

Mandatos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

REFERENCIA:
OL GTM 5/2018

6 de abril de 2018

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y de Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, de conformidad con las resoluciones 36/6 y 36/7 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con la iniciativa de ley número 5377 que persigue reformar la Ley de Reconciliación Nacional, Decreto 145-96, la cual buscaría establecer una amnistía general y una extinción total de la responsabilidad penal de los responsables de delitos y graves violaciones a los derechos humanos cometidos durante el conflicto armado interno de Guatemala.

El 22 de diciembre de 2014 ambos mandatos enviaron una carta al Gobierno de Su Excelencia (OL GTM 8/2014) respecto a las alegaciones sobre una posible aplicación de una amnistía al ex Jefe de Estado José Efraín Ríos Montt por los delitos de genocidio y crímenes de lesa humanidad. Al respecto, le agradecemos la respuesta a dicha comunicación recibida el 15 de enero de 2015 en la cual se incluye información sobre los procesos judiciales por los delitos de genocidio y crímenes de lesa humanidad y sobre la aplicación de la ley de Amnistía Decreto Ley 8-86.

Según la información recibida:

El día 6 de noviembre de 2017 fue presentada la iniciativa de ley número 5377, la cual pretende reformar la Ley de Reconciliación Nacional, Decreto 145-96. Al momento está siendo analizada para su dictamen por la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República.

La iniciativa número 5377 propone la reforma del Artículo 1 del Decreto 145-96 introduciendo referencia al respeto de los derechos adquiridos mediante amnistías. Para ello, indica que “la presente ley en su totalidad es un instrumento básico para la reconciliación nacional” y estipula que la misma respeta “el principio de irretroactividad de la ley y el principio de legalidad como derechos humanos e individuales, así como los derechos adquiridos por las amnistías decretadas y del debido proceso”.

Por otra parte, la iniciativa propone la reforma del Artículo 5 de la ley vigente declarando la amnistía o extinción total de la responsabilidad penal por los delitos

que, hasta la entrada en vigencia de esta ley, hubieran cometido en el enfrentamiento armado interno, como autores, cómplices o encubridores, las personas que pertenecieron a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), así como las autoridades del Estado, miembros de sus instituciones o cualquiera otra fuerza establecida por ley, perpetrados con los fines de prevenir, impedir, perseguir o reprimir las acciones de la URNG o sus unidades integrantes. La reforma del artículo a su vez establece que la amnistía “se extiende a todos los delitos tipificados en el Código Penal y otros cuerpos legales vigentes al 27 de diciembre de 1996”.

Asimismo, la propuesta de reforma al citado artículo 5 estipula que los delitos cuya responsabilidad penal se declara extinguida “se conceptúan de naturaleza política y la autoridad judicial declarará el sobreseimiento definitivo sin más trámite”, y agrega que “ninguna persona que haya participado en el enfrentamiento armado interno, será objeto de medidas de coerción o persecución penal”.

La iniciativa de ley deroga el artículo 8 de la ley vigente, el cual al presente establece que la extinción de la responsabilidad penal a la que se refiere el Decreto 145-96 no es 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”.

La iniciativa de ley también propone modificar el artículo 11 de la ley vigente, el cual actualmente contempla la existencia de “delitos imprescriptibles o que no admiten extinción de la responsabilidad penal de acuerdo al derecho interno o a los tratados internacionales aprobados o ratificados por Guatemala”. La reforma que se propone al artículo 11, por el contrario, determina que la extinción de la responsabilidad penal “opera de pleno derecho, respecto de todos y frente a todos”.

La propuesta de reforma legislativa además introduce un nuevo artículo, artículo 5, el cual establece que “a toda persona que haya sido juzgada y se encuentre en cumplimiento de condena o se encuentre en proceso penal y se le decretaron medidas de coerción, tales como auto de procesamiento prisión preventiva, medidas sustitutivas de la prisión preventiva, conducción y aprehensión por delitos enmarcados en dicha ley, se le deberá decretar la amnistía y el sobreseimiento en su caso, y ordenarse su libertad por el tribunal correspondiente en el plazo de veinticuatro horas”. El artículo también indica que “la autoridad judicial, ministerial, policial o penitenciaria que no diere cumplimiento a la presente norma incurrirá en los delitos de Retardo Malicioso, Denegación de Justicia y Detención Ilegal”.

En tal sentido, la propuesta de reforma del Decreto 145-96 establece una amnistía general que abarca todos los delitos cometidos por miembros de la URNG y por

autoridades, instituciones y fuerzas del Estado en el marco del conflicto armado. Dicha amnistía abarcaría todos los delitos tipificados en el Código Penal y cuerpos legales del Estado Guatemalteco existentes hasta el 27 de diciembre 1996, cuando se adoptó la Ley de Reconciliación Nacional vigente, e incluiría los delitos que representan una grave violación a los derechos humanos, tales como la desaparición forzada, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y el genocidio.

En virtud de la iniciativa de ley propuesta, todos los delitos cometidos por estos actores serían considerados como actos políticos y no podrían ser juzgados o sancionados. De tal manera, cualquier persona que haya cometido delitos, incluso graves violaciones a los derechos humanos, en el marco del conflicto armado interno no podría ser llevada a la justicia. De igual modo, todas las personas previamente juzgadas o que se encuentren en proceso penal por dichos actos deberían ser inmediatamente puestas en libertad, y aquellas a quienes se intente juzgar por estos actos deberían ser inmediatamente sobreseídas. La propuesta establece entonces un mecanismo automático de extinción de la responsabilidad penal de todos los responsables de violaciones graves de los derechos humanos cometidos durante dicho período.

Esta iniciativa de ley se inscribiría en una estrategia más amplia para evitar o revertir los incipientes progresos alcanzados en la lucha contra la impunidad por graves violaciones a los derechos humanos en Guatemala, menoscabando los esfuerzos desarrollados por la justicia en el país, como el actual juicio por el caso de Genocidio Ixil, donde se están juzgando al ex director de Inteligencia Militar (G2) José Mauricio Rodríguez Sánchez y al recientemente fallecido ex jefe de Estado General Efraín Ríos Montt, o el caso Molina Theissen, donde se está juzgando, entre otros, al ex jefe de Estado Mayor General Benedicto Lucas García por crímenes de lesa humanidad y violación sexual, así como por la desaparición forzada de Marco Antonio Molina Theissen.

Quisiéramos expresar nuestra profunda preocupación por las implicaciones de la iniciativa del ley número 5377 que persigue reformas a la Ley de Reconciliación Nacional, Decreto 145-96, y la cual tiene como propósito, como se señaló anteriormente, establecer una amnistía general y una extinción total de la responsabilidad penal para los responsables de delitos tipificados en el Código Penal y otros cuerpos legales vigentes al 27 de diciembre de 1996, que incluye graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno en Guatemala. La adopción de dicha iniciativa de ley constituiría un serio y grave retroceso para el sistema de justicia, el estado de derecho y la lucha contra la impunidad por graves violaciones a los derechos humanos en Guatemala.

Sin pretender pronunciarnos con antelación sobre los hechos alegados, quisiéramos hacer referencia a la obligación de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos y luchar contra la impunidad por tales crímenes. En tal sentido quisiéramos recordar que según lo establecido por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General N° 31 (párrafo 18), los Estados tienen la obligación de investigar y

sancionar las violaciones de los derechos humanos, tipificadas como crímenes en la legislación nacional o internacional, en particular el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y otras infracciones graves de los derechos humanos, entre ellas las ejecuciones sumarias o extrajudiciales, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, la esclavitud, la desaparición forzada, las detenciones arbitrarias y la violación u otras formas de violencia sexual. No investigar y enjuiciar esas infracciones constituye de por sí un incumplimiento de las normas de los tratados de derechos humanos. La impunidad con relación a esas violaciones puede constituir un elemento importante que contribuye a la repetición de las violaciones¹.

De igual modo, la resolución A/HRC/RES/12/11 del Consejo de Derechos Humanos, del 12 de octubre de 2009, sobre derechos humanos y justicia de transición, reafirma “la responsabilidad de los Estados de cumplir sus obligaciones pertinentes de procesar a los responsables de violaciones manifiestas de los derechos humanos y graves violaciones del derecho internacional humanitario que constituyan crímenes conforme al derecho internacional con el fin de acabar con la impunidad” (párrafo 7).

Como fuera señalado por el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, quisiéramos recalcar que desde una perspectiva de derechos humanos, la obligación de investigar y enjuiciar dimana del derecho a un recurso efectivo². Asimismo, forma parte del derecho de la víctima, sus familiares más próximos y, en ciertos casos, toda la sociedad, a conocer la verdad.³ La administración de justicia frente a graves violaciones de derechos humanos es un elemento central para evitar la recurrencia de dichas violaciones. Promover una cultura de impunidad contribuye a crear ciclos viciosos de violencia⁴.

El Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, de febrero de 2005, establece que la impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones (principio 1).

Quisiéramos igualmente recordar que el derecho internacional establece límites a la adopción de amnistías⁵ en cuanto propician la impunidad e impiden a los Estados cumplir con sus obligaciones internacionales de investigar y procesar a los responsables

¹ Observación General N° 31, párr. 18, del Comité de Derechos Humanos.

² Véanse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 3; la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Pacto de San José (Costa Rica), art. 25; el Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 13. Véase también *Boucherf c. Argelia*, párr. 11; comunicación N° 1196/2003 del Comité de Derechos Humanos, y *Kurt c. Turquía*, párr. 140, sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (25 de mayo de 1998).

³ A/HRC/24/42, párrs. 18 a 20.

⁴ A/HRC/30/42.

⁵ Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, párrafo 24.

de violaciones de derechos humanos. Las amnistías son particularmente incompatibles con delitos que representan serias violaciones de derechos humanos, como la tortura, las ejecuciones sumarias, las desapariciones forzadas y el genocidio, entre otras.

El Comité de Derechos Humanos dictaminó que deben eliminarse todos los impedimentos para establecer la responsabilidad jurídica de personas que han cometido graves violaciones a derechos humanos⁶. En su Observación General N° 31, el Comité también estableció que en los casos en que algún funcionario público o agente estatal haya cometido violaciones como la tortura, las privaciones de vida sumarias y arbitrarias y las desapariciones forzadas, los Estados de que se trate no podrán eximir a los autores de su responsabilidad jurídica personal a través de amnistías y anteriores inmunidades (párrafo 18).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también ha señalado consistentemente y en múltiples decisiones los límites a la utilización de tales inmunidades. En tal sentido, en la sentencia del caso Barrios Altos vs. Perú de 2001, por ejemplo, la Corte IDH dictaminó 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” (párrafo 41). La Corte IDH añadió que “como consecuencia de la manifiesta incompatibilidad entre las leyes de auto amnistía y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las mencionadas leyes carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso, ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni pueden tener igual o similar impacto respecto de los casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana” (párrafo 44).

En la sentencia de caso de la Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala de 2009, la Corte IDH estableció que “en consideración de la gravedad de los hechos, el Estado no podrá aplicar leyes de amnistía ni argumentar prescripción, irretroactividad de la ley penal, cosa juzgada, ni el principio non bis in ídem, o cualquier excluyente similar de responsabilidad, para excusarse de esta obligación. En consecuencia, el Estado deberá continuar con el proceso penal, sin mayor dilación” (párrafo 233.a).

A nivel nacional, quisiéramos destacar que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en su jurisprudencia (Expediente No. 3340-2013) se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de las amnistías excluyentes de la responsabilidad penal para violaciones graves de derechos humanos. El Tribunal Constitucional fundamentó dicha decisión refiriéndose al rango constitucional que tienen en Guatemala los tratados de derechos humanos, indicando que “el bloque de constitucionalidad –normas y principios

⁶ Comité de Derechos Humanos, *Observación general No. 31, La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, párr 18.

internacionales de derechos humanos – forman parte integral de la Constitución Política de la República de Guatemala; al tenor de ello, es de obligada observancia”.

Asimismo, quisiéramos recordar que el Estado no puede justificar la ampliación de la amnistía a delitos considerados normas perentorias, inderogables o jus cogens. En su expediente No. 872-00 (sentencia de 28-06-01), la Corte de Constitucionalidad estableció que “Guatemala reconoce la validez del derecho internacional sustentado en el jus cogens, que por su carácter universal contiene reglas imperativas admitidas como fundamentales de la civilización. Lo anterior implica también el compromiso que tiene el Estado de Guatemala de observar y respetar lo dispuesto en dichos tratados, máximo cuando el asunto sobre el cual versaren fueren material de derechos humanos” (página 362). Por su parte, en el expediente 171-2002 (sentencia de 25-03-2002), la Corte de Constitucionalidad reconoció la incorporación al sistema de justicia nacional, de los delitos internacionales de genocidio y lesa humanidad, indicando que “el delito de Genocidio, los crímenes de lesa humanidad y el crimen de guerra son conductas reprochadas jurídica y socialmente, en el ámbito internacional como en el nacional” (página 10).

La amnistía que se contempla en la iniciativa de ley del Decreto 145-96, no distingue entre delitos sino que impide o da por terminada la investigación y juzgamiento de todo delito, incluso las violaciones de los derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad, cometidos durante el conflicto armado interno en Guatemala, y por tanto es incompatible con las obligaciones internacionales del Estado.

Con respecto a la propuesta contenida en la iniciativa de ley de derogación del artículo 8 y modificación del artículo 11 del Decreto 145-96 que hacen referencia a los delitos imprescriptibles, quisiéramos recordar que la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, de 26 de noviembre de 1968, establece la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad cometidos tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido. Según este instrumento, los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otra índole que fueran necesarias para que la prescripción de la acción penal o de la pena, establecida por ley o de otro modo, no se aplique a esos crímenes, y en caso de que exista, sea abolida.

La Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 1992 (la Declaración) estipula en su artículo 17 que todo acto de desaparición forzada será considerado delito permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos. En su artículo 18, la Declaración establece que los autores o presuntos autores de actos de desaparición forzada no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal, y que en el ejercicio del derecho de gracia deberá tenerse en cuenta la extrema gravedad de los actos de desaparición forzada. En su observación general al artículo 18 de la Declaración, el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias considera que los Estados deben abstenerse de elaborar o promulgar leyes

de amnistía que exoneren a quienes perpetran desapariciones forzadas de cualquier procedimiento o sanción penales e impidan también la aplicación e implementación debidas de otras disposiciones de la Declaración.

En su Comentario general sobre la desaparición forzada como delito continuado, el Grupo de Trabajo estima que el acto de desaparición forzada comienza en el momento del secuestro y se prolonga durante todo el período de tiempo en que el delito no haya cesado, es decir, hasta que el Estado reconozca la detención o proporcione información sobre la suerte o el paradero de la persona desaparecida. Asimismo, en su comentario general sobre el derecho a la verdad en relación con las desapariciones forzadas, considera que el derecho de los familiares a conocer la verdad sobre la suerte y el paradero de las personas desaparecidas es un derecho absoluto, no sujeto a ningún tipo de limitación o suspensión.

Ante el riesgo de retroceder en la lucha contra la impunidad, el goce efectivo de los derechos humanos de las víctimas, y el pleno respeto del estado de derecho en Guatemala, llamamos al Congreso de la República a que se abstenga de aprobar la iniciativa de ley 5377, que persigue reformar el Decreto 145-96, en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad.

De conformidad con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, quisiéramos instar al Gobierno de Su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto armado interno en Guatemala. En este sentido, estaríamos muy agradecidos de tener su cooperación y sus observaciones sobre la presente comunicación.

Agradeceríamos recibir una respuesta del Gobierno de Su Excelencia a la brevedad. Garantizamos que la respuesta del Gobierno de Su Excelencia será incluida en el informe que presentaremos a la atención del Consejo de Derechos Humanos.

Por último, quisiéramos informar al Gobierno de Guatemala que esta comunicación se pondrá a disposición del público, publicándose en la página del sitio web de los mandatos del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/TruthJusticeReparation/Pages/Index.aspx>) y del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx>), ya que consideramos que las alegaciones son suficientemente fiables para indicar que existe un asunto que justifica una atención inmediata. Consideramos, además, que la opinión pública tiene que ser informada sobre las implicaciones potenciales relacionadas con las próximas decisiones del Congreso de la República de Guatemala sobre la materia.

El texto completo de las normas contenidas en los instrumentos internacionales que nos permitimos recordar y de los estándares internacionales aplicables se encuentran disponibles en la página web www.ohchr.org, y pueden ser enviados si se solicitan.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Bernard Duhaime
Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o
Involuntarias

Pablo de Greiff
Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías
de no repetición