



## Análisis Semanal 11

### La iniciativa en el Congreso Nacional sobre la ley especial de la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad CICIH: aciertos, limitaciones y desafíos

Escrito por Gustavo Irías, director ejecutivo del CESPAD

22 de abril, 2022

En el actual contexto de polarización política que caracteriza a la sociedad hondureña, uno de los temas que destacan es el referido al proceso de instalación de la Comisión Internacional contra la Corrupción e Impunidad (CICIH).

Dos narrativas se disputan un espacio en el discurso cotidiano y en el de los medios de comunicación:

**La primera**, construida desde los sectores de oposición política, relacionada con que esta será una promesa incumplida por el actual gobierno y que no habrá instalación de una CICIH. En esa retórica se subraya, además, que no hay voluntad política en la actual administración, en la lucha frontal contra la corrupción.

**La segunda**, compartida por sectores gubernamentales y por algunas organizaciones sociales, que sostienen que un mecanismo internacional de esa naturaleza es indispensable en el proceso por desmontar el narco estado, aún vigente. Además, aunque es un proceso de negociación complejo, será posible un acuerdo final entre el gobierno y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que dará lugar a la operación de la CICIH.

Sin embargo, este debate se complica más cuando se intenta responder a una interrogante central: **¿para qué queremos una CICIH?**

En algunos sectores políticos y sociales se ha instalado la idea de que la CICIH resolverá prácticamente todos o la mayoría de los problemas relacionados con los enormes déficits del sistema político y de justicia. Asimismo, que será un tribunal (e incluso casi un gobierno paralelo) con amplias facultades, que judicializará a todos los actores corruptos por sus graves faltas pasadas, presentes y futuras, y que transformará a fondo el sistema de justicia.

Sin embargo, hay actores más ponderados y pragmáticos que conciben una misión internacional anti corrupción delimitada, con dos tareas principales: **la primera**, contribuir al fortalecimiento de algunas capacidades del sistema de justicia (tanto a nivel de la Corte Suprema, del Ministerio Público e incluso el Tribunal Superior de Cuentas). Y, **la segunda**, judicializar algunos casos emblemáticos de la macro corrupción, de tal manera que se envíe un mensaje suficientemente claro a las redes criminales sobre que la impunidad estructural y sistémica no continuará caracterizando el actuar del sistema de justicia hondureño.



En realidad, el grave problema de la corrupción no lo resolverá la sola intervención de una misión internacional porque existen responsabilidades propias, indelegables por los actores nacionales, cuyo cumplimiento será esencial en la construcción de un nuevo país.

Para empezar, esto deberá suponer la existencia de voluntad política del sistema de partidos políticos para auto depurarse. Sin embargo, esto pasa por una profunda renovación moral, ética e intelectual; reformas sustantivas en el sistema de justicia que aseguren su actuación independiente, autónoma e idónea, y un nuevo perfil de los y las funcionarias del poder judicial. Al mismo tiempo, reformas significativas en el sistema electoral que garanticen su transparencia, independencia, democratización y que se impidan el financiamiento ilícito, los fraudes y las competencias electorales desleales y desiguales.

En el mismo orden de ideas, un aspecto central, propio de toda democracia, deberá ser el ejercicio cotidiano de la rendición de cuentas de los diferentes poderes del Estado, el acceso efectivo a la información pública y la existencia de una sociedad civil proactiva, propositiva y con la capacidad de realizar procesos de auditoría social a la gestión pública. Esto debe ser facilitado por un marco habilitador, en el cual esté vigente y en ampliación permanente el espacio cívico democrático, es decir, las libertades de asociación, expresión, protesta social y otras libertades democráticas.

En otras palabras, al abordarse el tema de la CICIH, hay temas de fondo que no se pueden soslayar, como las responsabilidades propias de los actores nacionales con los procesos de transformación del país y lo referido a la soberanía nacional. Esto nos lleva al complicado tema del monopolio de la acción penal, por parte de la institucionalidad hondureña.

Por esta razón, nos parece de relevancia para el debate nacional la iniciativa sobre la ley especial de la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad CICIH.

Una de las virtudes de esta iniciativa es que permite delimitar lo que podría ser el rol de esta misión internacional en un contexto más amplio, que implica reconstruir y transformar el Estado de derecho, y recuperar y transformar la democracia hondureña.

### **Aciertos y limitaciones de la iniciativa**

- 1) La definición del carácter de la misión como “querellante autónomo”, con atribuciones y facultades de acusador privado, es un punto de partida relevante (artículo 1) en la medida que busca asegurar la autonomía de la misión y, al mismo tiempo, evitar reformas constitucionales y a la Ley del Ministerio Público. Sin embargo, al otorgarle a la misión el monopolio de la acción penal en las áreas de su competencia (que precisa más adelante, en el artículo 2), al calor del debate, surgiría la inevitable necesidad de realizar una reforma constitucional, que podría llevar a la inviabilidad de su aprobación (considerando la actual correlación de fuerzas en el



Congreso Nacional, en la cual es muy difícil construir mayorías calificadas). En tal sentido, propuestas formuladas desde organizaciones de la sociedad civil que han propuesto que el mecanismo internacional asuma el carácter de “querellante adhesivo” podrían tener mayor viabilidad política. Con esta propuesta, el Ministerio Público mantendría el monopolio de la acción penal, no se necesitarían mayorías calificadas en el Congreso Nacional, sólo mayoría simple para efectuar reformas al Código Procesal Penal. Además, de esta manera la CICIH contribuiría en la acción penal misma, al desarrollo de las capacidades nacionales del personal del Ministerio Público.

- 2) El carácter autónomo de la misión internacional estaría asegurado por las “facultades excepcionales” entregadas para **“investigar, acusar y llevar a juicio las Redes de Corrupción Público-Privada”** (artículo 2) con base en un catálogo de delitos descritos en ese mismo artículo (en realidad, es una mezcla de delitos y causales de infracción de la ley). Al respecto, hay cuestionamientos a esta formulación, la cual podría ajustarse incluyendo solamente los delitos en contra de la administración pública, contenidos en el Código Penal. Asimismo, los establecidos en la Ley electoral y en la Ley del Financiamiento de campañas políticas. Con estos ajustes, quedaría claramente establecida el área de acción autónoma e independiente de la Misión.
- 3) Un aspecto de particular interés de la iniciativa de ley es lo referido a los “Criterios para la selección de denuncias y hechos a investigar” (artículo 4), en principio, determinado por la “gravedad y cuantía del daño”. Pero este artículo sería más claro y contundente si dentro de los criterios se incluyeran las causales de corrupción incorporados en el artículo 2, es decir, “contratos de crédito público para obras de infraestructura abandonada o defectuosa; (...) concesiones aeroportuarias; concesiones al sector de pesca; contratos y concesiones al subsector energía, el espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones; contratos y concesiones a los sectores de agua, bosque, minas metálicas y no metálicas y demás recursos naturales; (...); fraude a la seguridad social y al sistema de pensiones; aprobación de leyes, contratos y concesiones corruptas en el Congreso Nacional; fideicomisos; alianzas público privadas; (...)”. Al respecto, sería de utilidad retomar como referente el contenido del convenio interinstitucional entre el Ministerio Público y la MACCIH y el protocolo de “selección de casos” que orientó su acción penal.
- 4) Un aporte significativo de la propuesta de ley, es lo relacionado con la derogación del Decreto 117-2019 (es decir la reforma por adición del artículo 10-A de la Ley Orgánica del Congreso Nacional). Con esta derogación se daría fin a la inmunidad e impunidad parlamentaria, en otras palabras, diputados y diputadas tendrían que responder por sus actuaciones que impliquen responsabilidad penal, civil y



administrativa. Igualmente, es de resaltar la reforma del artículo 28 de la Ley de Municipalidades, mediante la cual se suprime la inmunidad de alcaldes y alcaldesas en el ejercicio de la gestión pública, en la medida que se exceptúan de su falta de obligación en “lo dispuesto por la legislación en materia de responsabilidades civiles y penales” (artículo 10).

- 5) A pesar de sus virtudes, la iniciativa, aunque incluye como actores sujetos de la acción penal de la CICIH a “los titulares de los poderes del Estado”, sería indispensable que incluyera la necesidad de modificar el estatus especial del juzgamiento de los altos funcionarios públicos, que a nuestro entender podría ser mediante una reforma al Código Procesal Penal. Igualmente, sería necesario incluir no solo a los “titulares” de los poderes del Estado, sino que a todas y todos los altos funcionarios públicos (término este que deberá ser precisado en la normativa nacional).
- 6) El asunto del financiamiento de la CICIH continúa siendo un tema de debate, percibiéndose la falta de un discurso homogéneo entre la iniciativa de Ley y la opinión de algunos miembros de la Comisión Negociadora Nacional. Además, no es posible desconocer el fuerte cuestionamiento de la oposición política y organizaciones de la sociedad civil en este tema (probablemente este sea un debate de semántica - significado de palabras). La experiencia internacional, respecto a este tipo de misiones, lo que nos enseña es que, para asegurar su autonomía, la ONU debe coordinar la constitución de un fondo común en el cual se registren aportes de la comunidad internacional y del país sede. No debería ser imposible ajustar en estos términos el contenido del artículo 6 de la propuesta.
- 7) Otro asunto que genera cuestionamientos es la temporalidad que se propone para el funcionamiento del mecanismo (en total 5 años). En realidad, es el período de un gobierno, el cual podría ser necesario para sentar las bases de un sistema de justicia más efectivo e independiente. Pero también esta la opción de considerar su extensión para un período mayor.

### Los desafíos

En este pequeño artículo los desafíos son entendidos como los retos pendientes a enfrentar.

**El primero** es cómo convertir esta iniciativa de Ley en un “acelerador” para la instalación de la CICIH en el país. Para ello, la propuesta debería reforzarse adoptando los estándares interamericanos sobre “corrupción y derechos humanos”, estableciéndose que la macro



corrupción no es una acción limitada a la administración pública y que, por el contrario, tiene implicaciones directas en el Estado de derecho, los derechos humanos y la democracia. Además, que no existe corrupción sin víctimas, lo que obliga a tener una mirada enfocada en los sectores sociales históricamente excluidos como los pueblos indígenas, comunidades campesinas, las mujeres, niñez y juventud, entre varios. Al mismo tiempo, analizar detenidamente si la propuesta recoge las condiciones mínimas (en términos de reformas y adecuaciones institucionales) para el funcionamiento de una misión efectiva, autónoma, independiente e imparcial. Igualmente, la propuesta debería complementarse con una estrategia de salida de la CICIH (que asegure la protección y seguridad del personal nacional que se haya involucrado en la lucha contra las redes de la macro corrupción).

**El segundo**, es fundamental que desde el Estado se abran espacios para la voz y participación de los movimientos sociales y las organizaciones ciudadanas en el debate y retroalimentación de la iniciativa de Ley comentada en este texto, pero también en el diseño del mecanismo. En tal sentido, la apertura de audiencias ciudadanas en el Congreso Nacional y de otros espacios formales para la retroalimentación sería un avance en la democratización en la toma de decisiones que afectan la vida de las personas, especialmente de los y las más vulnerables. Adicionalmente, en el diseño de la misión internacional es esencial que se considere la institucionalización de la participación ciudadana, mediante un Consejo Consultivo Ciudadano concebido para asegurar la interlocución con la misión internacional y en la presentación de propuestas para mejoras del sistema de justicia, acceso a la información, transparencia y otros asuntos relevantes en la lucha contra las redes criminales de la macro corrupción.

**Y el tercero**, es lo referido a la construcción de una correlación de fuerzas favorables para aprobar la iniciativa de ley en el Congreso Nacional. En este punto es esencial que el partido de gobierno y sus aliados en la lucha contra la macro corrupción, reconozcan que para avanzar en este complejo tema es primordial la construcción de una amplia alianza con otros sectores de la sociedad, los que deberán demandar y presionar por la aprobación del marco jurídico necesario que permita avanzar en la generación de las condiciones necesarias para la instalación del mecanismo y de la negociación del convenio entre el gobierno hondureño y la ONU.

Esperamos que estas cortas líneas apoyen el debate informado que requiere la sociedad hondureña, en relación con este tema de relevancia nacional. Es decir, la pronta instalación de una nueva misión internacional autónoma, independiente e imparcial.