

El perfil deseado de la CICIH, una mirada desde la Sociedad Civil



Cómo citar este documento:

CESPAD. El perfil deseado de la CICIH, una mirada desde la Sociedad Civil.

Noviembre, 2023

Autores del informe:

René Estrada
Bessy Nasar

Corrección de estilo:

Claudia Mendoza

Foto de portada: CESPAD

Esta es una publicación que forma parte del apoyo del CESPAD a organizaciones y redes ciudadanas en la lucha contra la corrupción y por la instalación de la CICIH. Agradecemos la solidaridad *The Rockefeller Brothers Fund*; sin su apoyo no hubiera sido posible esta publicación.

Tabla de Contenido

I. Contexto	4
II. Lecciones aprendidas de la MACCIH y la CICIG	7
III. Condiciones necesarias para la instalación de la CICIH	10
a) Cumplimiento del Memorándum de Entendimiento	10
b) Derogación de los “Pactos de impunidad”	11
c) Voluntad política	13
IV. El mandato de la CICIH	16
a) Objetivos, funciones y facultades	16
b) Prevención y combate de la corrupción	17
c) Reformas a la institucionalidad y al sistema de justicia penal	19
V. Rol de la sociedad civil en la CICIH	20
VI. La importancia de una CICIH con enfoque de derechos humanos	21
VII. La salida de la CICIH	23
a) Un sistema de persecución penal independiente	24
b) Garantía de protección para las y los operadores de justicia y personal nacional involucrado	25
VIII. Conclusiones	25

I. Contexto

La Comisión Internacional Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (CI-CIH) es una demanda ciudadana que se remonta al año 2015, cuando las y los hondureños, motivados por la noticia del millonario desfalco realizado al Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), salieron a las calles a nivel nacional, organizados en las “Marchas de las Antorchas” para exigir un combate frontal a la corrupción.

El “Movimiento de los Indignados”, como se le denominó a la movilización ciudadana, exigía una Misión Internacional Anticorrupción, tomando como referencia a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), instalada en el 2006 en el país vecino. La CICIG logró *acusaciones contra el expresidente Álvaro Colom y el vicepresidente de Guatemala Ingrid Baldetti; el procesamiento de docenas de altos funcionarios del gobierno, como un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, dos presidentes anteriores, miembros del Congreso y ministros del gobierno; la destitución de más de una docena de jueces corruptos y miles de agentes de policía; y la detención de narcotraficantes poderosos*¹.

Tras varios meses de movilización, el entonces presidente de Honduras Juan Orlando Hernández, se vio obligado a ceder a la demanda de la sociedad hondureña. Fue así que, a través de un convenio de trabajo que se firmó por cuatro años con la Organización de los Estados Americanos (OEA), en enero del 2016, se instaló en el país la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH).

La MACCIH, de acuerdo con sus líneas de acción, debía, entre otras asignaciones, asesorar y certificar a jueces y fiscales hondureños para ejercer la acción penal en contra de casos que involucran redes de corrupción; proveer acompañamiento, asesoramiento, supervisión y/o evaluación a las entidades del sistema de justicia hondureño; colaborar activamente en el procesamiento de casos de corrupción seleccionados².

1 <https://www.wola.org/es/analisis/los-hechos-el-legado-de-la-cicig-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-en-guatemala/>

2 https://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/sobre/puntos_relevantes.asp

Durante su gestión y con el apoyo de la extinta Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC), ahora Unidad Fiscal Especializada Contra Redes De Corrupción (UFERCO), la MACCIH *logró 12 casos de investigación y persecución penal, que como consecuencia de los requerimientos fiscales presentados, llevó ante la justicia a ex funcionarios y funcionarios del Estado, actuales diputados del Congreso Nacional (CN), una ex primera dama de la nación y personas particulares (algunos de ellos empresarios)*³.

Sin embargo, como respuesta al trabajo realizado por la Misión, en el país se aprobaron una serie de bloqueos legales, conocidos como “Pactos de Impunidad”, que limitan la independencia del sistema de justicia y que, a su vez, protegen a las redes de corrupción. En consonancia con lo anterior, en enero del 2020, el expresidente Hernández, ante el peligro que representaba la MACCIH para la élite gobernante, decidió no renovar el convenio.

Posterior a la expulsión de la Misión, en el marco del proceso preelectoral, la ahora presidenta de Honduras, Xiomara Castro, canalizó las demandas ciudadanas a favor de una lucha contra la corrupción y la impunidad en el país, e hizo de la instalación de la CICIH una promesa de campaña y un pilar de su plan de gobierno. Para muchos, esta acción fue clave en su victoria, en noviembre de 2021.

Poco tiempo después de su ascensión al poder, Castro “*envió el 14 de febrero de 2022 una carta a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el fin de solicitar la instalación de una Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (CICIH)*”. La carta fue contestada positivamente por el Secretario General, António Guterres, un mes después. A raíz de este intercambio, en el mes de mayo del mismo año, Honduras recibió la primera misión exploratoria de Naciones Unidas.

En seguimiento a la visita, en el mes de julio, debido a una filtración en medios de comunicación, se hizo público el borrador del Memorándum de Entendimiento entre Honduras y la ONU para la instalación de la CICIH. Sin embargo, fue hasta mediados de diciembre cuando el documento final fue firmado por ambas partes⁴.

3 <http://v1.cespad.org.hn/wp-content/uploads/2020/03/InformeFinal-MACCIHCESPAD.pdf>

4 <https://www.elheraldo.hn/honduras/que-dice-memorandum-firmado-gobierno-honduras-onu-instalacion-cicih-corrupcion-xiomara-castro-HE11408096>

El documento, que fue publicado en redes sociales por el Canciller de la República de Honduras, detalla un proceso de instalación en dos fases, en las que se establece el cumplimiento de algunas condiciones mínimas previo a la instalación del Mecanismo y una serie de reformas judiciales que deben realizarse. Referente a las fases, en el artículo 3 del documento se establece que la intención de la primera fase es que *el Gobierno asiente los cimientos que permitirán que las Naciones Unidas establezcan un mecanismo internacional imparcial e independiente, demostrando el compromiso y voluntad política de las autoridades con el fortalecimiento de un sector de justicia independiente*⁵.

Entre los “cimientos” que el Gobierno de Honduras debe cumplir, se mencionan:

- reformas al marco normativo que regula el delito de enriquecimiento ilícito y lavado de activos;
- la abrogación del Decreto 116-2019;
- modificaciones a las regulaciones normativas de la Comisión Nacional de Bancas y Seguros, y otras que permitan el levantamiento del secreto concerniente a la situación del lavado de activos y fideicomisos;
- la aprobación de los instrumentos necesarios para el establecimiento de la figura de colaboración eficaz y de aquellos instrumentos que sean necesarios para el ejercicio independiente de la acción penal pública⁶.

De las condiciones antes mencionadas, se ha cumplido con la derogación de los decretos 57-2020 y 93-2021, concernientes a las reformas a la ley de lavado de activos. Asimismo, con la abolición del 116-2019⁷.

Hasta el momento, en el proceso de instalación de la CICIH se están ejecutando ambas fases de manera simultánea, debido a que mientras la ONU realiza su diagnóstico a través de un equipo de expertos que ha visitado al país en múltiples ocasiones y el Congreso Nacional de Honduras trabaja en el cumplimiento de las condiciones mínimas, el Poder Ejecutivo trabaja en la negociación del convenio final, para el cual presentó una propuesta ante la Secretaría General de las Naciones Unidas⁸.

5 <https://twitter.com/CancilleriaHN/status/1603556806248304640/photo/2>

6 <https://cespad.org.hn/analisis-semanal-honduras-ya-se-firmo-el-memorandum-de-entendimiento-hacia-la-instalacion-de-la-cicih-y-ahora-que-sigue/>

7 <https://cespad.org.hn/que-significa-la-derogacion-de-algunos-decretos-que-formaban-parte-de-los-denominados-pactos-de-impunidad/>

8 <https://www.elheraldo.hn/honduras/presidenta-xiomara-castro-entrega-secretario-onu-propuesta-convenio-para-establecer-cicih-FC15428386>

Sin embargo, pese a los avances, persisten obstáculos internos en el Estado de Honduras, entre ellos, una fractura en el Poder Legislativo, motivada por la incapacidad de las fuerzas políticas para alcanzar consensos en la elección del fiscal general y fiscal general adjunto, que dividió al hemicycle en dos facciones que argumentan, ambas, estar avaladas por la Constitución de la República. Por su parte, la facción respaldada por el oficialismo, conformó una Comisión Permanente y de manera interina nombró a las nuevas autoridades del Ministerio Público. Pero, por otro lado, la facción opositora no reconoce a la Comisión Permanente ni a las autoridades interinas.

En ese sentido, para el CESPAD es importante que este proceso, tan relevante para la justicia y el futuro democrático de Honduras, se realice con amplia participación de la ciudadanía, transparencia y acceso a la información.

II. Lecciones aprendidas de la MACCIH y la CICIG

La creación de Mecanismos Internacionales Anticorrupción no es nueva en la región centroamericana. De hecho, en las últimas décadas se han instalado dos modelos diferentes: la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). De estos esfuerzos anticorrupción, además de sus logros en ambos países, han quedado una serie de lecciones aprendidas que son claves en el establecimiento de una CICIH y cualquier otro intento de Misión Internacional Anticorrupción.

La CICIG, aprobada en 2006, fue una demanda de las organizaciones de la sociedad civil y defensoras de los derechos humanos tras la partida de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), en 1996, después de la firma de los Acuerdos de Paz. La Comisión no fue la primera propuesta de las organizaciones guatemaltecas ya que en su momento exigían una Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), que investigaría las actividades ilegales o clandestinas llevadas a cabo por organizaciones de seguridad privadas o del Estado, y cualquier vínculo entre estas asociaciones ilegales y el crimen organizado⁹.

9 <https://www.justiceinitiative.org/uploads/6384ce8a-6122-4657-9efa-f82eb3b46883/cicig-report-spanish-20160408.pdf>

Sin embargo, fue hasta años después y tras modificaciones a la propuesta por parte de la ONU y del Gobierno guatemalteco, que se logró el acuerdo para instalar la CICIG, con un mandato más claro y con la facultad de presentarse como querellante adhesivo en el proceso penal.

Al igual que la CICIG, la MACCIH fue el resultado de las demandas de las organizaciones de sociedad civil y de la ciudadanía nacional. Sin embargo, pese a que la exigencia era una CICIH con mandatos similares a la Comisión en el país vecino, tras meses de negociaciones con la OEA, en enero del 2016 se logró instalar la Misión en el país para apoyar a las instituciones hondureñas (Ministerio Público) para investigar y enjuiciar casos de corrupción.

En ese sentido, la primera lección aprendida de ambos mecanismos anticorrupción es la importancia de la participación ciudadana organizada y no organizada. La presión social fue clave para acelerar los procesos de instalación, ya que influyó sobre las agendas de los Gobiernos y le evidenciaron a la comunidad internacional que estos esfuerzos son respaldados por la ciudadanía. En esa misma lógica, cabe destacar que el rol de la sociedad civil no se debe limitar al proceso de negociación e instalación, sino que deben ser actores involucrados en el trabajo de las Comisiones, con espacios de diálogo y de retroalimentación asegurados.

La segunda lección aprendida de la MACCIH y la CICIG es la importancia del esclarecimiento del mandato del Mecanismo. En otras palabras, es vital que se socialice el alcance, la naturaleza, la lógica de trabajo, el financiamiento y cualquier otro factor vinculante que tendrá con la ciudadanía, la comunidad internacional y demás actores claves. Cumplir con este proceso de socialización puede garantizar que se conozcan los ámbitos de trabajo de los Mecanismos, limitar los cuestionamientos a la legalidad, fomentar la participación y apoyo ciudadano y, sobre todo, reducir la inconformidad de los actores nacionales e internacionales vinculados.

Una tercera lección es que se debe garantizar la independencia y la sostenibilidad del Mecanismo. En el caso de la CICIG, el acuerdo debía ser prorrogado cada dos años¹⁰, lo que limitaba el trabajo de la Comisión y les daba el poder a las fuerzas políticas gobernantes de suspenderlo en cualquier momento. En esa mis-

10 <https://www.cicig.org/cicig/prorroga/vigencia-del-mandato-de-la-cicig/>

ma lógica, la MACCIH se instaló en el país con un convenio por cuatro años, que por decisión del Poder Ejecutivo de Honduras no fue renovado. En ese marco, es importante que una CICIH cuente con un convenio que establezca un tiempo de trabajo prolongado, que supere los tiempos electorales y que separe los intereses político-partidarios del trabajo de la Comisión.

La cuarta lección es que debe priorizarse el fortalecimiento de la institucionalidad nacional y la aplicación de medidas para garantizar la permanencia de los equipos técnicos de los órganos judiciales capacitados por los Mecanismos Internacionales. En ambos países, con la salida de las Misiones Internacionales, el debilitamiento de los sistemas de justicia fue notorio, especialmente con la intervención de la élite gobernante en las fiscalías especializadas, lo que ha disminuido la acción penal en contra de las redes de corrupción y ha garantizado impunidad.

Una quinta lección es que los Mecanismos deben incorporar un enfoque de derechos humanos, en el que se garantice la justicia a las víctimas de la corrupción. Tanto en Honduras como en Guatemala, las Misiones abordaron judicialmente la corrupción, reconociendo como única víctima al Estado, un aspecto que limitó la participación de las y los vulnerados y de la ciudadanía en general. Si bien, este reconocimiento dependerá de la voluntad política de los países, propiciar este enfoque es vital para lograr la justicia, reparación y no repetición.

La sexta lección es la necesidad de reconocer que cada Mecanismo Internacional Anticorrupción, se debe negociar desde el contexto y las realidades de los países. Por ejemplo, para la instalación de la CICIH, a pesar de las similitudes con Guatemala y el antecedente de la MACCIH, es importante que el convenio incluya las demandas de la ciudadanía desde las lecciones aprendidas. También que esté delimitado de manera que permita su estabilidad, pese a los cambios de gobierno.

Desde esta lógica, es vital que durante el momento en que los Gobiernos trabajen con los Organismos Internacionales en el proceso de instalación de un Mecanismo Internacional Anticorrupción (caso Honduras y la CICIH), tomen en cuenta las enseñanzas de los esfuerzos anteriores para no repetir errores y garantizar un trabajo de calidad que sea sostenible a largo plazo.

III. Condiciones necesarias para la instalación de la CICIH

Tomando como antecedente las condiciones jurídico-políticas previo a la instalación de la MACCIH en el 2016, la respuesta de la élite gobernante al trabajo de esa Misión, y las condiciones actuales en el país, es necesario valorar algunos factores claves y abordarlos, para garantizar el buen funcionamiento de una Comisión Internacional que satisfaga las necesidades de la sociedad hondureña.

En este informe, hemos identificado tres: el cumplimiento del Memorándum de Entendimiento, la derogación de los “pactos de impunidad” y la voluntad política del Poder Ejecutivo y del Legislativo.

a) Cumplimiento del Memorándum de Entendimiento

El Memorándum, firmado entre ambas partes en diciembre de 2022, extendido en junio del 2023, plantea las bases y la manera en la cual se realizará el proceso para la instalación de la Comisión. En ese sentido, establecer un proceso de instalación por fases tiene sentido, debido a la necesidad de desmontar los blindajes a la acción penal, a favor de las redes de corrupción. Además, por la respuesta de la élite gobernante al trabajo de la MACCIH, es entendible que en la Organización de las Naciones Unidas existan preocupaciones respecto a la independencia y autonomía de la nueva Comisión.

De acuerdo con el documento, la primera fase buscará: evaluar instituciones y capacidades nacionales existentes para la lucha contra la impunidad y la corrupción y su enjuiciamiento; brindar apoyo y asistencia técnica en la formación y el entrenamiento del personal a cargo de la investigación, enjuiciamiento y combate contra la impunidad y la corrupción; determinar las actuaciones, fortalezas y debilidades del Ministerio Público y el Sistema Judicial e identificar, en coordinación con el Gobierno, las reformas constitucionales, legales, y administrativas necesarias dentro del orden jurídico de Honduras.

En términos de condiciones, como se mencionó anteriormente, el Memorándum plantea las siguientes:

- Reformas al marco normativo que regula el delito de enriquecimiento ilícito y lavado de activos.

- La abrogación del Decreto 116-2019.
- Modificaciones a las regulaciones normativas de la Comisión Nacional de Bancas y Seguros, y otras que permitan el levantamiento del secreto concerniente a la situación del lavado de activos y fideicomisos.
- La aprobación de los instrumentos necesarios para el establecimiento de la figura de colaboración eficaz y de aquellos instrumentos que sean necesarios para el ejercicio independiente de la acción penal pública.

Hasta el momento, en materia de reformas, se han logrado las vinculadas al marco normativo que regula los delitos de enriquecimiento ilícito, con la derogación del decreto 57-2020 y las reformas al 93-2021. También se derogó el decreto 116-2019¹¹, que limitaba la acción penal del Ministerio Público en delitos de corrupción.

Sin embargo, todavía está pendiente la aprobación de la Ley de Colaboración Eficaz y las reformas al Código Penal y Código Procesal Penal, al igual que la derogación del decreto 117-2019, que establece que los congresistas, en el marco de su función legislativa, no acarrearán ninguna responsabilidad penal, civil y administrativa.

b) Derogación de los “Pactos de impunidad”

Aunque durante el proceso de negociación de la CICIH se ha cumplido con la derogación de dos pactos de impunidad y la reforma de otro, en la normativa hondureña aún siguen vigentes leyes que limitan el accionar penal en contra de las redes de corrupción. Es decir, para instalar una Comisión Anticorrupción en Honduras que sea autónoma e independiente, el Congreso Nacional debe cumplir con la derogación absoluta de esa normativa.

Por ejemplo, es vital derogar el decreto 117-2019¹², reforma al artículo 10-A de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, que establece de forma literal que los diputados no pueden ser responsabilizados civil, penal o administrativamente por acciones y conductas derivadas de sus funciones como legisladores¹³ permitiendo

11 <https://cespad.org.hn/que-significa-la-derogacion-de-algunos-decretos-que-formaban-parte-de-los-denominados-pactos-de-impunidad/>

12 <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-117-2019.pdf>

13 <https://criterio.hn/para-que-la-cicoh-tenga-plenas-facultades-debe-derogarse-decreto-117-2019-que-da-inmunidad-a-los-diputados/>

un sistema de impunidad que favorece a las y los congresistas y, paralelamente, refuta el principio de igualdad ante la justicia.

Esta inmunidad parlamentaria es un bloqueo importante en la acción penal en contra de las redes de corrupción, porque también establece que el Poder Legislativo es el único órgano competente que debe valorar cada caso en concreto y las consecuencias de la infracción. Además, deja de lado las investigaciones que podría realizar el Ministerio Público, poniendo a los congresistas en posición de jueces.

Por otro lado, también es importante avanzar en las reformas del Código Procesal Penal, en específico desde los artículos 414 hasta el 419, referentes al proceso especial de juzgamiento para los altos funcionarios públicos. De acuerdo con el procedimiento especial, la Corte Suprema de Justicia es la responsable de conocer los requerimientos en contra de altos funcionarios del Estado y diputados, y de designar un Magistrado o Magistrada para que conozca del proceso en las etapas preparatorias e intermedias; se integrará un Tribunal de Sentencia con cuatro Magistrados, de los cuáles tres actuarán en el juicio y uno como suplente. Asimismo, se hará una designación similar para conocer el recurso de apelación cuando lo requiera¹⁴.

Este proceso, que vulnera el principio de igualdad ante la ley, se presenta como una contradicción en la independencia de los poderes del Estado, debido a que son los diputados y diputadas del Congreso Nacional los que eligen a las altas magistraturas del país; esto permite un ciclo de impunidad, consolidado por decisiones políticas arbitrarias. Es decir, bajo este sistema, en caso de que cometan un delito, los congresistas eligen a sus jueces, una situación que garantiza que quien los juzgue sean personas afines, que arrastran un cierto grado de 'deuda' con la parte acusada.

Para asegurar el buen accionar de una Comisión Anticorrupción, el Congreso Nacional debe garantizar reformas importantes al Código Penal. En el decreto 130-2017, que da vida al más reciente Código Penal, para el caso, se reducen sustancialmente las penas para los delitos de corrupción y criminalidad organizada. Además, se modifican los plazos para la prescripción de la acción penal, be-

14 http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic6_hnd_resp_ppt19.pdf

neficiando a las personas que han cometido delitos de corrupción o criminalidad organizada. Asimismo, se aumenta la criminalización a la protesta, entre otros aspectos que significan violación de derechos humanos.

Aunque la normativa que se ha mencionado hasta el momento no es la única dentro de los denominados “pactos de impunidad”, que limitan la acción penal en contra de las redes de corrupción, esta debe ser prioridad, considerando la correlación de fuerzas en lo interno del Poder Legislativo y el tiempo que ha tomado lograr, apenas, la derogación de cuatro de los diez decretos que forman parte de la agenda estratégica de la Comisión Anticorrupción del Congreso Nacional¹⁵.

c) Voluntad política

Un tercer aspecto que debe considerarse para la instalación de una CICIH autónoma e independiente, es la voluntad política, tanto del oficialismo como de la oposición. Para el caso, es importante recordar que Honduras sufrió un golpe de Estado en el 2009 que, al debilitar la ya frágil democracia del país, permitió el establecimiento de un régimen autoritario, extractivista, militarista, corrupto, con altos márgenes de impunidad, que consolidó lo que muchos consideran un narco Estado.

En ese contexto, los doce años de gobierno del Partido Nacional, pese a la instalación de la MACCIH, se caracterizaron por hacer del Estado un facilitador de la corrupción y la criminalidad organizada al lograr la cooptación y debilitamiento de los órganos de justicia. La situación llegó a tal punto que el expresidente Juan Orlando Hernández, fue extraditado a Estados Unidos en febrero de 2022, acusado de tener nexos con el narcotráfico y el crimen organizado y se encuentra a la espera de juicio en el Metropolitan Detention Center de Nueva York¹⁶.

Ante este escenario y retomando los obstáculos enfrentados por la MACCIH, es importante destacar que cuando se habla de voluntad política no es referente, únicamente, al trabajo de gestiones para la instalación de la Comisión Anticorrupción. También se incluye la responsabilidad de desmontar un sistema de impunidad que obedece a los intereses de las redes de corrupción y de los poderes fácticos que imperan en el país.

15 <https://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2022/09/Agenda-estrategica.pdf>

16 <https://www.radiohrn.hn/extraditado-juan-orlando-hernandez-carcel-donde-estara-recluido-alcatraz-estados-unidos>

En ese sentido, el Poder Legislativo se presenta como un actor clave. Para el gobierno 2022-2026, el Congreso Nacional está dividido de la siguiente manera: el Partido Libertad y Refundación (Libre) tiene 50 congresistas, el Partido Nacional cuenta con 43 el Partido Liberal con 22, el Partido Salvador de Honduras 10, el Partido Democracia Cristiana 1, el Partido Anticorrupción 1, y 1 congresista independiente. Con la correlación de fuerzas actual, ningún partido alcanza de manera individual la mayoría calificada (86 votos) necesaria para las reformas constitucionales, ni la mayoría simple (65 votos) para la aprobación de leyes secundarias.

Sin embargo, hay tres hitos importantes que ponen en juicio la voluntad del actual Poder Legislativo para garantizar una CICIH con capacidades e independencia:

- i) la aprobación del decreto 04-2022
- ii) la propuesta de una reforma constitucional para la instalación de la CICIH y
- iii) la parálisis legislativa ocasionada por la falta de consensos en la elección de las nuevas autoridades del Ministerio Público.

Para el caso, la aprobación del decreto 04-2022¹⁷ se interpreta como un cuestionamiento a la voluntad política para la instalación de un Mecanismo Internacional, debido al artículo 4, inciso a, que concede amnistía general a las personas que se desempeñaron como funcionarios, empleados o autoridades electas durante la gestión del expresidente José Manuel Zelaya (2006-2009, previo al golpe de Estado). También porque en el artículo 8, concerniente a la creación de la CICIH, se indica que será el Gobierno de Honduras el que seleccione a los profesionales que conformarán la Comisión.

La propuesta de reforma constitucional¹⁸ para la instalación de la CICIH se presenta como una preocupación por distintos factores.

En primer lugar, debido a que quien hace la propuesta es la congresista Xiomara Zelaya, del Partido Libre. Esta acción manifiesta, de alguna manera, las intenciones del oficialismo respecto al Mecanismo.

17 <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-4-2022.pdf>

18 <https://cespad.org.hn/analisis-semanal-es-necesaria-una-reforma-constitucional-para-la-instalacion-de-la-cicoh-en-honduras/>

En segundo lugar, la propuesta plantea la reforma del artículo 232 de la Constitución de la República, que apunta a asegurar el monopolio de la acción penal al Ministerio Público y que establecería una CICIH con énfasis en inteligencia y análisis financiero, con un espectro de actuación aún menor que el atribuido a la MACCIH.

En tercer lugar, debido a la correlación de fuerzas en lo interno del hemiciclo legislativo. Alcanzar los 86 votos necesarios implica contar con el apoyo de todas las bancadas, incluidas las de oposición. Además, debido a los tiempos legislativos necesarios para una reforma de esta índole, porque deben ser ratificadas en una segunda legislatura. Esto implicaría un proceso de instalación en al menos dos años desde la aprobación del proyecto de ley.

La crisis en el Congreso Nacional, ocasionada por la falta de consensos en la elección del fiscal general y fiscal general adjunto es otro indicador de la falta de voluntad política de parte de la clase gobernante. El CESPAD en su informe: La “paralización Legislativa” y sus implicaciones en la elección del fiscal general y fiscal adjunto, y el avance en la instalación de la CICIH en el país” argumenta que *“Es crucial que se nombre prontamente a un fiscal capaz e independiente de modo que, de llegarse a establecer el mecanismo anticorrupción, pueda cumplir su misión sin impedimentos. Cualquier táctica dilatoria en la elección del titular del Ministerio Público sólo beneficia a quienes pretenden perpetuar la impunidad”*¹⁹.

En este escenario, aunque el Poder Ejecutivo sostiene su compromiso de establecer una CICIH, es crucial que en el Congreso Nacional los diputados demuestren su compromiso con el Estado de derecho y, además de lograr consensos que beneficien al país, legislen hacia el desmontaje del sistema de impunidad que favorece a las redes de corrupción.

19 <https://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2023/10/Informe-10-agenda-legislativa-WEB-1.pdf>

IV. El mandato de la CICIH

Tomando como antecedente el convenio entre Honduras y la OEA para el establecimiento de la extinta MACCIH y el convenio entre Guatemala y la ONU para la instalación de la CICIG, es importante que el acuerdo entre Honduras y la ONU (para la institución de la CICIH) priorice las siguientes líneas de acción: i) la persecución penal en delitos de corrupción y, ii) el fortalecimiento del sistema de justicia nacional.

Por otro lado, es importante respaldar que la CICIH debe ser un órgano internacional vinculante no permanente, con proyección de resultados a corto y mediano plazo, pero con un trabajo que cimente las bases de un sistema de justicia independiente, y que desarrolle las capacidades nacionales para combatir la corrupción y la impunidad, aún con la salida del Mecanismo.

a) Objetivo de la CICIH

Al comparar el convenio de la MACCIH y de la CICIG²⁰, se destaca la importancia de mantener un objetivo que incorpore los pilares de trabajo de la Comisión Internacional, pero, a su vez, que plantee los lineamientos claves para combatir la corrupción y la impunidad, recopilando las demandas históricas de la ciudadanía hondureña.

En esa lógica, se considera que el objetivo de la CICIH debe incorporar las siguientes aristas:

- i) Fomentar y participar activamente en la persecución penal de delitos relacionados con la corrupción y la criminalidad organizada, con un enfoque de derechos humanos.
- ii) Apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones hondureñas encargadas de prevenir, investigar y de ejercer la persecución penal en actos de corrupción y de criminalidad organizada.
- iii) Contribuir al fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas de las instituciones hondureñas.

20 https://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf

- iv) Garantizar espacios de participación para la sociedad civil organizada, que permitan el acceso a la información y a la participación.

b) Líneas de acción

i) Persecución penal de delitos de corrupción y criminalidad organizada

Desde un punto de vista general, el combate a la corrupción a través de la persecución penal debe ser el enfoque principal de trabajo de la CICIH, con énfasis en el acceso a la justicia de las víctimas y el respeto a los derechos humanos. Por eso, además de colaborar activamente con los procesos de investigación, debe tener participación en los procesos judiciales, a través del mecanismo de querellante adhesivo o como acusador privado.

El querellante adhesivo es una figura que interviene en el proceso como acusador adicional en los delitos de acción pública o privada. El querellante, ya sea privado o adhesivo, debe tener ciertas facultades en el proceso penal. Esto implica margen para actuar en tres momentos procesales: la iniciación del proceso, la sustanciación del proceso y el recurso de las decisiones judiciales.

Actualmente, el querellante tiene derecho a presentar la acusación, solicitar medidas cautelares, recibir información sobre el proceso, presentar pruebas, argumentar su posición y apelar las decisiones judiciales desfavorables.

En Honduras, la figura del querellante encuentra su fundamento jurídico en la Constitución de la República, particularmente en los artículos 80 y 232. Aunque no se mencionan expresamente los términos de querellante, acusador privado o adhesivo, se interpreta que esas disposiciones permiten que una persona natural o jurídica se constituya como querellante y presente una denuncia formal ante juez o tribunal competente.

El Código Procesal Penal, en el artículo 16, distingue dos formas para que la víctima participe en el proceso penal: acusador privado y querellante. El querellante coadyuva en la imputación del delito realizada por el Ministerio Público y se subordina a su acusación en delitos de acción pública o semipública.

En Honduras, tanto el acusador privado como el querellante adhesivo tienen facultades para presentar una acusación propia o adherirse a la presentada por el Ministerio Público. Pueden participar activamente en la sustanciación del proceso penal, presentar y objetar pruebas, solicitar medidas cautelares, recibir información sobre el expediente judicial y presentar argumentos para respaldar la imputación del delito. También tiene la facultad de recurrir las decisiones judiciales.

Respecto a su participación activa en el proceso judicial penal como querellante adhesivo, es importante aclarar que no es necesaria una reforma constitucional, si no una reforma al Código Procesal Penal, que puede ser aprobada con 65 votos en el Congreso Nacional, debido a que la intención no es eliminar el monopolio de la acción penal del Ministerio Público, más bien acompañar y fortalecer la capacidad de investigar eficientemente²¹.

La exigencia de que la CICIH tenga la facultad de ser un querellante adhesivo en los casos presentados, se plantea como un aprendizaje del trabajo de la MAC-CIH, un ente que no podía participar activamente en los procesos judiciales y que se limitaba al trabajo de investigación.

Si bien, la CICIH deberá trabajar en el fortalecimiento de las unidades fiscales especializadas en el desmontaje de las redes de corrupción, es primordial que cuente con el apoyo del resto de las instituciones involucradas como los tribunales, los sistemas de seguridad y de investigación forense.

ii) Fortalecimiento del sistema de justicia nacional

Para combatir la corrupción y establecer los cimientos básicos para reducir la impunidad en el país, es vital que la CICIH priorice el fortalecimiento del sistema de justicia nacional. Este trabajo conlleva apoyar y acompañar técnicamente a las instituciones del Estado para desarticular las redes de corrupción, al igual que presentar propuestas de reformas al marco normativo legal que contribuyan a la independencia del circuito nacional anticorrupción y otras instituciones vinculadas en la persecución penal de estos delitos.

21 <https://criterio.hn/figura-de-querellante-adhesivo-sera-un-mecanismo-de-presion-para-el-ministerio-publico/>

De acuerdo con el artículo 6, inciso D, del Memorándum de Entendimiento firmado entre la ONU y el Gobierno de Honduras, la identificación de reformas legales para el establecimiento y buen funcionamiento del mecanismo internacional, imparcial, independiente y autónomo contra la impunidad y la corrupción²², es una prioridad desde la primera fase del proceso de instalación de la CICIH.

En esa lógica, se entiende que ambas partes están conscientes de la necesidad de la derogación y aprobación de normativas para facilitar una lucha real en contra de la corrupción y la impunidad. Por eso, pese a que ha sido mencionado como una arista del trabajo del equipo de expertos, la facultad de proponer reformas debe ser también una de las prioridades de la CICIH.

En su momento, la MACCIH realizó las propuestas de reforma con el apoyo del equipo de expertos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, sin embargo, la CICIH puede considerar trabajar con organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, al igual que con otros organismos que sean expertos en la materia.

Igualmente, debido a que se espera una CICIH no permanente, es vital que durante el momento que la Comisión finalice su mandato, la institucionalidad hondureña esté fortalecida y capacitada para hacerle frente a la corrupción y la impunidad.

c) Funciones y Facultades de la Comisión

Asimismo, para avanzar hacia el cumplimiento del objetivo se prevé que el Estado de Honduras otorgue a la CICIH las siguientes funciones y facultades:

- **Facultades de persecución penal:** al igual que la CICIG, el Mecanismo debe tener, bajo convenio, la capacidad de constituirse como querellante adhesivo, para poder acompañar de manera activa el proceso judicial de los casos investigados.
- **Funciones investigativas:** el Mecanismo debe tener la potestad de decidir respecto a las líneas de investigación que trabajará, así como tener el acceso a la información, colaboración y participación de los actores claves.

22 <https://www.elheraldo.hn/honduras/que-dice-memorandum-firmado-gobierno-honduras-onu-instalacion-cicih-corruccion-xiomara-castro-HE11408096>

- **Funciones de asesoramiento:** el Mecanismo debe brindar asesoramiento, capacitación y asistencia técnica a las instancias jurídicas correspondientes para el desmontaje de las redes de corrupción. Igualmente, la CICIH debe contar con los espacios para apoyar en el fortalecimiento de la institucionalidad nacional.
- **Facultad de recomendación:** para cumplir el objetivo de fortalecer el sistema de justicia nacional, la CICIH debe estar facultada para presentar propuestas de reformas que favorezcan la independencia del sistema anticorrupción, al igual que las que ayuden a prevenir la corrupción y la impunidad. Asimismo, se debe incorporar un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones a la normativa legal cumplida y aplicadas por el Estado de Honduras.
- **Facultades administrativas:** para garantizar un Mecanismo independiente, la CICIH debe tener facultades para administrar sus propios recursos.
- **Facultad de publicación y organización:** el Mecanismo debe contar con mucha independencia para presentar públicamente el resultado de su trabajo, al igual que la capacidad para colaborar activamente con la sociedad civil organizada.

Es importante resaltar que, retomando las lecciones aprendidas de la MACCIH, la CICIH no debe sobrecargarse con responsabilidades, más allá del objetivo.

V. Rol de la sociedad civil en la CICIH

En el proceso de instalación de la CICIH, uno de los aspectos más importantes que debe incluirse en el convenio final es el mecanismo de participación activa de la sociedad civil, partiendo de la premisa de que su instalación es el resultado de las exigencias ciudadanas y de la indignación colectiva. Garantizar un espacio de convergencia entre la institucionalidad hondureña anticorrupción, la Comisión Internacional y la sociedad civil organizada es vital para lograr un desmontaje integral del sistema, porque facilita la impunidad a las redes de corrupción y el crimen organizado.

En el caso de Honduras, pese a que durante el periodo de trabajo de la MACCIH se hizo el intento de establecer el Observatorio del Sistema de Justicia Penal, con el objetivo *de establecer un sistema descentralizado de observación y seguimiento de la justicia penal con base en la organización jurisdiccional y del Ministerio*

*Público de Honduras*²³, no existió en concreto un espacio real de interlocución entre las partes. Por eso, en esta nueva oportunidad para Honduras, en el convenio final de la CICIH deben establecerse espacios de participación activa entre la Comisión, la sociedad civil y el gobierno.

Sin embargo, para cumplir con este aspecto, es importante que se garantice a la ciudadanía en el convenio firmado:

- a) Espacios de interlocución para que la sociedad civil organizada brinde apoyo político, técnico y, de ser necesario, asesoramiento.
- b) Acceso permanente a la información por medio de sitios web públicos y otros canales de información en los que estén disponibles los casos trabajados y la actualización de sus estados. Asimismo, un portal de transparencia único de la CICIH, que contenga los documentos y recomendaciones emitidas.
- c) Acceso a los procesos judiciales para realizar una veeduría social que involucre a la ciudadanía en la impartición de justicia integral.
- d) Mecanismos de participación de las víctimas, en diálogos que conlleven al seguimiento de los casos y la emisión de propuestas.

Además, es importante que el Gobierno reconozca a la sociedad como un aliado en la lucha contra la corrupción y que fomente relaciones de trabajo conjunto, por el beneficio del país.

VI. La importancia de una CICIH con enfoque de derechos humanos

La corrupción tiene un efecto corrosivo en la institucionalidad de los países y en la capacidad para cumplir con sus obligaciones de defender la vida y los derechos humanos de sus poblaciones, especialmente de las personas en condición de vulnerabilidad. Asimismo, debido al desvío de los ingresos públicos y la paralización de presupuestos, los Estados se ven obstaculizados en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de sus poblaciones.

23 <http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/docs/Documento-Conceptual-El-papel-de-la-sociedad-civil-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-y-la-impunidad-en-Honduras.pdf>

Esto tiene evidentes consecuencias en materia de derechos humanos, cuyos principios vertebradores son el principio de igualdad y de no discriminación²⁴.

Por eso, es vital que en el trabajo que realice la CICIH se reconozca que la corrupción no es un delito sin víctimas y que, de hecho, *los grupos y personas desfavorecidas sufren la corrupción de manera desproporcionada. Debido a las desigualdades preexistentes y a la discriminación interseccional, la corrupción tiene un impacto desproporcionado en las mujeres, los niños, los migrantes, las personas con discapacidad y las personas que viven en la pobreza, ya que a menudo dependen más de los bienes y servicios públicos y tienen medios limitados para buscar servicios privados alternativos. También suelen tener menos oportunidades de participar en el diseño y la aplicación de políticas y programas públicos y carecen de recursos para exigir responsabilidades y reparaciones*²⁵.

En este contexto, la CICIH debe adoptar un enfoque integral que investigue y persiga la corrupción, y que también proteja a quienes participan en estos esfuerzos. La prevención, administración efectiva de justicia y la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos vinculadas a la corrupción, deben ser parte central de su trabajo.

La CICIH debe garantizar mecanismos de protección para quienes denuncian y buscan justicia contra la corrupción. Además, debe avanzar hacia un enfoque que proporcione recursos efectivos para enfrentar la injusticia y reparar a todas las víctimas. La justicia no debe limitarse a castigar el crimen, también debe incluir juicios justos, debido proceso y acceso a recursos para remediar las violaciones de derechos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha vinculado, en distintas sentencias²⁶, el derecho a la verdad y la obligación de investigar la corrupción con la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13, *“es una justa expectativa que el Estado debe satisfacer... las obligaciones positivas inherentes al derecho a la verdad que exigen la adopción de los diseños*

24 https://www.idhc.org/arxiu/recerca/Estudio_CorrupcionDerechosHumanos_ESP.pdf

25 <https://www.ohchr.org/es/good-governance/corruption-and-human-rights>

26 Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 184; Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 200.

institucionales que permitan que este derecho se realice en la forma más idónea, participativa y completa posible y no enfrente obstáculos legales o prácticos que el proceso respectivo de conformidad con la Convención Americana”.

Destaca que este derecho es fundamental para el fortalecimiento de una sociedad democrática. Los Estados deben adoptar medidas para facilitar el acceso de víctimas y denunciantes de corrupción a recursos que permitan denunciar, reparar los daños sufridos y prevenir su repetición.

La lucha contra la corrupción llevada a cabo por la CICIH debe ir más allá de meros procesos punitivos. La CICIH, con un enfoque de derechos humanos, debe ser un bastión para la verdad, la justicia y la equidad, abordando la corrupción como una violación a los principios universales de derechos humanos. Su trabajo no debe buscar sólo el castigo, también la prevención y reparación, garantizando un sistema de justicia inclusivo y eficaz para todos.

VII. La salida de la CICIH

Un factor vital en el proceso de instalación de la CICIH, es la valoración de las condiciones que se deben cumplir durante el momento en que el Mecanismo culmine sus labores. Cuando la MACCIH y la CIGIG finalizaron con sus funciones, las élites de ambos países desmontaron los avances que los sistemas de justicia habían alcanzado con el apoyo de los expertos internacionales.

En el caso de Honduras, una de las acciones más importantes para eliminar la herencia de la MACCIH ocurrió en el Circuito Nacional Anticorrupción. Uno de los logros de la Misión fue la capacitación y especialización del personal involucrado en el proceso penal (fiscales, peritos, jueces, entre otros). Sin embargo, al dejar el país, los equipos que habían trabajado con los especialistas internacionales fueron rotados a otras fiscalías y tribunales. Asimismo, en lo interno del Ministerio Público se desmontó la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad y la Corrupción (UFECIC), que formó un binomio con la Misión, y en su lugar se estableció la Unidad Fiscal Contra Redes de Corrupción (UFERCO)²⁷, la que, desde su creación, ha denunciado que no cuenta con el presupuesto ni con el personal suficiente para cumplir su misión.

27 <https://criterio.hn/ministerio-publico-cierra-la-ufecic-y-crea-la-uferco/>

Por otro lado, en el caso de Guatemala, la salida de la CICIG ocurrió en el marco de una disputa entre el Gobierno y la Comisión, que incluyó la prohibición al Comisionado Iván Velázquez de ingresar al país, y el amedrentamiento de los oficiales nacionales e internacionales. Y, en ese marco, tras la salida del Mecanismo, se registra un recuento de al menos 86 personas que han sido criminalizadas, encarceladas o han tenido que marcharse al extranjero por seguridad y para evitar ser perseguidos por sus vínculos en la lucha anticorrupción de su país. De las 86 personas perseguidas, 23 eran personal de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI), 13 eran fiscales o ex fiscales, 11 que laboraban en el Ministerio Público, 4 jueces y 3 ex personal de la CICIG²⁸.

Ante este escenario, es importante que durante el momento de concluir el mandato de la CICIH se cumplan las siguientes condiciones: a) la consolidación de un sistema de persecución penal independiente y, b) la defensa del personal nacional y otros actores involucrados en la lucha contra la corrupción.

a) Un sistema de persecución penal independiente

Tomando el antecedente de ambas misiones anticorrupción, es vital que en el marco del trabajo de la CICIH se cimenten las bases para la consolidación de un sistema de persecución penal independiente. En esa lógica, para el caso específico de Honduras, se debe avanzar hacia el fortalecimiento del Circuito Nacional Anticorrupción, retomando el trabajo de la MACCIH. Asimismo, es vital que se conformen equipos nacionales comprometidos con el combate a la corrupción, partiendo de la premisa que la Comisión deberá trabajar con las fiscalías nacionales.

Debido a lo anterior, es importante que se establezcan mecanismos para asegurar que el personal que trabaje con la Comisión no sea rotado a otras unidades fiscales. También, en los Tribunales, es importante que los especializados en corrupción se dediquen únicamente a esta materia y que no sean subsumidos por otras unidades. Cumplirse con estas acciones, sería una demostración clara de voluntad política de quienes asuman el liderazgo del gobierno, durante la partida de la CICIH.

28 <https://www.agenciaocote.com/blog/2022/10/06/jueces-fiscales-periodistas-ciudadanos-perseguidos-guatemala/>

b) Garantía de protección para las y los operadores de justicia y personal nacional involucrado

Considerando lo ocurrido en Guatemala, posterior a la salida de la CICIG, es importante consolidar mecanismos de protección y de inmunidad a las personas vinculadas con la lucha contra la corrupción, en el marco de esta causa, en cada uno de los países. Si bien, los más vulnerables son las personas que trabajan directamente en los sistemas de justicia, es vital que se considere a periodistas, activistas, defensores de derechos humanos y demás. Garantizar la protección de estas personas, desde la instalación de la CICIH, es un paso clave para lograr avances sustanciales en el desmontaje de las redes de corrupción y, también, para fomentar la participación ciudadana y el escrutinio social.

VIII. Conclusiones

- 1) La CICIH es una demanda ciudadana y, por ende, la sociedad civil debe ser parte del proceso de instalación, a través de mecanismos de participación a lo largo de la vigencia del trabajo. Es urgente que el Gobierno reconozca en la ciudadanía un aliado y garantice espacios de interlocución para la entrega de propuestas, el acceso a la información, veedurías ciudadanas y el reconocimiento de las víctimas.
- 2) La CICIH debe ser un mecanismo imparcial, independiente y autónomo para que se pueda garantizar la persecución penal en contra de las redes de corrupción. Es vital que la Comisión cuente con las facultades y funciones que le permitan la libertad de actuación y administración.
- 3) El principal objetivo de la CICIH debe estar orientado en la persecución penal de las redes de corrupción. Es importante que, en el convenio, las líneas de acción estén delimitadas para evitar que el esfuerzo se disperse en otras acciones que, a largo plazo, abran el paso para cuestionamiento de la efectividad del Mecanismo.
- 4) Es vital que la CICIH tenga la facultad de querellante adhesivo o acusador privado para que pueda participar activamente en los procesos penales. Asimismo, es importante destacar que esta figura ya se encuentra contemplada en la normativa nacional por lo que no es necesario una reforma constitucional.

- 5) La CICIH, en su combate a la corrupción, debe mantener un enfoque de derechos humanos, que reconozca a las víctimas directas y que asegure los principios básicos de justicia, reparación y no repetición. Asimismo, se deben aplicar medidas de restitución que beneficien a las comunidades y sectores afectados por los delitos conexos a la corrupción.
- 6) Se debe avanzar en la delimitación de un plan de salida de la CICIH, que incorpore las condiciones básicas de un sistema de justicia independiente y garantice la protección del personal nacional, así como la ciudadanía involucrada en la lucha contra la corrupción.