



**Dirección de Investigación en Derechos Humanos**

**Nota conceptual**

**El problema de la falta de indicadores de impunidad en Guatemala**

## El problema de la falta de indicadores de impunidad en Guatemala

### 1. Breve conceptualización de la impunidad

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha definido la impunidad como “*la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana*”<sup>1</sup>.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) entiende que la impunidad se consagra tanto de *jure* (mediante la sanción de leyes de amnistía, por ejemplo), como de *facto* (por la falta de investigación, sanción y castigo de los responsables de violaciones de derechos humanos, incluida la falta de acción del Estado para investigar y enjuiciar crímenes incluso cuando su legislación parece permitir el enjuiciamiento). Asimismo, la impunidad de *facto* puede presentarse por causas estructurales, como por ejemplo el exceso de formalismo de los jueces o la insuficiencia de recursos frente al cúmulo de crímenes; o bien, por situaciones fácticas como la interferencia en investigaciones o procesamientos, inspirada en decisiones políticas.

En todos estos supuestos, ya sea de *jure* o de *facto*, el Estado deja de cumplir con sus obligaciones convencionales establecidas en los artículos 8, 25 y 1(1) de juzgar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos<sup>2</sup>.

Según el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, 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, así como garantizar a las víctimas los recursos eficaces en la reparación de los perjuicios o daños sufridos, garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones<sup>3</sup>.

#### 1.1. Algunas perspectivas de la impunidad

La etimología de la palabra impunidad viene del latín *impunitas*, que significa *falta o ausencia de castigo*.

- **Como acto:** violatoria de los derechos humanos

---

<sup>1</sup> OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 4 rev. 1, 24 octubre 2003. Consultado en línea el 25 de febrero de 2013 en: [http://www.cidh.org/countryrep/venezuela2003sp/cap.1.htm#\\_ftn98](http://www.cidh.org/countryrep/venezuela2003sp/cap.1.htm#_ftn98).

<sup>2</sup> Ibid. Pág. anterior, numeral 204.

<sup>3</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 1.

- **Como factor causal:** contexto posibilitador
- **Como factor perpetuador:** culturización
- **Como estrategia de poder:** control social

### **a) La impunidad como ausencia de castigo**

Desde la visión de la impunidad como ausencia de castigo, hay *tres tipos de impunidad: la penal, la moral y la histórica*.

a.1. *Impunidad penal:* prolongación de una situación de injusticia ejercida contra las personas víctimas de un crimen de lesa humanidad en el ámbito local de la procuración de justicia: inadecuado marco normativo, ausencia de investigación, no ejercicio de la acción penal, mala integración de la averiguación, parcialidad de los jueces, etc.

a.2. *Impunidad moral:* complicidad social que se realiza a través de la ausencia de sanción moral, la cual se ejerce socialmente a través del silencio, la minimización del hecho y la culpabilización a las víctimas.

a.3. *Impunidad histórica:* se plantea como un acto de borramiento simbólico a través de los discursos y mitos institucionalizados (verdad oficial) sobre un crimen de lesa humanidad ejercido por el Estado. Se realiza a través del olvido, la tergiversación de los hechos, la negación y la mentira institucionalizada.

Desde esta perspectiva también se considera a la condena moral y la memoria como formas de castigo, ampliando los límites del ejercicio de la acción penal y la privación de la libertad.

### **b) La impunidad como acto de violencia**

La impunidad no es sólo la ausencia de castigo, un acto de omisión o negligencia de la justicia. La impunidad penal, moral e histórica es un acto de violencia directa, visible, racional, instrumental, con interés determinado. De aquí que la impunidad no sea un efecto de la violencia mediado por una omisión, sino que la impunidad es un acto en sí de carácter violento, en tanto acto y como comportamiento. La impunidad contribuye a la revictimización de las personas que han sido víctimas de un acto delictivo o de violaciones a sus derechos. La impunidad es una violación al derecho de todas las personas a la justicia.

### **c) La impunidad como contexto**

La impunidad es una situación que posibilita la comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos por parte del Estado. La impunidad necesita de un contexto que no es ajeno, sino es el mismo desde el cual se cometió el acto delictivo o de

violación a los derechos humanos, de tal forma que no podemos desligar al acto de su contexto.

#### **d) La impunidad como cultura**

La impunidad también es un conjunto de instituciones, hábitos, creencias, actitudes y comportamientos que perpetúan las injusticias, los delitos, las violaciones a los derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad.

En el ámbito de la ley, la falta de justicia se va internalizando, no solo en las instituciones de justicia, sino en las personas, por lo que se convierte en elemento de la cultura de la sociedad, como parte de los mecanismos de poder y control social. Por ello, se desarrolla y consolida una cultura de la impunidad, que puede revertirse para construir una cultura de justicia y derechos humanos.

#### **e) La impunidad como control social**

La impunidad tiene una función política, pues envía el mensaje de que los agresores nunca van a ser procesados, enjuiciados y castigados, por los delitos o violaciones a derechos humanos que hayan cometido. Esto juega a favor del miedo colectivo, la inamovilidad y la apatía social.

La impunidad puede convertirse en un mecanismo de control social que sirve al sector hegemónico.

## **2. El problema de los indicadores sobre impunidad en Guatemala**

En Guatemala **no existen indicadores consensuados sobre impunidad**, lo cual, de principio, plantea una limitante importante para la toma de decisiones sobre cómo reducirla y contrarrestarla.

Como muestra de la divergencia en los datos (y ello, únicamente en atención a la gestión de casos que ingresan al sistema de justicia), se pueden mencionar los siguientes ejemplos:

En mayo de 2013, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), al informar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso María Isabel Véliz Franco, citó como fuentes al Ministerio Público y al Organismo Judicial, señalando que el índice de impunidad en los casos de violencia contra la mujer en Guatemala alcanza el 99%<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> <http://cejil.org/comunicados/primer-caso-de-femicidio-en-guatemala-llega-a-la-corte-interamericana>

En febrero de 2013, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), indicó que la tasa de impunidad de Guatemala —la tasa de crímenes que quedan sin castigo— habría bajado a un 70%<sup>5</sup>.

El Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, sin señalar ningún dato de impunidad, indicó que “el número de acusaciones y sentencias condenatorias aumentó en promedio un 7.3% en comparación con 2011”<sup>6</sup>.

La Fiscal General del Ministerio Público (MP), Dra. Claudia Paz y Paz, en el informe de su segundo año de gestión -presentado en diciembre de 2012-, indicó que el nivel de impunidad en los crímenes se había reducido de un 95% a un 72% entre 2009 y 2012<sup>7</sup>.

No obstante, a finales de febrero de 2013, el Procurador de los Derechos Humanos, en declaraciones a los medios de prensa, señaló que Guatemala cuenta con un índice de impunidad cercano al 98%<sup>8</sup>.

Con esta falta de consenso en los indicadores mencionados, no se puede abordar seriamente *la justicia en términos de lucha contra la impunidad* en el país, por lo que se necesita realizar un trabajo de **definición, medición y sistematización** de los mismos, tanto en el sistema de justicia, como en relación con los componentes sociales y estructurales que permiten la impunidad.

### 3. La importancia de los indicadores

Los **indicadores** constituyen una herramienta sustancial para el análisis y establecimiento de la situación del derecho a la justicia en el país, pero también facilitan el proceso de *elaboración de propuestas de lucha contra la impunidad*, y la *toma de decisiones para la reducción* de la misma, lo que implicaría una mayor *efectividad de la justicia* en el país.

La generación de indicadores de impunidad tendría la **utilidad** pragmática para los tomadores de decisión y quienes elaboran las políticas públicas, de mostrar en dónde la justicia está funcionando bien y en dónde está mal, y para conocer las **alertas** necesarias y para **saber dónde intervenir**.

En tal sentido, los indicadores se convierten en la principal *herramienta* de las instituciones relacionadas con el sector justicia y derechos humanos, para las más

---

<sup>5</sup> [http://www.canadainternational.gc.ca/guatemala/highlights-faits/2013/ReformaJusticia.aspx?lang=es#\\_cn-tphp](http://www.canadainternational.gc.ca/guatemala/highlights-faits/2013/ReformaJusticia.aspx?lang=es#_cn-tphp)

<sup>6</sup> A/HRC/22/17/Add.1

<sup>7</sup> <http://www.mp.gob.gt/2012/12/segundo-ano-de-importantes-logros/>

<sup>8</sup> <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/02/25/impunidad-incita-guatemaltecos-hacer-justicia-propia-mano>

**oportunas y pertinentes intervenciones** y/o pronunciamientos, de tal modo que **orienten la construcción e implementación de políticas públicas** por parte del Estado, tanto para la *lucha contra la impunidad* como para el *fortalecimiento de la justicia* en Guatemala. (Lograr que la lucha contra la impunidad sea un tema central del Estado, implica impulsar políticas públicas en tal sentido).

#### 4. Multidimensionalidad de la impunidad

Se debe tener en cuenta que el fenómeno social de la impunidad tiene **múltiples dimensiones**, y no se reduce a establecer simplemente un dato cuantitativo del ritmo o celeridad con que el sistema de justicia gestiona y resuelve los casos de hechos delictivos, respecto al volumen y celeridad con que ingresan.

Esa multidimensionalidad de la impunidad también advierte que para su abordaje y para el establecimiento de indicadores, puede haber más de una **metodología** a utilizar, así como tantas dimensiones de impunidad se logren identificar.

Se deben identificar las metodologías y procedimientos que cada instancia necesite para la consolidación de sus propios indicadores, pero debe garantizarse una fuente central que permita que en todo el país se cuente con la misma información.

En función de esta multidimensionalidad, se necesita establecer indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan un abordaje integral de la problemática, que incluya no solo la cantidad de denuncias y procesos (medir la velocidad con que el Estado atiende y logra resolver los casos ingresados al sistema de justicia), sino el flujo que éstas siguen dentro de la institucionalidad de la justicia en el país. No basta con conocer el *flujo* de la gestión de casos (eficiencia), sino es necesario establecer la *calidad* del procesamiento de los mismos (eficacia), tanto como la aplicación de justicia efectiva y que permita la obtención de *indicadores cualitativos*.

Ello requiere diferenciar entre *eficiencia* y *eficacia* del sistema en el plano práctico en cuanto al ejercicio y aplicación de la justicia, para evaluar y validar todas las acciones procesales en cada caso en particular, y si la justicia se cumple en cada una de las mismas, por ejemplo, en el caso de las salidas alternas a la acción penal o en el caso de las sentencias tanto absolutorias como condenatorias, etc.

Respecto a **factores sociales externos** que determinan la carga de trabajo y el funcionamiento del sistema, también es importante establecer las situaciones sociales que activan el funcionamiento del sistema de justicia, con qué frecuencia se dan, con qué otras situaciones están vinculadas, si tienen alguna relación con el funcionamiento (eficaz o ineficaz) del sistema de justicia, entre otras cosas.

Por ello es importante un abordaje desde afuera hacia adentro, para revisar las *condiciones estructurales, económicas, políticas, culturales y legales* que

favorecen el surgimiento de la conflictividad social, la delincuencia, la criminalidad y, en consecuencia, la impunidad y su reproducción. Se trata de medir si la velocidad con la que se *generan los crímenes* en la sociedad es más rápida que la velocidad con la que el Estado los atiende debidamente.

Y, por ello, es importante tomar en cuenta no solo el funcionamiento del sistema de justicia, sino también el funcionamiento de la sociedad, bajo la advertencia que el fenómeno de la impunidad no es solamente un problema de la administración de justicia. Hay que verlo desde su integralidad, analizando otras dimensiones, como la cultural. Hay que analizar también la **proporcionalidad de crímenes o delitos que no ingresan al sistema de justicia**, las denominadas cifras ocultas o *cifras negras*<sup>9</sup>, y en consecuencia, las proporciones de impunidad que ello genera.

Se trata de estudiar las razones por las cuales algunos hechos delictivos no ingresan al sistema de justicia, por ejemplo: la negación, obstrucción y evasión de la justicia, la falta de independencia judicial, la corrupción, la omisión de denuncia<sup>10</sup>, y la ausencia de legislación, entre otras.

Los estudios de percepción de la población son importantes, porque en algunos casos permiten identificar por qué no denuncian los hechos delictivos. Por ejemplo, el *Informe estadístico de la violencia en Guatemala del PNUD-2007*, señaló que, en el municipio de Guatemala, el 75% de la población no denuncia hechos delictivos de los que ha sido víctima.

Por otro lado, es importante ver el impacto social que tiene el sistema de justicia (su buen o mal funcionamiento, su efectividad y eficacia), en tanto pueda incidir en el cambio de comportamientos sociales relacionados (denuncia, desconfianza, comisión de delitos, disuasión) que fortalecen o debilitan la impunidad.

Lo que no es posible es que continuemos teniendo indicadores diferentes y, a veces, contradictorios entre las propias instituciones del sector justicia.

---

<sup>9</sup> “Es una estimación del porcentaje de delitos que no son denunciados a la policía o que no llega a ser conocidos oficialmente por el sistema de justicia”. (Copublicación de ONU-HABITAT y Universidad Alberto Hurtado de Chile. *Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana, Chile, 2009: 132*)

<sup>10</sup> Los Estados emprenderán investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales de las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y adoptarán las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia penal, para que sean procesados, juzgados y condenados debidamente (Principio 19 del Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, del que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Resolución 2005/81, relativa a la impunidad, párr. 20.