

Mandato del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Ref.: OL GTM 3/2026

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

17 de febrero de 2026

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con la resolución 58/14 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido en relación con el **artículo 391 del Código Penal (Decreto 17-73, modificado por el artículo 2 del Decreto 58-2005)**. Me preocupa que algunos elementos de dicha disposición puedan no ser compatibles con las obligaciones que incumben a Guatemala en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, incluido el principio de legalidad establecido en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Guatemala el 5 de mayo de 1992, lo que podría dar lugar a vulneraciones de otros derechos, como el derecho a la libertad personal y las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica.

Reconozco los desafíos a los que se enfrentan algunos Estados al combatir el terrorismo; sin embargo, deseo reiterar que las legislaciones penales nacionales deben ajustarse plenamente al derecho internacional de los derechos humanos, tal y como lo han afirmado repetidamente la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En este sentido, la Estrategia global contra el terrorismo de 2006 de la Asamblea General reconoció que «las medidas eficaces de lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no son objetivos contradictorios, sino complementarios y que se refuerzan mutuamente».¹

Artículo 391 del Código Penal

El Decreto 58-2005 del Congreso de la República de Guatemala relativo a la Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo reformó la legislación penal sobre terrorismo. El artículo 391 del Código Penal dispone lo siguiente:

Comete el delito de terrorismo quién con la finalidad de alterar el orden constitucional, el orden público del Estado o coaccionar a una persona jurídica de Derecho Público, nacional o internacional, ejecutare acto de violencia, atentare contra la vida o integridad humana, propiedad o infraestructura, o quien con la misma finalidad ejecutare actos encaminados a provocar incendio o a causar estragos o desastres ferroviarios, marítimos, fluviales o aéreos.

¹ A/RES/60/288, anexo, pilar IV.

El responsable de dicho delito será sancionado con prisión inmutable de diez (10) a treinta (30) años, más multa de veinticinco mil dólares (US\$25,000.00) a ochocientos mil dólares (US\$800,000.00) de los Estados Unidos de América, o su equivalente en moneda nacional. Si se emplearen materias explosivas de gran poder destructor para la comisión de este delito, el o los responsables serán sancionados con el doble de las penas.

Preocupaciones en materia de derechos humanos

Me preocupa que algunos elementos de la definición de terrorismo que figura en el artículo 391 del Código Penal de Guatemala no satisfagan los requisitos de legalidad y certeza establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

El principio de legalidad, consagrado en el párrafo 1 del artículo 15 del PIDCP exige que las leyes penales sean lo suficientemente precisas como para que quede claro qué tipos de comportamiento y conducta constituyen un delito y cuáles serían las consecuencias jurídicas de cometerlo. Este principio reconoce y previene las leyes mal definidas y/o excesivamente amplias que se prestan a una aplicación arbitraria y a abusos, incluso para restringir actividades legítimas de la sociedad civil por motivos políticos u otros motivos injustificados (A/70/371, párr. 46 b)) y para suprimir el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales (A/HRC/40/52). Las leyes imprecisas corren el riesgo de criminalizar el ejercicio legítimo de la libertad de expresión, de reunión pacífica, de asociación y otros derechos humanos básicos. Las violaciones a la legalidad pueden dar lugar a violaciones consecuentes del derecho a la libertad en virtud del artículo 9 del PIDCP, como resultado de detenciones, enjuiciamientos, condenas y penas de prisión injustificados basados en acusaciones vagas y excesivamente amplias.

Definición modelo de terrorismo

El mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha vinculado además los requisitos de seguridad jurídica con límites estrictos a la definición sustantiva del terrorismo y los delitos terroristas: «Debido a la necesidad de precisión y para evitar que la lucha contra el terrorismo se utilice como excusa para ampliar innecesariamente el alcance del derecho penal, es esencial que los delitos [...] se limiten a la lucha contra el terrorismo». ² La definición modelo de terrorismo del Relator Especial refleja las normas internacionales de buenas prácticas sobre conductas de naturaleza verdaderamente terrorista, incluidos los elementos de la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad,³ que a su vez incorporan los delitos tipificados en los instrumentos internacionales contra el terrorismo y los elementos de «intención específica» o propósito de la Convención Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999). Estos elementos se consolidan en la definición modelo actualizada de terrorismo del Relator Especial de 2026, que establece lo siguiente:

² E/CN.4/2006/98 (28 de diciembre de 2005), párr. 47.

³ «[A]ctos delictivos, incluidos los cometidos contra civiles, perpetrados con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves, o la toma de rehenes, con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general o en un grupo de personas o personas concretas, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto, que constituyan delitos dentro del ámbito de aplicación y tal como se definen en los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo».

Comete un delito de terrorismo cualquier persona que, mediante cualquier acto delictivo grave, causa intencionadamente la muerte, lesiones corporales graves o la toma de rehenes, cuando:

- a) El propósito de la conducta, por su naturaleza o contexto, sea:*
 - i) Provocar un estado de terror en la población⁴ o en un grupo de personas; u*
 - (ii) Obligar indebidamente a un Gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto;*
- (b) La conducta esté destinada a promover un propósito político o ideológico, que debe constituir un propósito sustancial; y*
- (c) La conducta, dada su naturaleza o contexto, causa intencionadamente un daño grave a un país o a una organización internacional.*

A fin de reducir aún más el alcance excesivo y salvaguardar los derechos humanos, la definición modelo del Relator Especial también incluye excepciones esenciales a la definición:

No constituye un delito de terrorismo:

- (a) Un acto de defensa, protesta, disidencia o acción sindical que no cause intencionadamente la muerte o lesiones corporales graves;⁵*
- (b) Conductas cometidas en un conflicto armado que no viole el derecho internacional humanitario⁶ ;*
- (c) La prestación de actividades humanitarias por organizaciones humanitarias imparciales de conformidad con el derecho internacional humanitario;*
- (d) Las actividades de las fuerzas militares estatales en el ejercicio de sus funciones oficiales, en la medida en que ajusten al derecho internacional; y*
- (e) Un acto destinado a establecer o restablecer la democracia, el gobierno constitucional o el estado de derecho, o a ejercer o salvaguardar los derechos humanos.*

Apartarse de las normas basadas en las mejores prácticas aumenta la probabilidad de que las definiciones nacionales sean vagas o excesivamente amplias y vulneren los requisitos de legalidad y certeza.

⁴ «Intimidar gravemente» podría sustituirse por «provocar un estado de terror en».

⁵ Si se incluye el daño a la propiedad en la definición.

⁶ O «es conforme con» el derecho humanitario.

Dos elementos de la definición modelo son especialmente relevantes al análisis del artículo 391 del Código Penal.

Muerte o lesiones graves y la cuestión de los daños a la propiedad.

Existe un amplio respaldo internacional para limitar la definición de terrorismo a los actos delictivos que causan intencionadamente la muerte o lesiones corporales graves o que implican la toma de rehenes, tal como se establece en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999), la definición modelo de terrorismo del Relator Especial de las Naciones Unidas del 2010 y las directrices de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.⁷ Centrarse en la muerte, las lesiones graves o la toma de rehenes permite reservar adecuadamente la etiqueta denunciatoria y estigmatizante, los poderes excepcionales de aplicación de la ley y las graves consecuencias punitivas que se derivan de la categoría de terrorismo para los actos más graves dirigidos contra la persona humana y, por ende, contra la destrucción de los derechos humanos, en particular los derechos a la vida, la seguridad y la libertad de la persona. Aunque algunas leyes contra el terrorismo incluyen cualquier lesión a las personas, el umbral más alto de lesión «grave» excluye adecuadamente los daños menores. Limitar el terrorismo a los daños contra las personas también evita el riesgo real de criminalizar como terrorismo los daños a la propiedad y a las infraestructuras, lo que puede sancionar de manera excesivas y desproporcionada actos menores, incluidos daños leves, protestas violentas, desórdenes públicos, desobediencia civil y protesta social (incluidas aquellas relacionadas con los derechos laborales, indígenas y de las minorías). Tales conductas pueden abordarse adecuadamente mediante la legislación penal ordinaria. Por consiguiente, los ataques contra la propiedad solo deben quedar comprendidos en la definición modelo de terrorismo cuando causen intencionadamente la muerte o lesiones corporales graves.

La definición modelo revisada del Relator Especial no recomienda incluir adicionalmente, en las definiciones de terrorismo, actos que pongan en peligro la vida o daños a la propiedad cuando no tengan la intención de causar la muerte o lesiones graves. Si dichos elementos se mantienen en una definición nacional, para evitar su abuso en la práctica, se recomienda limitarlos a los elementos de conducta física mencionados a continuación. Los elementos de intención específica, motivo y contexto de la definición modelo presentados anteriormente también serían aplicables.

Comete un delito de terrorismo cualquier persona que, mediante cualquier acto delictivo grave, cause intencionadamente:

Un alto riesgo de peligro para la vida.

Una destrucción extensa de lugares públicos, transporte público, propiedad pública, instalaciones estatales u otras infraestructuras críticas,⁸ que cause intencionadamente una alta probabilidad de peligro

⁷ Véase la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad; Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, 1999, art. 2(1)(b); definición modelo de terrorismo del Relator Especial en A/HRC/16/51; ACNUDH, «Definición de «terrorismo» en la legislación penal nacional», 27 de marzo de 2025; A/59/565 y A/59/565/Corr.1.

⁸ Los términos deben definirse de manera restrictiva, basándose en el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas con Bombas y en las directrices del derecho penal sobre «infraestructuras críticas».

para la vida o pérdidas económicas importantes.

En consecuencia, cuando se incluya la propiedad, debe limitarse a la propiedad pública y estatal de importancia y a otras infraestructuras críticas, definidas de manera restrictiva; y exigirse un umbral elevado de daño a dicha propiedad: destrucción extensa que cause intencionadamente una alta probabilidad de poner en peligro la vida o de provocar pérdidas económicas importantes.

Exclusión de los actos de protesta

Cuando la definición de terrorismo no se limite a causar la muerte o lesiones graves (o poner en peligro la vida), debe excluir expresamente los actos de defensa, protesta, disidencia o acción sindical que no causen la muerte o lesiones graves. Esta cláusula de exclusión se encuentra en determinadas leyes nacionales⁹ y es recomendada por el ACNUDH y la Dirección Ejecutiva de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (DECT).¹⁰ Esta salvaguardia garantiza que los delitos de terrorismo no criminalicen injustificadamente los daños a la propiedad derivados del ejercicio, aunque sea indisciplinado o excesivo, de la libertad de expresión, reunión pacífica, asociación y participación política, así como formas de organización de los Pueblos Indígenas, incluso a la luz de las tradiciones de la democracia liberal, la «acción directa» y la desobediencia civil. Los daños materiales o las lesiones personales leves pueden ser perseguidos eficazmente como delitos comunes o contra el orden público. Si bien la responsabilidad por protestas desordenadas puede constituir una restricción legítima a los derechos civiles y políticos, sería innecesario y desproporcionado estigmatizar y castigar más severamente esa conducta como terrorismo.

Esta cláusula resulta particularmente esencial cuando el umbral de daños materiales es demasiado bajo y, podría abarcar actos como grafitis, el vandalismo y daños durante manifestaciones callejeras desordenadas. Incluso cuando el umbral de daños es elevado, la cláusula puede seguir siendo necesaria, como en el caso de protestas populares generalizadas y coordinadas o disturbios en una ciudad que dañan edificios e infraestructuras y perturban el comercio, causando «daños extensos» y «pérdidas económicas importantes».

Elementos de conducta física del artículo 391 del Código Penal

El artículo 391 del Código Penal no cumple los requisitos de legalidad por las siguientes razones. En primer lugar, los elementos de la conducta física previstos en el artículo 391 del Código Penal son vagos y excesivamente amplios, y establecen un umbral de daño demasiado bajo al abarcar conductas que no son verdaderamente de naturaleza terrorista, como un «acto de violencia» que cause daño a «la integridad humana, propiedad o infraestructura», y «actos encaminados a provocar incendios, o causar estragos o desastres ferroviarios, marítimos, fluviales o aéreos». El concepto de «acto de violencia», en particular, podría abarcar daños mentales, coerción económica u otras formas de daño no físico a la persona, lo que ampliaría en exceso la responsabilidad para incluir daños que son demasiado vagos y menos graves. De conformidad con las normas internacionales de buenas prácticas y la definición modelo

⁹ Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Sudáfrica.

¹⁰ ACNUDH, «Definición de «terrorismo»»; y Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, «Comentario sobre la codificación del delito de terrorismo», pág. 17 (una «buena práctica»).

del Relator Especial (A/HRC/16/51, para. 28 and A/HRC/61/52), el delito de terrorismo debería incluir: a) actos de violencia únicamente cuando causen intencionadamente la muerte o lesiones corporales (físicas) graves; b) daños a la integridad humana solo cuando constituyan lesiones físicas graves; c) daños a la propiedad o la infraestructura únicamente cuando causen la muerte o lesiones corporales graves; y d) actos destinados a provocar incendios, estragos o desastres por vía férrea, marítima, fluvial o aérea únicamente.

Los daños a la propiedad o la infraestructura, o los actos destinados a provocar incendios, estragos o desastres por ferrocarril, mar, río o aire, no deben incluirse en una definición cuando no causen la muerte o lesiones corporales graves. Sin embargo, si se mantienen estos elementos, deben limitarse de conformidad a las recomendaciones acompañando la definición modelo revisada del Relator Especial mencionadas anteriormente. Así, el daño a la propiedad o la infraestructura, o la provocación de incendios, estragos o desastres, solo debería incluirse cuando: a) se refieran a bienes públicos o estatales u otra infraestructura crítica definida de manera restrictiva, y b) causen intencionadamente una destrucción extensa de dichos bienes que, a su vez, provoque intencionadamente: i) un alto riesgo para la vida; o ii) pérdidas económicas importantes. Las normas internacionales basadas en las mejores prácticas excluyen además los actos de defensa, protesta, disidencia o acción sindical (incluso los que afectan la propiedad) cuando no causan la muerte o lesiones graves. Los salvaguardias previenen adecuadamente la criminalización de actos que no son lo suficientemente graves como para constituir terrorismo y protegen los derechos fundamentales relacionados con la protesta, incluidas las libertades de expresión, reunión, asociación y el derecho a participar en los asuntos públicos.

Elementos de intención o propósito específicos

En segundo lugar, algunos de los elementos específicos de intención o propósito del artículo 391 son vagos y excesivamente amplios, y establecen un umbral de daño demasiado bajo al abarcar conductas que no son genuinamente de naturaleza terrorista, como «perturbar» «el orden constitucional» o «el orden público del Estado» y coaccionar a una persona jurídica. Las normas internacionales basadas en las mejores prácticas indican que los elementos de propósito del terrorismo deben centrarse en provocar un estado de terror en la población (o intimidarla gravemente), o en coaccionar o coaccionar indebidamente a un gobierno o a una organización internacional como mencionado anteriormente. Términos ambiguos como «orden constitucional» u «orden público» no son lo suficientemente precisos como para permitir a las personas conocer de antemano el alcance de su responsabilidad penal, y se refieren a intereses distintos del terrorismo tal y como se entiende propiamente. Estos términos, que aparecen en otras leyes nacionales contra el terrorismo, han sido cuestionados por el Relator Especial,¹¹ incluida la referencia a la desestabilización de las estructuras constitucionales en el derecho regional europeo,¹² y por DECT.¹³

¹¹ Véase, por ejemplo, A/79/324, párr. 16.

¹² Véanse las comunicaciones de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas OTH 133/2024 y OTH 35/2025 (relativas a la propuesta del Consejo de Europa de reproducir la definición contenida en la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo).

¹³ Véase, por ejemplo, el informe analítico de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo: Comentario sobre la codificación del delito de terrorismo, junio de 2024, 23.

Quedo a su disposición para prestar asistencia técnica el Gobierno de su Excelencia en relación con el tema abordado para garantizar que la legislación se ajuste plenamente al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecido de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvese proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con este análisis.
2. Indique si se revisará y modificará el artículo 391 del Código Penal para abordar las preocupaciones sobre la seguridad jurídica, la vaguedad y el alcance excesivo, así como los riesgos de aplicación arbitraria y uso indebido.

Esta comunicación, como comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

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

Ben Saul

Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo