

Misión del Equipo de Expertos de Naciones Unidas para la evaluación de las condiciones de instalación de un mecanismo internacional autónomo, imparcial e independiente contra la corrupción y la impunidad en Honduras

Síntesis de aspectos mínimos indispensables previo al establecimiento de un mecanismo internacional contra la corrupción y la impunidad en Honduras

1. Este documento constituye una síntesis de los hallazgos principales del Equipo de Expertos (EdE) de la ONU desplegado por la Secretaría General (SG) para la evaluación de las condiciones jurídicas e institucionales existentes en Honduras para el establecimiento de un mecanismo autónomo, independiente e imparcial contra la corrupción y la impunidad¹. Los hallazgos se basan en la información recopilada en cuatro misiones realizadas a Honduras entre julio y octubre de 2023, durante las cuales se realizaron entrevistas con entidades de gobierno, sociedad civil, comunidad internacional, academia y sector empresarial. Los hallazgos también se basan en el análisis detallado del marco legal vigente y la documentación aportada por los distintos actores.

2. El punto de partida del trabajo del EdE fue el marco jurídico identificado en el Memorándum de Entendimiento de fecha 15 de diciembre de 2022, que señalaba que el EdE incluiría en su trabajo la evaluación de los instrumentos, instituciones y capacidades nacionales existentes para la lucha contra la impunidad y la corrupción y su enjuiciamiento, la determinación de las actuaciones fortalezas y debilidades del Ministerio Público y el Sistema Judicial, así como la identificación, en coordinación con el Gobierno, de las reformas constitucionales, legales y administrativas necesarias para el buen funcionamiento del mecanismo, incluyendo “la necesidad de realizar reformas al marco normativo que regula el delito de enriquecimiento ilícito y lavado de activos, la abrogación del Decreto 116-2019 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”.

Naturaleza de los obstáculos identificados por el EdE

3. El EdE constató la existencia de dos niveles de dificultades en el marco normativo del país que deben ser atendidos para el establecimiento y funcionamiento eficaz de un mecanismo internacional:

- a. La existencia de una serie de normas de alcance general que impiden la investigación o persecución penal de actos de corrupción cometida por parte de altos funcionarios del Estado, quienes cuentan con mecanismos de exención de responsabilidad penal o fueros especiales que les permiten evadir la justicia. Esto incluye un sistema de inmunidades

¹ El mandato del EdE de acuerdo con los términos de referencia es el siguiente: i) Evaluar los instrumentos, instituciones y capacidades nacionales existentes para la lucha contra la impunidad y la corrupción, su investigación y persecución penal, incluyendo en relación con el ejercicio independiente de la acción penal pública; ii) Servir de enlace con las entidades del sistema de las Naciones Unidas para la prestación de apoyo y asistencia técnica en el desarrollo y capacitación del personal encargado de investigar, perseguir y combatir la impunidad y la corrupción público-privada de alto impacto; iii) Determinar las capacidades, fortalezas y debilidades institucionales del Ministerio Público y del Poder Judicial; y iv) Identificar, en coordinación con el Gobierno, las reformas constitucionales, legales y administrativas necesarias en el ordenamiento jurídico hondureño, así como brindar acompañamiento y asesoría en su implementación para el establecimiento y adecuado funcionamiento del mecanismo internacional, imparcial, independiente y autónomo que se establezca contra la impunidad y la corrupción (incluyendo aquellas reformas mencionadas expresamente en el párrafo 6 (d) del memorando de entendimiento.

CONFIDENCIAL

exacerbado, fueros especiales y amnistías otorgadas tanto previamente como con posterioridad a la comisión de posibles actos delictivos.

- b. La reforma legal que permita la incorporación del mecanismo internacional al ordenamiento jurídico nacional.

4. Asimismo, el EdE constató que más allá de la normativa de aplicación general, existe un andamiaje legal que facilita la apropiación indebida de recursos por parte de funcionarios públicos y otros actores de carácter privado. Esto se evidenció, por ejemplo, en normativa aprobada por el Congreso de la República y por otros entes de carácter administrativo, en materia tributaria, en materia registral y en el campo de las concesiones mineras. Asimismo, disposiciones contenidas en instrumentos jurídicos como contratos en los que participa el Estado han sido utilizadas para regularizar actos de corrupción sistémica y compleja.

Avances

5. Durante la primera visita del EdE a Honduras, el Congreso Nacional derogó por unanimidad los Decretos 93-2021 y 57-2020, que correspondían a reformas a la Ley Especial de Lavado de Activos y a la interpretación de los artículos 217, 219 y 220 del Código Procesal Penal (CPP). La regulación del delito de lavado de activos que cobró vigencia a partir de esta reforma cubre los requisitos mínimos para la investigación y persecución penal del delito. Adicionalmente esta reforma reincorporó la responsabilidad penal de personas jurídicas para casos de lavado de activos, levantó la reserva de información bancaria, tributaria y profesional vinculada con investigaciones de lavado de dinero y devolvió a los fiscales la facultad de requerir y obtener información sin autorización judicial. Esta reforma es consistente con los términos del Memorando de Entendimiento (MoU) suscrito el 15 de diciembre de 2022 y con compromisos internacionales de Honduras incluidos los derivados de su membresía en GAFILAT. Sin embargo, aún resta mejorar la regulación para el levantamiento del secreto fiscal en investigaciones penales que no estén vinculadas directamente con casos de lavado de activos.

6. El 3 de agosto de 2023 se derogó el Decreto 116-2019 que establecía un mecanismo de liquidación de los llamados “fondos departamentales” y que incluía la extinción de responsabilidad penal, administrativa y civil para todos los actores involucrados en la ejecución de los mismos y condicionaba la actuación autónoma del Ministerio Público Fiscal (MP) para investigar posibles delitos de enriquecimiento ilícito. Esta derogatoria se habría aprobado con menos votos de la mayoría calificada requerida. Aunque la discusión política y jurídica en el país se decantó por justificar que esta norma no está incluida dentro de aquellas señaladas por la Constitución como las que requieren una mayoría calificada, a criterio del EdE, el resultado no ofrece certeza jurídica absoluta en tanto introduce un interrogante sobre si a futuro, posibles diputados afectados pudieran invocar la nulidad o la inconstitucionalidad de la derogación por el incumplimiento del requisito de mayoría calificada previsto en la misma norma. Este diferendo podría culminar, llegado el caso, en un planteamiento legal ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Mínimos indispensables previos al establecimiento de un mecanismo internacional contra la corrupción y la impunidad

7. Los mínimos identificados por el EdE apuntan a:
 - i. fundamentar, en el régimen jurídico hondureño, la participación independiente, autónoma e imparcial del mecanismo internacional en procesos judiciales y administrativos relacionados con casos complejos de corrupción.

CONFIDENCIAL

- ii. evitar futuros impedimentos del mecanismo para investigar o accionar penalmente como resultado de reglas de exención de responsabilidad civil, administrativa y penal para la actuación de funcionarios públicos o por la existencia de fueros especiales;
8. Con el objetivo de fundamentar la participación independiente, autónoma e imparcial del mecanismo internacional en procesos judiciales y administrativos relacionados con casos complejos de corrupción, el EdE entiende que se deben adoptar reformales básicas destinadas a garantizar que un eventual mecanismo pueda actuar con legitimidad procesal para querellar penalmente en casos de corrupción, delitos económicos y criminalidad organizada.
9. A tal fin, se subraya que el camino de una reforma constitucional no sería necesario, puesto que el Código Procesal Penal ya reconoce la institución de la querrela para impulsar la acción penal por la comisión de delitos, por lo que una ampliación los supuestos mencionados en este Código sería suficiente a efectos de cumplir los objetivos que eventualmente se establezcan en el mandato de creación del mecanismo.
10. La modificación al Código Procesal Penal sugerida por el EdE deberá tener por finalidad reconocer al mecanismo la calidad de querellante con autonomía suficiente para provocar la persecución penal o para intervenir de forma conjunta con la acción ya iniciada por el MP. Al efecto deberá adoptarse una modificación de los artículos 17 y 96 de dicho cuerpo normativo. En el caso del artículo 17, ampliando el alcance del concepto de víctima a hechos de relevancia institucional; mientras que en el caso del artículo 96 vía la incorporación de los delitos de corrupción, delitos económicos y crimen organizado.
11. Con referencia a la capacidad legal para ser considerado parte en procesos de índole administrativa, el EdE entiende que la legislación respectiva (Decreto Nro. 152-87, artículos 55, 60 y 61 y Código Procesal Civil, artículos 61 y 77), prevé reglas que habilitan su actuación en calidad de tercero interesado.
12. En atención al numeral (ii), el EdE considera que el Decreto 117-2019 sobre inmunidad para diputados por actos cometidos en el ejercicio de su función legislativa, que extingue anticipadamente la responsabilidad civil, penal y disciplinaria de los congresistas, debe ser derogado debido a que constituye una amnistía general anticipada, que obstaculiza el régimen de la responsabilidad de funcionarios públicos.
13. El EdE también ha constatado que la existencia del fuero especial para funcionarios contenido en el artículo 313 de la Constitución Política de la República de Honduras (CPRH) y desarrollado en los artículos 414-417 del Código Procesal Penal (CPP)², podría afectar severamente las investigaciones contra funcionarios públicos. Dada la dificultad de reformar la Constitución Política, el EdE considera indispensable una reforma a los artículos del Código Procesal Penal que regulan esta materia en el sentido de garantizar la mayor restricción posible en el uso del concepto de funcionario público y en la atracción del fuero que actualmente incluye a todo imputado vinculado al caso aunque no sea funcionario público.

² Se trata de un privilegio contrario al principio de igualdad ante la ley, que genera un tratamiento desigual entre casos de corrupción tramitados en este fuero. Ambas normativas exigen una revisión por parte del Congreso de la República o, alternativamente, su declaración de inconstitucionalidad. Esta reforma requiere la modificación, derogatoria o declaratoria de inconstitucionalidad de las normas del CPP y adicionalmente la reforma constitucional al artículo señalado. La derogatoria y/o modificación del artículo 415 del CPP es una recomendación contenida en el Informe del Relator sobre la Independencia de Jueces y Magistrados en su visita a Honduras en 2019.

CONFIDENCIAL

14. Como resultado de sus análisis, el EdE también considera que el sistema de inmunidades contenido en el ordenamiento jurídico hondureño requiere de una revisión orientada a limitar los supuestos en que pueda invocarse y el catálogo de sujetos políticos potencialmente beneficiarios, así como sus alcances, recordando que su naturaleza es la de ser una protección de la continuidad de la función pública y no un derecho o privilegio del funcionario público. Esto implicaría de manera inmediata y como mínimo, reformas al artículo 28 de la Ley de Municipalidades y a los artículos 418-423 del Código Procesal Penal, además de las normas arriba citadas.

15. Asimismo, se deberá derogar el artículo 8 del Decreto 04-2022, para evitar que el mismo colisione con las características de independencia, autonomía e imparcialidad inherentes al mecanismo. Asimismo, el artículo 4 literal a) del Decreto 04-2022 y párrafo 1) que hace referencia al listado de delitos que quedan incluidos en la amnistía, deberá quedar reducido a delitos políticos, conexos con los políticos o políticamente motivados, extremo que deberá acreditarse fehacientemente ante los órganos jurisdiccionales y contar con un mecanismo jurisdiccional de revisión. Es aconsejable que, transcurrido más de un año desde su puesta en vigencia y considerando que la mayoría de las personas interesadas se han acogido a este beneficio, el artículo 4 quede derogado en su totalidad a partir de una fecha previa a la puesta en marcha del mecanismo.

16. Cumplidas las reformas arriba indicadas, deberá emprenderse una segunda fase de reformas que sería deseable que fueran aprobadas previo a la entrada en vigor del convenio, pero podrían—de ser imposible hacerlo—acometerse inmediatamente tras la aprobación.

Mínimos institucionales

17. El EdE considera fundamental la creación de un circuito de jueces de casos de alta complejidad para el tratamiento de casos de corrupción de alto impacto, delitos financieros y económicos, y delitos cometidos por estructuras de poder. Este circuito atendería el control de la acusación y llevaría adelante el proceso de juicio oral y público. Se recomienda incorporar a un futuro circuito de alta complejidad, el juzgado de privación de dominio que actualmente funciona en el sistema de justicia y, además, fortalecerlo con la creación de un número adecuado de jueces especializados en privación de dominio.

18. El MP debería, en el marco de sus funciones crear una contraparte institucional, por ejemplo, mediante el establecimiento de una Unidad Fiscal de Casos de Alta Complejidad, que debería estar suministrada de todas las bases de datos disponibles incluso la remisión de reportes de operaciones sospechosas de lavado de activos (ROS), a efectos de litigar ante los jueces del circuito de alta complejidad apuntados en el punto anterior.

A continuación, se presenta una tabla que recopila el listado de mínimos para el establecimiento de un posible mecanismo internacional, imparcial, independiente, y autónomo, identificando su estatus de cumplimiento según se trate de condiciones previas al establecimiento del mecanismo, o posteriores a este:

Medida	Estatus	Observaciones
Medidas indispensables previas a la firma del Acuerdo que establece el mecanismo internacional		
Reforma Código Procesal Penal que permita la incorporación del mecanismo al ordenamiento	Pendiente	Partiendo de la recomendación del EdE de privilegiar la posibilidad de que el mecanismo

CONFIDENCIAL

<p>jurídico interno adoptando la forma de un acusador privado o de un querellante autónomo.</p>		<p>actúe como querellante autónomo, los hallazgos del EdE al momento sugieren que no sería indispensable una reforma a la Constitución y que podría ser suficiente una reforma del Código Procesal Penal lo que implicaría la aprobación del Congreso y un dictamen favorable de la CSJ.</p>
<p>Derogación Decreto 116-2019 sobre liquidación y extinción de responsabilidad penal, administrativa y civil para todos los actores con responsabilidad en la ejecución de “fondos departamentales”</p>	<p>Realizado*</p>	<p>*El Congreso habría aprobado esta derogatoria el 3 de agosto de 2023 con menos votos de la mayoría calificada requerida por la misma norma para derogarse o reformarse. Sería recomendable promover una acción constitucional que permita a la CSJ pronunciarse sobre la validez de la derogatoria.</p>
<p>Derogación o Reforma Decreto 117-2019 sobre inmunidad parlamentaria</p>	<p>Pendiente</p>	<p>La ley vigente incluye inmunidad civil, administrativa y penal por todo tipo de actos cometidos por parlamentarios. Su derogación es esencial para la eliminación de inmunidades que impiden la persecución de diputados por hechos de corrupción. No existe proyecto de ley en discusión.</p> <p>El artículo 218 numeral 2 de la Constitución Política de la República de Honduras mantiene vigente la facultad del pleno del Congreso de determinar si ha o no lugar a formación de causa, lo que constituiría una forma de entrada para levantar la inmunidad parlamentaria. También se encuentra regulado el juicio político en el artículo 234 de la Constitución Política</p>

CONFIDENCIAL

		<p>de la República y existe una Ley Especial de Juicio Político.</p> <p>Asimismo el Decreto 117/2019 se refiere exclusivamente a actos cometidos en el ejercicio de la función legislativa, por lo que ha sido la práctica judicial la que ha determinado la amplitud de la inmunidad para todo tipo de delito.</p>
<p>Interpretación Constitucional del artículo 313 numeral 2) de la Constitución Política de la República Honduras (Fuero Especial para el juzgamiento de altos funcionarios)</p>	<p>Pendiente</p>	<p>La interpretación restrictiva del concepto de alto funcionario público y de la facultad de la CSJ debería producirse por vía de la jurisprudencia constitucional a efecto de limitar los amplios efectos que actualmente tiene el artículo o bien por medio de un Decreto interpretativo que lo defina.</p>
<p>Reforma del procedimiento especial del procedimiento de alto funcionarios (artículos 414-417 del Código Procesal Penal)</p>	<p>Pendiente</p>	<p>Reformar en el sentido de que el Fiscal General o la unidad o fiscalía que trabajaría con el mecanismo de investigación, realizaría la investigación y litigaría el caso por sí ante la CSJ en casos de altos funcionarios, a manera de interpretación del Art. 313 numeral 2), mientras este no sea derogado.</p> <p>Debe reformarse el artículo 414 que amplía lo establecido en el Art. 313 numeral 2 de la Constitución, al señalar que estas normas se aplican no solamente a altos funcionarios públicos sino también a diputados.</p> <p>También debe reformarse el artículo 416 párrafo segundo que establece que el fuero</p>

CONFIDENCIAL

		<p>especial atrae a todos los imputados vinculados al proceso aunque no ostenten la calidad de funcionarios públicos.</p> <p>También se determinó que en la práctica de la Corte, al perderse la calidad de funcionario público, el caso se traslada a los juzgados ordinarios correspondientes.</p>
Derogación y o modificación del Decreto Ley 004-2022	Pendiente	
Derogación Decreto 93-2021 Ley Especial de Lavado de Activos	Realizado	Reforma realizada el 11 de julio de 2023
Derogación Decreto 57-2020 interpretando artículos 217, 219 y 220 del Código Procesal Penal	Realizado	Reforma realizada el 11 de julio de 2023
Revisión del artículo 324 de la Constitución y de los artículos 420-423 del Código Procesal Penal y 28 de la Ley de Municipalidades	Pendiente	
Medidas para fortalecer el mecanismo a ser realizadas tras la aprobación del convenio		
Creación de circuito de jueces de casos de alta complejidad	Pendiente	La creación debería realizarse mediante un acto interno de la CSJ que establecería que un circuito específico tramitaría los casos de corrupción, criminalidad compleja y privación de bienes de origen ilícito.
Reformulación de agencias del MP dedicadas al tratamiento de casos de corrupción y criminalidad compleja.	Pendiente	La creación debería realizarse mediante un acto interno del Fiscal General y se orientaría a reorganizar recursos para fortalecer la eficacia de la persecución penal de casos que sean competencia de un eventual mecanismo.

CONFIDENCIAL

Aprobación de la Ley de Colaboración Eficaz	Pendiente	Dictamen en el Congreso Nacional pendiente de aprobación
Reformas a la Ley de Protección de Testigos	Pendiente	No existe proyecto de reforma
Aprobación de Ley de Intervención de Comunicaciones	Pendiente	Requiere de un proyecto de ley que le quite facultades al Consejo Nacional de Defensa
Ley de Responsabilidad Penal Personas jurídicas	Pendiente	No existe proyecto de reforma, pero debería orientarse a establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas
Revisión a los tipos penales de corrupción en el Código Penal	Pendiente	Existen proyectos que deberán ser revisados
Reformas a la Ley Orgánica de MP	Pendiente	No existe proyecto de reforma Un proyecto de ley debería estar orientado a fortalecer el MP y reducir el rol del Director de Fiscales
Creación de mecanismo de protección de jueces y fiscales	Pendiente	No existe proyecto en discusión.
Aprobación de la Ley Consejo de Judicatura y de la Carrera Judicial	Pendiente	No existe proyecto en discusión. El proyecto de ley que en su momento fue aprobado, se declaró inconstitucional.
Reforma al Decreto 282-2010	Pendiente	No existe proyecto en discusión. Se trata del Decreto que derogó la Ley de la Carrera Judicial y estableció el fuero especial para funcionarios públicos.
Revisión de normativa en materia de extradición	Pendiente	No existe proyecto en discusión. Actualmente la extradición se rige por acuerdos internos de CSJ, no existe ley ordinaria.
Tipificación de delitos relativos al financiamiento ilícito de campañas políticas	Pendiente	No existe proyecto en discusión La creación de la Unidad de Política Limpia no se aparejó a la creación de delitos

CONFIDENCIAL

		relacionados con el financiamiento electoral, existe un vacío en esta materia.
Reformas a la Ley de Servicio de Administración Tributaria (disponibilidad de secreto fiscal artículo 170-2016)	Pendiente	No existe proyecto en discusión Su finalidad debe ser facilitar el intercambio de información tributaria entre el SAR y los fiscales que, actualmente, solo pueden ingresar en casos específicos.
Aprobación y ratificación de Acuerdos de Escazú	Pendiente	Existe proyecto en discusión
Reformas a la Ley del Instituto de Acceso a la Información Pública	Pendiente	No existe proyecto en discusión
Revisión de normativas de TSC en relación con enriquecimiento ilícito.	Pendiente	No existe proyecto en discusión