



**Propuesta de mejora al
Proyecto de Ley Especial
de la Comisión
Internacional contra la
Corrupción y la Impunidad
(CICIH)**

JUNIO 2024

Tabla de contenido

<i>I. Introducción.....</i>	<i>2</i>
<i>II. Antecedentes</i>	<i>2</i>
<i>III. Aspectos positivos y oportunidades de mejora del proyecto de Ley Especial de la CICIH.....</i>	<i>3</i>
<i>IV. Conclusiones y recomendaciones.....</i>	<i>8</i>

I. Introducción

El 17 de abril de 2024 la diputada Xiomara Zelaya Castro presentó ante el pleno del Congreso Nacional de la República el proyecto de Ley Especial de la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (CICIH). El proyecto de ley se presentó en el marco de un proceso de negociación que continúa entre la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Gobierno de la República de Honduras para suscribir un convenio que formalice la instalación de la CICIH en Honduras. Con el objetivo de contribuir a un análisis constructivo del proyecto, las organizaciones que integran la Articulación Ciudadana por la Transparencia y la Justicia (ACTJ), presentan un análisis jurídico para destacar los aspectos positivos y plantear áreas de mejora de cara a una eventual discusión del proyecto de ley en una comisión de dictamen y su presentación al pleno del Poder Legislativo para su aprobación.

II. Antecedentes

El proceso de instalación de la CICIH en Honduras tiene antecedentes que se retrotraen a 2015, cuando a raíz de un caso de corrupción que ocurrió en el Instituto Hondureño de Seguridad Social, se afianzó en el imaginario social hondureño un movimiento social denominado de “Los Indignados”, el cual tuvo entre sus objetivos principales la instalación de un mecanismo internacional de combate a la corrupción. Como resultado de la presión social, el Gobierno de Honduras y la Organización de los Estados Americanos (OEA) suscribieron un convenio para la instalación de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH) el 19 de enero de 2016 para un período de cuatro años. Cuatro años después, el 17 de enero de 2020, la Secretaría General de la OEA comunicó que el Gobierno de Honduras no ampliaría la vigencia del convenio. El modelo de persecución penal integrada que la MACCIH sostuvo con el Ministerio Público dejó un legado de 14 casos judicializados en el Poder Judicial.¹ Sin embargo, la expectativa ciudadana sobre lo que sería un combate a la corrupción con personas juzgadas y condenadas no fue satisfecha.

Después de la experiencia que tuvo la MACCIH en el país, la instalación de la CICIH siguió presente en el debate público desde dos perspectivas, una política y una jurídica. Políticamente fue objeto de debate en el proceso electoral de 2021, a tal punto que el Partido Libertad y Refundación (LIBRE) incluyó la instalación de la CICIH en su plan de gobierno². Después de que Xiomara Castro asumió la Presidencia de la República en enero de 2022, en medio de una crisis política ocasionada por una disputa de poder sobre la presidencia del Congreso Nacional, comenzó a aflorar la perspectiva jurídica de la instalación de la CICIH cuando se aprobó en el Congreso Nacional el Decreto Legislativo número 4-2022 publicado el 2 de febrero de 2022 en el Diario Oficial La Gaceta, en el que se creó la CICIH bajo la asesoría de la Organización de las Naciones Unidas (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

¹ Boy, A. M. C. (2022). La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras y su nuevo modelo de investigación penal integrada. *Center for Latin American and Latino Studies*, (p. 9).

² Partido Libertad y Refundación. (s/f). *Plan de Gobierno para refundar Honduras 2022-2026* (p. 9).

bienes públicos”. Posteriormente, en noviembre de 2022, la diputada Xiomara Zelaya presentó una propuesta de reforma constitucional del artículo 232 de la Constitución de la República, en el que, de forma excepcional a las facultades reconocidas al Ministerio Público, se crea la CICIH para combatir la impunidad y la corrupción público 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 y 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 16 de diciembre de 2022 el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, y la presidenta de la República, Xiomara Castro, suscribieron un Memorándum de Entendimiento que regiría la relación entre ambos actores de cara a la suscripción de un convenio para formalizar la instalación de la CICIH. El memorándum, todavía en vigor, después de dos ampliaciones, se divide en dos fases, la primera se concentraría en generar las condiciones jurídicas necesarias en el país para transitar a la segunda fase que inicia con la suscripción del convenio. Después de la suscripción del memorándum, han ocurrido cuatro acontecimientos principales: la llegada de un Grupo de Expertos de la ONU a Honduras para elaborar un diagnóstico sobre las condiciones ideales que deben cumplirse para la instalación del Mecanismo Internacional Anticorrupción, la aprobación, el 19 de diciembre de 2023, de un mandato al secretario general Antonio Guterres, en la Asamblea General de la ONU, para que apoye la iniciativa del Gobierno de Honduras en su lucha contra la corrupción y la impunidad con miras a su pronta aplicación, y la designación de una Comisión Negociadora del Poder Ejecutivo para conducir las negociaciones del convenio bilateral con la ONU.

Con base en los antecedentes descritos, la siguiente sección se centra en un análisis jurídico del más reciente acontecimiento vinculado a la instalación de la CICIH, la presentación del proyecto de Ley Especial de la CICIH en abril de 2024.

III. Aspectos positivos y oportunidades de mejora del proyecto de Ley Especial de la CICIH

- a) **Los pasos constitucionales para la instalación de la CICIH:** La descripción de los antecedentes políticos y normativos de instalación de la CICIH previstos en la Sección II contribuyen a poner en perspectiva el análisis sobre la idoneidad del procedimiento para aprobar una ley especial en esta fase del proceso de negociación para la instalación de la CICIH. Es preciso recordar que el Memorándum de Entendimiento suscrito entre la ONU y el Gobierno de Honduras supone un compromiso asumido por ambas partes, que además llevándolo al derecho internacional, se puede vincular al principio de “Pacta sunt servanda” reconocido en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que en su artículo 26 explica

que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. En la medida de lo posible, la aplicación de este principio al proceso de negociación para instalar la CICIH conlleva que el Gobierno de Honduras asumió compromisos junto con la ONU para llevar a cabo una negociación en dos fases, según lo previsto en el Memorándum de Entendimiento, la primera fase consiste en:

- El envío de un equipo de expertos de la ONU compuesta por personas expertas en el sistema penal, en la adopción e implementación de reformas legales, en el análisis de la información y en el sistema jurídico nacional, para brindar asistencia técnica para iniciar la investigación, enjuiciamiento y combate contra la impunidad y la corrupción público-privada de alto impacto.
- Evaluar con base en la asistencia técnica, los instrumentos, instituciones y capacidades nacionales existentes para la lucha contra la impunidad y la corrupción, con relación al ejercicio independiente de la acción penal pública.
- Determinar las actuaciones, fortalezas y debilidades del Ministerio Público y el Sistema de Justicia.
- Identificar, en coordinación con el Gobierno, las reformas constitucionales, legales y administrativas necesarias dentro del orden jurídico, para el buen funcionamiento del mecanismo internacional, imparcial, independiente y autónomo contra la impunidad y la corrupción.

Después de cumplirse las condiciones previstas en la primera fase, se avanzaría con la segunda fase a partir de la ratificación del convenio bilateral que formaliza la instalación del mecanismo internacional, previo un dictamen favorable de la ONU y el Gobierno de Honduras de que existen las garantías y los requisitos jurídicos para el funcionamiento de la CICIH. En ese sentido, el memorándum marca el camino jurídico y político a seguir. Además, la Constitución de la República ya establece las condiciones para aprobar el convenio. Por ejemplo, el numeral 13 del artículo 245 explica que el presidente de la República tiene entre sus atribuciones celebrar tratados y ratificar convenios, previa aprobación del Congreso Nacional, que tengan carácter político, militar, los relativos al territorio nacional, soberanía y concesiones, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, los que requieran modificación o derogación de artículos constitucionales y los que necesiten medidas legislativas para su ejecución.

La aprobación del convenio que da vida a la CICIH requiere medidas legislativas para su ejecución, entre ellas, la reforma de la ley en cuanto se refiere al papel que cumpliría la CICIH en la investigación y persecución de los delitos. En conclusión, primero se requiere el cumplimiento de las condiciones previstas en la fase uno del Memorándum de Entendimiento, posteriormente la aprobación por mayoría simple de votos en el Congreso Nacional y la ratificación del convenio internacional a cargo del Poder Ejecutivo, y posteriormente las medidas legislativas que desarrollen el contenido del convenio.

- b) El alcance de la figura de querellante autónomo:** La Ley Especial de la CICIH prevé un salto cualitativo sobre el alcance jurídico que el Gobierno de la República

propone para la CICIH. Considerando que los dos antecedentes previos, es decir, en el Decreto Legislativo número 4-2022, se creó la CICIH pero circunscrita a 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”. La creación de la CICIH como un ente exclusivamente investigativo se reiteró en la propuesta de reforma constitucional que la diputada Xiomara Zelaya presentó al pleno del Congreso Nacional en noviembre de 2022, por medio del que se reformaría el artículo 232 de la Constitución de la República que se refiere a las funciones asignadas al Ministerio Público, para agregar un párrafo que creaba la CICIH para el “ejercicio de las acciones investigativas de forma independiente, con énfasis en inteligencia y análisis financiero”. El proyecto de Ley Especial de la CICIH propone una entidad que tenga “carácter de querellante autónomo, con atribuciones y facultades de acusador privado”. Es decir, la última propuesta le permite trascender de ser un ente investigativo.

No obstante lo mencionado en el párrafo anterior, es preciso revisar la idoneidad de utilizar el mecanismo de una ley especial para darle a la CICIH la condición de una figura jurídica que actualmente no existe en la legislación nacional. Primero, es importante recordar que ya el artículo 232 de la Constitución de la República prevé que el Ministerio Público tiene el ejercicio oficioso de la acción penal pública. Posteriormente, el Código Procesal Penal explica, en su artículo 96, el escenario en el que los delitos que se persiguen por la vía de la acción pública, pueden perseguirse por medio de la figura de un acusador privado. Esto quiere decir que, cuando se trate de delitos de acción pública, la víctima de un delito, o su representante legal, pueden provocar la persecución penal con la asistencia de un profesional del derecho, o intervenir en las acciones ya iniciadas por el Ministerio Público.

Además, el artículo 96 expresa que el derecho de ejercer la acción penal pública por medio de la figura de acusador privado puede ejercerse cuando se trate de cualquier persona, natural o jurídica, contra los funcionarios o empleados públicos que, en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de las mismas, hayan violado derechos humanos. La clave para entender el alcance de la figura de un acusador privado está en comprender quién tiene el carácter de víctima según la legislación penal. En este sentido, el artículo 17 del Código Procesal Penal dice que tienen el carácter de víctima:

- El directamente ofendido por el delito, incluyendo el Estado y demás entes públicos o privados;
- El cónyuge o compañero de vida, los hijos, los padres adoptivos, los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad y los herederos en los delitos cuyo resultado haya sido la muerte del ofendido; y,
- Los socios respecto de los delitos que afecten a una sociedad mercantil o civil y los comuneros con respecto al patrimonio proindiviso.

Si el proyecto de Ley Especial de la CICIH crea una figura denominada querellante autónomo, al cual le da las atribuciones y facultades de un acusador privado, pero

también dice, en el artículo 2, que a la CICIH se le reconoce la capacidad de realizar acciones investigativas, presentar requerimientos fiscales y comparecer en todas las etapas de un juicio, por lo cual, se le “conceden todas las atribuciones y facultades previstas en la Ley del Ministerio Público y el Código Procesal Penal para el ejercicio pleno de la acción penal pública”, hay una reforma tácita de la Constitución de la República y el Código Procesal Penal. Por un lado, se le dan a la CICIH las condiciones para ejercer plenamente la acción penal, y por otro se le da el mismo nivel que a un acusador privado. Aunque la ley exprese que la CICIH tendría estas condiciones, al tratarse de una ley especial, no tiene el mismo rango que la Constitución. Tampoco tiene el mismo rango que el del Código Procesal Penal, ya que, para reformar un código, la Constitución exige, en su artículo 219 que, cuando un proyecto de ley, que no proceda de iniciativa de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), tenga por objeto reformar o derogar cualquiera de las disposiciones contenidas en los códigos de la República, no puede discutirse sin opinión de la CSJ. Es decir, reformar un código requiere de un procedimiento más riguroso que reformar o aprobar una ley especial. Los puntos mencionados ayudan a entender el porqué, aun cuando la figura de querellante autónomo, analizada aisladamente permite que la CICIH tenga más independencia, autonomía y capacidad de acción, debe adecuarse la figura a las bases que ya están previstas en la normativa constitucional y en la legislación especial en materia penal, para evitar futuras acciones que pretendan declarar la inconstitucionalidad de la CICIH.

- c) **Acreditación de personal de la CICIH:** El artículo I del proyecto de Ley Especial, en su segundo párrafo dice de manera textual: “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”. Preliminarmente, adelantar una disposición de esta naturaleza en el proyecto de Ley Especial implica saltarse los pasos que están previstos en el Memorándum de Entendimiento para la instalación de la CICIH. Por ejemplo, la segunda fase del procedimiento, previsto en el documento de memorándum, expresa en los puntos número 10 y 11 que, después de la ratificación del convenio bilateral negociado entre las Naciones Unidas y el Gobierno, la implementación de la segunda fase sería gradual, “comenzando por definir de común acuerdo, los términos de referencia para la selección del liderazgo idóneo del titular del mecanismo así como su equipo de trabajo; contrataciones y financiamiento”. Si el convenio es el instrumento que debe terminar las condiciones de contratación del equipo de trabajo de la CICIH, la Ley Especial no tendría que pronunciarse sobre ello, en cualquier caso, debe desarrollar las bases que consten en el convenio.

Asimismo, como una fuente de información comparada se puede utilizar lo establecido sobre el particular en el Convenio que suscribieron la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de Honduras para instalar la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH), que en su sección 3.1.1.1 del artículo III sobre las funciones de la MACCIH en la División de Prevención y Combate a la Corrupción, expresa que tiene la función de “seleccionar y conformar un grupo de jueces, fiscales, policías, especialistas forenses internacionales de renombre y

profesionales nacionales de reconocida capacidad y objetividad, cuya labor es la de acompañar, asesorar, supervisar y/o evaluar a las autoridades competentes del Estado de Honduras para que recaben información, investiguen casos de corrupción y tengan un sistema certificado por la MACCIH, de recepción de denuncias (sean públicas, anónimas o confidenciales) por medio de las instancias gubernamentales competentes. Los casos de corrupción que surjan de este sistema certificado de denuncias, en los cuales la MACCIH seleccione y decida colaborar activamente le serán notificados a las autoridades Hondureñas competentes”.

En el párrafo anterior, el convenio de la MACCIH establece que el sistema de denuncias que incorpora la conformación del equipo de funcionarios nacionales e internacionales será certificado por la MACCIH, lo que brindaba la independencia, imparcialidad y autonomía necesarias y requeridas para investigar casos de corrupción de alto impacto. Al contrario, el proyecto de Ley Especial, le reconoce facultades de acreditación al Fiscal General de la República, que puede ser visto como un requisito de forma, pero que resulta innecesario, si se considera que el convenio debe determinar el procedimiento de designación de funcionarios que integren la CICIH, procurando mantener la independencia y autonomía funcional del mecanismo.

- d) Detalles adicionales que facilitan la independencia y autonomía de la CICIH:** El proyecto de ley prevé disposiciones alusivas al financiamiento, las inmunidades y la seguridad personal del personal de la CICIH. Con respecto al financiamiento, se prevé que los gastos serán sufragados por el Estado de Honduras, y por acuerdo de la comunidad internacional, previo acuerdo con el Gobierno de la República. Un ejercicio comparado permite identificar que, para que el mecanismo sea independiente, requiere que los gastos sean sufragados exclusivamente de fuentes internacionales. Por ejemplo, el artículo 7 del Acuerdo entre la ONU y el Gobierno de la República de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) expresa que los gastos de la CICIG serían sufragados con contribuciones voluntarias de la comunidad internacional. Por otro lado, el Convenio entre el Gobierno de la República de Honduras y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para el Establecimiento de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, expresa en su artículo II que los gastos de la MACCIH serían sufragados con contribuciones voluntarias de la comunidad internacional.

Si el espíritu es que la CICIH sea independiente, las experiencias comparadas de la CICIG y la MACCIH evidencian que, como mínimo, se requieren los mismos estándares y deben estar previstos en el convenio que dé vida al mecanismo internacional. Finalmente, las disposiciones de la ley especial que se refieren a la seguridad personal sientan las bases del papel colaborativo del Gobierno de la República, en lo que atañe a sus atribuciones en actividades de seguridad pública, para facilitar el trabajo del mecanismo internacional y su contraparte nacional, el Ministerio Público. Con respecto al régimen de inmunidades, lo previsto en el proyecto de ley especial puede considerarse como un primer paso para ampliar las garantías jurídicas de protección, no solo a los integrantes internacionales de la CICIH, también a sus

contrapartes nacionales, tomando las lecciones aprendidas que dejó la evolución del equipo integrado que conformaron la MACCIH con la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad y la Corrupción (UFECIC) a la creación de la Unidad Fiscal Especial contra Redes de Corrupción (UFERCO), que según las declaraciones del fiscal jefe de la UFERCO, Luis Javier Santos, y diferentes análisis publicados por organizaciones sociales, ha sufrido un debilitamiento institucional que no le ha permitido trabajar con las mismas condiciones que previamente tuvo con el equipo integrado MACCIH-UFECIC³.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Con la complejidad que supone un proceso de negociación entre una entidad internacional y un Estado para instalar un mecanismo internacional que contribuya a combatir la corrupción y la impunidad en el país, cada paso que se pueda tomar desde las instituciones del Estado deben abrirse al acompañamiento ciudadano, no solo para procurar la celeridad en el proceso de negociación, también su legitimidad. El análisis expuesto en este documento parte de la premisa que las formas son igual de importantes que el fondo del asunto. El proyecto de Ley Especial de la CICIH puede ser una herramienta que, después de pasar por las fases previstas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo para enriquecer su contenido, contribuya a desarrollar las capacidades de la CICIH.

Conscientes de la necesidad de impulsar, desde la sociedad civil, el proceso de negociación para la instalación de la CICIH, se presentan tres recomendaciones que contribuyen a poner en contexto el debate en torno a la Ley Especial de la CICIH, para continuar la conversación pública enfocada en las condiciones idóneas, enmarcadas en el contexto político, que deben mediar en el cumplimiento de las fases previstas en el memorándum para suscribir el convenio entre el Gobierno de Honduras y la ONU:

- a) **Cumplir las condiciones de la primera fase del memorándum de entendimiento:** Los compromisos asumidos por la ONU y el Gobierno de Honduras fueron condiciones que ambas partes consideraron y aceptaron como necesarias previo a formalizar un convenio que diera paso a instalar la CICIH en Honduras. Parte de esas condiciones se refieren a decisiones pendientes en el Congreso Nacional que facilitarán un clima jurídico para la funcionalidad que el proyecto de Ley Especial de la CICIH pretende que tenga el mecanismo internacional. Los partidos políticos en el Congreso Nacional deben retomar la agenda legislativa delineada en el Memorándum de Entendimiento, que ellos legitimaron cuando aprobaron el Decreto Legislativo número 4-2022, por medio del que autorizaron a “a la Presidenta Constitucional de la República, para que suscriba un Convenio con la Organización de las Naciones Unidas, que involucre a las instituciones que tienen el deber constitucional y legal de combatir la Corrupción y la Impunidad y otras entidades interesadas que hayan demostrado su compromiso con el combate de éstos flagelos”. Si el Congreso emitió esa autorización, debe cumplir con la cuota de responsabilidad que le corresponde.

³ Centro de Estudios para la Democracia. (2021). *¿Por qué el Ministerio Público ignora a la UFERCO?* CESPAD. <https://v1.cespad.org.hn/2021/01/25/por-que-el-ministerio-publico-ignora-a-la-uferco/>

- b) **Adaptar el diseño de la Ley Especial de la CICIH al convenio internacional:** El análisis expuesto evidencia que los pasos que la Constitución de la República prevé para la instalación de la CICIH pasan por la formalización de un convenio internacional, en línea con la pauta que marca el Memorándum de Entendimiento. En este sentido, el Congreso Nacional, por medio de la Comisión de Legislación y Asuntos Constitucionales y la Comisión Anticorrupción, deben tener acercamientos con la Comisión Negociadora de la CICIH del Poder Ejecutivo para complementar política y jurídicamente el diseño que por medio del convenio se establezca para el funcionamiento de la CICIH.
- c) **Fortalecer las capacidades institucionales del Ministerio Público:** El 15 de junio de 2022 fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta el Decreto Legislativo número 67-2022 por medio del que el Congreso Nacional aprobó un decreto para reconocer las capacidades jurídicas de la UFERCO en el ejercicio de la acción penal. No obstante, como mencionó el análisis, la UFERCO no ha sido fortalecida desde un punto de vista institucional. El decreto mencionado preveía que sus efectos se extenderían hasta que tomase posesión un nuevo fiscal general de la República. En febrero de 2024 el Congreso Nacional eligió, en propiedad, a las nuevas autoridades del Ministerio Público para el período 2024-2029. En ese sentido, el Poder Legislativo debe analizar el ecosistema dentro y fuera del Ministerio Público que permitirá que la UFERCO tenga un papel relevante en la lucha contra la corrupción antes, durante y después de la estadía de la CICIH en el país.