



# EXPERIENCIA Y LECCIONES DE LA CICIG

Documento de trabajo

## Mirte Postema

Project Manager del Fondo Antiimpunidad

Octubre de 2020



Un programa de



Seattle International Foundation  
Central America

## INTRODUCCIÓN

La impunidad es la máxima expresión de la desigualdad. Donde reina la impunidad, poderosos actores políticos y/o económicos tienen el poder de minar instituciones públicas, distorsionar la justicia y violar los derechos humanos para avanzar sus propios intereses. En otras palabras, la impunidad socava las bases de la democracia constitucional. En Guatemala, los Acuerdos de Paz establecieron la obligación para el Estado de combatir la impunidad –de manera aun más expresa que los tratados internacionales de los cuales Guatemala es parte– y en 2007, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) empezó a funcionar en el país.

Este artículo reflexiona sobre las contribuciones más importantes de la CICIG en Guatemala, a partir de la discusión en el webinar “El experimento original: Las lecciones de la CICIG y los retos para la región” que fue organizado por el Kimberly Green Latin American and Caribbean Center (LACC) de Florida International University y la Seattle International Foundation (SIF) el 13 de mayo de 2020.<sup>1</sup>

El artículo parte del contexto del establecimiento de la CICIG: las obligaciones asumidas en los Acuerdos de Paz y la historia inmediata de la creación de la comisión. A continuación, plantea las limitaciones inherentes al mandato de la comisión, así como el hecho de que el acuerdo de su creación estableció obligaciones para el Estado que no siempre fueron cumplidas. El artículo también considera los diversos intentos para entorpecer el trabajo de la CICIG, los cuales terminaron con su cierre en septiembre de 2019. Luego, resume el impacto que tuvo la CICIG en Guatemala: mediante sus casos e investigaciones y, sobre todo, a través de las reformas judiciales que impulsó y su trabajo de fortalecimiento de diferentes actores en el sistema de justicia. También relata cómo el trabajo de la CICIG contribuyó a la creación de una cultura de legalidad. El texto concluye con algunas reflexiones sobre cómo continuar y fortalecer la lucha contra la impunidad.

---

<sup>1</sup> Este documento de trabajo fue preparado como parte de la serie de teleconferencias titulada: “Corrupción e impunidad en Centroamérica”. Es producto del Proyecto de Anticorrupción en Centroamérica, financiado por H.G. Buffett Foundation y ejecutado por Kimberly Green Latin American and Caribbean Center (LACC) de Florida International University entre 2019 y 2020.

## I. CONTEXTO

### ***La importancia de la lucha contra la impunidad***

El derecho al acceso a la justicia es un principio importante del derecho internacional de los derechos humanos. Lógicamente, los Estados están obligados a respetar los derechos establecidos en los tratados internacionales de los cuales forman parte. La creación de mecanismos para prevenir y remediar violaciones a esos derechos –incluido el combate a la impunidad– es un elemento fundamental de esa obligación<sup>2</sup>.

Además de ser una obligación que ha asumido el Estado, es importante recalcar que el combate a la impunidad es fundamental para el fortalecimiento del sistema democrático.

Es así porque la existencia de impunidad socava las bases de la democracia constitucional –el sistema de gobierno en que el poder reside en el pueblo y en el cual todos los actores están sujetos a normas y reglas–. La existencia de impunidad refleja una situación en la que actores poderosos logran imponer sus intereses por encima de los derechos de otros gracias a su influencia política y/o económica. De esta manera, estos podrían minar el trabajo de las instituciones públicas, tergiversar la justicia y violar derechos humanos. La impunidad, entonces, es la expresión máxima de la desigualdad.

### ***La lucha contra la impunidad en Guatemala: una prioridad desde los Acuerdos de Paz***

En Guatemala se estableció de manera expresa que el combate a la impunidad y el fortalecimiento de las instituciones públicas eran prioridad especial. Fue un tema central en los Acuerdos de Paz, una serie de doce pactos firmados entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) entre 1991 y 1996 y que pusieron fin al conflicto armado interno y establecieron los elementos que tendrían que ser abordados y reformados para lograr la anhelada “paz firme y duradera”.

La importancia de la lucha contra la impunidad fue abordada en varios de los Acuerdos de Paz. En primer lugar, el Acuerdo global sobre Derechos Humanos --el segundo suscrito, el 29 de marzo de 1994– ratificó el compromiso de actuar “con firmeza contra la impunidad”<sup>3</sup>. De igual manera, estableció el “compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos ”<sup>4</sup>. Y el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder civil y

---

<sup>2</sup> Para más información, ver Informe del Relator Especial para la independencia de jueces y abogados, Leandro Despouy, “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, A/HRC/8.4, 13 de mayo de 2008, <https://undocs.org/es/A/HRC/8/4>

<sup>3</sup> Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, México, D.F., 22 de marzo de 1994, <http://biblio3.url.edu.gt/Public/Libros/Acuerdos-de-Paz/33.pdf>, compromiso III.

<sup>4</sup> Id., compromiso IV. Los CIACS (cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad) fueron luego definidos en el acuerdo que estableció la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) como grupos que cometen acciones ilegales para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos y están vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado, o cuentan con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas. Acuerdo entre la Organización De Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala Relativo al Establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (“Acuerdo CICIG”), Nueva York, 12 de diciembre de 2006, Art. 1(d).

Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el séptimo firmado, en septiembre de 1996, reforzó la importancia de este compromiso del Estado<sup>5</sup>.

Este séptimo acuerdo dejó en claro el estado del sistema de justicia en el país. "Una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside en el sistema de administración de justicia", señaló. Esto se reflejaba en "la obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales, propician corrupción e ineficiencia". Por tal razón, los firmantes del acuerdo ratificaron que "la reforma y modernización de la administración de justicia" eran prioridades esenciales, las cuales deberían "dirigirse a impedir que [el sistema de justicia] genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción"<sup>6</sup>.

Luego, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, de 2005, estableció la obligación para el Estado de cumplir los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz.<sup>7</sup>

### **Creación de la CICIG**

Una década después de la firma de los Acuerdos de Paz, la lucha contra la impunidad y contra los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS) siguió siendo un compromiso incumplido en Guatemala, y tanto actores de la sociedad civil nacional como actores internacionales expresaron repetidamente su preocupación sobre esa deuda pendiente. Por ejemplo, la Misión de verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) concluyó en su decimotercer informe que el Estado no había implementado las reformas necesarias para combatir los CIACS y que, como consecuencia, "esas estructuras ilegales se [habían] reagrupado y [estaban] persiguiendo intereses comerciales ilegales e influencia política<sup>8</sup>".

Estaba claro que era necesario hacer un esfuerzo excepcional para fortalecer la justicia y combatir los grupos ilegales en el país. Por esta razón, organizaciones de la sociedad civil guatemalteca emprendieron en 2001 una campaña de cabildeo en favor de la creación de una comisión internacional que ayudara a investigar y desarticular los grupos ilegales presentes en Guatemala<sup>9</sup>. Sus esfuerzos tuvieron impacto. El 13 de marzo de 2003, el ministro de Relaciones Exteriores y el Procurador de los Derechos Humanos (PDH) firmaron un acuerdo en el que expresaron la importancia del establecimiento de una comisión de investigación de CIACS. El 4 de abril del mismo año, el gobierno guatemalteco solicitó la

---

<sup>5</sup> Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, México, D.F., 19 de septiembre de 1996, art. 9, <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuerdos-de-Paz/41.pdf>.

<sup>6</sup> Id.

<sup>7</sup> Congreso de la República, Decreto 52-2005, 3 de agosto de 2005, <http://www.transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/2017/07/LEYES-2005-52-001.pdf>, art. 3.

<sup>8</sup> U.N. General Assembly, Thirteenth Report on Human Rights of the United Nations Verification Mission in Guatemala, A/57/336, 22 de agosto de 2002, pág. 52.

<sup>9</sup> Washington Office on Latin America (WOLA), *Advocates against Impunity. A case study on human rights organizing in Guatemala*, Dec. 2008, [https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/cicig\\_advocates\\_against\\_impunity.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/cicig_advocates_against_impunity.pdf).

asistencia de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para el establecimiento de una comisión que coadyuvara en la investigación y desarticulación de esos grupos ilegales<sup>10</sup>. El 7 de enero de 2004, el gobierno de Guatemala y la ONU firmaron un acuerdo para que se estableciera la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala, la CICIACS<sup>11</sup>.

La firma de ese acuerdo fue el primer hito en la creación de una comisión internacional para apoyar a Guatemala en el combate de los CIACS. Sin embargo, el 5 de agosto de 2004, la Corte de Constitucionalidad (CC) declaró que el acuerdo contrariaría la constitución al otorgar funciones a la comisión que eran de la competencia exclusiva del Ministerio Público –como el poder iniciar y proseguir procesos penales de manera autónoma–<sup>12</sup>. Como consecuencia, la CICIACS nunca fue instalada.

Sin embargo, la necesidad de crear una comisión para investigar y desarticular esas estructuras ilegales no había disminuido y a finales del 2005, el gobierno guatemalteco volvió a pedir la asistencia de Naciones Unidas. El 31 de mayo de 2006 se presentó una nueva propuesta para el acuerdo para el establecimiento de una comisión y se incorporaron las observaciones de la CC sobre el acuerdo para la CICIACS. El 12 de diciembre de 2006, el gobierno de Guatemala y la ONU firmaron un nuevo acuerdo: el que estableció la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

Ese nuevo acuerdo otorgó facultades más limitadas a la nueva comisión internacional que el acuerdo anterior. El cambio más significativo fue la facultad para emprender acciones penales, la cual sí estaba contemplada para la CICIACS<sup>13</sup> pero fue vedada para la CICIG. Esta solo podría presentar denuncias penales y participar en casos como querellante adhesiva; es decir, como parte interesada en el proceso.

A pesar de que el acuerdo de la CICIG había implementado las observaciones que la Corte de Constitucionalidad hizo al acuerdo anterior –y se podría asumir que era acorde a la Constitución–, no quedaba claro si contaría con suficientes votos en el Congreso para ratificarlo. Sin embargo, pocos meses después de la firma del acuerdo de la CICIG, pasó algo que cambiaría ese panorama.

El 19 de febrero del 2007, tres diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano (Parlacen) y su chofer fueron asesinados y quemados al ingresar a Guatemala por la vía terrestre. Entre los parlamentarios se encontraba el hijo de Roberto D'Aubuisson, uno de los

---

<sup>10</sup> Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Nueva York, 12 de diciembre de 2006, Preámbulo.

<sup>11</sup> Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala (CICIACS) (“Acuerdo CICIACS”), Nueva York, 7 de enero de 2004, [https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info\\_legislativo/iniciativas/Registro2954.pdf](https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/iniciativas/Registro2954.pdf).

<sup>12</sup> Corte de Constitucionalidad, Opinión Consultiva, Expediente No. 1250-2004 del 5 de Agosto de 2004, <http://138.94.255.164/Sentencias/815337.1250-2004.pdf>.

<sup>13</sup> Acuerdo CICIACS, art. 3(3).

fundadores del prominente partido político salvadoreño ARENA y el supuesto autor intelectual del asesinato de monseñor Óscar Romero en 1980.

Dos días después del crimen, cuatro miembros de la policía guatemalteca, incluido el jefe de sección de crimen organizado de la Dirección de Investigación Criminal, fueron detenidos tras haber sido vinculados con el hecho por medio del GPS de su patrulla<sup>14</sup>. Tres días después, los cuatro policías fueron ejecutados a tiros en la cárcel de máxima seguridad donde estaban detenidos<sup>15</sup>.

Estos hechos demostraron la presencia de estructuras de crimen organizado en el país, su poder y la participación de altos funcionarios en ellas, y evidenciaron la necesidad de crear una comisión internacional para combatir los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad activos en Guatemala.

El acuerdo que dio vida a la CICIG fue aprobado por la Corte de Constitucionalidad y el 1 de agosto de 2007, el Congreso guatemalteco lo ratificó<sup>16</sup>. El 4 de septiembre de 2007 empezó a funcionar la CICIG en Guatemala<sup>17</sup> y permanecería en el país los siguientes doce años.

## II. MANDATO Y LIMITACIONES

### ***Objetivos ambiciosos, facultades limitadas***

Los objetivos principales de la CICIG fueron apoyar, coadyuvar y fortalecer al Estado guatemalteco en el combate de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operaban en el país.

El acuerdo que estableció la CICIG definió a los CIACS como:

*aquellos grupos que reúnan las siguientes características:*

- (i) Cometer acciones ilegales para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos.*
- (ii) Estar vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado o contar con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas.<sup>18</sup>*

Para la investigación de esas estructuras criminales, la CICIG tenía facultades bastante sólidas. Con un "equipo técnico de investigación integrado por profesionales nacionales y

---

<sup>14</sup> BBC Mundo, "Guatemala: GPS conduce a arrestos", 23 de febrero de 2007, [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_6386000/6386813.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6386000/6386813.stm).

<sup>15</sup> El País, "Asesinados los policías guatemaltecos acusados de la muerte de tres diputados salvadoreños", 26 de febrero de 2007, [https://elpais.com/internacional/2007/02/26/actualidad/1172444403\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2007/02/26/actualidad/1172444403_850215.html).

<sup>16</sup> Decreto 35-2007, 1 de agosto de 2007, [https://www.congreso.gob.gt/detalle\\_pdf/decretos/12976](https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/12976).

<sup>17</sup> Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), "Antecedentes", <https://www.cicig.org/cicig/antecedentes/>.

<sup>18</sup> Acuerdo entre la Organización De Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala Relativo al Establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Nueva York, 12 de diciembre de 2006, art. 1(d).

extranjeros" y personal administrativo de su selección, la nueva comisión tenía la potestad de "recabar, evaluar y sistematizar" información de cualquier fuente<sup>19</sup>. Podía garantizar confidencialidad a las personas que le brindaron información<sup>20</sup>, además de pedir al Ministerio Público y al gobierno que adoptaran "las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los testigos, víctimas y todos aquellos que colaboren en su investigación"<sup>21</sup>. La CICIG también podía solicitar información a cualquier entidad estatal –incluso las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas– y estas estaban obligadas a "entender y proporcionar sin demora aquello que les sea requerido"<sup>22</sup>.

La CICIG podía firmar acuerdos de cooperación con instituciones estatales<sup>23</sup> y "tomar todas las medidas que estime convenientes para la consecución de su mandato de conformidad con el ordenamiento constitucional guatemalteco"<sup>24</sup>. El acuerdo también dio una clara facultad a la comisión de "publicar informes generales y temáticos", así como emitir "recomendaciones de conformidad con su mandato"<sup>25</sup>.

Sin embargo, para la erradicación de los CIACS, la CICIG no podría ser protagonista, sino un colaborador que colaboraría con el Estado. Entre estos apoyos, la CICIG podía "promover la persecución penal por medio de denuncia penal"<sup>26</sup>. También podía "constituirse en querellante adhesivo (...) para todos los casos [penales] en el marco de su competencia"<sup>27</sup>, y como tercero interesado en casos administrativos<sup>28</sup>. La CICIG, además, tenía la facultad de "asesorar técnicamente" a instituciones estatales encargadas con la persecución penal o administrativa de los CIACS"<sup>29</sup>.

En otras palabras, la CICIG no sería ni podía ser la única solución para terminar con los CIACS. Más bien, la comisión estaba diseñada para hacer un trabajo técnico especializado para apoyar al Estado en hacer frente a esas estructuras criminales.

### ***Adaptación de grupos criminales a nueva realidad***

El término CIACS se originó en la época del conflicto armado interno guatemalteco. Se refería a grupos armados que funcionaban paralelamente a las fuerzas armadas y a la

---

<sup>19</sup> Acuerdo CICIG, art. 3(1)(a).

<sup>20</sup> Acuerdo CICIG, art. 3(1)(g).

<sup>21</sup> Acuerdo CICIG, art. 3(1)(i).

<sup>22</sup> Acuerdo CICIG, art. 3(1)(h).

<sup>23</sup> Acuerdo CICIG, art. 3(1)(f).

<sup>24</sup> Acuerdo CICIG, art. 3(1)(k).

<sup>25</sup> Acuerdo CICIG, art. 3(1)(l).

<sup>26</sup> Acuerdo CICIG, art. 3(1)(b).

<sup>27</sup> Acuerdo CICIG, art. 3(1)(b).

<sup>28</sup> Acuerdo CICIG, art. 3(1)(e).

<sup>29</sup> Acuerdo CICIG, art. 3(1)(c).

policía. Con el paso del tiempo, los grupos criminales en el país se modificaron. Ya no necesariamente operaban con una orientación ideológica, como los CIACS originales, sino que estas redes político-económico ilícitas funcionaban de manera oportunista, con métodos lícitos como ilícitos, para obtener poder o influencia, enriquecerse ilícitamente y procurarse impunidad<sup>30</sup>. De igual manera, las investigaciones del Ministerio Público y la CICIG descubrieron estructuras de macro criminalidad; es decir, organizaciones criminales complejas o sistémicas que buscan controlar al Estado para generar actividades lícitas (como negocios) o ilícitas derivadas de ese control.

Dado que la definición de CIACS en el acuerdo que estableció la CICIG era relativamente amplia, las investigaciones de la comisión pudieron abarcar todos los fenómenos criminales mencionados arriba.

### III. EL PAPEL DEL ESTADO

#### ***Acuerdo: el Estado tenía que hacer su parte***

Con frecuencia, la impunidad es descrita como un cáncer que padece el país. Con base en esta metáfora, se podría decir que la CICIG fue el especialista contratado para diagnosticar e indicar cómo extirpar el cáncer del paciente. Sin lugar a dudas, una intervención acertada e inmediata es clave para un paciente. Pero para una sanación completa, es necesario contar con una infraestructura mucho mayor: se necesita un hospital con protocolos de salud y personal calificado, medicamentos adecuados y un monitoreo continuo de la salud del paciente, con la posibilidad de intervenir nuevamente si la situación lo requiere.

Es decir que para que la CICIG lograra su objetivo, era necesario que el Estado creara las condiciones en las que podía trabajar en sinergia con las autoridades nacionales. De hecho, en el acuerdo que creó la CICIG, el Estado guatemalteco se comprometió a brindar "toda la asistencia necesaria para la realización de las funciones y actividades de la CICIG"<sup>31</sup>, incluida la colaboración del Ministerio Público y de la Policía Nacional Civil (PNC)<sup>32</sup>. Además, se comprometió a promover "reformas legislativas, necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado del sistema guatemalteco de investigación y procesamiento judicial"<sup>33</sup>. Pero esto no siempre ocurrió.

En su informe de cierre, en septiembre de 2019, la CICIG enumeró los obstáculos que enfrentó para realizar su trabajo. Al inicio de su mandato, esos obstáculos estaban relacionados con debilidades institucionales como la falta de personal especializado, la ausencia de equipos multidisciplinarios y la falta de coordinación institucional. En la medida en que avanzaron sus investigaciones, la comisión también encontró una falta de compromiso de las autoridades guatemaltecas para asegurar que entidades clave, como la Fiscalía Especializada contra la Impunidad en Guatemala (FECI), tuvieran condiciones

---

<sup>30</sup> Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Informe final de cierre: el legado de la justicia en Guatemala*, [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia\\_SI.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf), p. 15.

<sup>31</sup> Acuerdo CICIG, art. 6(1).

<sup>32</sup> Acuerdo CICIG, art. 6(2).

<sup>33</sup> Acuerdo CICIG, art. 6(3).

adecuadas para desarrollar su trabajo. La CICIG señaló, por ejemplo, que en julio de 2019 la FECl tenía 18 vacantes que no habían sido llenadas; equivalían a un tercio de su equipo<sup>34</sup>.

La CICIG también señaló que enfrentó "múltiples desafíos relativos al acceso a las fuentes de información oficial institucional," a pesar de que el acuerdo de su creación estableció claramente que oficiales y entidades estatales estaban obligados a proveerle la información que requería<sup>35</sup>. También sorteó desafíos en sus relaciones con el poder judicial: varios jueces se mostraron renuentes a reconocer a la comisión como querellante adhesivo, ya fuera por desconocimiento del acuerdo de la CICIG o por una "interpretación reductora" de ese acuerdo. Las frecuentes suspensiones de audiencias y el retraso en su (re)programación -a menudo provocadas por el abuso de recursos legales de abogados defensores, conocido como "litigio malicioso" y por la falta de traslados de reos- resultaron en retrasos considerables en muchos procesos penales<sup>36</sup>.

### ***Intentos para entorpecer la labor de la CICIG***

Cuando las investigaciones de la CICIG empezaron a tocar actores políticos y empresariales poderosos, la obstaculización de su trabajo se incrementó. Esta campaña negra tuvo diferentes manifestaciones. En primer lugar, se difundieron noticias falsas, las cuales fueron complementadas por cabildeo a nivel internacional para minar el apoyo político y financiero a la CICIG<sup>37</sup>. También hubo ataques a la comisión y a sus funcionarios en redes sociales, los cuales incluían información sensible sobre los y las funcionarios y sus familias<sup>38</sup>.

También iniciaron intentos de criminalización -mediante denuncias y persecuciones espurias- de fiscales y jueces que jugaron roles importantes en la lucha contra la impunidad<sup>39</sup>. Unas 47 denuncias espurias fueron presentadas contra el fiscal a cargo de la FECl, Juan Francisco Sandoval<sup>40</sup>. La jueza Erika Aifán, a cargo de la etapa previa al juicio en varios casos importantes de corrupción, recibió 53 quejas espurias en su contra entre 2000 y 2018, y oficiales de su juzgado filtraron información sensible y perdieron expedientes importantes. A pesar de que la jueza los denunció, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) -la

---

<sup>34</sup> Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Informe final de cierre: el legado de la justicia en Guatemala* (CICIG, informe final), [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia\\_SI.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf), p. 85-89.

<sup>35</sup> Id.

<sup>36</sup> Id.

<sup>37</sup> Id., p. 84, 88, 90-92.

<sup>38</sup> Id., p. 89.

<sup>39</sup> Id.

<sup>40</sup> Pavel Gerardo Vega, "Hay 47 acusaciones contra Juan Francisco Sandoval. Esta es la lista de los que lo denuncian", *Plaza Pública*, 13 de octubre de 2020, <https://www.plazapublica.com.gt/content/hay-47-acusaciones-contrajuan-francisco-sandoval-esta-es-la-lista-de-los-que-lo-denuncian>.

autoridad correspondiente– declinó de imponer sanción alguna<sup>41</sup>. Más bien, dio trámite a una denuncia espuria contra la jueza Aifán. Esta acción nefasta fue suspendida por un amparo provisional por la Corte de Constitucionalidad<sup>42</sup>.

La decisión del entonces presidente de Guatemala, Jimmy Morales, de no renovar el mandato de la CICIG cuando estaban en desarrollo las investigaciones y casos de corrupción de alto impacto –en los que estaban involucradas altas autoridades, los operadores políticos más influyentes y los empresarios más prominentes del país, así como el hermano y el hijo del propio mandatario– quizás era la muestra más clara de la falta de compromiso del gobierno guatemalteco para acabar con la impunidad.

Morales tomó una medida aun más extrema: declaró *non-grato* a Iván Velásquez, el jefe de la CICIG, retiró las visas de cortesía a las y los funcionarios internacionales de la comisión y denunció unilateralmente al acuerdo que la estableció en 2007. Al mismo tiempo, el Ministerio de Gobernación suprimió casi completamente la cooperación que daba a la comisión, retiró el contingente de la PNC que custodiaba las instalaciones de la CICIG y realizó actos de intimidación con vehículos militares afuera de la sede de la CICIG<sup>43</sup> en una zona residencial de la capital guatemalteca.

#### IV. IMPACTO DE LA CICIG

##### ***Investigaciones y persecuciones penales***

Es indiscutible que la CICIG tuvo un gran impacto en el sistema de justicia y en la sociedad guatemalteca. Nunca antes en la historia del país, una investigación de corrupción había resultado en la renuncia del presidente y la vicepresidenta y en su subsiguiente encarcelación, como lo sucedió en 2015, cuando dimitieron los gobernantes Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti tras varias semanas de encendidas e inéditas protestas ciudadanas.

Nunca antes se había evidenciado la corrupción de las elites empresariales de una manera tan clara que varios de sus miembros tuvieran que pedir perdón públicamente a la población guatemalteca. Y nunca antes el “jueves de CICIG” (término usado popularmente, después de que varias investigaciones de gran impacto en las que coadyuvó la comisión se hacían públicas los jueves) había sido un día laboral tan esperado en el país.

El impacto de las investigaciones y persecuciones penales que contaron con participación de la CICIG fue muy visible. En sus doce años de trabajo en Guatemala, la comisión internacional contribuyó a la investigación y desmantelamiento de más de 70 estructuras

---

<sup>41</sup> Edwin Pitán, “CIDH pide al Estado de Guatemala proteger a la jueza Erika Aifán”, *Prensa Libre*, 28 de octubre de 2019, <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/cidh-pide-al-estado-de-guatemala-proteger-a-la-jueza-erika-aifan/>.

<sup>42</sup> Óscar García, “La CC otorga amparo provisional a la jueza Erika Aifán y suspende el trámite de antejuicio en su contra”, *Prensa Libre*, 14 de julio de 2020, <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/la-cc-otorga-amparo-provisional-a-la-jueza-erika-aifan-y-suspende-el-tramite-de-antejuicio-en-su-contra-breaking/>.

<sup>43</sup> CICIG Informe final, p. 89.

criminales y a la judicialización de más de 120 casos de alto impacto. Más de 1,540 personas fueron sindicadas. Se lograron más de 400 condenas y se abrieron procesos en contra de más de 660 personas<sup>44</sup>. En los últimos dos años de su mandato, el MP y la CICIG consiguieron que personas condenadas por actividades criminales pagaran más de Q113 millones (más de US\$14 millones) y el equivalente a US\$36 millones en reparaciones: un aporte importante a fomentar una cultura de legalidad<sup>45</sup>.

### ***Recomendaciones para políticas públicas***

Dicho esto, quizás el legado más importante de la CICIG consistió en sus aportes al fortalecimiento del sistema de justicia en Guatemala. Este proceso de fortalecimiento había empezado con una identificación de las debilidades existentes y con la subsiguiente presentación de varios paquetes de reformas, para adecuar el marco normativo guatemalteco a los estándares internacionales y para poder contar con las herramientas necesarias para investigaciones complejas y sensibles. En sus doce años en Guatemala, la CICIG presentó 34 propuestas de reforma<sup>46</sup>.

En 2008 y 2009, la comisión recomendó la adopción de dos conjuntos de reformas que resultarían esenciales para el ordenamiento legal de Guatemala. Entre las más importantes que fueron aprobadas estaban el mejoramiento de la protección a testigos y el fortalecimiento de la colaboración eficaz. Otra reforma crucial fue el establecimiento de la jurisdicción de mayor riesgo, que resultó ser un componente fundamental para la lucha contra la impunidad en el país. También se incorporaron medidas para facilitar la cooperación jurídica internacional en materia penal<sup>47</sup>.

Otras reformas importantes ocurrieron en 2010, cuando el Congreso adoptó la Ley de Extinción de Dominio, mediante la cual se ha logrado la recuperación de bienes devenidas por corrupción a razón de unos 100 millones de dólares<sup>48</sup>, y en 2012, cuando el Congreso aprobó la Ley contra la Corrupción. Esa ley adecuó el marco normativo guatemalteco (establecida en el Código Penal y la Ley contra la Delincuencia Organizada) a la normativa internacional y a las nuevas modalidades de la corrupción<sup>49</sup>.

En 2015 se incorporó el tráfico ilícito de migrantes como delito contra la administración pública.

Este mismo año, la CICIG y el MP presentaron una propuesta de reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público que, entre otras cosas, garantizaría estabilidad en el cargo del fiscal general y desarrollaría la carrera profesional de las y los fiscales. La reforma fue aprobada

---

<sup>44</sup> Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), “Informe final de labores”, [https://www.cicig.org/cicig/informes\\_cicig/informe-de-labores/informe-final-de-labores/](https://www.cicig.org/cicig/informes_cicig/informe-de-labores/informe-final-de-labores/).

<sup>45</sup> CICIG Informe final, p. 63-64.

<sup>46</sup> Id., p. 76.

<sup>47</sup> Id., p. 59-61, 72-75.

<sup>48</sup> Sonia Pérez D., “AP Explica: ¿Qué es y para qué sirvió la CICIG en Guatemala?”, AP, 2 de septiembre de 2019, <https://apnews.com/article/baf79c8b70f24304b540fe1bd0b0cde3>.

<sup>49</sup> Id., p. 62 y 63.

por el Congreso en 2016 y ese mismo año, una propuesta de la CICIG y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en Guatemala recomendó reformar la Ley de la Carrera Judicial para fortalecer la independencia judicial. La reforma fue aprobada el mismo año y se incorporó un procedimiento para el nombramiento del Consejo de la Carrera Judicial el año siguiente<sup>50</sup>.

Otras reformas importantes propuestas por la CICIG no fueron aprobadas por el Congreso. Entre estas se cuentan propuestas para agilizar la justicia en materia de amparos y antejuicios, mejorar la tipificación de delitos o perfeccionar el sistema disciplinario en el sector justicia. La Ley de Aceptación de Cargos que la CICIG propuso en 2016 tampoco fue aprobada y el mismo destino tuvo el reglamento de la Ley de la Carrera Judicial. Una reforma al Código Procesal Penal para limitar el uso de la prisión preventiva, elaborada en colaboración con el PDH, el MP y OACNUDH, también es una de las reformas pendientes<sup>51</sup>.

### ***Fortalecimiento institucional***

Las reformas, y las nuevas herramientas que brindaron, formaron la base para un fortalecimiento importante de la justicia guatemalteca. Estas fueron acompañadas por la creación de unidades especializadas en el Ministerio Público y por una inversión en la contratación de personal nacional especializado, profesionales que fueron acompañados en su trabajo por especialistas internacionales de la CICIG-.

Dado que la CICIG trabajaría en apoyo al MP en la persecución penal, era importante crear una entidad especial dentro del Ministerio Público que se encargaría de la investigación y persecución penal de esos casos complejos. En 2008 se creó esa entidad con cinco profesionales. Doce años después, la FECI cuenta con 10 agencias (unidades) y ha estado a cargo de más de cien casos investigados en conjunto con la CICIG<sup>52</sup>.

La FECI no es la única entidad que fue creada –y luego fortalecida– dentro del Ministerio Público por el trabajo de la CICIG. Otras unidades fiscales creadas y fortalecidas con apoyo de la CICIG son la Unidad de Métodos Especiales (creada en 2008 y encargada de, por ejemplo, el análisis de escuchas telefónicas)<sup>53</sup> y la Unidad de Análisis Criminal. Esa unidad fue creada en 2012 y ahora cuenta con unos 165 profesionales con un rol fundamental en la investigación penal: la sistematización de datos y el desarrollo de un análisis estratégico-operativo de estructuras criminales, basado en protocolos y metodologías sugeridas por la CICIG<sup>54</sup>. Luego, la subdirección de análisis financiero, creada en 2012, realiza un trabajo fundamental en la investigación de la corrupción<sup>55</sup>, y la Unidad de Análisis Forense cuenta con especialistas para extraer y preservar pruebas<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> Id., p. 74.

<sup>51</sup> Id., p. 75 y 76.

<sup>52</sup> Id., p. 52.

<sup>53</sup> Id., p. 53 y 54.

<sup>54</sup> Id., p. 54 y 55.

<sup>55</sup> Id., p. 56 y 57.

<sup>56</sup> Id., p. 57.

La CICIG también impulsó una mayor cooperación entre diferentes instituciones activas en el sistema de justicia, sobre todo el Ministerio Público, la Policía Nacional Civil (PNC) y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF). Una manera en que se fomentó esa cooperación interinstitucional fue mediante la creación de equipos de investigación entre entidades, por ejemplo, integrados por profesionales del MP y la PNC<sup>57</sup>. También se trabajó para mejorar la coordinación entre el Tribunal Supremo Electoral (TSE) entidad encargada de la fiscalización de campañas electorales y elecciones, la Contraloría General de Cuentas (CGC) y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)<sup>58</sup>.

Luego, la CICIG apoyó en la creación del Sistema Integrado de Justicia, una plataforma de colaboración para mejorar la comunicación entre esas entidades y así eliminar los cuellos de botella en la cadena de justicia. Las entidades que participaron en el Sistema Integrado de Justicia eran la CSJ, el MP, el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), el Ministerio de Gobernación y el INACIF<sup>59</sup>. Un resultado importante de una mayor cooperación interinstitucional ha sido el mejoramiento del flujo de información y experticia entre esas instituciones, que es fundamental en investigaciones más complejas, como en los casos de gran corrupción.

La CICIG, además, capacitó a las y los profesionales de las unidades especializadas del Ministerio Público y especialistas de la CICIG acompañaron a estos profesionales en su trabajo, lo cual fue una modalidad clave de la transferencia de capacidades de la CICIG –un modelo de “aprender por hacer”– y una experiencia permanente para profesionales en el MP

La CICIG también organizó capacitaciones. En 2008, por ejemplo, capacitó a 30 agentes de la PNC por 348 horas en temas como criminalística y metodología de la investigación policial. Varios agentes de la PNC colaboraron en investigaciones de la CICIG, así como en la vigilancia de sus instalaciones<sup>60</sup>. Y desde 2016, la CICIG capacitó y acompañó a profesionales del TSE a cargo de la fiscalización del financiamiento electoral<sup>61</sup>.

### ***Contribuir a una cultura de legalidad***

Además de estas contribuciones concretas a la modernización del sistema de justicia guatemalteco y el fortalecimiento de las instituciones nacionales, la manera de trabajar de la CICIG contribuyó a la construcción de una cultura de legalidad y respeto a los derechos humanos. Por ejemplo, la disponibilidad de cierta información sobre la CICIG y sus casos en los idiomas indígenas mam, kiché y kakchiquel señaló la importancia de trabajar y comunicarse de manera inclusiva<sup>62</sup>. Luego, la interlocución casi permanente que la CICIG

---

<sup>57</sup> Id., p. 58 y 59.

<sup>58</sup> Id., p. 58, 59, 65, 66.

<sup>59</sup> Id., p. 67 y 68.

<sup>60</sup> Id., p. 57 y 58.

<sup>61</sup> Id., p. 65.

<sup>62</sup> Id., p. 80-82.

tuvo con la academia y con organizaciones sociales subrayó la importancia de la sociedad civil en el fortalecimiento de la democracia en el país<sup>63</sup>.

Además, la interlocución con medios de comunicación fue clave para diseminar información sobre el trabajo de la comisión, los hallazgos de sus investigaciones y los avances en los casos que acompañaba. Este trabajo permitió que la ciudadanía estuviera mejor informada sobre cómo funciona el sistema de justicia en el país, la importancia de la justicia en una sociedad democrática y los desafíos que enfrentan las diferentes instituciones democráticas del país.

Fue esa ciudadanía informada la que se manifestó a partir de 2015 en contra de los gobernantes señalados de estar involucrados en redes de corrupción que saquearon a las instituciones públicas, lo cual resultó en la renuncia del entonces Presidente Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti.

### ***Análisis y conocimiento de fenómenos criminales***

La CICIG ha podido brindar un conocimiento muy importante sobre fenómenos criminales en Guatemala a través de sus investigaciones. Algunas de estas resultaron en casos penales y otras, en la publicación de informes temáticos.

A lo largo de una docena de años en el país, la CICIG publicó más de 20 informes temáticos sobre temas como el servicio civil, la selección de magistrados y otras altas autoridades, la captura del Estado, adopciones ilegales, el tráfico ilegal de armas, la trata de personas con fines de explotación sexual, la prisión preventiva y la actividad de *bots* y *netcenters* en las redes sociales en Guatemala<sup>64</sup>. Estos informes temáticos brindaron una sistematización importante de distintos fenómenos criminales que aquejan al país, acompañada de recomendaciones para combatir esos crímenes.

Por un lado, esas investigaciones revelaron el involucramiento de policías en el crimen organizado y narcoactividad, como en el caso Amatitlán, además de ejecuciones extrajudiciales, como en el caso Blanco Lapola. También se mostró el involucramiento de poderosas estructuras criminales en el despojo de tierras y asesinatos de líderes comunitarios, como en el caso Mendoza Matta<sup>65</sup>.

Luego, las investigaciones penales en las que colaboró la CICIG brindaron conocimientos fundamentales sobre la extensión de la impunidad y la corrupción en el país y sobre la penetración de estructuras criminales en prácticamente todas las entidades públicas y semipúblicas del país.

Así, se reveló el involucramiento de las autoridades más altas en Guatemala en esquemas de corrupción para defraudar al país en casos como La Línea, Cooptación del Estado y La Cooperacha. También se evidenció que autoridades legislativas diseñaron y participaron en

---

<sup>63</sup> Id., p. 79.

<sup>64</sup> Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, *Informes temáticos*, <https://www.cicig.org/cicig/informes-tematicos/>.

<sup>65</sup> CICIG Informe final, p. 116-279.

estructuras corruptas para su beneficio personal, como en los casos Plazas Fantasma. Y un caso como Botín Registro de la Propiedad mostró que la corrupción también estaba presente en entidades semiautónomas y que incluso familiares cercanos del entonces presidente Jimmy Morales se beneficiaron de esa situación<sup>66</sup>.

Varios casos que involucraron a alcaldes, como el del alcalde de Antigua Guatemala, el caso Chicamán y el caso Pandora, dejaron claros que los CIACS también trabajan a nivel local. Y casos como el IGSS-Pisa y Comerciantes de la Salud evidenciaron cómo la corrupción había saqueado a las instituciones de salud y perjudicó directamente la vida de las y los guatemaltecos<sup>67</sup>.

El sistema de justicia también ha sido cooptado por las actividades de los CIACS. El caso Comisiones Paralelas mostró la manipulación del sistema de selección de magistrados de las cortes de apelaciones y la CSJ, y el Caso Bufete de la Impunidad ilustró cómo oficinas de abogados pueden ser intermediarias para sobornar a jueces<sup>68</sup>.

Luego, casos como Financiamiento Ilegal FCN-Nación (la alianza con la que ganó la Presidencia Jimmy Morales) y Construcción y Corrupción mostraron el involucramiento de élites empresariales en esquemas de corrupción y financiamiento ilegal de campañas electorales, y, lógicamente, las influencias indebidas que esos empresarios podrían ejercer sobre políticos que beneficiaron de ese financiamiento<sup>69</sup>.

## V. CONCLUSIONES

### ***El futuro de la lucha contra la impunidad en Guatemala***

El trabajo de la CICIG y del MP demostró que la corrupción y la influencia de estructuras criminales está ampliamente extendida en Guatemala. Esta situación, en la que unos pocos pueden socavar las instituciones públicas y el Estado de derecho para avanzar sus intereses particulares, es un peligro para la democracia. Además, acrecienta y perpetúa la profunda desigualdad existente en el país. Por lo tanto, es fundamental continuar la lucha contra la impunidad en Guatemala.

Dado que la CICIG ya no está en el país, esta tarea corresponde exclusivamente al Ministerio Público. En los años pasados, las y los profesionales de la FECL mostraron su capacidad y valentía para cumplir con esa responsabilidad. Es fundamental brindarles apoyo ante los intentos de desacreditar y criminalizarlos, para que puedan hacer su trabajo en condiciones seguras y dignas. Lo mismo aplica a jueces independientes que sufren ataques similares: es esencial apoyarlos y apoyarlas y parar los ataques para que puedan hacer su trabajo sin interferencias indebidas. Al mismo tiempo, es fundamental que las y los jueces no permitan la obstaculización de los procesos pendientes, para que los casos puedan avanzar en el sistema de justicia.

---

<sup>66</sup> Id.

<sup>67</sup> Id.

<sup>68</sup> Id.

<sup>69</sup> Id.

Con la salida de la CICIG, Guatemala ha perdido un ente fiscalizador independiente. Este trabajo recae ahora en las instituciones nacionales. No es un panorama alentador, dado que varias de estas estaban involucradas en la obstaculización del trabajo de la CICIG. Lo que sí es alentador es que hay una mayor concientización e involucramiento de la ciudadanía en temas de democracia y justicia en los últimos años. La participación ciudadana en protestas y debates nos ha demostrado que hay una nueva generación de ciudadanos y ciudadanas informados y comprometidos con el futuro de su país. Es fundamental que estas juventudes sigan involucrándose en debates públicos.

Noticias recientes indican que además es necesario que se crea una veeduría ciudadana. Hay múltiples indicios de corrupción en el uso de fondos destinados para combatir la pandemia de COVID-19<sup>70</sup>. Esto no es un nuevo problema ni es único al contexto de la pandemia. Al contrario: es otra iteración de los problemas ya expuestos por la CICIG. Si no se combaten las raíces de la impunidad y la corrupción, estos abusos van a continuar. En situaciones de emergencia sanitaria como la que enfrentamos ahora, esto incluso resultaría en la pérdida innecesaria de vidas.

Finalmente, es importante destacar que estas lecciones y recomendaciones no solo son aplicables a Guatemala. Investigaciones en países vecinos, como las de la Misión de Apoyo contra la Corrupción en Honduras (MACCIH) y, en menor medida, las de la Fiscalía General de la República de El Salvador, han mostrado que Honduras y El Salvador padecen de problemas comparables. Esto nos demuestra que es fundamental seguir apostando en toda Centroamérica a la lucha contra la impunidad y la corrupción: fortaleciendo instituciones nacionales, apoyando a fiscales y jueces independientes y empoderando a la ciudadanía, a defensoras y defensores de derechos humanos y a una nueva generación de activistas que trabajan valientemente para un futuro mejor.

---

<sup>70</sup> Ver, por ejemplo, Kimberly López, “El misterio de las donaciones para enfrentar el COVID-19: datos que no cuadran y aportes no registrados”, *Nómada*, 5 de mayo de 2020, [https://nomada.gt/pais/la-corrupcion-no-es-normal/el-misterio-de-las-donaciones-para-enfrentar-el-covid-19-datos-que-no-cuadran-y-aportes-no-registrados/?utm\\_source=nomada\\_ux](https://nomada.gt/pais/la-corrupcion-no-es-normal/el-misterio-de-las-donaciones-para-enfrentar-el-covid-19-datos-que-no-cuadran-y-aportes-no-registrados/?utm_source=nomada_ux).



[www.seaif.org](http://www.seaif.org)