

La inmunidad parlamentaria y la amnistía; dos piedras en el camino para la instalación de la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, CICIH.

SEPTIEMBRE 2024

Tabla de contenido

| | |
|---|-----------|
| I. Introducción..... | 2 |
| II. Antecedentes | 2 |
| III. Dos candados jurídicos más en el muro de la impunidad | 4 |
| A. La inmunidad parlamentaria | 4 |
| B. La amnistía política | 10 |
| IV. Conclusiones | 18 |

I. Introducción

El 5 de julio de 2024, la oficina del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Antonio Guterres, publicó una nota sobre la extensión, por seis meses más, del memorándum de entendimiento suscrito originalmente entre Honduras y la ONU el 16 de diciembre de 2022, y cuya vigencia finalizaba el 15 de junio de 2024¹. El Secretario General puntualizó que la ONU formuló recomendaciones a la propuesta de convenio presentada por el Gobierno de Honduras. Asimismo, reiteró las condiciones que ya están previstas en el memorándum sobre que ambas partes podrían proceder a la suscripción del convenio que formaliza la instalación de la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (CICIH), siempre y cuando concurran, por escrito, sobre la existencia de las condiciones legales para el establecimiento y funcionamiento del mecanismo anticorrupción previo de concluir las negociaciones².

Este documento tiene como objetivo analizar dos de los decretos que formarían parte de las condiciones que el Congreso Nacional de la República debe generar para la instalación de la CICIH. El primero se refiere a la inmunidad parlamentaria que volvió a la vida en el sistema jurídico hondureño por medio de una reforma de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en el 2019, y el segundo es el decreto legislativo que establece una amnistía política en el marco de la transición de poder que ocurrió en Honduras en febrero de 2022. Ambas figuras serán objeto de análisis a partir de los decretos legislativos que motivaron su creación, el contexto en el que se produjeron, su compatibilidad con el sistema jurídico y su alcance desde el enfoque del derecho comparado.

II. Antecedentes

Para analizar el proceso de instalación de la CICIH en el país, en virtud de las etapas en las que se encuentra la negociación entre Honduras y la ONU, es imprescindible contextualizar el alcance del memorándum de entendimiento que rige la fase previa a la suscripción del convenio que formaliza la instalación del mecanismo internacional. El memorándum divide su desarrollo en dos fases para instalar la CICIH en Honduras, la primera se concentraría en generar las condiciones jurídicas necesarias en el país para que el mecanismo internacional pueda trabajar. Una vez que esas condiciones existan, por acuerdo de ambas partes, se avanzaría a la segunda fase, que iniciaría con la suscripción del convenio.

¹ Secretary-General. (2024). *Note to Correspondents - on the Course of Talks on Anticorruption Initiative for Honduras*. United Nations. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2024-07-05/note-correspondents-the-course-of-talks-anticorruption-initiative-for-honduras>

² Idem.

El memorándum de entendimiento explica en su artículo 6, literal d), que en la primera fase se identificaría “en coordinación con el Gobierno, las reformas constitucionales, legales y administrativas necesarias dentro del orden jurídico de Honduras, así como brindar acompañamiento y asesoramiento en su implementación”, entre las cuales mencionó “la necesidad de realizar reformas al marco normativo que regula el delito de enriquecimiento ilícito y lavado de activos, la abrogación del decreto 116-19 que limita las funciones al Ministerio Público, la modificación de las regulaciones normativas de la Comisión Nacional de Banca 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 en su caso de la figura de colaboración eficaz y de aquellos instrumentos que sean necesarios para el ejercicio independiente de la acción penal pública”.

Como puede observarse, se mencionan decretos de forma expresa, como el decreto legislativo 116-2019 denominado Ley Especial para la Gestión, Asignación, Ejecución, Liquidación y Rendición de Cuentas de Fondos Públicos para Proyectos de Orden Social, Comunitarios, Infraestructura y Programas Sociales que ya fue derogado el 5 de agosto de 2023. También hace alusión a figuras que pueden encontrarse en diferentes instrumentos legales, como la figura del enriquecimiento ilícito, y otras, que expresamente no están previstas como legislación hasta el momento, como es el caso de la Ley de Colaboración Eficaz.

El 9 de abril de 2024 la Asociación para una Sociedad más Justa publicó un análisis sobre los avances en la negociación entre el Gobierno de Honduras y la ONU para la instalación de la CICIH. En el recuento de los decretos que son considerados como necesarios para la instalación de la CICIH, la ASJ describió los avances y atrasos con la aprobación de nuevas leyes, reformas y derogaciones que contribuirían a facilitar las condiciones de trabajo de la CICIH³.

Tabla I. Avances sobre la reforma o derogación de decretos relevantes en el marco de la instalación de la CICIH publicado por la Asociación para una Sociedad más Justa.

| Ley | Estado |
|---|----------|
| Ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional | Derogada |

³ Asociación para una Sociedad más Justa. (2024). *Gobierno hondureño solo ha cumplido 7 de 14 compromisos para la instalación de la CICIH a más de 15 meses de la firma del memorándum de entendimiento con la ONU*. ASJ. <https://asihonduras.com/webhn/gobierno-hondureno-solo-ha-cumplido-7-de-14-compromisos-para-la-instalacion-de-la-cicih-a-mas-de-15-meses-de-la-firma-del-memorandum-de-entendimiento-con-la-onu/>

| | |
|---|-------------|
| Ley Especial para la Gestión, Asignación, Ejecución, Liquidación y Rendición de Cuentas de Fondos Públicos para Proyectos de Orden Social, Comunitarios, Infraestructura y Programas Sociales | Derogada |
| Artículo 10-A de la Ley Orgánica del Poder Legislativo (Inmunidad parlamentaria) | Sin derogar |
| Artículos 77 y 105 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas | |
| Artículos 26, 29, 30, 34 y 47 de la Ley contra el Lavado de Activos y artículo 439 del Código Penal | |
| Artículo 4 de la Ley para la Reconstrucción del Estado Constitucional de Derecho y para que los Hechos no se Repitan (Amnistía Política) | Sin derogar |

El análisis de la Sección III de este documento se centrará en las implicaciones de la derogación o, dependiendo del alcance que decida plantear el Congreso Nacional, una reforma, del decreto legislativo número 117-2019 contentivo de la “inmunidad parlamentaria” y del decreto legislativo número 4-2022 que contiene en uno de sus apartados lo relativo a la amnistía política de altos funcionarios. El abordaje no solo procurará poner en contexto las implicaciones jurídicas de que ambas figuras estén vigentes actualmente, también visibilizará el ecosistema jurídico en el que se encuentran situadas, y cómo, en el marco de ese ecosistema, contribuyen a un clima de impunidad que, de no ser reformadas o derogadas, impedirían el trabajo de un mecanismo internacional anticorrupción en el país, como la CICIH.

III. Dos candados jurídicos más en el muro de la impunidad

A. La inmunidad parlamentaria

Para plantear un concepto con el que se pueda iniciar la explicación en torno a la inmunidad parlamentaria, el Tribunal Constitucional de España, en alusión a la existencia de la figura de la inmunidad parlamentaria en ese país, explicó que “la inmunidad, en fin, responde, como se ha señalado, al interés superior de la representación nacional de no verse alterada ni perturbada, ni en su composición ni en su funcionamiento, por eventuales procesos penales que puedan incoarse frente a sus miembros, por actos producidos tanto antes como durante su mandato, en la medida en que de dichos procesamientos o inculpaciones pueda resultar la imposibilidad de un parlamentario de cumplir eficazmente sus funciones”⁴. Es decir, la inmunidad no es una figura que existe con el fin de eximir de responsabilidad civil, administrativa o penal a una persona únicamente por ejercer un cargo, sino para proteger la continuidad en el ejercicio del cargo, en el contexto del funcionamiento de ese poder del Estado.

⁴ Tribunal Constitucional de España. (1992). *Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre*. Tribunal Constitucional de España. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2093>

El 18 de octubre de 2019 fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta el decreto legislativo número 117-2019 contentivo de una reforma de la Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOPL), por medio de una adición del artículo 10-A en el que se desarrollan diez numerales sobre el alcance de la función legislativa, entre ellos: la elaboración, lectura, discusión, aprobación y firma de dictámenes y decretos; la participación y votación en el pleno; el trámite legislativo para proceder a la publicación de los mismos; la presentación de mociones, manifestaciones escritas o verbales; y, las resoluciones legislativas y otras acciones derivadas de la función en el proceso legislativo. Adicionalmente, después de los diez numerales en los que se desarrolla el alcance de la función legislativa, se agregó un párrafo en el que se explica que esta función es “inviolable e indelegable, consecuentemente cualquier acción desarrollada en el ejercicio de la misma, no acarrea ningún tipo de responsabilidad penal, civil y administrativa a los diputados y diputadas que participen en dicho proceso parlamentario, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 205 numeral 3 de la Constitución de la República, siendo el pleno del Congreso Nacional el órgano competente que debe valorar cada caso concreto y las consecuencias de la infracción”. Cabe destacar que el numeral 3 del artículo 205 constitucional, sobre las atribuciones del Congreso Nacional, prevé que a este poder del Estado le corresponde “emitir su Ley Orgánica (...) y aplicar las sanciones que en ella se establezcan para quienes lo infrinjan”. Es decir, la Ley Orgánica del Poder Legislativo crea una inmunidad, y como excepción, remite a un artículo constitucional, que a su vez explica que las sanciones deberán preverse en la Ley Orgánica de ese poder del Estado.

No obstante, es preciso poner en contexto la aprobación de la reforma con la que la inmunidad legislativa se introdujo a la LOPL. Su creación se produjo en el contexto del funcionamiento de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), puntualmente el 11 de diciembre de 2017 en el que la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción del Ministerio Público (UFECIC) presentó el caso de la “Red de diputados”, por medio del que se acusó a un grupo de diputados del Congreso Nacional de apropiarse ilegalmente de fondos públicos destinados a proyectos sociales que fueron desviados para uso personal⁵. Como fue relatado por el ex integrante de la MACCIH, el Dr. Andrés Pérez, mientras se tramitaba el caso, en el Congreso Nacional se reformó la Ley Orgánica del Presupuesto, en la que se modificó el artículo 16 que originalmente preveía que la administración de recursos públicos le correspondía al Poder Ejecutivo por medio de las Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, a las instituciones descentralizadas o las demás instituciones que tienen asignada esa atribución por la ley. A esta disposición se agregó un párrafo en el que se facultó al Congreso Nacional y a sus diputados “para solicitar,

⁵ Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción del Ministerio Público y la Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad en Honduras. (2017). *Comunicado conjunto de prensa: Caso de la Red de Diputados*. Ministerio Público. <https://www.mp.hn/publicaciones/caso-de-la-red-de-diputados/>

gestionar, recibir, administrar y ejecutar fondos públicos de cualquier fuente, incluso tercerizados o descentralizados, destinados a proyectos de desarrollo comunitario, ayudas sociales y al fortalecimiento de la gobernabilidad y democracia”.

La reforma agregó el artículo 131-A sobre “liquidación de fondos públicos destinados a la ejecución de proyectos o ayudas sociales” a la Ley Orgánica de Presupuesto, en el que se ordenó al Tribunal Superior de Cuentas (TSC) la realización de auditorías e investigaciones especiales de todos los fondos públicos gestionados, recibidos, administrados y ejecutados por los servidores públicos, diputados del Congreso Nacional, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, organizaciones privadas de desarrollo, fundaciones, y en general, todas aquellas personas naturales o jurídicas que a cualquier título reciban o administren fondos públicos, cualquier que sea su origen, comprendidos en los períodos de gobierno 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018. El artículo mencionó que los fondos antes referidos abarcan la figura del fondo social de planificación departamental, el fondo de desarrollo departamental, subsidios o cualquier otra denominación que se les haya dado a los fondos que son destinados para la ejecución de proyectos comunitarios o ayudas sociales en los diferentes departamentos, incluyendo los tercerizados o descentralizados.

El artículo 131-A también explicó que la auditoría que debía realizar el TSC se podría extender a un período de tres años después de que se publicó la reforma, el 19 de enero de 2018, para lo cual el TSC aprobaría un reglamento especial. Después de que se haya finalizado la auditoría e investigación especial, el TSC determinaría el hallazgo de responsabilidad civil, penal o administrativa que en derecho correspondiera, notificando a los entes correspondientes. El artículo 131-A finalizó explicando que “durante esté en proceso la auditoría e investigación especial y hasta no haber agotado la vía administrativa y que esta tenga el carácter de firme y ejecutoriada, no procederá ninguna acción judicial para reclamar ningún tipo de responsabilidad, sea administrativa, civil o penal”. La UFECIC y la MACCIH argumentaron que este último párrafo que se publicó como parte de la reforma de la Ley Orgánica del Presupuesto el 19 de enero de 2018, no fue aprobado por el pleno de diputados⁶. Uno de los efectos de este párrafo es que el órgano jurisdiccional que conocía del caso de la “Red de diputados” ordenó el archivo administrativo de la causa argumentando que no se podía seguir con el enjuiciamiento, debido a los efectos de la reforma que entró en vigor el 19 de enero de 2018.

Ante las denuncias públicas que se produjeron por el cambio en la redacción de la reforma de la Ley Orgánica de Presupuesto, la Secretaría del Congreso Nacional publicó una fe de

⁶ Unidad Fiscal Especial contra la Corrupción y la Impunidad del Ministerio Público y Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras. (2018). *Equipo integrado UFECIC-MP y MACCIH-OEA presenta requerimiento de ampliación en el caso “Pacto de Impunidad”*. OEA. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-070/18

erratas el 26 de enero de 2018, en el que eliminó el párrafo que expresaba que “durante esté en proceso la auditoría e investigación especial y hasta no haber agotado la vía administrativa y que esta tenga el carácter de firme y ejecutoriada, no procederá ninguna acción judicial para reclamar ningún tipo de responsabilidad, sea administrativa, civil o penal”⁷. Pero, como fue descrito en el párrafo anterior, ya había provocado consecuencias jurídicas, por lo que la UFECIC, con el apoyo de la MACCIH, presentaron el caso “Pacto de impunidad” del 24 de mayo de 2018, por medio del que acusaron a dos diputados del Congreso Nacional por los delitos de falsificación de documentos, abuso de autoridad y delitos contra la forma de gobierno⁸.

Asimismo, el 11 de diciembre de 2019, el Ministerio Público, por medio de la UFECIC, presentó un requerimiento fiscal del caso “Arca Abierta” por medio del que se denunció a diputados y ex diputados del Congreso Nacional por el delito de malversación de caudales públicos al haber trasladado fondos del Estado a cuentas personales de los legisladores, sus familiares y terceras personas⁹. En este proceso, mientras se encontraba pendiente un recurso de apelación del Ministerio público contra el auto de formal procesamiento desde enero de 2019, ya que 11 de los 21 acusados en el caso de “Arca Abierta” habían recibido sobreseimientos, el 15 de octubre de 2019 el Congreso Nacional aprobó el decreto legislativo número 116-2019 que contuvo la Ley Especial para la Gestión, Asignación, Ejecución, Liquidación y Rendición de Cuentas de los Fondos Públicos para Proyectos de Orden Social, Comunitario, Infraestructura y Programas Sociales. Este decreto estableció un procedimiento de rendición de cuentas similar al que previamente había sido incluido en la reforma de la Ley Orgánica de Presupuesto, para la gestión de proyectos de orden social para cualquier entidad pública o privada que hayan administrado fondos públicos, incluyendo el Congreso Nacional, en la que también se pretendió eximir de responsabilidad civil, penal o administrativa a partir de constancias emitidas por el TSC. Tres días después de haber aprobado el decreto 116-2019, el Congreso Nacional aprobó la reforma de la Ley Orgánica del Poder Legislativo con la que creó la figura de la inmunidad parlamentaria.

Es en ese contexto que se debe reflexionar sobre si la manera en que el Congreso Nacional creó la inmunidad parlamentaria cumple con la función delineada por el Tribunal Constitucional español, citado previamente, de procurar la continuidad en el ejercicio de la representación a cargo de los legisladores. Para este análisis es pertinente remitirse a la

⁷ Al respecto, véase la Fe de Errata publicada por el Congreso Nacional de la República en el Diario Oficial La Gaceta número 34,552 del 26 de enero de 2018. Enlace: https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/fe%20de%20errata_presupuesto_2018.pdf

⁸ Idem.

⁹ Unidad Fiscal Especial contra la Corrupción y la Impunidad del Ministerio Público de Honduras y Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras. (2018). *Equipo UFECIC-MP/MACCIH-OEA presenta caso “Arca abierta” contra 5 diputados y 6 ex diputados hondureños*. OEA. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-079/18

versión original del artículo 200 de la Constitución de la República de Honduras, que expresaba que los diputados gozarían de cinco prerrogativas desde el día en que eran declarados elegidos:

1. Inmunidad personal para no ser sometidos a registros personal o domiciliario, detenidos, acusados, ni juzgados aun en estado de sitio, si el Congreso Nacional no los declara previamente con lugar a formación de causa.
2. No estar obligados a prestar servicio militar.
3. No ser responsables en ningún tiempo por sus iniciativas de ley ni por sus opiniones vertidas durante el desempeño de su cargo.
4. No ser demandados civilmente desde quince días antes hasta quince días después de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso Nacional, salvo el caso de reconvencción.
5. Para no declarar sobre hechos que terceras personas les hubieren confiado en virtud de su investidura.

El artículo 200, en sus cinco numerales, fue derogado por medio de un proceso de reforma constitucional que concluyó el 11 de septiembre de 2004.

En cualquier caso, como puede observarse, en cuanto a responsabilidad penal se refiere, hay dos elementos importantes que se deben analizar de lo que preveía el artículo 200 constitucional. El primero es que los diputados del Congreso Nacional sí gozaban de inmunidad a ser acusados y juzgados, pero reconocía la excepción de que el Congreso Nacional declarara la formación de causa para que se levantara la inmunidad. En segundo lugar, el tercer numeral reconocía la inmunidad de los diputados, en cualquier tiempo, únicamente por sus iniciativas de ley y sus opiniones vertidas en el ejercicio de sus cargos. La importancia de que exista una posibilidad de que en el Congreso Nacional se levante la protección jurídica reconocida a los legisladores se reflejó en un estudio publicado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República de Perú en 2018, en el que explica que “existe inmunidad parlamentaria sólo en los casos en que se requiera autorización previa del Parlamento para procesar, acusar, detener o encarcelar a uno de sus miembros por cuestionamientos de índole penal”¹⁰.

Tabla II. Regulación de la inmunidad parlamentaria en la normativa constitucional y legislativa de Argentina, Ecuador, Colombia y Costa Rica.

| Fuente normativa | Regulación |
|------------------|------------|
|------------------|------------|

¹⁰ Vásquez, P. D. (2018). *La inmunidad parlamentaria en la legislación comparada* (p. 5). Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República de Perú.

| | |
|---|---|
| <p>Constitución de la Nación Argentina</p> | <p>Los artículos 68, 69 y 70 expresan que ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador. Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.</p> <p>Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.</p> |
| <p>Ley Orgánica de la Función Legislativa de Ecuador</p> | <p>El artículo 111, sobre el fuero y las responsabilidades, explica que las y los asambleístas gozarán de fuero de Corte Nacional de Justicia durante el ejercicio de sus funciones; no serán civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional. Para el inicio de una instrucción fiscal o enjuiciamiento penal en contra de una o un asambleísta se requerirá autorización previa del Pleno de la Asamblea Nacional, excepto en los casos que no se encuentren relacionados con el ejercicio de sus funciones. Si la solicitud del fiscal competente o de los jueces, según corresponda, en la que piden la autorización para el enjuiciamiento no se contesta en el plazo de treinta días, se entenderá concedida. Durante los períodos de receso se suspenderá el decurso del plazo mencionado.</p> <p>Sólo se podrá privar de libertad a los asambleístas en caso de delito flagrante o sentencia condenatoria ejecutoriada. Las causas penales que se hayan iniciado con anterioridad a la posesión del cargo continuarán en trámite ante la jueza o juez que avocó el conocimiento de la causa.</p> |
| <p>Constitución Política de Colombia</p> | <p>El artículo 185 prevé que los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo. Seguidamente, el artículo 186 explica que, de los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.</p> |
| <p>Constitución Política de la República</p> | <p>El artículo 110 explica que un diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. Durante las sesiones no podrá ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el diputado lo consienta.</p> <p>Desde que sea declarado electo propietario o suplente, hasta que termine su período legal, no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el diputado la renuncia. Sin</p> |

| | |
|----------------------|---|
| de Costa Rica | embargo, el diputado que haya sido detenido por flagrante delito, será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare. |
|----------------------|---|

Como puede observarse de los cuatro ejemplos descritos en la Tabla II a manera de derecho comparado, pueden identificarse tres elementos pertinentes para concluir el análisis sobre la figura de la inmunidad parlamentaria. Primero, que, en diferentes países, la figura de la inmunidad parlamentaria es regulada en el texto constitucional, como ocurrió en la versión original de la constitución hondureña. Como segundo punto, más allá de los matices que puede haber en cada Estado, la protección a los parlamentarios tiene, al menos, como denominador común extenderse a las opiniones y las decisiones que toman en el ejercicio del cargo. Por último, que en escenarios de presunta responsabilidad penal, hay casos en los que los Poderes Legislativos participan en el levantamiento de la protección a los diputados para que el proceso penal se desarrolle, o en su caso, como ocurre en Colombia, el procedimiento se desarrolla directamente ante la Corte Suprema de Justicia.

La reforma con la que se crea una especie de inmunidad parlamentaria en Honduras en 2019 establece diez numerales sobre los que se extiende el ejercicio de la función parlamentaria, y exime de cualquier responsabilidad administrativa, civil o penal a los diputados que ejercen las funciones descritas. Por último, el artículo 10-A que creó la inmunidad parlamentaria en la LOPL, vagamente hace referencia al numeral 3 del artículo 205 constitucional, que como fue mencionado anteriormente, se refiere a la atribución del Congreso Nacional de crear su Ley Orgánica y de aplicar sanciones que sean previstas en este instrumento; y, después de hacer referencia a este artículo constitucional, el artículo 10-A explica que el pleno del Congreso Nacional valorará cada caso concreto y determinará las consecuencias de cada infracción. El artículo cierra explicando que, contra la función legislativa únicamente procede la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 184 de la Constitución de la República.

B. La amnistía política

En enero de 2022, en el marco de la transición política para el inicio de la nueva administración liderada por la presidenta de la República Xiomara Castro, el 21 y 23 de enero proliferó la crisis en torno a la elección de la Junta Directiva del Congreso Nacional, con una facción liderada por el diputado Luis Redondo y otra por el diputado Jorge Calix¹¹. La facción que apoyó el acuerdo político entre el Partido Libertad y Refundación (Libre) y el Partido Salvador de Honduras tenía el control de la sede del Congreso Nacional y

¹¹ Irías, G. (2022). *Se abre crisis constitucional en Honduras, con dos directivas paralelas del Congreso Nacional*. Centro de Estudios para la Democracia. <https://cespad.org.hn/se-abre-crisis-constitucional-en-honduras-con-dos-directivas-paralelas-del-congreso-nacional/>

continuó sesionando bajo el argumento de haber integrado diputados suplentes ante la ausencia de los diputados propietarios que respaldaban a la Junta Directiva liderada por Jorge Calix¹². En ese contexto se aprobó el decreto legislativo número 4-2022 contentivo de la Ley para la Reconstrucción del Estado Constitucional de Derecho y para que los hechos no se repitan que se publicó el 4 de febrero de 2022. Este decreto contuvo regulaciones para diferentes temas:

- Derogar el decreto legislativo número 141-2009 de separación del Presidente Constitucional de la República de Honduras José Manuel Zelaya Rosales, aprobado el domingo 28 de Junio del 2009 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 31,950 del miércoles 1 de Julio de 2009, el cual calificaron de “ser un Decreto Ilegal por no estar facultado este Poder del Estado para separar al Presidente de la República a quien no se le ha comprobado ningún delito hasta la fecha en memoria de las víctimas, para que los hechos no se repitan”.
- También reconoció la validez legal del “Acuerdo para la Reconciliación Nacional y la Consolidación del Sistema Democrático en la República de Honduras” suscrito por el entonces presidente Porfirio Lobo Sosa y el expresidente José Manuel Zelaya Rosales, en Cartagena de Indias, teniendo como testigos a los presidentes de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez y de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, el 22 de mayo de 2011.
- La creación de la Comisión Internacional contra la Corrupción e Impunidad en Honduras, bajo la asesoría de la Organización de las Naciones Unidas, que funcione de forma independiente efectuando las investigaciones, con énfasis en inteligencia y análisis financiero; y las acciones punitivas para combatir frontalmente el saqueo de los bienes públicos. El decreto mencionó que la Comisión debe estar dirigida por profesionales de reconocida honorabilidad, seleccionados por el Estado de Honduras, de una propuesta de Naciones Unidas, bajo el más alto estándar internacional, al igual que su equipo asesor y con base en el Convenio que para tal efecto suscriba el Poder Ejecutivo a través de la Presidenta Constitucional.
- Conceder la amnistía amplia, absoluta e incondicional en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal pública, hayan sido procesadas o se les haya dictado sentencia firme y en ejecución, ante los tribunales de la República, o que se encuentren en proceso de investigación, por los supuestos delitos cometidos hasta la fecha de entrada en vigor del decreto 4-2022.

¹² Silva, F. (2022). *Diputados oficialistas aprueban amnistía que favorece a exfuncionarios del Gobierno de Manuel Zelaya*. ContraCorriente. <https://contracorriente.red/2022/02/03/diputados-oficialistas-aprueban-amnistia-que-favorece-a-exfuncionarios-del-gobierno-de-manuel-zelaya/>

El análisis se centrará en el alcance de la amnistía que el decreto creó. En primer lugar, el artículo 4 que aborda el alcance de la amnistía se refiere a las personas a las que aplica, como puede observarse en la Tabla III.

Tabla III. Supuestos aplicables a la amnistía política según la Ley para la Reconstrucción del Estado Constitucional de Derecho y para que los hechos no se repitan.

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|--|---|--|
| <p>A las personas que se desempeñaron como funcionarios, empleados o autoridades electas durante la administración gubernamental del período comprendido del 27 de enero 2006 al 28 de junio 2009 y que fueron víctimas del Golpe de Estado, requeridos, acusados o procesados criminalmente por oponerse y protestar contra el Golpe de Estado y por actos propios del ejercicio de su función pública, procesos que fueron calificados como políticamente motivados.</p> | <p>A las personas que han ejercido su derecho constitucional a la protesta social, mediante acciones de resistencia a la opresión y desobediencia civil de diversa índole, y cuyas acciones fueron reprimidas por acciones policiales y militares y criminalizadas por el Ministerio Público y el Poder Judicial por motivaciones evidentemente políticas.</p> | <p>A las personas que han realizado actos en defensa de la soberanía nacional, la democracia, de sus territorios, tierras y fuentes de agua, en beneficio de sus comunidades o en defensa de su patrimonio inmaterial e intangible y cuyas acciones han sido criminalizadas por los operadores de justicia por motivaciones políticas, en un contexto de anormalidad democrática, generando extrema conflictividad social por razones económicas.</p> | <p>Para todos miembros de los sectores sociales y gremiales o delegados que, integrando las juntas, consejos o directorios, actuando en nombre y representación de las instituciones de la administración pública, autónomas, centralizadas o descentralizada; del marco que en el golpe de estado que impuso una dictadura represiva hasta la fecha y fueron acusados por las acciones ejecutadas sea que se encuentren condenados con pena de prisión, reclusión o inhabilitación especial o absoluta (principal o accesoria) o bien que los procesos se encuentren aún en trámite, pendientes de sentencia.</p> |

La amnistía recibió la caracterización de “amplia, absoluta e incondicional” para los delitos desglosados en la Tabla IV.

Tabla IV. Delitos comprendidos en la amnistía política según la Ley para la Reconstrucción del Estado Constitucional de Derecho y para que los hechos no se repitan.

| Código Penal 1983 | | Código Penal 2020 | |
|---|---|---|---|
| Título IX Capítulo III Artículos 284 y 289 | Falsificación de documentos en general | Título II Capítulo II Artículo 183 y 184 | Incendios y estragos |
| Título XIII Capítulo III Artículos 349 numeral 2 y 3 | Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios | Título III Capítulo II Artículos 199 y 200 | Lesiones |
| Título XIII Capítulo VI Artículos 370, 371, 372, 373, 373 A | Malversación de caudales públicos | Título VIII Capítulo I Artículo 235, 236, 237 y 238 | Delitos contra la libertad ambulatoria |
| Título XIII Capítulo VII Artículo 374 y 375 | Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas | Título VIII Capítulo II Artículo 245, 246 y 248 | Delitos contra la libertad de determinación |
| Título XIII Capítulo VIII Artículo 376 | Fraudes y exacciones ilegales | Título XX Capítulo II Artículo 360 | Robo |
| Título XII Capítulo III Artículos 331 y 332 A | Delitos cometidos por los particulares excediéndose en el ejercicio de los derechos que les garantiza la Constitución | Título XX Capítulo VIII Artículo 378, 379 y 380 | Usurpaciones |
| Título II Capítulo V Artículo 335 | Terrorismo | Título XX Capítulo IX Artículo 381, 382, 283 | Daños |
| Título II Capítulo VII Artículo 337, 338, 339, 340, 341 y 342 | Sedición | Título XXVI Capítulo III Sección I Artículo 456, 458, 460 | Falsedad de documentos públicos y mercantiles |

| | | | |
|---|---|---|--|
| Título II Capítulo IX Artículos 343 y 344 | Atentado | Título XXVI Capítulo III y IV Sección II Artículos 461, 452 y 473 | Falsedad en documentos privados y falsedades personales |
| Título VII Capítulo I Artículos 217, 218 y 219 | Robo | Título XXIX Capítulo I Artículo 532, 535, 541, 553 y 554 | Delitos contra la Constitución y delitos contra derechos fundamentales |
| Título VII Capítulo IV Artículos 227, 228 y 229 | Usurpación | Título XXXI Capítulo I Artículo 570 | Delitos contra el orden público: atentado, resistencia y desobediencia |
| Título VII Capítulo IX Artículo 254 | Daños | Título XXXI Capítulo III Artículo 580 | Introducción de objetos prohibidos, tenencia ilícita de armas, explosivos y municiones |
| Título VII Capítulo X Artículo 246 y 257 | Incendio y otros estragos Usura y agiotaje | | |
| Título VI Capítulo I Artículo 193 | Secuestro y detenciones ilegales | | |

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la amnistía tiene como efecto la posibilidad de impedir el enjuiciamiento penal, y en algunos casos, las acciones civiles contra ciertas personas o categorías de personas con respecto a una conducta criminal específica cometida antes de la aprobación de la amnistía, o la anulación retrospectiva de la responsabilidad jurídica anteriormente determinada¹³. La OACNUDH explica que las amnistías son impermisibles si: impiden el enjuiciamiento de personas que pueden resultar penalmente responsables de crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad o violaciones graves de derechos humanos, incluidos los delitos que afecten concretamente a la mujer y la violencia de género; interfieren con el derecho de las víctimas a un recurso efectivo, incluida la reparación; o, limitan el derecho de las víctimas y las sociedades a conocer la verdad acerca de las violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario¹⁴.

¹³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2009). *Instrumento del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto* (p. 5).

¹⁴ *Ibid.*, (p. 11).

En este punto es importante mencionar que la Constitución de la República hondureña reconoce la atribución del Congreso Nacional de la República, en el numeral 16 del artículo 205, de “conceder amnistía por delitos políticos y comunes conexos, fuera de este caso el Congreso Nacional no podrá dictar resoluciones por vía de gracia”. En consecuencia, resulta imprescindible descifrar el concepto de delito político a la luz del derecho constitucional hondureño. Sin embargo, la Constitución no establece un concepto para delito político. No obstante, el Código Penal de 1983, que ya fue derogado, sí estableció en su artículo 13-A el catálogo de delitos que entra en la calificación de delitos políticos, entre ellos, se refirió a los delitos del Título XI, Capítulos I, II y III, que comprende a los delitos contra la existencia y la seguridad del Estado, particularmente los delitos de traición, delitos que comprometen la paz, la seguridad o la dignidad de la nación, y los delitos contra el derecho de gentes. Asimismo, comprendió a los delitos previstos en el Título XII, Capítulos II, V, VI y VII, que se refieren a los delitos contra la seguridad interior del Estado, entre ellos los delitos contra la forma de Gobierno, el delito de terrorismo, rebelión y sedición.

El Código Penal que entró en vigor en 2020 no prevé una disposición que determine el alcance de los delitos políticos, no obstante, en este Código también se encuentran previstos delitos contra la seguridad del Estado y su integridad territorial (Título XXX), delitos contra la Constitución (Título XXIX) y delitos de terrorismo (Título XXXII). Además de que hay delitos con un alcance similar planteado en ambos instrumentos, la relación del catálogo de delitos descrito con el concepto de delitos políticos aplicables a una amnistía se describe, desde la visión del derecho comparado, por la Corte Constitucional de Colombia, quien al referirse al alcance de un delito político ha explicado que

“el delito político es aquél que, inspirado en un ideal de justicia, lleva a sus autores y copartícipes a actitudes proscritas del orden constitucional y legal, como medio para realizar el fin que se persigue. Si bien es cierto el fin no justifica los medios, no puede darse el mismo trato a quienes actúan movidos por el bien común, así escojan unos mecanismos errados o desproporcionados, y a quienes promueven el desorden con fines intrínsecamente perversos y egoístas. Debe hacerse una distinción legal con fundamento en el acto de justicia, que otorga a cada cual lo que merece, según su acto y su intención”¹⁵.

Con respecto a los delitos conexos, la Corte Constitucional manifestó que los legisladores pueden prever el carácter conexo del delito político a otros tipos penales, siempre y cuando se cumplan con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad, y la obligación estatal de

¹⁵ Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C-577/14*. Corte Constitucional República de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-577-14.htm>

juzgamiento, sanción y satisfacción de los derechos de las víctimas de, entre otros, los denominados delitos atroces, al igual que de las conductas constitutivas de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, graves infracciones al derecho internacional humanitario o a los derechos humanos¹⁶.

En este sentido, partiendo de la premisa que la Constitución hondureña no desarrolla un concepto sobre delitos políticos, pero que sí se tiene un precedente sobre lo que el Código Penal derogado consideraba como delitos políticos, el análisis de la amnistía política concedida en la Ley para la Reconstrucción del Estado Constitucional de Derecho y para que los hechos no se repitan debe centrarse en dos aspectos para validar su correspondencia con la base que establece la Constitución. Primero, el decreto legislativo 4-2022 explica que la amnistía debe ser “general, amplia e incondicional” en los supuestos delineados en la Tabla III. Si se vinculan esos supuestos con el concepto de delito político extraído de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia de forma ilustrativa, pueden identificarse afirmaciones que se subsumirían a acciones motivadas bajo un ideal de justicia, por ejemplo, el segundo supuesto se refiere a personas que ejercieron su derecho constitucional a la protesta social mediante acciones de resistencia a la opresión y la desobediencia civil. El tercer supuesto previsto para la amnistía en el decreto legislativo 4-2022 se refiere a personas que realizaron actos en “defensa de la soberanía nacional, la democracia, de sus territorios, tierras y fuentes de agua (...) en un contexto de anormalidad democrática (...)”. Ambos deben leerse en el contexto del golpe de Estado, en alusión al que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destacó en su último informe de marzo de 2024 que se cometieron graves violaciones de derechos humanos por parte del gobierno de facto, y que estas violaciones, después de 14 años, continúan en la impunidad¹⁷.

Sin embargo, el primer y el cuarto supuesto previsto en el decreto legislativo número 4-2022 incluyen aspectos que no necesariamente se vinculan con el contexto del golpe de Estado y con acciones que se derivarían de este acontecimiento. Por ejemplo, el primer supuesto menciona funcionarios o empleados públicos que ejercieron funciones entre el 27 de enero de 2006 y el 28 de junio de 2009 y que fueron requeridos, acusados o procesados criminalmente por oponerse y protestar contra el golpe de Estado y “por actos propios del ejercicio de su función pública”. Si bien el supuesto menciona acciones de oposición y protesta al golpe de Estado, las acciones realizadas como parte del ejercicio de una función pública no necesariamente se pueden calificar como acciones enmarcadas en defensa del orden constitucional, sobre todo si fueron acciones realizadas previo a las acciones que se vincularon directamente al golpe de Estado del 28 de junio de 2009. El cuarto supuesto menciona, como beneficiarios de la amnistía, a todos los miembros de los sectores sociales

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2024). *Situación de derechos humanos Honduras* (pp. 29–31).

y gremiales o delegados, que integraron juntas, consejos o directorios, y que actuaron en representación de entidades públicas, en el marco del golpe de Estado, fueron acusados. Similar al primer supuesto, el cuarto punto plantea una categoría amplia, sin que necesariamente todas las acciones tomadas por personas que ejercieron funciones en las entidades mencionadas califiquen en el alcance de un delito político.

El análisis desarrollado en los dos últimos párrafos debe relacionarse al catálogo de delitos previsto en la Tabla IV, que trascienden del catálogo de delitos políticos que en su momento previó el Código Penal de 1983, por ejemplo, incluye delitos de abuso de autoridad, malversación de caudales públicos y falsificación de documentos. Además de que el decreto no hace una distinción entre delitos políticos y comunes conexos. Adicionalmente, del decreto menciona que para los supuestos 2, 3 y 4 de la Tabla III, sería la Secretaría de Derechos Humanos en coordinación con el Comité de Familiares de Detenidos y Desaparecidos de Honduras quienes acreditarían la “condición de ciudadanos que ejercieron sus derechos constitucionales de resistencia a la opresión, de protesta, de defensores de derechos humanos o defensores de sus territorios, tierras, aguas o patrimonio inmaterial”. Por último, el decreto establece mandatos, disminuyendo la posibilidad de que exista un análisis independiente en el Poder Judicial sobre el alcance de la amnistía y su compatibilidad con las condiciones de delitos políticos y comunes conexos, ya que en el artículo 5 del decreto legislativo 4-2022 explica que “los jueces y tribunales ordenarán de oficio o a requerimiento de cualquiera de las partes, la inmediata libertad de todas las personas procesadas en las circunstancias y por los delitos a que se refiere el Artículo anterior y decretarán los sobreseimientos definitivos”, y también ordena que “los Juzgados y Tribunales, Ministerio Público y demás dependencias policiales, militares y penitenciarias, en las cuales reposen registros o antecedentes sobre personas amparadas por el presente Decreto deberán proceder al cierre administrativo de los mismos y al archivo de las diligencias en lo que atañe a los hechos punibles comprendidos por esta Ley”.

Más allá de las interpretaciones que individualmente realicen los profesionales del derecho sobre el alcance del decreto legislativo 4-2022, le corresponde a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia hacer el respectivo control de constitucionalidad de su contenido. Para octubre de 2022 el Poder Judicial informó que existían 14 recursos de inconstitucionalidad en contra de este decreto¹⁸. No obstante, no han sido resueltos, sin mencionar que es preciso realizar un análisis sobre posibles conflictos de interés de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, particularmente de la Sala de lo Constitucional, para conocer y participar en la resolución de estos recursos.

¹⁸ Proceso Digital. (2022). *Existen 14 recursos de inconstitucionalidad en la CSJ en contra del Decreto de Amnistía*. Proceso Digital. <https://proceso.hn/existen-14-recursos-de-inconstitucionalidad-en-la-csj-en-contra-del-decreto-de-amnistia/>

IV. Conclusiones

El análisis desarrollado en este documento pretende contribuir a la continuidad del debate público en torno a las negociaciones en curso entre Honduras y la Organización de las Naciones Unidas para instalar un mecanismo internacional de combate de la corrupción en el país. Siguiendo la lógica con la que se estructuró el proceso de negociación entre ambas partes, generar las condiciones jurídicas y políticas, es imprescindible para que las acciones de investigación y persecución penal que lleve a cabo la CICIH, en coordinación con el Ministerio Público, no enfrenten barreras que condicionen su resultado. La inmunidad parlamentaria y la amnistía política son parte de las barreras que impiden que el proceso de negociación avance y que no se suscriba un convenio que formalice la instalación de la CICIH.

La existencia de la inmunidad parlamentaria y la amnistía política evidencian que los esfuerzos por garantizarse impunidad emanan de diferentes actores políticos, y que no se reducen a un solo partido político. También revela la complejidad del entramado jurídico que sigue vigente y que actualmente impide que las instancias del Ministerio Público investiguen y persigan la corrupción en todas sus formas. En ambos casos se podrían citar actores políticos que formaron parte de la aprobación de la inmunidad parlamentaria en el período legislativo 2018-2022 y de la aprobación de la amnistía política en febrero de 2022, que fueron beneficiados jurídica o políticamente, y que directa o indirectamente inciden en los procesos legislativos en el Congreso Nacional y en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo en el marco de la negociación en curso dentro Honduras y las Naciones Unidas.

Por último, la existencia de ambos decretos es un síntoma de la politización de la justicia al más alto nivel, al punto que la Corte Suprema de Justicia debería ser el actor institucional que, al margen de las negociaciones política en el Congreso Nacional, marque la pauta sobre la correspondencia de ambos decretos con la Constitución de la República. Hecho que es importante no solo en el marco de la expulsión de ambos decretos legislativos del sistema jurídico hondureño, sino también para una demostración de voluntad de un nuevo Poder Judicial en el combate de la corrupción y el deterioro democrático, un componente necesario para un abordaje integral de ambos flagelos, más allá del papel que jugaría un mecanismo internacional en la investigación y persecución del delito, actividad que aisladamente no cumplirá los efectos deseados por los hondureños.