

Policy Brief



**NUEVO INTENTO DE AMNISTÍA EN
GUATEMALA:
ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE LEY 5920.**

Guatemala, octubre 2021

Recientemente un grupo de diputados del partido Valor, el cual pertenece a Zury Ríos, hija del exdictador José Efraín Ríos Montt, presentó una iniciativa de ley para otorgar amnistía por todos los crímenes cometidos durante el Conflicto Armado Interno (1960-1996)¹. La iniciativa de ley 5920 fue presentada pocos días después de que fueran capturados doce exmilitares y policías implicados en la desaparición forzada, tortura y asesinato de 183 personas, entre 1983 y 1985, que están registradas en el documento de inteligencia militar conocido como Diario Militar².

Esta es la segunda vez que diputados afines a los militares promueven una amnistía total por las atrocidades cometidas en el Conflicto Armado. En 2019 el diputado Fernando Linares Beltranena y otros diputados presentaron la iniciativa de ley 5377, para reformar la Ley de Reconciliación Nacional; el trámite legislativo quedó suspendido por la Corte de Constitucionalidad, debido a que la iniciativa violaba el derecho nacional y el derecho internacional en materia de derechos humanos. Además, constituía un peligro inminente para el sistema de justicia, ya que buscaba dejar en libertad inmediata a todas las personas procesadas y condenadas por crímenes de lesa humanidad y otros delitos graves³. Esta iniciativa fue archivada el 20 de abril por el Congreso de la República, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte⁴.

La nueva iniciativa de ley, denominada Ley de Consolidación de la Paz y Reconciliación, no reforma ni deroga expresamente la Ley de Reconciliación Nacional, sino que pretende ser una ley de “interpretación auténtica”. En decir, que busca dar una interpretación particular a la ley porque, según los diputados ponentes, hasta ahora no ha sido aplicada de manera correcta. En esencia propone eximir de responsabilidad penal a todas las personas que cometieron delitos “políticos” en el marco del Conflicto Armado Interno, pero se basa en premisas falsas y una manipulación de los instrumentos internacionales. La iniciativa viola abiertamente la Constitución Política, los tratados internacionales ratificados por Guatemala, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y las sentencias de la Corte de Constitucionalidad que prohíben las amnistías por crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio.

Con la iniciativa de ley 5920 nuevamente se busca vulnerar el derecho de las víctimas del Conflicto Armado Interno a la justicia, ya que pretende dejar en libertad a más de cincuenta personas procesadas y condenadas por crímenes de lesa humanidad, desaparición forzada, violencia sexual y otros delitos atroces. Además, amenaza el esfuerzo y la lucha que por más de treinta años han realizado los sobrevivientes y las organizaciones de derechos humanos para obtener justicia en casos como el genocidio contra el pueblo Ixil, la violencia sexual en contra de mujeres de Sepur Zarco,

¹La iniciativa de ley fue presentada el 3 de junio de 2021 por los diputados Ana Lucrecia Marroquín Godoy de Palomo, Antonio Fernando Arenales Forno, José Francisco Zamora Barillas, Efraín Menéndez Anguiano, José Luis Galindo De León, Gerardín Ariel Díaz Mazariegos, Leopoldo Salazar Samayoa, Esteban Rubén Barrios Galindo y Sergio Leonid Chacón Tarot.

²El “caso Diario Militar” se refiere a la desaparición forzada de 183 personas (24 mujeres y 159 hombres), entre las edades de 12 y 82 años, que ocurrieron entre agosto de 1983 a marzo de 1985, cuyos nombres aparecen registrados en un documento de inteligencia militar que salió a la luz pública en mayo de 1999, gracias a un trabajo de investigación periodística publicado en la revista Harper’s Magazine. El documento es de gran relevancia porque demuestra la forma sistemática en que el Ejército de Guatemala y la Policía Nacional ejecutaron las desapariciones forzadas durante el Conflicto Armado Interno.

El caso cuenta con sentencia de la Corte IDH, que en 2012 condenó al Estado de Guatemala por el Caso Gudiel Álvarez y Otros (“Diario Militar”), y le recordó que “debe adoptar las medidas necesarias para garantizar que las autoridades encargadas de la investigación cuenten con toda la información necesaria para investigar los hechos, esclarecer lo sucedido y determinar el paradero de las víctimas”.

³Corte de Constitucionalidad, expedientes acumulados 682-2019 y 1214-2019, sentencia de amparo del 9 de febrero de 2021, págs. 60 y 61.

⁴La Hora, Tras sentencia de la CC, Congreso archiva Ley de Reconciliación Nacional, noticia del 20 de abril de 2021, disponible en: <https://lahora.gt/tras-sentencia-de-la-cc-congreso-archiva-ley-de-reconciliacion-nacional/>.

los crímenes de lesa humanidad en contra de la familia Molina Theissen, la masacre de Las Dos Erres, la masacre de la embajada de España, y otros casos emblemáticos en Guatemala⁵.

En este documento se analiza la iniciativa de ley 5920 a la luz de la Constitución Política, la Ley de Reconciliación Nacional, los Acuerdos de Paz y la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad, así como de los tratados internacionales ratificados por Guatemala y los estándares internacionales sobre el derecho de las víctimas a la justicia y la prohibición de las amnistías totales.

1. Premisas falsas en la iniciativa de ley 5920

En la exposición de motivos de la iniciativa 5920 se plantea una serie de afirmaciones falsas que tergiversan la Ley de Reconciliación Nacional, los instrumentos internacionales y los estándares de derechos humanos aplicables. En primer lugar, se afirma que “en el Derecho Internacional Público no existe una proscripción de las amnistías”⁶, ya que el artículo 6 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra “pide a los Estados otorgar la más amplia amnistía a los contendientes de un conflicto armado”⁷, y que esta disposición prevalece sobre la obligación de investigar y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos⁸.

Esto es falso porque los Convenios de Ginebra, otros instrumentos internacionales y la jurisprudencia de tribunales internacionales ordenan perseguir las infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario, y en particular las infracciones al artículo 3 común

de los Convenios de Ginebra, que es una norma de carácter inderogable en el derecho internacional y aplicable a los conflictos de carácter no internacional. El artículo 3 común dispone que se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, “...a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; b) la toma de rehenes; c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados...”. Guatemala es parte de los cuatro Convenios de Ginebra desde 1952⁹, por lo que las disposiciones del artículo 3 común estaban vigentes desde antes del inicio del conflicto armado interno.

La jurisprudencia y la interpretación de tribunales y órganos internacionales han reforzado la prohibición de las amnistías por crímenes graves. La Corte IDH, en el “Caso Gelman vs. Uruguay”, adoptó la interpretación que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) hizo del artículo 6.5 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra y reconoció que las amnistías no pueden amparar a los perpetradores de crímenes de guerra: “...Cuando se aprobó el párrafo 5 del artículo 6 del Protocolo adicional II, la USSR declaró, en su explicación de voto, que no podía interpretarse la disposición de modo que permitiese a los criminales de guerra, u otras personas culpables de crímenes de lesa humanidad, eludir un castigo severo... Esas amnistías serían también incompatibles con la norma que obliga a los Estados a investigar y

⁵El 22 de junio de 2021, la Plataforma Nacional de Víctimas del Conflicto Armado Interno emitió un comunicado en rechazo de la iniciativa de ley 5920. Señaló que: “La iniciativa de ley 5920 viola el derecho nacional e internacional, se basa en mentiras y tergiversa el contenido de la Ley de Reconciliación Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos. Las amnistías generales están prohibidas para los responsables de crímenes atroces como genocidio, desaparición forzada, tortura, violencia sexual y crímenes de lesa humanidad. Las amnistías no prevalecen sobre los derechos de las víctimas y sus familias a la verdad y la justicia”

⁶Exposición de motivos de la iniciativa de ley 5920, pág. 1.

⁷Loc. cit.

⁸Ibíd., pág. 2.

⁹Los Convenios de Ginebra fueron aprobados por Guatemala a través del Decreto legislativo 881 del 16 de abril de 1952, ratificados el 21 de abril de 1952, y depositados ante Naciones Unidas el 14 de mayo de 1952.

*enjuiciar a los sospechosos de haber cometido crímenes de guerra en conflictos armados no internacionales...*¹⁰.

En el “Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador”, la Corte IDH señaló que el artículo 6.5 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra no es una norma absoluta, porque el Derecho Internacional Humanitario impone a los Estados la obligación de investigar y juzgar los crímenes de guerra. *“Por esta razón, ‘las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra, o que estén condenadas por ello’ no podrán estar cubiertas por una amnistía. Por consiguiente, puede entenderse que el artículo 6.5 del Protocolo II adicional está referido a amnistías amplias respecto de quienes hayan participado en el conflicto armado no internacional o se encuentren privados de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado, siempre que no se trate de hechos que... cabrían en la categoría de crímenes de guerra e, incluso, en la de crímenes contra la humanidad”*¹¹.

Los dos protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra¹² nacieron para complementar estos convenios, no para anular o minimizar sus disposiciones. Así lo estipula el artículo 1 del Protocolo II adicional, cuando aclara que su finalidad es desarrollar el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra “sin modificar sus actuales condiciones de aplicación,” y en su artículo 4 reitera la prohibición de actos como homicidio, tortura o violación sexual en contra de las personas que no participan directamente en los conflictos armados internos.

El Protocolo II adicional de ninguna manera podría promover la extinción de la responsabilidad penal por un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad, ya que se trata de un instrumento complementario que fue

creado para ampliar la protección que otorgan los Convenios de Ginebra a las personas protegidas en los conflictos armados, y para reforzar la obligación que tienen los Estados de “buscar a las personas acusadas de haber cometido u ordenado cometer” crímenes de guerra y hacerlas comparecer ante los tribunales¹³.

Queda claro que el artículo 6.5 del Protocolo II adicional no admite las amnistías por infracciones graves a los Convenios de Ginebra, y que una interpretación integral y armónica de estos convenios y sus protocolos adicionales solo puede conducir a la exclusión de este eximente de responsabilidad por actos que constituyan crímenes de guerra. Para no dejar lugar a dudas sobre el sentido de estos instrumentos, se consolidó la norma 159 del Derecho Internacional Humanitario consuetudinario que reitera que *“...las autoridades en el poder se esforzarán por conceder la amnistía más amplia posible... salvo a las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra, o que estén condenadas por ello”*¹⁴. Esto confirma de forma rotunda la improcedencia de la iniciativa 5920, ya que persigue aplicar una amnistía por crímenes graves y así impedir que el Estado de Guatemala cumpla su obligación de investigar, juzgar y sancionar estos delitos¹⁵.

La Corte IDH ha sostenido que no cabe la extinción de la responsabilidad penal por crímenes como genocidio, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, violencia sexual, entre otros; así lo reiteró en la sentencia del “Caso Miembros de la Aldea Chichupac y Comunidades Vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala”, que es una de sus últimas sentencias contra el Estado por hechos del Conflicto Armado. En esta sentencia, la Corte afirmó que: *“en consideración de la gravedad de los hechos,*

¹⁰Corte IDH, Caso Gelman vs. Uruguay, sentencia del 24 de febrero de 2011, párr. 210.

¹¹Corte IDH, Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, sentencia del 25 de octubre de 2012, párr. 286.

¹²Adoptados el 8 de junio de 1977.

¹³Artículo 146 del IV Convenio de Ginebra.

¹⁴Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas, Argentina: CICR, 2007, pág. 691.

¹⁵Exposición de motivos de la iniciativa de ley 5920, pág. 2.

[el Estado] no podrá aplicar leyes de amnistía ni disposiciones de prescripción, ni esgrimir pretendidas excluyentes de responsabilidad, que en realidad sean pretexto para impedir la investigación”¹⁶. Esta es una de las nueve sentencias contra Guatemala, en las que la Corte IDH se refiere a la improcedencia de las amnistías por violaciones graves a los derechos humanos¹⁷.

En la exposición de motivos de la iniciativa 5920, los diputados ponentes afirman que: “Para la insurgencia la amnistía es por hechos contemplados como delitos en artículos específicos del Código Penal, mientras que para la contrainsurgencia la amnistía es para todo delito...”¹⁸; esto es totalmente falso. En el Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad quedaron establecidos los lineamientos bajo los cuales sería promovida una ley de amnistía ante el Congreso de la República, que en primer término debía “preservar los derechos fundamentales de las víctimas”¹⁹ y “no desatender la necesidad de combatir la impunidad”²⁰. Además, en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos se plasmó el compromiso de no propiciar “la adopción de medidas legislativas o de cualquier otro orden, orientadas a impedir el enjuiciamiento y sanción de los responsables de violaciones a los derechos humanos”²¹.

Además, en el Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG quedaron detallados los delitos políticos y los delitos comunes conexos a amnistiar²², y se aclaró que: “Para quienes por mandato institucional estuvieron involucrados

en el enfrentamiento armado interno [es decir las fuerzas militares o paramilitares del Estado], la Ley de Reconciliación Nacional contendrá disposiciones específicas y equivalentes a las anteriores [extinción de la responsabilidad penal por delitos políticos y delitos comunes conexos], en el sentido de que declararán la extinción de la responsabilidad penal por los delitos comunes perpetrados con la finalidad de impedir, frustrar, reprimir o sancionar la comisión de delitos políticos y comunes conexos, cuando directa, objetiva, intencional y causalmente tengan relación con dicha finalidad[...]

²³.

Esto confirma que en el proceso de negociación de la paz se acordó que la amnistía sería aplicada bajo ciertos parámetros, de forma que la extinción de responsabilidad penal para la contrainsurgencia no procede por cualquier delito sino cuando se demuestre que fue cometido con la finalidad de impedir o sancionar un delito de naturaleza política o un delito común conexo, siempre que no se trate de un delito sobre el cual pesa la restricción de aplicación de amnistía²⁴.

Por otro lado, en la exposición de motivos de la iniciativa de ley se afirma que el Congreso de la República se equivocó cuando “adicionó la inaplicabilidad de la amnistía a genocidio, tortura y desaparición forzada”²⁵, porque “ningún hecho o conducta durante el conflicto armado reúne los elementos contemplados para la tipificación del genocidio”²⁶, y los delitos de tortura y desaparición forzada no estaban tipificados en la legislación nacional durante el conflicto armado interno.

¹⁶Corte IDH, “Caso Miembros de la aldea Chichupac y comunidades vecinas del municipio de Rabinal vs. Guatemala,” sentencia del 30 de noviembre de 2016, pág. 94, párr. 285.

¹⁷Estos casos son: Caso Myrna Mack Chang, Caso Carpio Nicolle y otros, Caso Tiu Tojín, Caso Masacre de las Dos Erres, Caso Chitay Nech, Caso Masacres de Río Negro, Caso Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar), Caso García y familiares, y Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del municipio de Rabinal.

¹⁸Exposición de motivos de la iniciativa de ley 5920, pág. 2.

¹⁹Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad, párr. 17

²⁰Ibíd., párr. 20.

²¹Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, apartado III, párr. 1.

²²Ibíd., párrs. 21 (Delitos políticos) y 22 (Delitos comunes conexos). Ver: artículos 2 y 4 de la Ley de Reconciliación Nacional.

²³Ibíd., párr. 23 (Otras extinciones de la responsabilidad penal). Ver: artículo 5 de la Ley de Reconciliación Nacional.

²⁴Ibíd., párr. 24 (Restricciones). Ver: artículo 8 de la Ley de Reconciliación Nacional.

²⁵Exposición de motivos de la iniciativa de ley 5920, pág. 3.

²⁶Ibíd., pág. 4.

Esto también es falso porque Guatemala es parte de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio desde 1950²⁷, y el artículo I de esta convención dispone que: *“Las Partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar”*. En consecuencia, este Convenio no solo le impone al Estado la obligación de perseguir penalmente a los responsables del delito de genocidio, sino que reconoce el derecho de las víctimas a obtener justicia. Además, desde 1973, están previstas las sanciones a nivel interno para los delitos de genocidio y de instigación al genocidio²⁸. En todo caso, determinar si un hecho reúne o no los elementos del delito de genocidio no es la tarea de un grupo de diputados sino de un tribunal competente.

Respecto a la tortura, hay que tomar en cuenta que fue adicionado al Código Penal en 1995; no obstante, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra prohíbe expresamente la tortura en contra de la población civil²⁹ y esta prohibición ha estado vigente en Guatemala desde 1952. La sanción por las infracciones al artículo 3 común está establecida desde 1973 en el artículo 378 del Código Penal, que es la disposición interna que tipifica los *“delitos contra los deberes de humanidad”*³⁰, es decir, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Por lo tanto, es

falso que la tortura no estaba tipificada en la legislación guatemalteca.

En cuanto al delito de desaparición forzada, este fue incorporado al Código Penal en 1996. Sin embargo, constituye un crimen de guerra y un crimen de lesa humanidad, y es un delito de naturaleza permanente. Así lo ha reconocido la Corte de Constitucionalidad en varias de sus sentencias: *“el hecho de que el legislador haya fijado la permanencia como un elemento constitutivo del delito de desaparición forzada no se traduce en lesión al principio de irretroactividad entronizado en el artículo 15 de la Constitución Política de la República, por cuanto la continuidad en el tiempo inherente a tal acción ilícita permite que su comisión se prolongue hasta un momento posterior al inicio del ámbito temporal de validez del precepto que le regula[...]*”³¹. Por eso el delito de desaparición forzada tampoco puede ser amnistiado, en congruencia con el derecho interno y el derecho internacional.

2. Contenido de la iniciativa de ley 5920

La iniciativa de ley 5920 consta de siete artículos. El artículo 1 decreta la extinción de la responsabilidad penal por “todos los delitos cometidos durante el enfrentamiento armado interno”, y los considera de “naturaleza política”. Esto colisiona con los artículos 2 y 4 de la Ley

²⁷La Convención fue aprobada por medio del Decreto legislativo 704 del 30 de noviembre de 1949, ratificada el 13 de diciembre de 1949, publicada el 6 de enero de 1950 en el diario oficial y depositada el 13 de enero del mismo año ante la ONU.

²⁸Artículos 376 y 377 del Código Penal.

²⁹Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra: “En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades [...] serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad [...]

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) Los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios [...]

³⁰Artículo 378 del Código Penal: “Quien violare o infringiere deberes humanitarios, leyes o convenios con respecto a prisioneros o rehenes de guerra, heridos durante acciones bélicas, o que cometiere cualquier acto inhumano contra población civil, o contra hospitales o lugares destinados a heridos, será sancionado con prisión de veinte a treinta años”

³¹Corte de Constitucionalidad, expediente 1822-2011, sentencia de inconstitucionalidad en caso concreto (Caso Choatalum), de fecha 7 de julio de 2009, pág. 5.

de Reconciliación Nacional³² que establecen el catálogo de delitos políticos y comunes conexos que pueden ser amnistiados, considerando el carácter restrictivo que deben tener las amnistías, de conformidad con la Constitución Política, los tratados internacionales ratificados por Guatemala, la jurisprudencia de la Corte IDH, las sentencias de la Corte de Constitucionalidad y otros estándares internacionales aplicables.

Además, al calificar todos los delitos como “delitos políticos” se pretender burlar la ley para que en la misma categoría se incluyan delitos como genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura y infracciones al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, a pesar de pertenecer a la categoría de “delitos graves conforme al derecho internacional”³³ y estar cubiertos por la norma de *ius cogens* que obliga a los Estados a investigarlos, juzgarlos y sancionarlos, y por lo tanto, a no amnistiarlos³⁴.

En consecuencia, el artículo 1 de la iniciativa también contradice el artículo 8 de la Ley de Reconciliación Nacional, que establece que la extinción de responsabilidad penal *“no será aplicable a los delitos de genocidio, tortura y desaparición forzada, así como aquellos delitos que sean imprescriptibles o que no admitan la extinción de la responsabilidad penal, de conformidad con el derecho interno o los tratados internacionales ratificados por Guatemala.”*

En el artículo 2 de la iniciativa agrega que la extinción de responsabilidad será aplicable a *“toda persona que haya participado directa o indirectamente en el conflicto armado interno.”* Esto propicia un ámbito extensivo de impunidad que permitiría dejar en libertad a personas que pertenecían al Ejército o la insurgencia, y que actualmente se encuentran cumpliendo una condena por un delito común cometido en el ámbito temporal del conflicto armado interno, debido a que la iniciativa hace caso omiso a la exigencia del nexo causal, que consiste en el fin de prevenir, impedir, perseguir o reprimir los delitos políticos o comunes conexos. De esa cuenta, este artículo contradice los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Ley de Reconciliación Nacional.

El artículo 3 de la iniciativa señala que la extinción abarca *“todo hecho cometido con la intención de reprimir o prevenir la acción insurgente o contrainsurgente.”* Esto también contradice el artículo 5 de la Ley de Reconciliación Nacional, que declara que las autoridades o los miembros de las instituciones estatales o una fuerza establecida por ley quedan amnistiadas por delitos cometidos con “los fines de prevenir, impedir, perseguir o reprimir los delitos a que se refieren los artículos 2 [delitos políticos] y 4 [delitos comunes conexos con los políticos] de esta Ley”, siempre que exista una “relación racional y objetiva” entre estos fines y los delitos cometidos, lo cual solo puede ser apreciado por un juez en cada caso concreto.

³²Artículo 2 de la Ley de Reconciliación Nacional: “Se decreta la extinción total de la responsabilidad penal por los delitos políticos cometidos en el enfrentamiento armado interno, hasta la fecha de entrada en vigencia de esta ley, y comprenderá a los autores, cómplices y encubridores de los delitos contra la seguridad del Estado, contra el orden institucional y contra la administración pública, comprendidos en los artículos 359, 360, 367, 368, 375, 381, 385 a 399, 408 a 410, 414 a 416, del Código Penal, así como los contenidos en el título VII de la Ley de Armas y Municiones. En estos casos, el Ministerio Público se abstendrá de ejercer la acción penal y la autoridad judicial decretará el sobreseimiento definitivo.”

Artículo 4 de la Ley de Reconciliación Nacional: “Se decreta la extinción total de la responsabilidad penal de los delitos comunes que de conformidad con esta ley sean conexos con los políticos señalados en el artículo segundo cometidos hasta la fecha de entrada en vigencia de esta ley y que corresponden a los tipificados en los artículos 214 a 216, 278, 279, 282 a 285, 287 a 289, 292 a 295, 321, 325, 330, 333, 337 a 339, 400 a 402, 404, 406 y 407 del Código Penal.”

³³Según el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, los delitos graves conforme al derecho internacional comprenden las “graves violaciones de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y de su Protocolo Adicional I de 1977 y otras violaciones del derecho internacional humanitario [como][...]: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de los derechos humanos internacionalmente protegidos que son delitos conforme al derecho internacional y/o respecto de los cuales el derecho internacional exige a los Estados que impongan penas por delitos, tales como la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud.”

³⁴CICR, op. cit., pág. 694.

El artículo 4 de la iniciativa contempla la caducidad de la acción penal pública, es decir, la facultad que tiene el Ministerio Público para investigar, perseguir penalmente y acusar a una persona que haya cometido un hecho que tenga “relación directa o indirecta con la lucha insurgente o contrainsurgente, sea esta cualquier relación material o personal”. Por lo tanto, esta caducidad equivaldría a una prescripción de la responsabilidad penal por cualquier delito, lo cual es contrario al artículo 8 de la Ley de Reconciliación Nacional que especifica cuáles son los delitos que están excluidos de la extinción de la responsabilidad penal.

Con el artículo 5 se busca declarar “nula toda sentencia, resolución o disposición” que contravenga las disposiciones de la potencial ley, y poner en libertad o levantar toda medida impuesta a los sentenciados o procesados. El Congreso de la República no puede válidamente decretar la nulidad de sentencias que se encuentra debidamente ejecutoriadas, ya que esto invade las funciones legítimas del Organismo Judicial, que es el único que tiene la facultad de declarar la nulidad de una sentencia, de conformidad con la ley. Por ello, el artículo 5 de la iniciativa constituye un atentado contra la independencia de las juezas y los jueces que han dictado sentencias dentro del marco del debido proceso, y cumpliendo el deber del Estado de investigar, juzgar y castigar las graves violaciones a los derechos humanos.

Por su parte, el artículo 6 de la iniciativa dispone que el fiscal o juez que contravenga la potencial ley, es decir que continúe en el ejercicio de la persecución penal o conociendo el proceso penal por una violación grave a los derechos humanos, incurrirían en el delito de “desacato”. Esta disposición persigue la criminalización de jueces y fiscales, aunque es una amenaza que no se podrá concretar porque en 2006 la Corte de Constitucionalidad declaró la inconstitucionalidad de los delitos de “desacato a los presidentes de los Organismos del Estado” y “desacato a la autoridad” previstos

en los artículos 411 y 412 del Código Penal³⁵.

Finalmente, el artículo 7 indica que la ley entraría en vigor ocho días después de ser publicada en el diario oficial, con lo que se concretaría la violación al derecho a la justicia de las víctimas de delitos graves, ya que se les impediría exigir que los responsables sean investigados; y se generaría una situación grave y de reparación especialmente difícil o hasta imposible, si quedan en libertad más de 50 personas procesadas y condenadas por crímenes graves, que podrían atacar contra la vida y la integridad de querellantes, testigos, peritos, abogados, fiscales y jueces que intervinieron o están interviniendo en los procesos penales por casos emblemáticos.

Como puede notarse, además de las falsedades contenidas en la iniciativa de ley, se trata de un intento por crear una ley que obligue a los jueces a interpretar de cierta manera la Ley de Reconciliación Nacional, lo cual es una clara interferencia de poderes, con el único propósito de procurar la impunidad a los responsables de los delitos graves cometidos en el conflicto armado interno, y esto no puede admitirse en un Estado democrático de Derecho.

3. Inconstitucionalidad de la iniciativa de ley 5920

La iniciativa 5920 es inconstitucional desde su origen porque el artículo 171, literal g), de la Constitución Política establece como atribución del Congreso de la República: “decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos cuando lo exija la conveniencia pública”, lo cual impide promover iniciativas de ley que tengan por objeto otorgar amnistías totales. La Corte de Constitucionalidad en su sentencia de amparo contra de la iniciativa de ley 5377 puntualizó que: “...los alcances de la potestad que corresponde al Congreso de la República para disponer amnistías no son ilimitados y deben interpretarse, como cualquier otra potestad conferida a los poderes públicos, en consonancia con el contenido del

³⁵Corte de Constitucionalidad, expediente 1122-2005, sentencia de inconstitucionalidad general parcial del 1 de febrero de 2006, págs. 7 y 8.

*bloque de constitucionalidad [...] Por tanto, no puede extenderse en cualquier caso y hacia cualquier categoría de delitos. Ya en la propia Ley Fundamental se demarca, en la disposición que prevé la facultad, que esta solo puede ser ejercida cuando se trate de delitos políticos o comunes conexos y cuando lo exija la conveniencia pública*³⁶. Es decir, que a los funcionarios solo les está autorizado realizar lo que la ley les permite, lo que se conoce como “principio de legalidad en el ejercicio de la función pública.”

En la misma sentencia, la Corte reiteró que el bloque de constitucionalidad consiste en un conjunto de principios o disposiciones que están contenidos expresamente en la Ley Fundamental, o están fuera del texto constitucional, pero desarrollan o complementan el catálogo de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución formal³⁷. El bloque de constitucionalidad obliga a realizar un análisis confrontativo para verificar si el ejercicio de la función legislativa se efectuó de conformidad no solo con la Constitución Política, sino con los estándares internacionales en materia de derechos humanos que generen compromisos para el Estado de Guatemala³⁸, en aplicación de los artículos 44, 46 y 149 de la Constitución Política.

Por lo tanto, la figura jurídica de la amnistía debe analizarse a la luz de la doctrina del bloque de constitucionalidad. La Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁹ es parte del bloque de constitucionalidad, por lo que la función legislativa debe ser coherente con esta convención y la interpretación que de esta convención ha hecho la Corte IDH. De esa cuenta, debe tenerse presente que partir

del caso “Barrios Altos vs. Perú,” esta Corte ha considerado que: “[...] son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura; las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias; y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”⁴⁰.

La Corte de Constitucionalidad ha convertido en doctrina legal la jurisprudencia de la Corte IDH en materia de amnistía. El tribunal constitucional, en su sentencia sobre la iniciativa de ley 5377, reafirma la prohibición de las amnistías por crímenes graves, con base en: “ii) los cánones regionales y universales establecidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en normas imperativas de *ius cogens*, sobre la imposibilidad de fijar amnistías alusivas a delitos que comporten graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad...; y, v) ...el acceso a la justicia de las personas afectadas por las violaciones[...].”⁴¹.

4. Sentencias de la Corte IDH

La Corte IDH ha sido categórica en nueve sentencias contra Guatemala, respecto de la improcedencia de amnistiar a los responsables de las violaciones graves a los derechos humanos ocurridas en el conflicto armado interno. Su resolución más reciente es del 14 de octubre de 2019, cuando realizó la supervisión

³⁶Corte de Constitucionalidad, expedientes acumulados 682-2019 y 1214-2019, op. cit., pág. 45.

³⁷Ibíd., pág. 38.

³⁸Corte de Constitucionalidad, expediente 4358-2018, sentencia de inconstitucionalidad general por omisión del 11 de febrero de 2021, págs. 14 y 15; expediente 3438-2016, sentencia de inconstitucionalidad general parcial del 8 de noviembre de 2016, pág. 8; y expediente 1822-2011, sentencia de amparo del 17 de julio de 2012, pág. 15

³⁹Guatemala aprobó la Convención mediante el Decreto 6-78 del Congreso de la República, y con fecha 25 de mayo de 1978 depósito su instrumento de ratificación. A partir del 9 de marzo de 1987 aceptó la competencia de la Corte IDH a través del Acuerdo Gubernativo 123-87.

⁴⁰Corte IDH, Caso Barrios Altos vs. Perú, sentencia del 14 de marzo de 2001, párr. 41.

Este criterio fue reiterado en el Caso Gomes Lund y otros vs. Brasil, sentencia del 24 de noviembre de 2010; el Caso Gelman vs. Uruguay, sentencia del 24 de febrero de 2011, y otros casos.

⁴¹Corte de Constitucionalidad, expedientes acumulados 682-2019 y 1214-2019, op. cit., págs. 60 y 61.

del cumplimiento de catorce sentencias contra el Estado y reiteró su postura respecto de la iniciativa de reformas a la Ley de Reconciliación Nacional: *“Al analizar la iniciativa de ley No. 5377 la Corte consideró que la misma está dirigida a asegurar la impunidad incluso para las graves violaciones de los derechos humanos, entre ellas los crímenes de lesa humanidad, cometidas durante el conflicto armado interno en Guatemala. De ser aprobada, sería una ley incompatible con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y, por tanto, de conformidad con el artículo 2 de dicho tratado y la jurisprudencia constante de este Tribunal, carecería de efectos jurídicos [...]”*⁴².

La Corte IDH sostuvo que, de aprobarse la iniciativa de ley 5377, el Estado incurriría en una afectación de la cosa juzgada internacional en catorce casos en los que se le ordenó la investigación, el juzgamiento y la eventual sanción de las graves violaciones a los derechos humanos⁴³. En similar situación se encuentra actualmente el Estado por la iniciativa 5920, ya que lo hecho por el grupo de diputados del partido Valor es un acto de desobediencia a una orden expresa de la Corte, contenida en sus sentencias contra Guatemala y en su jurisprudencia constante sobre la inadmisibilidad de las amnistías totales.

Las sentencias del tribunal interamericano son

obligatorias, de conformidad con los artículos 67 y 68.1 de la Convención Americana. Además, los diputados están obligados a ajustar su actuación al principio de control de convencionalidad, que impone a toda autoridad pública el deber de aplicar en forma oficiosa la Convención Americana, sus Protocolos adicionales, la jurisprudencia de la Corte IDH y cualquier otro tratado de derechos humanos del cual Guatemala sea parte para hacer efectivo el compromiso estatal de protección de los derechos humanos⁴⁴. En consecuencia, los diputados ponentes de la iniciativa no pueden hacer caso omiso de esta obligación sin incurrir en responsabilidad.

Sobre esta base, los diputados ponentes están realizando actuaciones delictivas. En primer lugar, la presentación de la iniciativa 5920 constituye un delito de desobediencia⁴⁵, dado que contraviene varias sentencias emanadas de un tribunal competente en Guatemala, como lo es la Corte IDH, relativas a la prohibición de aprobar leyes de amnistía total. En segundo lugar, constituye un delito de obstaculización a la acción penal⁴⁶, porque la potencial ley evitaría que las víctimas proporcionen información relevante en los procesos penales por crímenes graves cometidos en el Conflicto Armado, al

⁴²Corte IDH, resolución de medidas provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencia en el Caso de los Miembros de la Aldea Chichupac y Comunidades Vecinas del Municipio de Rabinal, el Caso Molina Theissen y otros 12 casos contra Guatemala, del 14 de octubre de 2019, párr. 45.

Los otros doce casos son: Bámaca Velásquez, Myrna Mack Chang, Maritza Urrutia, Masacre Plan de Sánchez, Carpio Nicolle y otros, Tiu Tojín, Masacre de Las Dos Erres, Chitay Nech y otros, Masacres de Río Negro, Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”), García y familiares, y Coc Max y otros (Masacre de Xamán).

⁴³Corte IDH, resolución de medidas provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencia en el Caso de los Miembros de la Aldea Chichupac y Comunidades Vecinas del Municipio de Rabinal, el Caso Molina Theissen y otros 12 casos contra Guatemala, del 12 de marzo de 2019, párr. 50.

⁴⁴Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, sentencia del 24 de noviembre de 2006, párr. 128; Caso Gelman vs. Uruguay, sentencia del 24 de febrero de 2011, párr. 239; y Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala, sentencia del 20 de noviembre de 2012, párr. 330.

Corte de Constitucionalidad, expedientes acumulados 682-2019 y 1214-2019, op. cit., pág. 40.

⁴⁵Artículo 420 del Código Penal: “Comete delito de desobediencia, el funcionario o empleado público que se negare a dar el debido cumplimiento a sentencias, resoluciones u órdenes de autoridad superior dictadas dentro de los límites de su respectiva competencia y revestida de las formalidades legales. El responsable de este delito será sancionado con pena de prisión de uno a tres años, multa de cinco mil a veinte mil quetzales e inhabilitación especial”.

⁴⁶Artículo 458 BIS del Código Penal: “Comete el delito de obstaculización a la acción penal: Quien influya en otra persona, para evitar que proporcione información o medios de prueba a los órganos competentes del sistema de justicia. Quien emplee fuerza física, intimidación, amenazas o coacción sobre cualquier funcionario o empleado público que sea miembro del Organismo Judicial o de las instituciones auxiliares de la administración de justicia, traductor, intérprete o perito, para obstaculizar el cumplimiento de sus funciones[...].”

impedir que prosigan las investigaciones y los juicios por estos hechos; y obstaculizará el cumplimiento de la función que tienen funcionarios, empleados y auxiliares de la administración de justicia, respecto de la obligación de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a derechos humanos, por la amenaza de quedar criminalizados si intervienen en los procesos penales.

Conclusión

La iniciativa de ley 5920 contiene una amnistía total que es incompatible con la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos, y los estándares internacionales que reconocen como una norma de ius cogens la prohibición de conceder amnistías por crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio, debido a la obligación que tienen los Estados de investigar, perseguir y sancionar estos crímenes. Así lo han afirmado en repetidas ocasiones los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del Sistema de las Naciones Unidas, y la Corte de Constitucionalidad.

La iniciativa busca la impunidad para los responsables de crímenes atroces como el genocidio, la tortura, la desaparición forzada y la violencia sexual ocurridos en el conflicto armado interno, lo cual viola los derechos de las víctimas y sus familias a la verdad, la justicia y la reparación. El grupo de diputados del partido Valor está incurriendo en los delitos de desobediencia y obstaculización a la acción penal, porque la Corte de Constitucionalidad y la Corte IDH tienen una basta jurisprudencia sobre

la obligación del Estado de Guatemala de proteger los derechos humanos, investigar las violaciones a estos derechos y no “fijar amnistías alusivas a delitos que comporten graves violaciones a derechos humanos”⁴⁷. Además, lo actuado por estos diputados puede provocar que el Estado de Guatemala sea declarado en desacato por la Corte IDH, debido a que la iniciativa de ley 5920 impedirá que prosigan las investigaciones por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en catorce casos relativos al Conflicto Armado Interno.

El derecho internacional reconoce la utilidad política de las amnistías⁴⁸ y en efecto la Ley de Reconciliación Nacional contribuyó a poner fin al conflicto armado interno; sin embargo, la amnistía vigente en Guatemala está sujeta a las limitaciones que establecen la Constitución Política y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, en particular por la ratificación de la Convención Americana de Derechos humanos.

El Estado de Guatemala tiene la obligación de garantizar los derechos irrenunciables e inalienables de las víctimas y sus familias. Además, la Corte de Constitucionalidad ha dicho que impulsar una iniciativa de amnistía total es “un ejercicio improcedente de la facultad prevista para el Congreso de la República en el artículo 171, literal g, constitucional”⁴⁹, y proseguir con el procedimiento legislativo es un “incumplimiento de su deber de verificar la compatibilidad constitucional y convencional de los proyectos de ley”⁵⁰. Por lo tanto, el Congreso de la República debe rechazar la iniciativa de ley 5920 y archivarla como lo hizo con la iniciativa 5377.

⁴⁷Corte de Constitucionalidad, expedientes acumulados 682-2019 y 1214-2019, op. cit., pág. 61.

⁴⁸CICR, op. cit., pág. 692.

⁴⁹Corte de Constitucionalidad, expedientes acumulados 682-2019 y 1214-2019, op. cit., pág. 61.

⁵⁰Loc. cit.



Impunity Watch es una organización internacional de investigación, incidencia y asesoría jurídica en el campo de los derechos humanos y la justicia transicional. Promueve la rendición de cuentas por graves violaciones a los derechos humanos en países que emergen de un pasado violento, y trabaja junto a las organizaciones de la sociedad civil, particularmente con las mujeres y las víctimas de los conflictos armados, en la construcción de la paz y el Estado de Derecho.

En este documento se analiza la iniciativa de ley 5920 en la cual se propone una amnistía general por todos los crímenes que se cometieron durante el Conflicto Armado Interno (1960-1996). Esta iniciativa de ley fue presentada por diputados del partido Valor de Zury Rios, hija del exdictador Rios Montt, el 8 de junio de 2021, pocos días después de que fueron capturados 12 exmilitares y policías acusados de la desaparición forzada y crímenes de lesa humanidad contra 183 víctimas que aparecen en el documento de inteligencia militar conocido como Diario Militar. La iniciativa de ley se basa en una serie de premisas falsas sobre el derecho internacional y contraviene la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Guatemala. Su aprobación representa un peligro inminente para el derecho de las víctimas y sobrevivientes del Conflicto Armado a la justicia, y representaría un desacato a las sentencias de la Corte de Constitucionalidad y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Este análisis fue elaborado por Alejandro Rodríguez, Haydeé Valey y Denis Martínez. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Impunity Watch. Los puntos de vista y opiniones expresadas en esta publicación no reflejan la política oficial o posición del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza (FDFA).

Impunity Watch
P.O. Box 43015
Laan van Meerdervoort 70
2517 AN, The Hague
The Netherlands
Tel.: + 31 6 22 36 71 99
Email: info@impunitywatch.org

Impunity Watch - Guatemala
7 avenida 2-59, zona 1, casa 1
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Teléfono: +502 2221.1425
Email:
iw-guatemala@impunitywatch.org

www.impunitywatch.org

© Impunity Watch agosto, 2021



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Departamento Federal de
Asuntos Exteriores DFAE**