados, porque permitiría evaluar su efectividad.

La primera fase consistiría en el establecimiento de un órgano jurisdiccional pluripersonal de primera instancia integrado por tres jueces con competencia territorial en el departamento de Guatemala.

Esta primera fase tendría tres años de duración, al finalizar el primer año se realizará un diagnóstico de funcionamiento[7] y al final de la fase se evaluará su éxito, condición determinante para continuar con las siguientes fases.

En la segunda fase, de haber sido evaluada favorablemente la primera, se crearía un órgano jurisdiccional pluripersonal con competencia en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango y Quiché. Esta fase tendría un año de duración.

La tercera fase, también de un año de duración, iniciaría a los cuatro años de creado el primer juzgado pluripersonal especializado, y se crearía un órgano jurisdiccional pluripersonal con competencia en los departamentos de Chiquimula, El Progreso, Izabal y Zacapa.

La cuarta fase iniciaría a los cinco años del inicio de la primera fase, con la puesta en marcha de un órgano jurisdiccional pluripersonal con competencia territorial en Chimaltenango y Sacatepéquez.

RETOS Y OPORTUNIDADES

La creación de juzgados especializados en materia de amparo implica un reto institucional porque supone un cambio en la forma en que se han tramitado los amparos durante muchos años. Sin embargo del análisis realizado por la mesa de trabajo integrada por la Secretaría de Fortalecimiento Judicial, del Centro de Informática y Telecomunicación, de la Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional, del Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial y consultores de ASIES, se ha determinado que la viabilidad de la propuesta desde los aspectos estudiados es alta y esto constituye una oportunidad para mejorar sustantivamente la tramitación del amparo en Guatemala, lo que redundaría en una administración de justicia más pronta y cumplida.

La implementación progresiva posibilita la puesta a prueba del sistema de gestión de la Corte Suprema de Justicia y de sus recursos tecnológicos como el uso de notificaciones electrónicas o el sistema de gestión de tribunales, entre otros. Otro elemento fundamental de este procedimiento es la supervisión constante del desempeño de los órganos jurisdiccionales para alcanzar la implementación de los juzgados especializados, establecer las modificaciones de tipo técnico, administrativo o financiero que pudiera requerirse para mejorar el sistema.

Asimismo, el establecimiento progresivo de los juzgados a crearse puede favorecer el aprendizaje y

[7] La información estadística presentada con el propósito de mostrar la conveniencia de crear órganos jurisdiccionales especializados (supra), proporciona información sobre la carga de trabajo en un período determinado, sin embargo no permite establecer cualitativamente la forma de resolver de los juzgados pues no se cuentan con datos sobre el lapso de tiempo que se llevan para resolver o la calidad de sus resoluciones. De allí que contar con un diagnóstico, que incluya los indicadores pertinentes para realizar una evaluación cualitativa en la implementación de los juzgados específicos es una acción pertinente.

una mejor especialización, aplicación y posterior réplica para extraer lecciones de la experiencia en la creación del primer juzgado pluripersonal.

La creación de un juzgado pluripersonal conlleva varias ventajas: en primer lugar permite que en su implementación sean dos o más jueces los que realizan la gestión del despacho judicial y esto facilita la disminución del retraso en la resolución de expedientes generados por los respectivos oficiales de trámite o de audiencias. Por otro lado, presenta menores dificultades de gestión y conlleva una rebaja en la mora judicial y finalmente facilita una mejor adaptación en los espacios físicos ya existentes en el Organismo Judicial.

La formación de personal resulta ser un reto de especial trascendencia en la implementación de los juzgados especializados en materia de amparo, pues esta, permitirá mejorar el análisis y aplicación de los principios de definitividad y de celeridad, frente al abuso de la acción de amparo y su planteamiento anticipado. En todo caso, el abuso de la interposición de la acción de amparo puede ser llevada a su mínima expresión al contar con personal jurisdiccional especializado que se dedique específicamente a resolver los asuntos del ámbito constitucional y esto conllevaría la reducción de los efectos suspensivos del amparo sin interferir o perjudicar a quienes utilizan legítimamente el amparo como garantía del cumplimiento de sus derechos fundamentales.

Es de suponer que al momento de integrar un equipo de funcionarios judiciales, compuesto por jueces y oficiales formados en materia constitucional y que solo tendrán a su cargo expedientes relacionados con amparos interpuestos en materia judicial y administrativa, mejorará sustancialmente la calidad de sus resoluciones y los plazos en los que son resueltos deberían reducirse también.

Los aspectos positivos anteriores deben considerarse ampliamente como ventajas que se suman y le aportan a la propuesta desde el punto de vista administrativo y al diligenciamiento ágil y pronto de los expedientes en materia constitucional que conocerán estos juzgados específicos. Lo anterior hace de la propuesta una oportunidad que suma a la mejora integral de la administración de la justicia.

En la puesta en marcha progresiva, se sugiere contar con procesos de selección por oposición que fomenten la contratación de personal auxiliar y jurisdiccional competente y permita una especialización en la materia constitucional.

Por otro lado, anteriormente cuando un órgano jurisdiccional de cualquier materia tenía carga de trabajo excesiva, se creaba otro órgano jurisdiccional de la misma materia o se creaban más plazas de oficiales. En la actualidad se ha optado por crear juzgados pluripersonales, ya que se ha determinado que el despacho del juez suele constituirse en un cuello de botella por la imposibilidad de evacuar en forma inmediata todo lo que generan sus oficiales y por la poca disponibilidad presupuestaria. La propuesta toma en cuenta esta experiencia y plantea la creación de órganos pluripersonales.

Concretar la creación de juzgados especializados en materia de amparo es un desafío para la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad y representa un paso importante para mejorar el acceso a la justicia en Guatemala.

BIBLIOGRAFIA

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2009). Propuesta de Acciones para el fortalecimiento del proceso Constitucional de Amparo. Guatemala.

_____ (2011). Desafíos para reducir el efecto dilatorio del amparo judicial. Guatemala.

_____(2012). Desafíos del Amparo Judicial. p. 111. Guatemala.

Corte de Constitucionalidad, INFOCC. (2012). Discurso del Magistrado Mauro Roderico Chacón Corado al asumir, el 14 de abril de 2012, la Presidencia de la Corte de Constitucionalidad. Guatemala.

Guatemala (1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Diario de Centro América No. 41, Tomo CCXXVI, p. 897- 920. Guatemala, 3 de Junio de 1985.

_____(1986). Decreto No. 1-86 Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Asamblea Nacional Constituyente. Diario de Centro América No.92, Tomo CCXXVII, p.2374. Guatemala, 8 de enero de 1986.

_____ (2013). Acuerdo No.1-2013 y Auto Acordado 1-2013. Corte de Constitucionalidad. Diario de Centro América. Recuperado de: http://bit.ly/1r3dgoa

Mesa de trabajo de ASIES y Organismo Judicial, (2013). "Informe para la creación de juzgados pluripersonales especializados en materia de amparo", Oficio enviado al Presidente de la Corte Suprema de Justicia el 18 de septiembre de 2013. Guatemala

Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2015
10a. Calle 7-48, Zona 9, Apdo. Postal 1005-A
PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.