

INFORME DE MONITOREO DEL PROCESO DE INSTALACIÓN DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD EN HONDURAS (CICIH).

Organización Ayudamos Honduras (OAH) y las Organizaciones que integran
la Articulación Ciudadana por la Transparencia y la Justicia (ACTJ).

Noviembre, 2024



Tabla de contenido

I. Introducción.....	2
2. Antecedentes	2
3. Aspectos claves del cumplimiento del Memorando para la instalación de la CICIH.....	6
a) <i>Integración de comisión negociadora del Gobierno de Honduras</i>	<i>6</i>
b) <i>Decretos legislativos aprobados, derogados y reformados</i>	<i>7</i>
c) <i>La reserva de la información sobre el proceso de instalación de la CICIH</i>	<i>9</i>
d) <i>La Ley Especial de la CICIH</i>	<i>11</i>
e) <i>Proyecto de reforma constitucional para instalar la CICIH.....</i>	<i>12</i>
f) <i>Negociación del convenio</i>	<i>13</i>
II. Conclusiones	14
III. Recomendaciones	15

I. Introducción

Desde que se suscribió el Memorando de Entendimiento entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Honduras, el proceso de instalación de la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (CICIH) ha enfrentado avances y desafíos, que conjuntamente, impiden su instalación y funcionamiento. Este documento tiene como objetivo analizar los principales avances en el proceso de negociación y los desafíos que persisten para que se cierren las negociaciones entre la ONU y Honduras, de cara a formalizar la instalación de la CICIH.

2. Antecedentes

Para entrar en materia, primero se debe explicar que todo inició, no con la suscripción del memorando, en realidad, formalmente, todo inició con la aprobación del decreto legislativo número 4-2022 que contuvo 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, comúnmente conocida como “Ley de amnistía”. Este decreto fue aprobado en medio de la disputa que ocurría en el Congreso Nacional sobre el control político de la Junta Directiva de ese poder del Estado. Y, aunque efectivamente el artículo que más debate produjo fue el que hizo alusión a quiénes podían acogerse al beneficio de la amnistía, el Capítulo IV del decreto se refirió a la creación de la CICIH. Para el caso, el artículo 8 explicó que se creaba la CICIH, bajo la asesoría de la ONU “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. Esta entidad 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”.

El artículo 9 del decreto 4-2022 también autorizó a la presidenta de la República, Xiomara Castro, para que suscribiera un convenio con la ONU, y expresó que dentro de las funciones de la CICIH estaría la investigación de la conducta administrativa de los titulares de los poderes del Estado. En sí mismo, este decreto realmente no supuso la creación de la CICIH, porque, tal cual ocurrió con la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), auspiciada por la Organización de los Estados Americanos, la instalación de la CICIH debe producirse por medio de un convenio internacional.

Después del decreto 4-2022, en noviembre de 2022, la diputada Xiomara Zelaya presentó un proyecto de reforma constitucional para crear la CICIH en la Constitución de la República. El proyecto proponía reformar el artículo 232 constitucional que se refiere a la creación del Ministerio Público, para agregar un párrafo que expresara que

“(...) excepcionalmente y para combatir frontalmente la impunidad y la corrupción pública y privada, operada a través de redes criminales organizadas que ejecutan en connivencia, acciones de saqueo y entrega de los bienes y recursos públicos de diversas formas, incluidas los procesos viciados de contrataciones de bienes y servicios, fideicomisos, alianzas público privadas, defraudación evasión fiscal, concesiones de diversos naturaleza, prevaricato y cohecho de jueces y fiscales y el enriquecimiento ilícito; así como la conducta administrativa de los titulares de los poderes del Estado en perjuicio del Pueblo hondureño, se faculta para el ejercicio de las acciones investigativas de forma independiente, con énfasis en inteligencia y análisis financiero, el mecanismo de la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad CICIH, constituida por el Estado con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas. El Convenio Internacional y las leyes secundarias, regularán a la forma y los procedimientos”.

Llaman la atención las coincidencias que hay en el lenguaje que se utilizó en los artículos que se refirieron a la CICIH en el decreto legislativo número 4-2022 y en el texto de la propuesta de reforma constitucional. Como se mencionó anteriormente, el decreto legislativo número 4-2022 fue aprobado por la facción de diputados afines a Luis Redondo en medio de la crisis política alrededor de la Junta Directiva del Congreso Nacional, mientras que la propuesta de reforma constitucional no fue sometida a discusión. Luego de esos dos antecedentes, el 15 de diciembre del 2022, la ONU y el Gobierno de Honduras firmaron el Memorando de Entendimiento que dividió el proceso de negociación en dos fases.

Tabla I. Fases en las que se divide el proceso de negociación de la CICIH según el Memorando de Entendimiento.

Primera fase	Segunda fase
Envío de equipo de expertos de la ONU a Honduras, para analizar la adopción e implementación de reformas legales, en el análisis de información y en el sistema jurídico nacional hondureño.	La segunda fase empezaría con la ratificación del Convenio bilateral negociado entre las Naciones Unidas y el Gobierno a través del cual se establecería formalmente el mecanismo.
El equipo de expertos brindará asistencia técnica para iniciar la investigación, enjuiciamiento y combate contra la	Las Partes convienen que la segunda fase sería gradual, comenzando por definir de común acuerdo, los términos de

<p>impunidad y la corrupción público-privada de alto impacto, incluidos los tres poderes del Estado.</p>	<p>referencia para la selección del liderazgo idóneo del titular del mecanismo, así como su equipo de trabajo; contrataciones y financiamiento. Asimismo, se procederá a definir la localización de las oficinas del mecanismo y concluir los acuerdos necesarios, incluyendo el de carácter financiero, para que el mecanismo pueda operar, los protocolos de trabajo, y a la selección de casos de redes de corrupción público-privada de alto impacto.</p>
<p>En la primera fase se evaluarán los instrumentos, instituciones y capacidades nacionales existentes para la lucha contra la impunidad y corrupción y su enjuiciamiento, incluido en relación con el ejercicio independiente de la acción penal pública.</p>	
<p>En colaboración con otras entidades del sistema de Naciones Unidas 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 público-privada de alto impacto incluidos los tres poderes y otras instituciones del Estado;</p>	
<p>Determinar las actuaciones, fortalezas y debilidades del Ministerio Público y el Sistema Judicial.</p>	
<p>Identificar, 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, para el establecimiento y buen funcionamiento del mecanismo internacional, imparcial, independiente y autónomo contra la impunidad y la corrupción. Entre otras, es incluirá la necesidad de realizar reformas al marco normativo que regula el delito de enriquecimiento ilícito y lavado de activos, al abrogación del Decreto 116-19 que limita las funciones del Ministerio Público, la modificación de las regulaciones normativas de la Comisión</p>	

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.	
---	--

Fuente: Elaboración propia a partir del texto Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de la República de Honduras y la Secretaría General de la ONU.

El memorando de entendimiento, dividido en dos fases, da cuenta que el cumplimiento de las condiciones previstas en la primera fase, son necesarias para avanzar a la segunda fase. Dentro de la primera fase las partes firmantes asumieron el compromiso de promover las reformas legislativas que contribuirán a facilitar un clima para la instalación de la CICIH. Puntualmente, el memorando menciona expresamente la derogación del decreto legislativo número 116-2019 contentivo de 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. También menciona reformas al delito de enriquecimiento ilícito y lavado de activos, modificaciones a la normativa de la Comisión Nacional de Banca y Seguros, el levantamiento del secreto en materia de lavado de activos y fideicomisos, la aprobación del mecanismo de colaboración eficaz y el ejercicio independiente de la acción penal pública. Algunas de esas reformas se refieren a leyes puntuales y otras a figuras que no necesariamente están previstas exclusivamente en una ley.

La redacción del memorando ha dado paso a que se abriera un debate público sobre qué reformas puntuales eran necesarias para cumplir con las condiciones de la primera fase. Para ese propósito, es preciso citar que la ONU, en línea con la primera fase, envió una misión de expertos a Honduras para conocer el contexto nacional y las condiciones jurídicas, políticas y sociales que rodean el proceso de negociación para la instalación de la CICIH. Las visitas se produjeron en julio, agosto, septiembre y octubre de 2023. Como resultado de las visitas, la misión de expertos elaboró un diagnóstico sobre nueve reformas legislativas requeridas para cumplir las condiciones de la primera fase.

3. Aspectos claves del cumplimiento del Memorando para la instalación de la CICIH

a) Integración de comisión negociadora del Gobierno de Honduras

En enero de 2023 el Gobierno de la República de Honduras nombró una Comisión Nacional Negociadora para la Instalación de la CICIH. La comisión la integran el secretario de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, Enrique Reina; la exsecretaria de Estado en el Despacho de Finanzas y actual secretaria de Estado en el Despacho de Defensa Nacional y también precandidata presidencial del Partido Libertad y Refundación (Libre), Rixi Moncada; el procurador general de la República, Manuel Díaz Galeas; y la abogada Mayra Mejía¹.

Desde entonces, el 5 de abril de 2024, la Comisión Nacional Negociadora para la Instalación de la CICIH se reunió con representantes de la Coalición Anticorrupción, entre ellos, integrantes del Centro de Estudios para la Democracia; el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos; Sien Comunicaciones; la Coordinadora de Instituciones Privadas Pro las Niñas, Niños, Adolescentes, Jóvenes y sus Derechos; y, el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras². Al margen de esta reunión la Comisión Negociadora para la Instalación de la CICIH no ha abierto los espacios de participación ciudadana para informar o recibir insumos en torno a los avances para la instalación del mecanismo internacional anticorrupción. Además, como será mencionado en el acápite c), la Secretaría de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional (en adelante, Cancillería) integra la Comisión Negociadora y fue la que emitió el acuerdo con el que decretó la reserva de la información relativa a las negociaciones internacionales de las que participa el Estado de Honduras.

Es preciso analizar qué implicaciones tiene y tendrá en el proceso la participación de una precandidata a la Presidencia de la República en la Comisión Negociadora, sobre todo, considerando que, en la última ampliación del memorando que se extiende a diciembre de 2024 la negociación se situará en el contexto del proceso electoral primario que inició formalmente con la convocatoria de las elecciones primarias el 8 de septiembre a cargo del Consejo Nacional Electoral.

¹ Gobierno de Honduras nombra comisión de negociadores sobre el convenio de la CICIH. (2024). Proceso Digital. <https://proceso.hn/gobierno-de-honduras-nombra-comision-de-negociadores-sobre-el-convenio-de-la-cicih/>

² Reina, E. [@EnriqueReinaHN]. (5 de abril de 2024). *La Comisión Nacional Negociadora para la Instalación de la CICIH, nominada por la Presidenta @XiomaraCastroZ, integrada por las abogadas @riximqa, Mayra Mejía y mi persona recibimos a la Coalición Anticorrupción y representantes de @CESPAD_HONDURAS @Gustavolrias, CDH, @ciprodeh1 @RedCoiproden @fosdeh y SIEN Comunicaciones @AnaElsyMendoza con quienes sostuvimos un fructífero intercambio y nos presentaron una propuesta de líneas de acción relevante que consideran debe contener el Convenio para crear la CICIH. Mantendremos este diálogo constructivo.* [X]. X. <https://x.com/EnriqueReinaHN/status/1776446008324464946>

b) Decretos legislativos aprobados, derogados y reformados

Uno de los decretos legislativos que fue derogado con 82 votos el 5 de agosto de 2023 es el 116-2019. El decreto entró en vigor el 18 de octubre de 2019 y surgió en medio de casos de corrupción que presentó la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC), con el apoyo de la MACCIH, que involucró el manejo irregular de fondos de parte de diputados del Congreso Nacional³. El decreto estableció un procedimiento para auditar la ejecución de fondos ejecutados en el marco de “proyectos de orden social, comunitarios y programas sociales” por medio de instituciones públicas y cualquier persona natural o jurídica desde la ejecución de proyectos y programas de orden social, comunitarios, de infraestructura, de equipamiento de infraestructura, bienes y servicios públicos de primera necesidad y todo tipo de ayudas sociales.

El otro decreto relevante para la instalación de la CICIH es el 93-2021 que se publicó en el Diario Oficial La Gaceta el 1 de noviembre de 2021, y que contuvo reformas a la legislación penal y la relativa al lavado de activos. La reforma removió al delito de enriquecimiento ilícito de los delitos que forman parte del ilícito de lavado de activos, agregó la autorización judicial como requisito para acceder a información financiera de personas naturales o jurídicas en el marco de investigaciones penales, y restringió las facultades del Ministerio Público para acceder a los registros de los sujetos obligados al cumplimiento de la legislación en materia de lavado de activos. El Congreso Nacional reformó el decreto el 25 de julio de 2023 reestableciendo al delito de enriquecimiento ilícito entre los delitos que figuran en el lavado de activos, El otro decreto legislativo, que fue derogado por el Congreso Nacional, es el número 57-2020 que fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 13 de octubre de 2020, y que interpretó artículos del Código Procesal Penal alusivas al procedimiento para el depósito de objetos y documentos relevantes en la investigación de delitos, las órdenes de secuestro emitidas por un juez competente y la custodia de los objetos de la investigación. El decreto legislativo número 57-2020 también interpretó disposiciones de la Ley Especial contra el Lavado de Activos con relación a los plazos en los que los sujetos obligados por la ley deben almacenar la información y documentación de las transacciones que realicen las personas con las que tengan o no una relación comercial. El decreto legislativo número 57-2020 fue derogado el 25 de julio de 2023.

³ Congreso Nacional de Honduras. [@Congreso_HND]. (2 de agosto de 2024). **APROBADA** | Derogatoria del Decreto 116-2019, conocido como FONDO DEPARTAMENTAL Y PACTO DE IMPUNIDAD, consignándose los votos a favor de los congresistas Isis Cuellar, Erika Urtecho, Johana Martinez y Marco Tulio Rodriguez, y los votos en contra de Maria Antonieta Mejia y Lester Aguilar. Alcanzándose un total de 82 votos de los congresistas a favor de dicha derogatoria, superando con esto incluso la mayoría calificada de los congresistas que estuvieron presentes al momento de la votación en el Congreso Nacional. [X]. X. https://x.com/Congreso_HND/status/1686964495850082304

Un acontecimiento reciente que puede impactar en el alcance del trabajo que la CICIH realizaría en el país es la sentencia que emitió por mayoría de votos la Corte Suprema de Justicia el 8 de octubre de 2024, en la que declaró sin lugar las acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra del decreto legislativo 4-2022, contentivo de la Ley para la Reconstrucción del Estado Constitucional de Derecho y para que los hechos no se repitan⁴. El debate público en torno a la inconstitucionalidad de la amnistía política, en uno de sus acápites que se refiere a funcionarios públicos que fueron objeto de acusaciones penales por haber ejercido actos propios de su función pública, ha sido amplio. Es complejo desarrollar argumentos que confronten los criterios de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) porque, al 8 de noviembre de 2024, no se ha publicado el texto de la sentencia que sostiene los argumentos que condujeron a la CSJ a declarar sin lugar las acciones de inconstitucionalidad.

Hasta el momento, lo único que sí fue accesible para la redacción de este análisis fue la sentencia que emitió al Sala de lo Constitucional de la CSJ el 11 de diciembre de 2023, alusiva a una de las acciones de inconstitucionalidad en el expediente SCO-0622-2022, en la cual la Sala de lo Constitucional explicó que había cuatro criterios para definir cuándo una acusación penal podía considerarse como políticamente motivada. El primer criterio se referiría al contexto, es decir, a que las acciones realizadas por la persona acusada habrían ocurrido en el contexto de un golpe de Estado. Seguidamente, un elemento temporal, que toma como punto de partida para la aplicación del beneficio de amnistía las acciones cometidas desde el golpe de Estado, en adelante. El tercer elemento es el elemento personal, que cubre personas que realizaron acciones en oposición al golpe de Estado, o a las acciones que se derivaron del golpe de Estado. Un cuarto elemento se refiere a la naturaleza de un delito político, es decir, un delito, indistintamente de su naturaleza sería considerado un delito político si el motivo por el que se produjo la acusación es político.

Las premisas descritas por la Sala de lo Constitucional sientan las bases de la deliberación realizada por la Corte Suprema de Justicia el 8 de octubre de 2024. Ya que el Gobierno de Honduras no ha procedido a publicar el informe de la misión de expertos de la ONU sobre las recomendaciones que se formularon para la instalación de la CICIH, no hay certeza sobre si la derogación del decreto es parte de las condiciones planteadas por la ONU; sin embargo, desde un punto de vista integral, la amnistía a funcionarios públicos que ejercieron el cargo entre el 2006 y el 2009 se sumaría a otros decretos que continúan en vigor y que establecen barreras para la investigación y persecución de altos funcionarios. Uno de los decretos es el número 117-2019, aprobado el 18 de octubre de 2019, que contiene la

⁴ Poder Judicial HN. [@PJdeHonduras]. (8 de octubre de 2024). *Pleno de Magistrados de la #CSJ determina, por mayoría de votos, declarar SIN LUGAR los Recursos de Inconstitucionalidad acumulados, en contra del Decreto 04-2022 contentivo de la Ley para la Reconstrucción del Estado Constitucional de Derecho y para que los Hechos no se Repitan*. [X]. X. <https://x.com/PJdeHonduras/status/1843806459953590381>

inmunidad parlamentaria. Otro instrumento jurídico importante, en general, para la lucha contra la corrupción y la criminalidad organizada es el tratado de extradición, que el 29 de agosto de 2024, el Gobierno de la República notificó al Gobierno de los Estados Unidos su intención de darlo por terminado⁵. El artículo XIV del Tratado de Extradición entre Estados Unidos y Honduras explica que, para darlo por terminado, cualquiera de las partes debe notificar esta intención a la otra, con seis meses de anticipación. Esto implica que el último día de vigencia del tratado sería el 28 de febrero de 2025. El ejemplo más claro de la utilidad del tratado fue la extradición del expresidente Juan Orlando Hernández el 21 de abril de 2022 por cargos relacionados al tráfico de drogas y armas. Sin la extradición, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico recaerá exclusivamente en los operadores de justicia nacionales, que históricamente han demostrado un grado de control político que difícilmente será revertido en este período de gobierno, como fue evidenciado con la partidización de la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en febrero de 2023, el nombramiento interino del fiscal general y el fiscal general adjunto del Ministerio Público en noviembre de 2023 y la elección del fiscal general y fiscal general adjunto del Ministerio público, en propiedad, en febrero de 2024. Este último nombramiento ocurrió a partir de un acuerdo más amplio, suscrito entre los tres partidos políticos mayoritarios, en el que también se eligió a las autoridades del Tribunal Superior de Cuentas y la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos. En todas las instituciones se aseguraron representación el Partido Liberal, el Partido Nacional y el Partido Libre.

c) La reserva de la información sobre el proceso de instalación de la CICIH

El 9 de marzo de 2024 fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta el Acuerdo número 001-SG-2024 emitido por la Secretaría de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional que decretó la reserva de “la información producida, generada o recibida relacionada con las estrategias del Estado, en todos sus aspectos, antes y durante la conducción de las negociaciones internacionales concertadas con otros Estados u Organismos Internacionales, en apego a las competencias de esta Secretaría de Estado y de conformidad a los artículos 17 numeral 5 de la Ley de Transparencia, y 12 del Acuerdo No. 002-2010 del Instituto de Acceso a la Información Pública, contentivo de los lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información como reservada, la cual señala que se clasificará la información como reservada cuando su difusión sea susceptible

⁵ Castro, X. [@XiomaraCastroZ]. (28 de agosto de 2024). *La injerencia y el intervencionismo de los Estados Unidos, así como su intención de dirigir la política de Honduras a través de su Embajada y otros representantes, es intolerable. Agreden, desconocen y violan impunemente los principios y prácticas del derecho internacional, que promueven el respeto a la soberanía y autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la paz universal. Basta. Con fundamento en nuestra Constitución y en los tratados internacionales, he ordenado al Canciller @EnriqueReinaHN denunciar el tratado de extradición con los Estados Unidos.* [X]. X. <https://x.com/XiomaraCastroZ/status/1828885452507500783>

de causar serio perjuicio a la conducción de las negociaciones y las relaciones internacionales, que celebre el Estado de Honduras, se incluye en este contexto, toda información de organizaciones internacionales o de otros Estados, recibida con el carácter de confidencialidad, por el Estado de Honduras”.

Al tratarse de una negociación internacional la que están llevando a cabo el Estado de Honduras y la ONU para la instalación de la CICIH, el proceso entra en la reserva de la información acordada por el Gobierno de Honduras. La pregunta es, ¿está justificada la reserva de la información para la negociación de la CICIH? Un punto que es preciso notar es que el acuerdo de reserva de la información no se refiere expresamente a las negociaciones para instalar la CICIH, sino que abarca todas las negociaciones internacionales que estén en curso. Otro aspecto por destacar es que se cita el artículo 17 numeral 5 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que se refiere a la clasificación de la información como reservada “cuando el daño que puede producirse es mayor que el interés público de conocer la misma o cuando la divulgación de la información ponga en riesgo o perjudique la conducción de las negociaciones y las relaciones internacionales”. Lo que habría que analizar, entonces, y lo que tuvo que argumentar el Gobierno es en qué medida la publicación de la información pone en riesgo el proceso de negociación.

Con respecto al derecho de acceso a la información, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha explicado que este debe implementarse bajo los principios de máxima divulgación y de buena fe⁶. Del principio de máxima divulgación se deriva que las limitaciones a este derecho deben establecerse en un régimen limitado de excepciones de interpretación restrictiva y que favorezca al derecho de acceso a la información, que cualquier restricción debe ser motivada e implica una carga sobre el Estado para probar las razones que motivan el rechazo, y que las dudas o vacíos legales deben interpretarse en favor del derecho de acceso a la información⁷. Siguiendo la línea de la CIDH, si bien la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública reconoce la conducción de las negociaciones y las relaciones internacionales como una de las causales para la clasificación de la información como reservada, en el acuerdo en el que el Gobierno reservó la información no argumentó por qué la reserva era necesario aplicarla en todas las negociaciones que el Estado está llevando a cabo, mucho menos hizo alguna argumentación con respecto a la CICIH. La CIDH también expresa que “en el ámbito de la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad, las prácticas de acceso a la información deben orientarse a promover un debate informado y la rendición de cuentas para prevenirla”⁸. En ese sentido, la reserva de la información en la negociación de la CICIH no puede analizarse

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2024). *Honduras: Situación de derechos humanos* (párr. 217-239).

⁷ Ídem.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2024). *Corrupción y derechos humanos* (p. 93).

como la reserva de cualquier proceso de negociación internacional del Estado, sino que se trata de un proceso que nace de las movilizaciones ciudadanas que se produjeron en 2015 en Honduras para instalar una comisión internacional de combate a la corrupción en Honduras⁹.

Un aspecto positivo que se puede resaltar en las últimas etapas del proceso es que el 12 de agosto de 2024, la Cancillería dio a conocer que, por mutuo acuerdo del Gobierno de Honduras y la ONU aprobaron la descalificación del informe final del grupo de expertos de la ONU que visitó Honduras en cuatro ocasiones durante 2023 para formular recomendaciones en torno a la instalación de la CICIH¹⁰. A noviembre de 2024, a menos de un mes de que venza la última extensión del memorando de entendimiento entre Honduras y la ONU, no se ha publicado el informe elaborado por el grupo de expertos de la ONU.

d) La Ley Especial de la CICIH

El 17 de abril de 2024 la diputada Xiomara Zelaya presentó ante el pleno del Congreso Nacional de la República, un proyecto de Ley Especial de la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad. La ley tiene como objetivo definir el alcance jurídico para el trabajo de la CICIH. Por ejemplo, el proyecto de ley le reconoce a la CICIH el carácter de querellante autónomo “con atribuciones y facultades de acusador privado por un período de cinco años”, para combatir las redes de corrupción público-privadas de alto impacto y el saqueo de los bienes públicos. El proyecto explica que la CICIH como querellante autónomo puede realizar acciones investigativas, presentar requerimientos fiscales y comparecer en juicio, y la concede las atribuciones necesarias para el ejercicio pleno de la acción penal pública.

El proyecto de ley le asigna a la CICIH un catálogo de acciones que podrían ser sujeto de investigación, entre ellas, obras de infraestructura abandonada o defectuosa, contrabando, malversación de caudales públicos, fraudes al Estado, delitos electorales que alteren gravemente la voluntad popular, fideicomisos, alianzas público privada, entre otros. La ley establece criterios que debe seguir la CICIH para valorar las denuncias que reciba y las investigaciones que realice. En cuanto al financiamiento de la CICIH, el proyecto de ley

⁹ Presidente Hernández acepta instalar un Mecanismo Internacional Anticorrupción debido a la presión ciudadana <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2015-08-08/hoyla-int-honduras-presidente-acepta-propuesta-de-indignados-20150808>

¹⁰ Cancillería Honduras. [@CancilleriaHN]. (12 de agosto de 2024). *El Canciller @EnriqueReinaHN informó que recibió una carta de la ONU en respuesta a la solicitud presentada por el Gobierno de Honduras, para hacer pública la documentación oficial y el informe final del Grupo de Expertos que visitaron el país, para la instalación de la CICIH.* [X]. X. <https://x.com/CancilleriaHN/status/1823189521611071850>

plantea que recibiría su financiamiento a partir de contribuciones del Estado de Honduras, y de la comunidad internacional, previo acuerdo con el Gobierno de Honduras.

El proyecto de ley plantea riesgos de que la CICIH esté sujeta al control gubernamental, por ejemplo, con respecto al acceso al financiamiento y en cuanto a la acreditación de personas que funjan como querellantes autónomos frente al fiscal general del Ministerio Público, tal cual lo plantea en el segundo párrafo del primer artículo del proyecto sobre que “el fiscal general de la República será responsable de realizar las acreditaciones de la personalidad jurídica como querellante autónomo a cada miembro que integre y solicite la CICIH a través de su máxima autoridad”. Por otro lado, desde un enfoque más general, el proyecto de ley se refiere a la instalación de la CICIH sin que el convenio haya sido firmado o aprobado por el Estado de Honduras. Por este motivo, aunque el proyecto hable de la figura de querellante autónomo, si se aprobase y adquiriese el carácter de ley, colisionaría con el artículo 232 constitucional que se refiere al ejercicio oficioso de la acción penal pública del Ministerio Público y con el artículo 96 del Código Procesal Penal que crea la figura de acusador privado. Es decir, le reconoce facultades atribuidas al Ministerio Público y a la figura de acusador privado por medio de una ley que no tiene el mismo rango de la constitución o de un código. El dictamen de la Ley Especial de la CICIH se encuentra pendiente de su tercer y último debate en el Congreso Nacional.

e) Proyecto de reforma constitucional para instalar la CICIH

Como fue mencionado previamente, en noviembre de 2022, la diputada Xiomara Zelaya presentó un proyecto de reforma constitucional para incluir a la CICIH en el artículo 232 constitucional que se refiere a la creación del Ministerio Público. El 24 de julio de 2024 se introdujo el proyecto a debate en el pleno del Congreso Nacional, se aprobó la dispensa de dos de los tres debates que manda la constitución para discutir proyectos de ley. Ese mismo día, en tercer debate, el proyecto tuvo 82 votos a favor, 41 abstenciones y 3 diputados no votaron. Debido a ese resultado, la reforma constitucional fracasó, ya que no se cumplió el requisito previsto en el artículo 373 constitucional sobre la aprobación de reformas constitucionales con las dos terceras partes de los votos de los diputados del Congreso Nacional, es decir, 86 votos, para ratificarlo en la siguiente legislatura.

El proyecto de reforma constitucional tampoco es parte de los pasos previstos en el memorando firmado entre Honduras y la ONU. Similar a la Ley Especial de la CICIH, el proyecto entorpecería las negociaciones ya que de haber sido aprobada la reforma constitucional, tendría que condicionarse la firma del convenio a lo previsto en la constitución. Es preciso recordar que, al haber iniciado las negociaciones con la firma del memorando en diciembre de 2022, Honduras soberanamente se obligó a cumplir los compromisos que asumió para firmar un convenio e instalar la CICIH. Una reforma

constitucional implica salirse de esos compromisos, y como ocurre con la Ley Especial de la CICIH, tomar acciones unilateralmente al margen de un proceso que requiere la participación de la ONU para instalar un mecanismo internacional de combate a la corrupción.

f) Negociación del convenio

El 18 de septiembre de 2023 el secretario de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional informó que la presidenta de la República, Xiomara Castro, entregó al secretario general de la ONU, Antonio Guterres, una propuesta de convenio para la instalación de la CICIH. Es preciso recordar que el convenio, según el Memorando de Entendimiento, se suscribiría después de cumplir los requisitos previstos en la primera fase del proceso¹¹. Recientemente, el 26 de junio de 2024 la ONU el canciller Enrique Reina se reunió con el secretario general adjunto de la ONU, Miroslav Jenca, quien le hizo entrega de las observaciones a la propuesta de convenio presentado por Honduras en torno a la instalación de la CICIH¹². En el marco de la desclasificación de documentos relacionados a la instalación de la CICIH, la propuesta de convenio que el Gobierno de Honduras entregó a la ONU sería uno de los documentos que se haría público¹³.

El 24 de septiembre de 2024, la Cancillería hondureña informó que, en el marco de una reunión que sostuvo la presidenta de la República con el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, en el marco de la 79ª sesión de la Asamblea General de la ONU, ambas partes aceptaron que la CICIH, en el ejercicio de sus actividades, actúe como un acusador privado¹⁴. Sin embargo, como ha sido reiterado en este análisis, la definición de la figura jurídica bajo la cual actuará la CICIH debe constar en el convenio firmado por ambas partes, y posteriormente se puede proceder a la aprobación de reformas legislativas que desarrollen su aplicación para el desenvolvimiento de la CICIH en el país.

¹¹ Xiomara Castro entrega al secretario de la ONU convenio para instalar Cicih. (2023). La Prensa. <https://www.laprensa.hn/honduras/xiomara-castro-reunion-secretario-onu-entrega-convenio-instalacion-cicih-AC15427153>

¹² Jenca, M. [@JencaMiroslav]. (26 de junio de 2024). Intercambio con el Canciller @EnriqueReinaHN sobre las negociaciones relativas al establecimiento de un mecanismo internacional anticorrupción en #Honduras. La @ONU es continúa apoyando los esfuerzos por fortalecer el estado de derecho y combatir la corrupción. [X]. X. <https://x.com/JencaMiroslav/status/1805992267611603454>

¹³ ONU aprueba que se publique propuesta del convenio CICIH. (2024). La Prensa. <https://www.laprensa.hn/honduras/honduras-onu-aprueba-publicacion-propuesta-convenio-cicih-OA21035865>

¹⁴ Cancillería Honduras. [@CancilleaHN]. (24 de septiembre de 2024). El Documento entregado por la Presidenta @XiomaraCastroZ al Secretario General de la ONU, António Guterres, incluye un nuevo concepto jurídico de acusador privado, aceptado por ambas partes, y presentado ante el Congreso Nacional por la Diputada Xiomara Hortencia Zelaya Castro. [X]. X. <https://x.com/CancilleriaHN/status/1838693090732708253>

II. Conclusiones

Desde que se firmó el Memorando de Entendimiento entre Honduras y la ONU en diciembre de 2022 la negociación para instalar la CICIH ha navegado altos y bajos, considerando el entorno político en el que sitúa el proceso. Ha habido avances, pero no los suficientes como para que a casi dos años después de la firma del memorando se proceda a la firma del convenio.

Los vaivenes del proceso se reflejan en los resultados de una encuesta levantada por el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria en la que la CICIH aparece como la instancia en la que más confianza habría para lograr resultados positivos en la lucha contra la corrupción, con un 47.3% de los encuestados manifestándose en este sentido¹⁵. Además, el documento evidencia que el 50.1% de los hondureños considera que la principal razón por la que la CICIH no ha llegado a Honduras es por un tema de voluntad política, y cuando se les preguntó quiénes eran los principales responsables de que la CICIH no haya llegado a Honduras el Congreso Nacional, la Presidencia de la República y los partidos políticos aparecieron en los primeros tres lugares¹⁶.

Los resultados de la encuesta aplicada por el NIMD son ilustrativos de la complejidad que supone avanzar en la instalación de la CICIH cuando el poder de decisión estriba en actores políticos en los que la ciudadanía no confía plenamente. Los avances que ha habido en el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo no son suficientes, y el reflejo más claro de ello es que año y medio después de la firma del memorando no se ha emitido el dictamen que se menciona en el numeral 9 del memorando, que deben emitir ambas partes involucradas en la negociación, en el que se asegure la existencia de garantías y requisitos jurídicos mínimos para la instalación y el funcionamiento de la CICIH.

Las comunicaciones hechas recientemente por el Gobierno de Honduras sobre la publicación del informe de recomendaciones que presentaron los expertos de la ONU es un buen paso para que circule más información públicamente en torno a las necesidades que tienen que satisfacer el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo para la instalación de la CICIH.

El 8 de septiembre de 2024 el Consejo Nacional Electoral emitió la convocatoria para las elecciones primarias que se celebrarán el 9 de marzo de 2025. Meses antes de la convocatoria los movimientos internos de los partidos políticos ya habían iniciado la campaña política y la CICIH no ha sido centro del debate o del discurso de los precandidatos

¹⁵ Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria. (2024). *Percepciones ciudadanas sobre la corrupción y la instalación de la CICIH en Honduras* (p. 11).

¹⁶ *Ibid.*, (pp. 16-17).

presidenciales en los tres partidos políticos mayoritarios. Lo que sí es un hecho es que la CICIH queda, cada vez más, en un segundo plano, en la medida en que la competencia política se vuelve la prioridad de los partidos políticos. Ejemplo de ello es que, entre la última semana de octubre y la primera semana de noviembre de 2024, la última sesión que celebró el Congreso Nacional fue el 23 de octubre, con el objetivo de que los movimientos internos de los partidos políticos tuvieran suficiente tiempo para finalizar la inscripción de las planillas ante las autoridades de cada institución política.

Además, en un contexto que ya es polarizado políticamente, crecen las dificultades de alcanzar acuerdos políticos en el Congreso Nacional, a partir de cómo se agrupan las facciones a lo interno de los partidos, en función de la competencia política en las elecciones primarias. Sin mencionar la complejidad que añade a la instalación de la CICIH la inscripción formal de la abogada Rixi Moncada como precandidata presidencial del Partido Libre, que además funge también como secretaria de Estado en el despacho de Defensa Nacional, y del abogado Enrique Reina, actual secretario de Estado en el despacho de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional como precandidato a designado presidencial en la fórmula presidencial de la abogada Moncada. La participación de ambos en el proceso electoral no puede obviarse en función de los incentivos que median en las decisiones que tome la Comisión Negociadora del Gobierno de la República para la instalación de la CICIH.

III. Recomendaciones

- a) **Ampliar el alcance de la información publicada:** Como fue mencionado en la última parte de la sección anterior, el anuncio que realizó el canciller Enrique Reina en agosto de 2024 sobre la publicación del informe de los expertos de la ONU en torno a las condiciones mínimas requeridas para la instalación de la CICIH era un paso positivo en torno a abrir los espacios para acceder a la información y contribuir a la participación ciudadana del proceso. No obstante, a tres meses de haberse producido la comunicación sobre la publicación del informe, sin que se haya realizado, despierta dudas sobre la voluntad real del Gobierno de la República de que el proceso avance, a partir de que se puedan conocer las recomendaciones realizadas por la ONU, las que ya fueron cumplidas y las que quedan por cumplir en el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Es en asuntos como este que la presencia de dos miembros de la Comisión Negociadora del Gobierno como precandidatos en las elecciones primarias produce un conflicto de intereses entre el derecho de los ciudadanos de conocer el documento, y el interés del Gobierno de no publicar un documento que puede alimentar el debate en torno a recomendaciones formuladas por la ONU y que no han sido atendidas por el Gobierno y el Congreso Nacional. La recomendación

natural sería la publicación del informe, pero dadas las circunstancias que han rodeado la retención de su contenido, lo pertinente es que las organizaciones de la sociedad civil alcen su voz en torno a la necesidad de su publicación, a casi un mes de que venza el Memorando de Entendimiento que mantiene vivas las negociaciones.

- b) Avanzar en una agenda legislativa real en torno a la CICIH:** Hasta el momento, el Congreso Nacional no ha tenido una agenda legislativa real orientada a facilitar los avances en el proceso de instalación de la CICIH. Después de que en 2023 hizo las derogaciones y reformas a los decretos alusivos a la rendición de cuentas en la ejecución de proyectos sociales, las facultades del Ministerio Público en el ejercicio de sus actividades investigativas y normativa relacionada al delito de lavado de activos, el Congreso Nacional no ha tenido avances concretos dirigidos a cumplir las condiciones de la primera fase. La Ley Especial de la CICIH y el proyecto de reforma constitucional no pueden ser considerados parte de una voluntad política decidida a instalar la CICIH porque, como fue explicado en este documento, no son parte de los requisitos que ambas partes, Honduras y la ONU, asumieron en el memorando para suscribir el convenio.

Si el Congreso Nacional no desarrolla su actividad legislativa en función de una agenda concreta de decretos que deben abordarse para instalar la CICIH, la responsabilidad de que no se instale en Honduras el mecanismo internacional anticorrupción será, en buena medida, responsabilidad de la Junta Directiva del Congreso Nacional por no incluir a la CICIH en la agenda prioritaria de temas a debatir en el Congreso y de los partidos políticos que convergen en ese poder del Estado, por acceder a entrar a otras negociaciones de las que saldrán beneficiados políticamente, pero abstenerse de generar presión para que la CICIH sea objeto de debate en el Poder Legislativo.

El período ordinario de sesiones fue ampliado hasta el 24 de enero de 2025, en ese sentido, el Congreso tendría que aprovechar la ventana de tiempo que tiene en diciembre y enero de 2025 para registrar avances. Una vez que se entre de lleno al año electoral, bajarán sustancialmente las posibilidades de que existan acuerdos en el Congreso Nacional.

- c) Mayor grado de articulación social para presionar por la instalación de la CICIH:** Hasta el momento, la CICIH permanece como una demanda social pero la ciudadanía, individualmente concebida y desde la óptica organizacional, no se articulado de tal forma que puedan constituirse como un mecanismo de presión a los partidos políticos en el Congreso Nacional. Desde que se constituyó, la Comisión Negociadora únicamente ha celebrado una reunión con un grupo de organizaciones

de la sociedad civil, evidenciando que los espacios de participación ciudadana son escasos. La CICIH es una demanda que sigue siendo abordada por diferentes actores sociales que contribuyen a continuar poniendo el tema en la agenda pública. Sin embargo, debe haber más articulación en las acciones que toma la ciudadanía, de lo contrario, la fragmentación social continuará teniendo como contraparte a partidos políticos que cada vez más están organizados con la lógica de enfrentar el ciclo electoral de 2025 y de tomar decisiones a partir de una conveniencia y cálculo que les permita acercarse o mantener el control del poder político.