



**EL ROL DE UNA MISIÓN
INTERNACIONAL
EN LA ESTRUCTURACIÓN
Y FUNCIONAMIENTO
DEL SUBSISTEMA PENAL
ANTICORRUPCIÓN: ANÁLISIS
Y PERSPECTIVAS A PARTIR
DE LA EXPERIENCIA DE LA
MACCIH**

Primera edición:

Tegucigalpa, septiembre de 2020

Documento elaborado por:

Doctor. **Andrés Pérez Munguía**¹

Este documento ha sido realizado con el apoyo financiero de Asuntos Mundiales Canadá a través del Proyecto “Justicia, Gobernanza y Lucha Contra la Impunidad en Honduras - JUSTICIA” de Abogados sin Fronteras Canadá. El contenido es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente la opinión del donante.

1. Doctor en derechos humanos por la Universidad Carlos III de Madrid, fue experto legal nacional de la MACCIH (2016-2018). Este trabajo ha sido auspiciado por el Proyecto Justicia, Gobernanza y Lucha contra la Impunidad en Honduras de Abogados sin Fronteras – Canadá (ASFC). El trabajo fue concluido por el autor en julio de 2020. ASFC lo ha actualizado a septiembre del presente año.

El estudio se ocupa del rol que puede jugar una misión internacional en la estructuración y funcionamiento del subsistema penal anticorrupción, a partir del análisis de la experiencia de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). Se comienza estableciendo los orígenes y antecedentes de la MACCIH en los eventos de protesta de jóvenes indignados ante la develación del escándalo de corrupción del Instituto Hondureño de Seguridad Social en 2015. Continúa con una reflexión acerca de la ubicación de la MACCIH en el contexto de la cooperación internacional como un mecanismo “híbrido”, representante de lo que pudiera ser un nuevo enfoque para reformar sistemas penales débiles en Estados con fragilidad institucional. Luego, se propone una lista de los pilares de un “modelo hondureño” de combate a la corrupción, en sentido amplio y restringido. Aquí se pone énfasis en el apoyo popular, la voluntad política y una nueva arquitectura institucional, que devenga un subsistema penal especializado. Se examina los dos factores que en el caso hondureño obstaculizaron la consolidación y operatividad de la nueva institucionalidad, creada bajo los auspicios de la MACCIH; en concreto, la existencia de un procedimiento especial de enjuiciamiento para altos funcionarios combinado con el bloqueo legislativo a procesos en curso, mediante la emisión de leyes que claramente beneficiaban a los imputados. Finalmente, se presenta un panorama sobre la situación actual de la lucha anticorrupción en Honduras, el cual es, temporalmente, favorable a quienes defienden la impunidad y propone una agenda de corto y mediano plazo, particularmente para la sociedad civil. Las conclusiones y recomendaciones se enfocan sobre las probabilidades de supervivencia de las nuevas unidades y circuitos creados en el Ministerio Público y el Poder Judicial, las posibilidades de adaptación del modelo a otros países y las estrategias que podrían impulsarse desde la ciudadanía.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. Orígenes y antecedentes de la MACCIH	2
II. De la asistencia técnica a los mecanismos “híbridos”: ¿un nuevo modelo para reformar instituciones débiles?	3
III. Hacia un “modelo hondureño de combate a la corrupción	4
IV. Dos sistemas de enjuiciamiento y bloqueo legislativo de procesos penales: la desigualdad de trato para redes de corrupción activas e inactivas	10
A. Dos sistemas de enjuiciamiento	10
Tabla 1. Distribución de casos UFECIC por sistema de enjuiciamiento	11
B. Bloqueo legislativo de procesos penales en interacción con el sistema de enjuiciamiento para altos funcionarios	12
Tabla 2. Comparación básica entre los casos Red de Diputados y Caja Chica de la Dama	15
V. Panorama actual y agenda para el futuro de la lucha anticorrupción en Honduras	17
A. Panorama actual	17
B. Una agenda para el mediano plazo	18
Conclusiones y recomendaciones	20
1. Posibilidades de supervivencia del subsistema penal especializado en el mediano plazo	20
2. Adaptabilidad del modelo a otras sociedades	20
3. Estrategias de la sociedad civil	21

INTRODUCCIÓN

Entre 2016 y 2019, la Misión de Apoyo contra la Impunidad y la Corrupción en Honduras (MACCIH o “la Misión”) se convirtió en el organismo de referencia en materia de combate a la corrupción en nuestro país. El mandato de esta misión se estableció en un acuerdo firmado entre el Gobierno de Honduras (GOH o “el Gobierno”) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 19 de enero de 2016.

El principal objetivo de la MACCIH era apoyar y fortalecer el sistema de justicia y los mecanismos para prevenir y combatir la corrupción y la impunidad en Honduras. Para ello, debía trabajar con las instituciones encargadas de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción, proponer reformas legales e institucionales en sus áreas de acción y promover mecanismos de rendición y exigencia de cuentas para y desde la sociedad civil. Para cumplir con la labor encomendada, se estructuró internamente en derredor de cuatro componentes: la prevención y el combate a la corrupción; las reformas de la justicia penal; la reforma político-electoral; y, la seguridad pública.

El convenio constitutivo establecía, en sus cláusulas 16.1 y 16.2, que el acuerdo entre el GOH y la OEA tendría una vigencia de cuatro años a partir de su firma y que podría prorrogarse por canje de notas entre las partes. Además, contemplaba la posibilidad de modificaciones, realizadas de común acuerdo. Sin embargo, según informó la Secretaría General de la OEA, el mandato de la Misión no fue prorrogado porque el Gobierno no deseaba mantener “... un componente de acompañamiento a las capacidades y actividades investigativas del Ministerio Público ...” en la siguiente fase de la Misión, que hubiese comenzado el 19 de enero de 2020.²

Meses después del debate suscitado por la salida de la MACCIH, que ahora parecen años con la irrupción de la pandemia por COVID-19, es necesario reflexionar sobre este primer intento serio por estructurar y hacer funcionar un “modelo hondureño” de combate a la corrupción. En este esfuerzo analítico, es fundamental examinar el rol que desempeñó una misión internacional en dicho esquema, en caso de que en el futuro se presentaran condiciones favorables para retomar la lucha anticorrupción desde la institucionalidad.³

El análisis se llevará a cabo en derredor de tres cuestiones consideradas de la mayor relevancia: (i) ¿cuáles serían los elementos de un modelo de combate a la corrupción en Honduras?; (ii) ¿puede funcionar un tal modelo contra redes de corrupción compuestas por actores que retienen todavía grandes cuotas de poder?; y, (iii) ¿qué elementos podría incluir una agenda de la sociedad civil y de la comunidad internacional presente en Honduras, para fortalecer el subsistema penal anticorrupción?

Para comenzar, será necesario recordar los orígenes y antecedentes de la MACCIH, así como la ubicación de este mecanismo en el contexto de otras iniciativas internacionales para reforzar instituciones y Estados frágiles.

2. Comunicado de la Secretaría General de la OEA sobre finalización de la MACCIH, 17 de enero de 2020. Referencia: C-003/20.

3. Se notará que en este trabajo se entrecorilla en varias ocasiones la palabra modelo. Esto se debe a que su uso aquí no atiende tanto a un arquetipo de referencia a imitar o reproducir, como nos indica el diccionario de la Academia, sino más bien al sistema jurídico-institucional diseñado en un país para tratar un problema específico, en este caso, la corrupción. Se ha mantenido esta palabra pues es la que emplea el informe de la MACCIH que se refiere más directamente al tema y porque permite reflexionar sobre la replicabilidad, o más bien adaptabilidad, a otros países, de un “modelo” con la presencia de una misión internacional.

I. Orígenes y antecedentes de la MACCIH⁴

En agosto de 2011, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), establecida para investigar lo sucedido durante la crisis institucional, el golpe de Estado y el gobierno de facto de 2009, recomienda la creación de un ente como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG); cuando, refiriéndose a las acciones que deberían emprenderse para enfrentar la impunidad, aconseja:

“... solicitar a la Organización de las Naciones Unidas considerar el establecimiento de una instancia internacional de investigación para fortalecer la institucionalidad pública en su capacidad de investigación de actos de corrupción y crimen organizado, cuyo mandato no debe ser inferior a cinco años de duración ...”⁵.

Dos años y medio después de esa recomendación, el 17 de enero de 2014, se devela el escándalo de corrupción en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). Diez días antes de finalizar su mandato, el presidente Porfirio Lobo nombra una comisión interventora del IHSS y suspende de sus cargos a la junta directiva y al director ejecutivo de la institución⁶. La Comisión emite sus tres primeros informes en febrero, abril y julio de 2014⁷. Queda al descubierto una trama que habría incluido, entre otros ilícitos: compra y distribución de medicamentos adulterados; retenciones por ley a los salarios de los trabajadores del IHSS, pero que no fueron entregadas a las entidades correspondientes; y, sobrevaloración en la contratación de servicios. Buena parte del saqueo se produjo mediante la creación de empresas proveedoras de “fachada” o “maletín”. El dinero proveniente del desfalco permitió a los implicados llevar una vida de lujos que incluyó la compra de docenas de propiedades en Honduras, Estados Unidos y Chile⁸.

Las investigaciones penales del Ministerio Público (MP) habían comenzado desde el 17 de septiembre de 2013, pero se potenciaron a partir del trabajo de la Comisión Interventora.

El MP nombra un grupo especial de fiscales dedicados exclusivamente a la atención del caso del IHSS. Ya para junio de 2015 se reportaban 7 líneas de investigación judicializadas y 14 en proceso de investigación. El Consejo Nacional Anticorrupción también aporta su concurso, en julio de 2015.

Con la entrada en escena del Ministerio Público, más el informe que rinde, en junio de 2015, una comisión especial de investigación nombrada por el Congreso Nacional, se llega a conocer que algunas de las empresas de fachada, constituidas para defraudar al IHSS, realizaron contribuciones a la campaña política del Partido Nacional de Honduras para las elecciones de 2013. Si bien las cantidades transferidas representaban un porcentaje muy pequeño de lo desfalcado (menos de 200 mil dólares, frente a los estimados de entre 200 a 300 millones defraudados en total, según la fuente), esta información tiene un impacto político muy importante.

4. El recuento que se presenta en los siguientes párrafos es producto, fundamentalmente, de la revisión de múltiples notas de prensa de la época, tanto de los medios nacionales de comunicación, como de varias instituciones y organizaciones, entre otras, el Gobierno hondureño, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA). Se citan solamente algunas de ellas.

5. Recomendación 47. CVR. Para que los hechos no se repitan: informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Hallazgos y recomendaciones. Tegucigalpa, julio 2011. p. 43.

6. La acción se realizó mediante Decreto Ejecutivo PCM 011-2014, con fecha 15 de enero de 2014 y publicado en el diario oficial el 17 de enero (Gaceta No. 33,331).

7. Informe revela escandalosa corrupción en IHSS. El Heraldó (versión digital), 28.04.2014.

8. Véase, por ej. Ex-paillona gastó L.1.6 millones en 17 viajes por el mundo. El Heraldó (versión digital), 10.09.2014.

El 29 de mayo de 2015 tiene lugar la primera marcha de los “jóvenes indignados” en Tegucigalpa. La convocatoria circula principalmente a nivel de redes sociales y logra extenderse en pocas semanas a todo el país. Sólo en la capital, se realizan más de 10 manifestaciones, cada viernes, en un lapso de tres meses. El movimiento es heterogéneo y en buena medida espontáneo. Luego, se van uniendo los partidos de oposición. Es por ello que no siempre había una agenda uniforme. Sin embargo, todos los grupos coincidían en dos demandas: la instalación en Honduras de una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIH), similar a la instancia que funcionaba en Guatemala y el castigo para los saqueadores del IHSS. Otras de las exigencias fueron el juicio político para remover al fiscal general y su adjunto y la selección transparente de la Corte Suprema de Justicia, programada para enero de 2016⁹. Varios sectores demandaban también la renuncia del presidente de la República.

El movimiento adopta una fase más radical el 22 de junio de 2015, cuando da comienzo una huelga de hambre de varios líderes de los indignados, a la cual se suman, primero, miembros de los pueblos indígenas y, luego, activistas de derechos humanos. Las tiendas de los huelguistas son apostadas en las cercanías de Casa Presidencial. A esto se agrega que el contexto internacional favorecía las protestas y la presión contra el Gobierno pues en la vecina Guatemala se comenzaba a destapar el fraude de “La Línea”, situación que generaría protestas masivas y finalmente la caída del presidente Otto Pérez Molina.

En respuesta a la protesta social creciente, el 23 de junio de 2015, el presidente Hernández presenta el Sistema Integral Hondureño de Combate a la Impunidad y la Corrupción (SIHCIC), como un intento de salida nacional a la crisis. La propuesta buscaba fortalecer la investigación y persecución penal, la impartición de justicia y la seguridad de los operadores jurídicos; así como el establecimiento de un observatorio del sector justicia y un sistema de integridad para el sector privado. Simultáneamente, el Gobierno convoca a un “diálogo nacional abierto y sin condiciones”, al que comparecen alrededor de 20 sectores sociales, entre los cuales estaban colegios profesionales, centrales obreras, organizaciones campesinas, la Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Honduras (patronal), medios de comunicación, instituciones académicas y gobiernos locales. El cuerpo diplomático es invitado e informado¹⁰. Sin embargo, el movimiento de los indignados y el Gobierno no llegan a mantener pláticas directas.

El 25 de junio de 2015, el Gobierno envía comunicaciones a la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) solicitando su acompañamiento en el diálogo propuesto. El 30 de junio, el canciller Arturo Corrales se reúne con el secretario general de la OEA, Luis Almagro y el secretario general adjunto para asuntos políticos de la ONU, Jeffrey Feltman, para abordar los mecanismos a través de los cuales colaborarían estos organismos.

9. A la Fiscalía se le reprochaba la falta de avances en los casos, aún por la propia Comisión Interventora del IHSS. Véase, por ejemplo: Cuestionan lealtad del Ministerio Público en el caso del Seguro Social. El Heraldito (versión digital), 02.06.2015.

10. Presidente propone creación del sistema integral hondureño de combate a la impunidad y la corrupción.
<http://dialogo.presidencia.gob.hn/content/presidente-propone-creaci%C3%B3n-del-sistema-integral-hondure%C3%B1o-de-combate-la-impunidad-y-la>

Tanto la ONU como la OEA deciden apoyar el diálogo convocado por el Gobierno de Honduras. Naciones Unidas envía una misión exploratoria, encabezada por el jefe para Centroamérica del Departamento de Asuntos Políticos, entre el 6 y el 10 de julio de 2015. Por su parte, el secretario general de la OEA, Luis Almagro, designa al diplomático chileno John Biehl del Río como su representante especial para facilitar el proceso de diálogo nacional en Honduras, el 28 de julio. Éste comienza sus labores el 8 de agosto, con el objetivo de estructurar un plan contra la corrupción e impunidad, a partir de las opiniones de diversos sectores de la población hondureña, incluyendo el movimiento de jóvenes indignados¹¹.

El 11 de septiembre de 2015, el señor Biehl presenta su primer informe, donde confirma que la corrupción y la impunidad han sido los temas de mayor preocupación entre todos los sectores consultados. Señala también que la reconstrucción del sector justicia es una de las principales vías para atajar ambos problemas. El 14 de septiembre, el Gobierno envía una comunicación al secretario general de la OEA, expresando su aprobación al diagnóstico elaborado por el facilitador.

El 28 del mismo mes, el secretario general Almagro responde proponiendo una misión de apoyo contra la corrupción y la impunidad. Las discusiones y negociaciones continúan hasta que el 19 de enero de 2016 se firma el “Convenio entre el Gobierno de la República de Honduras y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el Establecimiento de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras”.

II. De la asistencia técnica a los mecanismos “híbridos”: ¿un nuevo modelo para reformar instituciones débiles?

En este apartado se intentará comprender dónde se inscribió la MACCIH en el marco de la cooperación internacional para fortalecer los sistemas de justicia en países con institucionalidad débil. Estas reflexiones estarán guiadas por la pregunta: ¿el modelo implementado en Honduras responde a características únicas del país o podría ser replicable en otras naciones?

Con la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), bajo los auspicios de Naciones Unidas, se consolida un nuevo modelo para reformar la justicia penal en estados con sistemas legales inefectivos. No se está en presencia de tribunales penales y fiscalías internacionales para países que salen de guerras civiles o conflictos internacionalizados¹², pero tampoco se trata de los tradicionales programas bilaterales o multilaterales de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional. Son, más bien, mecanismos solicitados por el país anfitrión, cuyo rasgo más innovador reside en que la misión internacional se integra en las investigaciones del Ministerio Público, construyendo capacidades en los operadores locales, vía efecto demostrativo, en un trabajo “hombro a hombro”. Esto, sin dejar de proponer reformas legales e institucionales¹³.

Aunque en su última etapa el trabajo se destacó por los casos de corrupción, en el mandato inicial del convenio celebrado entre Guatemala y las Naciones Unidas para su instalación, las funciones de la CICIG apuntaban hacia la investigación y desarticulación de los llamados cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, heredados del largo conflicto interno de ese país. Sin embargo, precisamente el enquistamiento de estos grupos en el andamiaje estatal fue lo que llevó a la detección y persecución de redes de corrupción. Al igual que sucedió posteriormente con la MACCIH, la CICIG tenía facultades para recomendar al Estado la adopción de políticas y reformas jurídicas e institucionales en sus áreas de competencia. Del mismo modo, podía “seleccionar y supervisar a un equipo técnico de investigación integrado por profesionales nacionales y extranjeros ...”¹⁴.

11. Honduras – Diálogo Nacional. OEA es optimista tras escuchar a todos los sectores (comunicado de prensa 14.08.2015). https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-219/15

12. En este sentido, pueden recordarse los mecanismos establecidos para la ex Yugoslavia, Ruanda, Timor Oriental, Sierra Leona o Camboya. En algunos casos la composición fue mixta, con personal internacional y nacional.

13. Las presentes reflexiones parten de: HUDSON, A. The International Commission against Impunity in Guatemala: a new model for international criminal justice mechanisms / A. Hudson y A. W. Taylor. *Journal of International Criminal Justice*, 8 (2010): 53 – 74.

14. Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala Relativo al Establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Artículos 1, 2 y 3.

Sin embargo, la CICIG gozaba, en comparación con la MACCIH, de mayor autonomía para recabar información y promover la persecución penal. En este sentido, la Comisión tenía la potestad de solicitar a cualquier funcionario del Estado, incluyendo aquellos de las entidades descentralizadas, “declaraciones, documentos, informes y colaboración en general...”, quienes estaban obligados a proporcionar lo requerido. Además, podía denunciar una situación ante las autoridades correspondientes y estaba facultada para constituirse en querrelante adhesivo en procesos incoados por el Ministerio Público¹⁵. Esta figura tendría en Honduras un equivalente funcional en el acusador privado en delitos de acción pública¹⁶.

A todo ello se agregaba que la CICIG tenía la posibilidad de recomendar medidas disciplinarias contra policías, fiscales, jueces o empleados públicos que obstaculizaran sus tareas, pudiéndose constituir en tercero interesado en los procesos administrativos correspondientes; sin perjuicio de instar al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal, si el caso lo ameritaba¹⁷.

En comparación con la CICIG, la MACCIH tenía algunas limitaciones, pero sus atribuciones no eran desdeñables. Por ejemplo, el artículo 3.1.1.3 del convenio utiliza verbos muy poderosos, como “supervisar” y “evaluar”, refiriéndose a su interacción con instituciones tan importantes como el Ministerio Público, el Poder Judicial o el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), entre otras¹⁸. Además, el artículo 8.1.2 obligaba al Gobierno de Honduras a garantizar el pleno acceso de la Misión a la información y material documental de las instituciones hondureñas competentes, si esta guardaba relación con la investigación de un caso de corrupción. Sin embargo, tanto en la interpretación del convenio, como en su aplicación, estas funciones se entendieron, desde el comienzo, en el marco de un proceso de acompañamiento y colaboración activa con la institucionalidad hondureña¹⁹.

En todo caso, podría decirse de ambas, CICIG y MACCIH, que constituyeron mecanismos “híbridos”, por dos razones. Primero, porque sus equipos de investigación y persecución estaban integrados por personal internacional y nacional, provenientes tanto de la misión internacional como de los ministerios públicos. Segundo, porque si bien tenían, en mayor o menor medida, ciertas facultades de investigación y persecución penal (como las que correspondían a los tribunales y fiscalías ad-hoc que se han mencionado para países en fase de posconflicto), los casos eran derivados en última instancia al sistema nacional de justicia²⁰.

Con relación a la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES), a pesar de que ha transcurrido un año desde la firma de un acuerdo de cooperación entre el Gobierno de ese país y la Secretaría General de la OEA el 20 de septiembre de 2019, no parece existir todavía un aparato funcional. Por tanto, es difícil todavía pronunciarse sobre su estructura, atribuciones y mecanismos de operación. Al respecto, hace falta mayor claridad sobre cuatro elementos que resultaron clave en las misiones precedentes en los otros dos países del triángulo norte: el primero es la relación que esta instancia tendrá con el Ministerio Público para la investigación y procesamiento de casos; el segundo, su mayor o menor independencia del Poder Ejecutivo; el tercero, la participación de la ciudadanía en la conformación de su mandato y en el monitoreo de su trabajo; y el cuarto, el rol de la comunidad internacional, a través, en este caso, de la OEA²¹.

15. Ídem. La cita textual proviene del artículo 3.1.h.

16. El querrelante adhesivo es regulado en los artículos 116 – 123 del Código Procesal Penal guatemalteco (Decreto 51-92, reformado). Por su parte, el acusador privado en delitos de acción pública aparece en los artículos 96 – 100 del Código Procesal Penal hondureño (Decreto No. 9-99E, reformado).

17. Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala Relativo al Establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Artículo 3, literales d y e.

18. El Anexo II del Convenio definía qué debía entenderse por “certificar”, “evaluar” y “supervisar” en el marco de dicho instrumento.

19. Interpretación que por cierto se encuentra alineada con el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), la cual prescribe que los tratados han de interpretarse teniendo en cuenta su objeto y fin.

20. Véase en este sentido para la CICIG, HUDSON, A. Op. cit. p. 55.

21. Sobre la CICIES, puede verse: OEA. Gobierno de El Salvador y la Organización de los Estados Americanos (OEA) instalan la CICIES. Comunicado de prensa, 06.09.2019; Gobierno y OEA anuncian mesa técnica para una CICIES dependiente del Ejecutivo. El Faro (diario digital), 07.09.2019; SILVA ÁVALOS, H. La CICIES de Bukele en El Salvador parece sólo existir en el papel. Insight Crime, 17.10.2019; Fiscalía de El Salvador y OEA: se alían para investigar casos de corrupción (con base en cable de agencia EFE). La Tribuna, 10.12.2019. p. 50; y, De la esperanza al escepticismo: la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES). Justicia en las Américas: blog de la Fundación para el Debido Proceso, 01.04.2020. En: <https://dplfblog.com/2020/04/01/de-la-esperanza-al-escepticismo-cicies/>

En cuanto a la CICIG y la MACCIH, si bien respondieron a problemas estructurales de larga data, en sus orígenes puede encontrarse un acontecimiento desencadenante que aceleró la formación de una opinión pública demandando la formación de la voluntad política necesaria, para que las autoridades y élites locales reconocieran que no podían enfrentar estos asuntos sin el apoyo de la comunidad internacional. En el caso de Guatemala, se trató de la muerte de tres diputados salvadoreños al Parlamento Centroamericano y su chofer, y, el posterior asesinato de los supuestos hechores, miembros de la Policía Nacional, mientras guardaban prisión preventiva en un establecimiento penal de máxima seguridad²². En Honduras, como se ha visto en la sección de antecedentes de este trabajo, fue la indignación popular ante el desfalco del IHSS la que dio lugar a la petición de una misión internacional para enfrentar los problemas de la corrupción y la impunidad. En lo que atañe a la CICIES, sus orígenes se encuentran en una promesa de campaña del actual presidente salvadoreño.

Para finalizar este apartado, no puede omitirse el tema del organismo multilateral al cual se vincularon estas comisiones o misiones y el apoyo de la comunidad internacional. Uno de los estudios comparativos más completos acerca de los mecanismos que se instalaron en Guatemala y Honduras lleva a concluir que Naciones Unidas brindó una base más profesional, más transparente y menos politizada en Guatemala, además de mayor autonomía técnica y administrativa a la CICIG, a diferencia relativa de la actuación de la OEA en Honduras con la MACCIH²³. En ambos casos, la asistencia financiera de los países donantes fue fundamental para la independencia de estas misiones; tanto como su respaldo político, sin el cual hubiese sido difícil enfrentar a las élites locales y redes activas de corrupción.

III. Hacia un “modelo hondureño” de combate a la corrupción

Desde un punto de vista jurídico-institucional, se buscará en este apartado identificar los componentes de un modelo hondureño de combate a la corrupción y el rol que la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras jugó en ese esquema.

Con base en una potente idea de César San Martín, expresidente de la Corte Suprema de Justicia del Perú y vocal supremo de la sala penal especial que condenó a Alberto Fujimori, partiremos de la premisa que un modelo de persecución y sanción a la corrupción se construye en derredor de tres elementos: (1) la movilización y el apoyo popular, (2) la voluntad política y (3) la renovación de la arquitectura institucional, la cual incluye, tanto la emisión de normativa adecuada, como el establecimiento de nuevos órganos y titulares²⁴.

Dado que existen trabajos sobre los aspectos sociopolíticos de la llegada, funcionamiento y salida de la MACCIH²⁵, el presente estudio se concentra en el tercer elemento: la arquitectura institucional y el desempeño de los nuevos órganos; particularmente, la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC) del Ministerio Público y la jurisdicción nacional anticorrupción del Poder Judicial. Esto, sin olvidar que existen otras instituciones, que, en un sentido amplio, tienen competencias en la prevención y el control administrativo de la corrupción, así como en la promoción de la integridad y la transparencia.

22. HUDSON, A. Op. cit. p. 57.

23. CALL, C. T. International anti-impunity missions in Guatemala and Honduras: what lessons for El Salvador? Washington: Center for Latin American and Latino Studies, June 2019. (CLALS Working Paper Series, No. 21). pp. 9 – 10. También ha hecho una comparación entre la CICIG y la MACCIH el académico danés Arne KRISTENSEN, quien presentó un resumen de su investigación en el foro “MACCIH y CICIG: ¿qué tan efectivas han sido en la lucha contra la corrupción?”, organizado por el Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD) el 05.12.2019, bajo los auspicios de Abogados sin Fronteras – Canadá.

24. San Martín ordena los tres elementos de la manera siguiente: (i) voluntad política y unidad nacional, junto con una opinión pública favorable; (ii) la emisión de nuevas leyes que faciliten la persecución y sanción penal de la corrupción; y, (iii) una nueva institucionalidad, que deviene un subsistema especial anticorrupción. En este estudio se han adaptado estos componentes a la realidad hondureña, pues en nuestro caso la voluntad política y el apoyo popular no están necesariamente alineados; y, además, los nuevos órganos surgieron sin las reformas legales que les otorgan instrumentos y mecanismos específicos para el combate a la corrupción. San Martín ha expresado sus ideas en varios foros y entrevistas, entre los cuales puede verse: <https://www.minjus.gob.pe/videos/la-lucha-contra-la-corrupcion-el-modelo-peruano/>

25. Pueden verse en este sentido los trabajos publicados por el Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), en: <http://cespad.org.hn/category/corrupcion-y-transparencia/>

En primer lugar, habrá que decir que antes de la presencia de la MACCIH existía en Honduras un sistema de persecución y sanción a la corrupción. Quizá no se le denominaba explícitamente de esa manera, pero si atendemos a los elementos que configuran un sistema, en el sentido jurídico del término, ya encontrábamos normativa sustantiva que establecía delitos y penas, procedimientos para investigar y judicializar, y, órganos encargados de promover la acción penal y administrar justicia en la materia. Sin embargo, a juzgar por sus resultados, este “sistema” padecía de serios problemas relacionados con la ineficacia, la falta de independencia y la poca coordinación entre sus componentes, como ya lo había constatado cinco años antes la Comisión de la Verdad y la Reconciliación²⁶.

Como era evidente que no se podía trabajar con esa “vieja institucionalidad”, resultó lógico entonces que, desde la negociación misma del Convenio de la MACCIH se apuntara hacia la integración de un grupo de fiscales y jueces seleccionados y certificados por la Misión (cláusulas 3.1.1.2 y 3.1.1.6); obviamente, en el marco del ordenamiento hondureño y con la participación del Ministerio Público y el Poder Judicial. Precisamente, cuando la MACCIH presenta su tercer informe semestral a la Secretaría General y al Consejo Permanente de la OEA, en octubre de 2017, declara instalado el “modelo hondureño” de combate a la corrupción²⁷.

Se encuentran en el mencionado documento dos concepciones del “modelo”, una de tipo amplio y otra de carácter restringido. La primera de ellas contempla un esquema en el que, además del Ministerio Público y el Poder Judicial, participan también entidades como la Procuraduría General de la República, el Tribunal Superior de Cuentas, la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización Electoral, la Oficina Administradora de Bienes Incautados, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Comisión de Banca y Seguros, el Servicio de Administración de Rentas y el Instituto Nacional Penitenciario; así como el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), como instancia mixta que agrupa a iglesias, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. En cambio, la concepción acotada del modelo se refiere únicamente a los dos órganos integrantes del nuevo subsistema de justicia penal contra la corrupción, promovido por la MACCIH, conformado por la UFECIC y los juzgados y tribunales penales con competencia nacional en materia de corrupción.

La UFECIC es creada por el Ministerio Público en febrero de 2017 y tiene como antecedente inmediato un acuerdo de cooperación firmado entre el fiscal general y el secretario general de la OEA. En él se fijan tanto un procedimiento especial para la selección de su personal por riguroso concurso, certificado por la MACCIH, como un mecanismo de funcionamiento de equipos de investigación y persecución de casos complejos de corrupción, integrado por personal nacional y expertos internacionales. Tuvo la particularidad de depender directamente del fiscal general, lo que permitía que sus decisiones no tuvieran que ser autorizadas por la Dirección de Fiscales u otras dependencias, sino por la autoridad máxima de la institución²⁸.

26. Véanse las recomendaciones 36 a 44 del Informe de la CVR, entre las cuales se llega incluso a pedir la evaluación del desempeño del fiscal especial contra la corrupción del Ministerio Público, con miras a decidir sobre su permanencia en el cargo. CVR. Para que los hechos no se repitan: informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Hallazgos y recomendaciones. Tegucigalpa, julio 2011. pp. 41 – 42.

27. OEA / MACCIH. Instalado el modelo hondureño de combate a la corrupción: tercer informe semestral. Tegucigalpa: octubre 19, 2017.

28. La creación de la UFECIC se produce mediante Acuerdo No. FGR-001-2017, en tanto que el protocolo de selección de su personal se establece en el Acuerdo No. FGR-002-2017. Ambos aparecen publicados en el diario oficial La Gaceta de 10 de febrero de 2017 (34,262).

Por su parte, la jurisdicción nacional anticorrupción tiene su base en una reforma a la Ley Especial de Órganos Jurisdiccionales con Competencia Territorial Nacional en Materia Penal, mediante decreto legislativo 89-2016²⁹. En esa misma norma se estableció, además, el catálogo de delitos que conocerían dichos tribunales. La regulación sobre su organización y funcionamiento se completa mediante el Acuerdo No. 01-2016 de la Corte Suprema de Justicia, el cual dispone sobre asuntos de competencia, distribución territorial, integración y otros necesarios para su funcionamiento³⁰. Para la selección de los jueces y magistrados, así como el personal auxiliar de los nuevos juzgados y tribunales, se siguió también un protocolo de concurso por méritos e idoneidad en el que participaron representantes del Poder Judicial, la MACCIH y una organización de sociedad civil³¹.

Un elemento esencial del modelo lo constituyó la relación de la Misión con el Ministerio Público, la cual se encontraba regulada detalladamente por el mencionado Mecanismo Interinstitucional de Cooperación Bilateral entre el Ministerio Público y la Secretaría General de la OEA, firmado el 18 de enero de 2017, un año después de la suscripción del convenio constitutivo de la MACCIH, el cual le servía de fundamento³². Este protocolo de actuación establecía un método de investigación y persecución penal integrada, a través de equipos conjuntos de la UFECIC y la MACCIH, otorgando a esta última facultades tan importantes como: seleccionar los casos que serían investigados por el binomio, fuesen nuevos o ya iniciados por otras fiscalías del Ministerio Público; participar en las decisiones de selección, traslado, remoción o rotación del personal de UFECIC, en consenso con la Fiscalía; acceder a información de otras dependencias del MP; y, acompañar a los fiscales nacionales en inspecciones, registros, allanamientos y otras actuaciones judiciales o de investigación.

Precisamente, este mecanismo fue uno de los objetivos principales a los que apuntó la sentencia emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema el 29 de mayo de 2018³³. La acción de inconstitucionalidad contra el decreto legislativo 23-2016, mediante el cual el Congreso Nacional aprobó el convenio constitutivo de la MACCIH, fue presentada el 6 de marzo de 2018 por el abogado defensor de tres directivos de organizaciones no-gubernamentales presuntamente implicados en el caso Red de Diputados³⁴. De entrada, llama la atención el hecho que, recién el 13 de febrero del mismo año, la Sala había inadmitido una acción de inconstitucionalidad contra las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, presentada por el CNA, aduciendo que cuando estaba de por medio un interés general la acción de inconstitucionalidad debía promoverse por las instituciones establecidas en la Constitución para ese efecto, léase el Ministerio Público y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos³⁵.

El fallo definitivo de la Sala estableció en su tercer numeral que el Mecanismo Interinstitucional de Cooperación Bilateral entre el Ministerio Público y la Secretaría General de la OEA “debe ser adecuado a lo determinado en esta sentencia”. Se estaba refiriendo, en este sentido, al considerando 29 del documento, en el cual establece que tanto el Mecanismo como los acuerdos del Ministerio Público para la creación de la UFECIC y la selección de su personal (FGR-001-2017 y FGR-002-2017) “... no siguen los estándares que esta Sala de lo Constitucional reconoce como válidos ...”. La base del ataque a estos tres instrumentos parecía residir en la incomodidad con las funciones de certificar, evaluar y supervisar que tenía la MACCIH, según se observa en el considerando 23 de la sentencia³⁶.

29. El Decreto 89-2016, que reforma al Decreto 247-2010, fue aprobado por el Congreso Nacional el 20 de julio de 2016; y, publicado en el diario oficial La Gaceta el 11 de agosto del mismo año (No. 34,109).

30. El Acuerdo No. 01-2016 fue publicado el 12 de mayo de 2016 en el diario oficial La Gaceta (No. 34,031).

31. La Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) actuó como Secretaría Técnica de la comisión de selección.

32. El título completo del documento es: Mecanismo Interinstitucional de Cooperación Bilateral entre el Ministerio Público de la República de Honduras y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos a través de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH-OEA).

33. Sentencia SCO-0189-2018 RI, de 29.05.2018.

34. Los detalles de este caso se explican más adelante, al hacer referencia al bloqueo legislativo que confrontó la MACCIH.

35. Expediente No. SCO-0095-2018-SV1

36. Fiscalía General de la República. Análisis del Ministerio Público en torno al fallo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Comunicado, 4 de junio de 2018. En: <https://www.mp.hn/index.php/author-login/73-jun2018/3074-analisis-del-ministerio-publico-en-torno-al-fallo-de-la-sala-constitucional-de-la-corte-suprema-de-justicia>

Ni la Sala Constitucional, ni otra instancia del Estado, insistió en el cumplimiento de este fallo por más de un año y medio, hasta que el Congreso Nacional retomó sus fundamentos centrales para pronunciarse en contra de la renovación del mandato de la MACCIH a finales de 2019. Una de las claves podría estar en la respuesta que a ella dio la Fiscalía en su momento. En esencia, el análisis del Ministerio Público presentaba dos argumentos importantes. Uno, que los acuerdos de creación de UFECIC y de selección de su personal estaban a un rango reglamentario; y por tanto, no podían ser objeto de conocimiento de la Sala, ni de declaratoria de inconstitucionalidad. Dos, si la propia Sala no consideraba inconstitucional el Convenio de la MACCIH, cómo podría serlo el Mecanismo de Cooperación que se desarrolló a partir de éste.

La otra explicación sobre la inejecución directa de la sentencia pudo provenir de la propia comprensión de lo desacertado que era todo este asunto y de las consecuencias que podrían derivarse para el Estado como sujeto internacional. Primero, porque la Ley de Justicia Constitucional (art. 76.3) sólo permite examinar los tratados por razones de forma, cuando su aprobación no haya seguido los requisitos prescritos en la Constitución. Segundo, porque el hecho que un órgano nacional intentara interpretar un tratado internacional, que de por sí ya establecía sus propios mecanismos de interpretación y solución de controversias, contrariaba la Convención de Viena sobre la materia³⁷.

Al finalizar esta sección, no puede omitirse que la MACCIH tuvo en su convenio constitutivo otras líneas de acción y atribuciones, las cuales también ejerció³⁸. En el plano de la prevención y combate a la corrupción, podía proponer reformas legales e institucionales y así lo hizo con el anteproyecto de Ley de Colaboración Eficaz y varios reportes técnicos, en los cuales se refirió al nuevo Código Penal (en dos ocasiones), a la Ley de Clasificación de Documentos Públicos de Seguridad y Defensa y al Tribunal Superior de Cuentas, entre otros asuntos. En lo que atañe a la reforma de la justicia penal, su Observatorio produjo un informe con el Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA) y dejó sentadas las bases para la elaboración de un estudio sobre el estado de la justicia penal en Honduras.

En el ámbito de la reforma político-electoral, la MACCIH preparó un anteproyecto de Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos que fue aprobado, con cambios y fe de erratas incluidos, por el Congreso Nacional el 2 de noviembre de 2016³⁹. Posteriormente, colaboró en la instalación de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización que creó dicha ley.

Finalmente, con relación a la seguridad pública, la Misión desarrolló un trabajo importante impulsando, con asistencia técnica, el establecimiento de los sistemas de protección de los operadores de justicia del Ministerio Público y el Poder Judicial, como un instrumento fundamental para asegurar la tranquilidad de fiscales, jueces, defensores y otros funcionarios del sector. Además, elaboró reportes sobre el sistema penitenciario, la carrera policial y otros temas de interés para este eje.

La creación del subsistema especial de justicia anticorrupción representó un gran avance hacia el establecimiento del modelo hondureño de combate a este fenómeno; pero, como se verá en las secciones siguientes, para que el esquema funcionara plenamente hacía falta eliminar obstáculos y proveerle de instrumentos que facilitaran su labor.

37. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue aprobada por Honduras mediante Acuerdo No. 1, de 10 de enero de 1977 y Decreto No. 558, de 17 de febrero de 1978, publicado en el diario oficial en los números 22,494 al 22,500. El instrumento de ratificación se depositó el 20 de septiembre de 1979.

38. La mayor parte de las iniciativas aquí mencionadas todavía pueden encontrarse (a septiembre 2020) en los informes semestrales y los reportes temáticos de la MACCIH, en el sitio web que le estableció la OEA: <http://www.oas.org/es/sap/dsdme/macchi/new/informes.asp>

39. Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos, aprobada mediante Decreto No. 137-2016 de 2 de noviembre. Publicado en el diario oficial el 18 de enero de 2017 (34,242).

IV. Dos sistemas de enjuiciamiento y bloqueo legislativo de procesos penales: la desigualdad de trato para redes de corrupción activas e inactivas

El problema es que ese modelo recién descrito no terminó de consolidarse, en buena medida porque varias de las redes de corrupción, cuyos miembros detentan poder actualmente en el engranaje gubernamental y empresarial, permanecen activas. Por activo se debe entender en este contexto no sólo y necesariamente que continúen delinquiendo, sino también que estén tomando medidas para asegurar su impunidad. En consecuencia, se aprovecharon de estructuras legales ya existentes, como el procedimiento especial de enjuiciamiento para altos funcionarios, que favorece un tratamiento diferenciado para éstos; y, además, no tuvieron reparos para bloquear legislativamente procesos en curso. En esta sección se hará referencia a ambos mecanismos.

A. Dos sistemas de enjuiciamiento

Hasta la salida de la misión internacional, el binomio UFECIC-MACCIH logró judicializar 14 casos: Red de Diputados, Caja Chica de la Dama, Pacto de Impunidad, Pandora, Decomiso de Bienes de Origen Ilícito de Pandora, Caja Chica del Hermano, Licitación Fraudulenta del Seguro Social, Arca Abierta, Fraude sobre el Gualcarque, Patuca III Colusión y Corrupción, Aseguramiento de Bienes en Caso Caja Chica de la Dama, Narcopolítica, Corrupción sobre Ruedas, y, Privación de Bienes en Caso Caja Chica del Hermano⁴⁰. Esto sin contar el acompañamiento a la investigación que se prestó en varios casos, antes de la instalación de UFECIC, particularmente con relación a la trama del Seguro Social.

Escaparía al espacio y las intenciones sistematizadoras de este estudio un análisis minucioso de cada uno de los casos. Sí se buscará, en cambio, tendencias desde la perspectiva del sistema de enjuiciamiento al que fueron derivados.

Tratándose de delitos de corrupción cometidos por grupos delictivos organizados (3 o más personas que actúan concertadamente durante cierto tiempo), existen actualmente en Honduras dos sistemas de enjuiciamiento.

El primero de ellos se enmarca en la nueva institucionalidad anticorrupción, descrita en la sección anterior de este trabajo, la cual se constituye en un subsistema penal especializado, en el cual participaban la UFECIC, ahora UFERCO⁴¹, y los jueces de letras, jueces de sentencia y corte de apelaciones con competencia nacional en la materia.

El segundo mecanismo encuentra anclaje en el artículo 313.2 de la Constitución y es heredero de las antiguas inmunidades y procesos de desafuero que fueron derogados en 2004. En él se establece la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer los expedientes incoados a los más altos funcionarios del Estado y los diputados. El procedimiento para ello es desarrollado en los artículos 414 al 417 del Código Procesal Penal. Se crea entonces una suerte de circuito judicial ad-hoc en el que magistrados de la Corte Suprema son designados bien como jueces de letras, magistrados de cortes de apelaciones y jueces de tribunales de sentencia cuando los imputados tengan aquellas calidades, pero también respecto a otros presuntos intervinientes en los mismos delitos y casos, aunque no se trate de altos funcionarios. De tal suerte que cuando la UFECIC presentaba requerimientos fiscales contra altos funcionarios y diputados los casos no ingresaban a la nueva jurisdicción especial anticorrupción, sino que eran conducidos a este procedimiento suigéneris.

De los 14 casos mencionados, 5 están siendo conocidos por magistrados de la Corte Suprema de Justicia y 6 por el juzgado y corte de apelaciones anticorrupción. Además, hay 3 casos sustanciados por el juzgado de privación del dominio. En la tabla 1 se encuentra un desglose.

40. OEA/MACCIH. Hacia el fortalecimiento institucional: binomio UFECIC-MP/MACCIH-OEA, rompiendo paradigmas. Sexto informe semestral. Tegucigalpa: abril 2019. Completado con información de prensa.

41. Unidad Fiscal Especializada contra Redes de Corrupción, creada el 23 de enero de 2020. Ministerio Público crea Unidad Fiscal Especializada contra Redes de Corrupción. Comunicado 24.01.2020.

2004⁴². En él se establece la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer los expedientes incoados a los más altos funcionarios del Estado y los diputados. El procedimiento para ello es desarrollado en los artículos 414 al 417 del Código Procesal Penal. Se crea entonces una suerte de circuito judicial ad-hoc en el que magistrados de la Corte Suprema son designados bien como jueces de letras, magistrados de cortes de apelaciones y jueces de tribunales de sentencia cuando los imputados tengan aquellas calidades, pero también respecto a otros presuntos intervinientes en los mismos delitos y casos, aunque no se trate de altos funcionarios. De tal suerte que cuando la UFECIC presentaba requerimientos fiscales contra altos funcionarios y diputados los casos no ingresaban a la nueva jurisdicción especial anticorrupción, sino que eran conducidos a este procedimiento suigeneris.

De los 14 casos mencionados, 5 están siendo conocidos por magistrados de la Corte Suprema de Justicia y 6 por el juzgado y corte de apelaciones anticorrupción. Además, hay 3 casos sustanciados por el juzgado de privación del dominio. En la tabla 1 se encuentra un desglose.

Tabla 1. Distribución de casos UFECIC por sistema de enjuiciamiento

CASOS EN LA JURISDICCIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	CASOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE ENJUICIAMIENTO DE ALTOS FUNCIONARIOS	CASOS EN LA JURISDICCIÓN DE PRIVACIÓN DEL DOMINIO
Caja Chica de la Dama	Red de Diputados	Decomiso de Bienes de Origen Ilícito de Pandora Aseguramiento de Bienes en Caso Caja
Licitación Fraudulenta del Seguro Social	Pacto de Impunidad	
Fraude sobre el Gualcarque	Pandora	Chica de la Dama
Patuca III Colusión y Corrupción	Caja Chica del Hermano	Privación de Bienes en Caso
Narcopolítica	Arca Abierta	Caja Chica del Hermano
Corrupción sobre Ruedas		

En este sentido, el mecanismo especial de enjuiciamiento de altos funcionarios, contemplado en los artículos 414 al 417 del Código Procesal Penal, ha jugado un papel fundamental a favor de los imputados, particularmente cuando se trata de operadores políticos con poder actual. Dos de los indicadores donde se vió reflejado este tratamiento diferenciado son la aplicación de la prisión preventiva como medida cautelar y la apreciación de los elementos de prueba para dictar sobreseimientos.

En cuanto a la prisión preventiva, si bien esta decisión depende de los tipos penales imputados, de la existencia o no de los riesgos que la justifican y del material indiciario que presente la Fiscalía, esta medida no se ha aplicado a diputado o alto funcionario alguno en ejercicio. Un ejemplo al respecto lo proporciona el caso Pandora, causa motivada por el desvío de recursos de proyectos en apoyo a mujeres y jóvenes agricultores hacia gastos personales y de campaña de líderes de tres partidos políticos y otros implicados en la red⁴³. Ahí, a pesar de estar acusados diputados y figuras de los partidos Nacional, Liberal y Unificación Democrática, entre otros delitos por lavado de activos, la prisión preventiva solamente se aplicó a un exministro liberal de Agricultura y Ganadería del gobierno del presidente Lobo y a dos operadores de la trama⁴⁴. Dicho de otra manera, en el único caso conocido bajo el procedimiento especial para altos funcionarios por el cual están detenidos preventivamente algunos imputados, la medida ha sido decretada sólo contra los participantes actualmente sin poder. Como se verá más adelante, 22 de los imputados en esta causa han sido sobreseídos recientemente por una corte de apelaciones “natural”.

42. Los artículos 200 y 205.15 de la Constitución de 1982 contemplaban originalmente la inmunidad de los diputados y la atribución del Congreso Nacional de declarar, o no, con lugar a formación de causa a los altos funcionarios del Estado, respectivamente. Como sucede en otros países, estos fueros especiales se establecieron para garantizar la continuidad de la función pública, evitando que los altos cargos estuvieran constantemente asediados por procedimientos judiciales infundados. Sin embargo, en Honduras se convirtieron en mecanismos de impunidad y fueron, por tanto, derogados por el decreto de ratificación constitucional 105-2004, el 27 de julio de 2004, publicado el 11 de septiembre de dicho año en el diario oficial La Gaceta (30,492). No obstante, las inmunidades están siendo restablecidas parcialmente para los diputados con la reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, agregando el artículo 10-A. Esta nueva disposición señala que los congresistas no serán responsables penal, civil o administrativamente por los actos realizados en cumplimiento de la función legislativa. Aprobada mediante Decreto No. 117-2019 el 16 de octubre de 2019, publicado en el diario oficial La Gaceta el 18 del mismo mes y año (35,076).

43. En el caso Pandora, se utilizaron dos organizaciones no-gubernamentales (la Fundación Dibattista y Todos Somos Honduras) para canalizar fondos públicos de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, originalmente destinados a proyectos agropecuarios a favor de sectores vulnerables, los cuales terminaron siendo depositados en las cuentas privadas de diputados, funcionarios públicos, candidatos a cargos de elección popular, personas particulares y un partido político. Las cantidades malversadas ascendían a más de 282 millones de lempiras (casi 12 millones de dólares). Los hechos fueron denunciados por Pietro Dibattista, al enterarse que desde su fundación se habían llevado a cabo operaciones atípicas y no autorizadas. Equipo MACCIH-OEA / UFECIC-MP presenta cuarto caso de investigación penal integrada: “Pandora”. Comunicado, 13.06.2018 (Referencia MCH-004/18).

44. Antes de la más reciente reforma al artículo 184 del Código Procesal Penal, el lavado de activos era uno de los 21 delitos en los cuales no podía aplicarse medidas sustitutivas a la prisión preventiva. Esta norma, vigente al momento de las audiencias de declaración de imputado e inicial del caso Pandora, estaba contemplada en el Decreto No. 56-2013, publicado el 17 de mayo de dicho año (33,122).

Con relación a los criterios exigidos para valorar indicios en la audiencia inicial, donde se toman decisiones como el sobreseimiento o la prisión preventiva, los estándares se elevan dependiendo del caso. Una muestra puede ser encontrada en Caja Chica del Hermano, causa originada, presuntamente, a partir de cheques que se giraban de cuentas de la administración de Casa Presidencial a particulares que los cobraban para entregar los fondos al hermano de un expresidente de la República. Es conocida por un magistrado de la Corte Suprema, dado que el antiguo administrador de la casa de gobierno, otro de los acusados, es actualmente diputado al Parlamento Centroamericano. En este expediente, los dos imputados fueron sobreseídos por la Corte de Apelaciones ad-hoc al considerar que no bastaba con que la información financiera (la impresión de los microfilmes de los cheques) estuviera certificada por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Comisión de Banca y Seguros, aun cuando en esa etapa procesal es suficiente el indicio racional para dictar un auto de formal procesamiento⁴⁵. Al respecto, UFECIC interpuso un recurso de amparo ante la Sala Constitucional⁴⁶.

Una de las claves de este sistema reside en que el nombramiento de los “jueces naturales” (en realidad, jueces previamente designados por la ley) y cortes de apelaciones ad-hoc se caracteriza por la discrecionalidad y opacidad, dado que el pleno de la Corte Suprema decide la cuestión a propuesta del presidente. Si hay alguna normativa o listado de turnos interno, ésta no se ha hecho pública a través de un auto acordado o un reglamento, como correspondería a un asunto tan serio. Particularmente, si se toma en cuenta que el “juez natural” es designado después del requerimiento fiscal, cuando ya se conoce la identidad del imputado y los delitos por lo que se le acusa. Esto genera dudas con relación a situaciones tales como la que se presentó en el Pacto de Impunidad, un expediente especialmente delicado por el señalamiento a diputados de muy alto perfil en el partido de gobierno, en el cual aparece el propio presidente de la Corte Suprema integrando la corte de apelaciones nombrada para conocer la causa⁴⁷.

En cuanto al procesamiento de altos funcionarios, la doctrina jurídica nos señala que estos casos deben ser conocidos por el tribunal que sea capaz de resistir mejor las presiones y garantizar por tanto una decisión imparcial⁴⁸. Contrario a lo que sucede en muchos países, donde son los jueces supremos quienes se hallan en esta posición, en Honduras, debido a los mecanismos de selección y nombramiento, es la jurisdicción nacional anticorrupción la que se encontraría mejor situada para resolver estas cuestiones.

B. Bloqueo legislativo de procesos penales en interacción con el sistema de enjuiciamiento para altos funcionarios

En varios de los casos de UFECIC/MACCIH los imputados recibieron apoyos extrajudiciales, particularmente reformas legislativas que buscan aprovechar al máximo la excepción al principio de irretroactividad de la ley que beneficia a los acusados y condenados por delitos. De tal suerte que los dos mecanismos de impunidad, la existencia de un procedimiento especial para enjuiciar a los más altos funcionarios y el bloqueo legislativo de procesos penales, terminaron interactuando en casos concretos. A continuación algunos ejemplos.

45. Véase al respecto: UFECIC teme que jueces rechacen copias certificadas. La Tribuna, 03.08.2019. p. 37.

46. Entrevista con el fiscal Luis Javier Santos, jefe de UFECIC (08.01.2020). A 7 de septiembre de 2020, todavía se encontraba pendiente la resolución de este recurso.

47. Designan a Rafael Bustillo como juez natural para conocer acusación contra diputados Zambrano y Villeda. Proceso Digital (30.05.2018).

48. MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L. El aforamiento de los cargos públicos: derecho español y derecho comparado. Teoría y Realidad Constitucional, 35 (2015): 437 – 478.

El primero de los casos presentado por UFECIC/MACCIH, Red de Diputados, se originó en la presunta apropiación de fondos públicos para programas sociales por parte de cinco diputados, quienes utilizaban una organización no-gubernamental como intermediaria para desviar esos recursos hacia propósitos personales. Justo durante su tramitación, se aprobó una reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto⁴⁹, la cual establecía la improcedencia de la acción penal contra quienes hubiesen manejado fondos públicos, mientras no finalizara una auditoría del Tribunal Superior de Cuentas, dando a este órgano tres años para realizarla. La emisión de este Decreto 141-2017 se produjo, precisamente, en el curso de la dilatada audiencia inicial del caso, del 11 al 24 de enero de 2018⁵⁰. La “jueza natural”, una magistrada de la Corte Suprema, basó su decisión de archivar la causa en la nueva disposición, aun cuando era claro que la norma contradecía la Constitución, al establecer un requisito administrativo para el ejercicio de la acción penal en el delito de malversación de caudales públicos. El desarrollo cronológico de los eventos da lugar a pensar en la interacción a la que se viene aludiendo, porque la magistrada suspendió la emisión de su resolución por casi dos semanas⁵¹, alegando necesitar más tiempo para evaluar los elementos de prueba aportados por las partes; hasta que, en extraña coincidencia, el decreto con la nueva exigencia de procedibilidad fue publicado y estuvo disponible como fundamento.

Algo muy parecido sucedió con en el caso Arca Abierta, incoado también por presunta malversación de caudales públicos por parte de diputados, quienes utilizaron la intermediación de una organización no-gubernamental para desviar recursos hacia propósitos personales, en esquema muy similar al de la Red de Diputados y a Pandora. Ahí se encontraba pendiente una apelación del Ministerio Público contra el auto de formal procesamiento desde enero de 2019, puesto que 11 de los 21 procesados habían sido beneficiados con sobreseimientos. Al cumplirse ocho meses de espera, el Congreso Nacional aprobó, el 15 de octubre de 2019, la así llamada 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 (Decreto 116-2019), la cual contiene en su artículo 16 un refrito de la reforma ya intentada con motivo de Red de Diputados y que está destinada a los mismos propósitos de bloqueo legislativo de procesos penales en curso.

Aunque en enero de 2020 la Sala Constitucional otorgó un amparo a favor de UFECIC en este caso, el cual permite el uso de evidencia inadmitida por el juez natural durante la audiencia inicial⁵², el nuevo decreto (116-2019) abarcaría ya no sólo los casos derivados de la ejecución del llamado Fondo Departamental del Congreso, sino también todo uso de fondos públicos para proyectos sociales, con la intención de favorecer retroactivamente a un número mayor de funcionarios y particulares potencialmente involucrados.

Un ejemplo más de interacción entre los dos mecanismos, procedimiento especial y bloqueo legislativo, puede encontrarse en el caso Pacto de Impunidad, motivado, precisamente, por los intentos de blindar a los imputados de la Red de Diputados, de tal forma que presuntamente se terminó alterando el contenido de un decreto aprobado por el pleno del Congreso Nacional. En ese contexto, el secretario del Congreso Nacional fue uno de los acusados, pero su imputación fue sobreseída posteriormente por una corte de apelaciones ad-hoc. Tiempo después, este congresista aparece en la prensa como el propulsor más destacado de una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la cual asegura la impunidad de los diputados por actos ilícitos cometidos en el desempeño de la función legislativa⁵³. No es inmunidad lo que promueve esta modificación, pues eso implicaría el establecimiento de un mecanismo de desafuero con decisión previa de sus pares en la asamblea. Debido a que eso requeriría reformar la Constitución para restablecer la atribución del Congreso de declarar o no la formación de causa contra diputados u otros altos cargos, simplemente se ha decretado la irresponsabilidad legal de cualquier tipo en este ámbito⁵⁴.

49. La reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto se aprobó mediante Decreto 141-2017, contentivo del presupuesto 2018 y sus disposiciones generales de ejecución.

50. OEA / MACCIH. Equipo integrado MACCIH-OEA y UFECIC-MP judicializa caso “Pacto de Impunidad”. Comunicado 24.05.2018 (Ref. MCH-003/18).

51. En suspenso caso de red de diputados, tras suspensión de audiencia. La Tribuna (versión digital), 20.01.2018.

52. Sala Constitucional vota a favor del amparo presentado por la UFECIC: audios y videos son lícitos. La Tribuna, 10.01.2020. p. 12.

53. La Ley Orgánica del Poder Legislativo (Decreto No. 363-2013) fue reformada por adición del artículo 10-A, el cual define la función legislativa para efectos legales y luego declara que ésta “... no acarrea responsabilidad personal penal, civil y administrativa a los diputados y diputadas que participen en dicho proceso parlamentario...”.

54. Corte ratifica el sobreseimiento al diputado Tomás Zambrano. El Heraldó (versión digital), 25.09.2018; Diputados no quieren aprobar decretos por temor a ser denunciados: Tomás Zambrano. Proceso Digital, 28.09.2019; Publicada en La Gaceta “coraza” de los diputados. La Tribuna, 24.10.2019, p. 52.

Juntos, el Decreto 116-2019 (Ley de rendición de cuentas para programas sociales) y la reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo (impunidad en la función legislativa) han sido diseñados tanto para afectar la continuidad de los casos Arca Abierta y Pacto de Impunidad, como para detener Red de Diputados, Pandora y 70 investigaciones en curso, según afirmó el fiscal jefe de UFECIC⁵⁵. Particularmente con el Decreto 116-2019, el Legislativo hondureño no sólo reincide en su voluntad por proteger a la clase política amenazada por las acusaciones del Ministerio Público, sino que también restablece el “Fondo Departamental”. Este mecanismo convierte a los diputados en gestores de proyectos y fondos públicos y se encuentra a la base de al menos dos de los casos presentados por UFECIC; y aparentemente, de una gran cantidad de líneas de investigación pendientes.

Pero quizá sean los dos primeros casos presentados por UFECIC/MACCIH los que mejor resumen las diferencias entre los dos sistemas de enjuiciamiento. Es por ello que para efectos demostrativos se presenta en la tabla 2 una comparación básica entre la Red de Diputados y la Caja Chica de la Dama. A partir de ella, pueden apreciarse las diferencias entre el tratamiento que recibía una causa contra una red integrada por actores sin poder político actual, y otra, de una red que podría involucrar a gran parte de la clase política vigente en el país. Las diferencias se aprecian en los intentos por apoyar legislativamente a los imputados (uno fallido y un bloqueo exitoso hasta el momento), en las medidas cautelares decretadas, en la situación procesal y en los tiempos transcurridos en cada uno de los procesos. Además del factor obvio que implica la detentación actual de poder, la clave institucional está en los órganos y mecanismos de justicia, revelando en el fondo una cuestión de mayor o menor independencia relativa que remite a las formas de nombramiento de los jueces en cada sistema y al acompañamiento de una misión internacional que tuvo uno de ellos.

Como se verá más adelante, el juicio de la Caja Chica de la Dama fue anulado posteriormente en casación por la Corte Suprema de Justicia; pero mientras se mantuvo en el nuevo subsistema penal anticorrupción, las diferencias con la vieja institucionalidad fueron notorias.

55. Fiscal de la UFECIC: “blindaje en el Congreso paraliza 70 investigaciones”. La Tribuna, 25.10.2019, p.14.

Tabla 2. Comparación básica entre los casos Red de Diputados y Caja Chica de la Dama

CASO CAJA CHICA DE LA DAMA	CASO RED DE DIPUTADOS
Imputados: Antigua primera dama de la Nación, su cuñado y su exsecretario.	Imputados: 5 diputados opositores (2014-2018), pero potencialmente cientos de diputados de las tres últimas legislaturas. Además, 3 personeros de la ANPIBCH (la ONG a través de la cual se canalizaron presuntamente los recursos).
Delitos: Inicialmente lavado de activos, malversación de caudales públicos y asociación ilícita. La Corte de Apelaciones del circuito anticorrupción los modificó a apropiación indebida y fraude.	Delitos: Malversación de caudales públicos.
Sistema / órgano de enjuiciamiento: Procedimiento ordinario / Jurisdicción anticorrupción.	Sistema / órgano de enjuiciamiento: Procedimiento especial para altos funcionarios / Magistrados de la CSJ.
Prisión preventiva como medida cautelar: Sí	Prisión preventiva como medida cautelar: No
Evolución procesal: Sentencia condenatoria para la principal imputada, por 8 delitos de fraude y por apropiación indebida como delito continuado; también para su exsecretario. Proceso para aseguramiento de bienes. Juicio anulado en casación por la CSJ el 13.03.2020.	Evolución procesal: Diligencias archivadas el 23.01.2018, mientras el TSC realizaba investigación. Declaración de inconstitucionalidad del Decreto 141-2017 permitió apelación, que fue resuelta favorablemente al MP el 01.09.2020
Apoyos extrajudiciales a los imputados: Se aprobaron reformas a la Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito y a la Ley Especial contra el Lavado de Activos, que fueron vetadas por el Ejecutivo el 02.04.2018.	Apoyos extrajudiciales a los imputados: El 18.01.2018 se modificó por adición la Ley Orgánica del Presupuesto, mediante Decreto 141-2017, contenido del presupuesto general para el año 2018, impidiendo el ejercicio de la acción penal contra servidores que hubiesen ejecutado fondos públicos mientras no finalizara la auditoría del TSC (3 años). La reforma se produce, precisamente, entre el comienzo de la audiencia inicial (11.01.2018) y su resolución, convenientemente pospuesta hasta el 24.01.2018. Esta modificación motivó la presentación, por parte del MP, de una acción de inconstitucionalidad que se falló favorablemente al MP. Pero, el 15.10.2019 se aprobó la Ley de Rendición de Cuentas para Programas Sociales (Decreto 116-2019), la cual puede usarse para bloquear el proceso nuevamente.
Tiempo transcurrido: Del 27.02.2018 (presentación del requerimiento) al 04.09.2019 (individualización de la pena) transcurrió aproximadamente un año y medio.	Tiempo transcurrido: Del 11.12.2017 (presentación del requerimiento) a 09.2020 han transcurrido dos años nueve meses, sin que haya siquiera auto de formal procesamiento.
Tiempo transcurrido: Del 27.02.2018 (presentación del requerimiento) al 04.09.2019 (individualización de la pena) transcurrió aproximadamente un año y medio.	Tiempo transcurrido: Del 11.12.2017 (presentación del requerimiento) a 09.2020 han transcurrido dos años nueve meses, sin que haya siquiera auto de formal procesamiento.

Elaboración propia con base en comunicados e informes de la MACCIH, información de prensa y entrevistas.

Con relación al bloqueo legislativo, merece particular referencia el nuevo Código Penal. Esta norma vendría a impactar de forma general en los casos que ha judicializado, y está por judicializar, UFECIC (ahora UFERCO), como lo señaló la MACCIH en su análisis sobre este documento⁵⁶. Ahí, establecía su preocupación, tanto por temas de la parte general, como por la configuración de delitos en la parte especial, entre ellos: la eliminación de la figura del cooperador necesario y la rebaja de penas en varios delitos contra la Administración Pública.

En cuanto al cooperador necesario, se trata de una figura con arraigo en la tradición jurídica iberoamericana, presente en varios países de la región. Consiste en una forma de participación mediante la cual se aporta un elemento esencial para la perpetración del ilícito, sin tener dominio del hecho penal (en contraste con el coautor) y por un acto previo a la comisión del delito (a diferencia del tipo penal de encubrimiento). Tiene relevancia en los delitos de corrupción, puesto que estos usualmente dependen de diversos actos previos.

En lo que concierne a la rebaja de penas, la Misión manifestó su preocupación con relación a figuras como tráfico de influencias, cohecho, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito, fraude y malversación de caudales públicos. Esta disminución podría facilitar la adopción de medidas como la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la declaración de la prescripción de la acción o la aplicación de figuras como la conciliación, el criterio de oportunidad o la suspensión condicional de la persecución. Esto se debe a que el cálculo o los criterios para la aplicación de estos beneficios se realiza con base en la duración de la pena asignada al tipo penal por el que se imputa o se ha condenado a una persona. Se advertía que, bajo estas circunstancias, en algunos casos no podrían perseguirse actos cometidos antes de 2010⁵⁷.

En lo que concierne a la rebaja de penas, la Misión manifestó su preocupación con relación a figuras como tráfico de influencias, cohecho, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito, fraude y malversación de caudales públicos. Esta disminución podría facilitar la adopción de medidas como la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la declaración de la prescripción de la acción o la aplicación de figuras como la conciliación, el criterio de oportunidad o la suspensión condicional de la persecución. Esto se debe a que el cálculo o los criterios para la aplicación de estos beneficios se realiza con base en la duración de la pena asignada al tipo penal por el que se imputa o se ha condenado a una persona. Se advertía que, bajo estas circunstancias, en algunos casos no podrían perseguirse actos cometidos antes de 2010.

Por ilustración, aquí se ha prestado atención únicamente a dos problemas, pero la MACCIH señaló muchos otros en el nuevo Código; entre ellos, los cambios en la tipificación del lavado de activos, con relación a la ley especial que lo definía o la exención de responsabilidad penal para fraudes, de reintegrarse la suma defraudada.

Estas acciones serían parte de un esquema más amplio, el cual incluye el control de los órganos contralores, que se viene produciendo desde 2007, y, la concentración de las decisiones financieras y presupuestarias en la Presidencia de la República, al cual Salomón y Mejía califican como “blindaje de la corrupción”. Este fenómeno se caracterizaría, además, por contar con una estrategia defensiva que incluye: la actuación cohesionada y la respuesta en bloque a las amenazas, independientemente de diferencias partidarias; el uso de un discurso nacionalista para rechazar la “injerencia” extranjera en temas de justicia⁵⁹; la instrumentalización de los derechos fundamentales para denunciar presuntos atropellos del Ministerio Público o la jurisdicción nacional anticorrupción; una campaña sostenida de defensa de sus puntos de vista e intereses en los medios de comunicación; y, la contratación de un núcleo de abogados penalistas con mucha experiencia en el sistema judicial hondureño.

56. OEA / MACCIH. Análisis jurídico del nuevo Código Penal (Decreto 130-2017). Agosto 2019.

57. Ibidem. pp. 11 – 13; 18 – 35; y, 39 – 40.

58. MEZA, V. El blindaje de la corrupción en Honduras: contexto, dimensiones, formas y mecanismos / V. Meza, L. Salomón y T. Mejía. Tegucigalpa: CEDOH, 2018. pp. 18; 26 – 31.

59. Un ejemplo muy ilustrativo en este sentido lo ha proporcionado el exgerente de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, imputado en el caso Fraude sobre el Gualcarque, quien lamentó que “se tenga que importar juristas internacionales para venir a invadir la soberanía judicial del país y acusar de manera irresponsable ...”. Roberto Martínez: sólo “sardinitas” pescan. La Tribuna (versión digital), 14.03.2019.

La actuación en bloque de la clase política probablemente se debió a que seis de los diez partidos legalmente inscritos en el país tenían al menos un militante como imputado en los casos presentados por UFECIC-MACCIH. Más aún, en las causas de privación del dominio, particularmente en el proceso derivado de Pandora, la propia sede de los dos partidos tradicionales, Nacional y Liberal, ha estado comprometida. De los cuatro partidos restantes, el jefe de bancada de Alianza Patriótica y vicepresidente del Congreso tuvo un rol promotor en el intento por reformar la ley de Privación del Dominio, lo cual hubiese beneficiado, entre otros, a la imputada principal del caso Caja Chica de la Dama⁶⁰.

Además de mantener dos sistemas de enjuiciamiento, uno de ellos mucho más vulnerable a las influencias políticas, las presuntas redes activas también se benefician del hecho que el mecanismo más independiente carece de instrumentos idóneos para llevar a cabo su labor. Es por ello que en la siguiente sección se examinarán algunas de las reformas legales pendientes que, de aprobarse en el mediano futuro, facilitarían el curso de las investigaciones sobre corrupción; si es que para ese entonces las nuevas unidades creadas bajo los auspicios de la MACCIH no ha sido absorbidas por la vieja institucionalidad.

V. Panorama actual y agenda para el futuro de la lucha anticorrupción en Honduras

En este apartado se harán algunas reflexiones sobre el poco alentador panorama actual de reversión de los avances logrados en la lucha anticorrupción y se planteará la necesidad de mantener una agenda lista, particularmente desde sociedad civil, en caso de producirse un cambio político que pudiera abrir los espacios para salvar la institucionalidad creada bajo los auspicios de la MACCIH y retomar la iniciativa, ahora en manos de los sectores que defienden la impunidad.

A. Panorama actual

Sin la presencia de la MACCIH, que actuaba como aislante de las presiones políticas tradicionales en el sistema de justicia hondureño, tanto la Unidad Fiscal Especializada contra Redes de Corrupción (UFERCO), continuadora de UFECIC, como el circuito judicial anticorrupción, quedan en una situación de gran vulnerabilidad y bajo la posibilidad de ser absorbidas por la vieja institucionalidad. En este contexto, debe aclararse que el apelativo de “viejo” y “nuevo” si bien hace referencia a las fechas de creación de las unidades, denota, más bien, las condiciones de independencia en las que han podido operar estos órganos, gracias al proceso de selección de sus miembros y a la presencia de la comunidad internacional expresada en la MACCIH.

Entre los operadores jurídicos del sector priva la preocupación, por un lado, de que la lucha anticorrupción ha perdido motivación, protagonismo y recursos en el Ministerio Público⁶¹; y por otro lado, que el circuito judicial anticorrupción, ante una posible reducción de la demanda de sus servicios por parte de la Fiscalía, pudiese ser fusionado con otras áreas de la jurisdicción con competencia territorial nacional⁶². Entre ellos está claro también que la absorción por parte de la vieja institucionalidad se producirá probablemente, de manera paulatina, con el relajamiento de los criterios para la incorporación de nuevo personal o para la cobertura de vacantes que se vayan produciendo.

Recientemente, se han visto dos muestras claras de que la vieja institucionalidad se siente ahora menos vigilada. Primero, la sentencia de casación pronunciada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia el 13 de marzo de 2020, donde se ordena repetir el juicio del caso Caja Chica de la Dama, por motivos de quebrantamiento de forma invocados por la defensa⁶³; lo que dio lugar a la posterior liberación de la señora Bonilla de Lobo. Segundo, el sobreseimiento definitivo a 22 implicados en el caso Pandora, decretado por la Corte de Apelaciones “natural” el 4 de agosto de 2020⁶⁴.

60. MEZA, V. Op. cit. p. 79. Denis Bobadilla: “la Ley de Privación de Dominio humilla a la familia”. El País (versión digital), 10.03.2018.

61. “Vamos cuesta arriba en lucha contra la corrupción”: Luis Javier Santos, jefe de UFERCO. La Tribuna, 28.01.2020. p. 13.

62. De hecho, ya durante 2018 y 2019, aún con la demanda creciente de casos de UFECIC, la jurisdicción anticorrupción era el circuito judicial (corte de apelaciones, juzgado de sentencia y juzgado de letras) que menos ingresos (solicitudes de actuaciones) recibía en el Poder Judicial, a excepción de los juzgados de privación del dominio. Véase: Poder Judicial de Honduras. Boletín Informativo 2018. pp. 3 y 4; y, Boletín Informativo 2019. pp. 3 y 4

63. Sala Penal ordena repetir el juicio de la ex primera dama: por quebrantamiento de forma. La Tribuna, 14.03.2020. p. 10.

64. CSJ confirma sobreseimiento definitivo a 22 implicados en caso “Pandora”. Tiempo Digital, 04.08.2020; UFERCO denuncia a los magistrados que dejaron libres a los del caso Pandora. La Tribuna (versión digital) 18.08.2020; MP presentará acción de amparo contra sobreseimiento definitivo emitido por la CSJ a favor de 22 imputados en el caso Pandora. Comunicado, martes 04.08.2020. En: <https://www.mp.hn/index.php/author-login/159-agosto2020/6086-mp-presentara-accion-de-amparo-contra-sobreseimiento-definitivo-emitido-por-la-csj-a-favor-de-22-imputados-en-el-caso-pandora>

Al debilitamiento institucional que supuso la salida de la MACCIH, se agrega la aprobación de normativa de emergencia que autoriza la contratación directa en el contexto de la pandemia de COVID-19⁶⁵, así como la continuidad y el perfeccionamiento del blindaje legislativo para garantizar la impunidad. Sobre esto último deben destacarse los siguientes nuevos desarrollos:

- la entrada en vigor del nuevo Código Penal⁶⁶, el cual rebaja las penas en delitos tales como tráfico de influencias, cohecho, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito, fraude y malversación de caudales públicos. Además, cambia la tipificación del lavado de activos, con relación a la ley especial que actualmente lo define, y exime de responsabilidad penal en ciertos fraudes, si se reintegra la suma defraudada⁶⁷;

- la reforma a la Ley Orgánica del TSC⁶⁸, según la cual, en adelante, el Ministerio Público deberá obtener autorización judicial previa para tener acceso a los registros del TSC (art. 77) y amplía de 15 a 90 días los plazos (que en tiempos reales ya eran mucho mayores) para que el pleno del TSC emita resoluciones definitivas en procedimientos de fiscalización (art. 86); y,- la reciente reforma al artículo 184 del Código Procesal Penal⁶⁹, aprobada el 24 de abril en sesión virtual, que bajo el argumento de librar a reos vulnerables del contagio de la COVID-19 y descongestionar los centros penales durante la emergencia sanitaria, ha eliminado el listado de delitos que no admitían medidas alternativas a la prisión preventiva, restaurando con ello las facultades decisorias de los jueces sobre este asunto. Por este dispositivo podrían salir incluso personas condenadas por lavado de activos, si tuviesen pendientes recursos de casación, ya que se encontrarían, técnicamente hablando, en prisión preventiva (art. 181 Código Procesal Penal).

B. Una agenda para el mediano plazo

A pesar del panorama desolador que se presenta, la sociedad civil debe insistir en la necesidad de que las instituciones que persiguen la corrupción cuenten con los instrumentos adecuados para realizar su trabajo. Remover obstáculos normativos y facilitar las investigaciones es indispensable porque los delitos de corrupción suelen cometerse en ambientes cerrados. Sin embargo, en Honduras, no se termina de otorgar a la nueva institucionalidad las herramientas necesarias para agilizar los procesos que lleva a cabo; en buena medida, debido a que muchos actores con poder de decisión sobre estos cambios temen que los mismos puedan terminar siendo usados en su contra.

En este sentido, habría que establecer toda una política legislativa sobre la materia que incluyera, entre otras medidas, modificaciones a la legislación sobre clasificación de documentos públicos, incremento de las penas por delitos de corrupción en el nuevo Código Penal (o incluso la derogación total de esta norma) y reforzar los programas de protección de testigos y denunciantes. Entre los puntos más urgentes de esta agenda tendrían que estar: la aprobación de la Ley de Colaboración Eficaz, la reforma del sistema de enjuiciamiento para los altos funcionarios, la modificación de las normas sobre intervención de las comunicaciones y el cambio del marco legal para la detección e investigación del enriquecimiento ilícito.

65. La Ley Especial de Aceleración Económica y Protección Social frente a los Efectos del Coronavirus COVID-19, fue aprobada por el Congreso Nacional mediante Decreto No. 31-2020 el 13 de marzo de 2020, publicado en el diario oficial La Gaceta en la misma fecha. Por su parte, la Ley de Auxilio al Sector Productivo y a los Trabajadores ante los Efectos de la Pandemia Provocada por el COVID-19 fue aprobada por el Congreso Nacional mediante Decreto No. 33-2020 el 2 de abril de 2020, publicado en el diario oficial La Gaceta el 3 del mismo mes y año.

66. El nuevo Código Penal fue aprobado por el Congreso Nacional mediante Decreto No. 130-2017 el 18 de enero de 2018, publicado en el diario oficial La Gaceta el 10 de mayo de 2019. Sufrió reformas durante la vacatio legis, la cual fue prorrogada en dos oportunidades.

67. OEA / Macchi. Análisis jurídico del nuevo Código Penal (Decreto 130-2017). Agosto 2019.

68. La reforma a la Ley Orgánica del TSC fue aprobada por el Congreso Nacional mediante Decreto No. 145-2019 el 4 de diciembre de 2019, publicado en el diario oficial La Gaceta el 5 de marzo de 2020.

69. Reforman polémico artículo 184 del Código Procesal Penal. La Tribuna (versión digital), 25.04.2020.

Con relación a la colaboración eficaz, el primer anteproyecto de ley sobre la materia fue remitido por la MACCIH a las autoridades hondureñas desde el 27 de diciembre de 2016. Con la propuesta se buscaba fortalecer la investigación y preparación de casos contra redes de corrupción y otras organizaciones delictivas. La esencia de la figura consiste en permitir que personas del propio entorno criminal puedan brindar información de manera segura sobre el funcionamiento de la red y la responsabilidad de los integrantes de mayor jerarquía, obteniendo con ello rebajas a sus penas y otro tipo de beneficios.

La reforma al sistema de enjuiciamiento de altos funcionarios, para permitir que los casos de corrupción contra ellos sean conocidos por la jurisdicción especial en la materia, se presenta complicada, tanto política como jurídicamente. Primero, porque los diputados que la aprobarían estarían entre los funcionarios que renunciarían a los privilegios del actual sistema, descrito ya en el apartado IV.A. de este trabajo; y segundo, porque requeriría modificaciones a la Constitución de la República, al Código Procesal Penal y probablemente a la Ley Especial de Órganos Jurisdiccionales con Competencia Territorial Nacional en Materia Penal. No obstante, hay que plantearla e intentarla.

Con respecto a la Ley Especial sobre la Intervención de las Comunicaciones Privadas (Decreto 243-2011), el problema fundamental reside en el hecho que el órgano técnico y ejecutivo con la facultad de interceptar las comunicaciones, la Unidad de Intervención de las Comunicaciones, depende de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia; y ésta, a su vez, del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS). Si bien existe nominalmente un control jurisdiccional, el caso es que, por la afiliación institucional del personal que realiza estas labores, por la estructura en que se encuentran inmersas (el CNDS) y aún por su ubicación física (instalaciones militares, de inteligencia o de los proveedores privados), este mecanismo depende del Poder Ejecutivo. Para realizar una comparación, la investigación del conocido caso de “La Línea” en Guatemala, que terminó imputando al presidente y la vicepresidenta de la República, fue posible, en gran medida, además de la participación de colaboradores eficaces, porque las interceptaciones en dicho país se realizan en terminales de consulta bajo el control del Ministerio Público⁷⁰.

Finalmente, está el tema del enriquecimiento ilícito. Una de las ventajas de esta figura se encuentra en que establece una presunción legal frente a la desproporción injustificada entre los ingresos legítimos de un funcionario y su capital; permitiendo con ello al Ministerio Público una vía de persecución penal menos compleja que con otros delitos de corrupción y conexos. Los problemas de su regulación actual se presentan en tres ámbitos del ordenamiento hondureño: (i) en la configuración normativa de su tipo (pues la comparación ha de realizarse entre la fecha de ingreso y la de cese de funciones); (ii) en la designación del órgano encargado de determinarlo (el Tribunal Superior de Cuentas); y, (iii) en los procedimientos para perseguirlo y sancionarlo, pues prevalece una interpretación entre los operadores jurídicos, no necesariamente correcta, de que la acción penal sólo procede una vez firme la investigación administrativa previa⁷¹.

Está claro entonces que debe completarse el modelo a través de reformas legislativas, pero eso pasa por presionar para la formación de una voluntad política, lo cual sólo podrá producirse en el mediano plazo con un gobierno decidido a respaldar las políticas anticorrupción, con la presencia de otra misión internacional, o, con una combinación de ambos. La gran dificultad actual para cumplir este objetivo radica en que el órgano con las competencias para realizarlo está integrado por una importante cantidad de miembros señalados en cuatro casos iniciados por la MACCIH: Red de Diputados, Pacto de Impunidad, Caja de Pandora y Arca Abierta. Además de que potencialmente un número aún mayor de diputados de los últimos tres períodos podrían encontrarse entre las 70 líneas de investigación que se ha buscado bloquear, de acuerdo con el jefe de UFECIC/UFERCO. De ahí que sea muy improbable conseguir la cooperación del Poder Legislativo, al menos en su actual conformación. No debe olvidarse que el pleno del Congreso Nacional aprobó el informe de la comisión evaluadora de la MACCIH, nombrada en su seno, cuyos resultados y recomendaciones incluían la no-renovación del Convenio, con lo cual dejaron clara su posición de ser uno de los sectores más fuertes en favor de la impunidad⁷².

70. GUATEMALA. Ley contra la delincuencia organizada (Decreto No. 21-2006). Arts. 48 – 71.

71. Tres fuentes coinciden en señalar estos problemas: (i) RAMÍREZ IRIAS, L. Informe veeduría ciudadana al Tribunal Superior de Cuentas (TSC): período 2009 – 2016. Tegucigalpa: Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), 2017. Esp. pp. 75 - 85; (ii) FIBLA, G. Propuestas para el sistema de justicia penal hondureño en el tratamiento y gestión de causas de alto impacto social y corrupción: informe final / G. Fibla y M. J. Valenzuela. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) / Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (OEA / MACCIH), 2019. Esp. pp. 47 – 59; y, (iii) OEA / MACCIH. Análisis jurídico del nuevo Código Penal (Decreto 130 – 2017). Agosto 2019. Esp. pp. 28 – 30.

72. El texto completo del informe puede encontrarse en: Comisión evaluadora del CN pide al Ejecutivo no renovar convenio de la MACCIH. La Tribuna, 11.12.2019. pp. 60 – 63.

Conclusiones y recomendaciones

Se presentan algunas reflexiones finales, agrupadas por temas, algunas de las cuales están acompañadas por recomendaciones.

1. Posibilidades de supervivencia del subsistema penal especializado en el mediano plazo. Una de las preguntas que guiaron las reflexiones de este informe es si resultaba posible perseguir y sancionar presuntas redes de corrupción que se mantienen activas y cuyos integrantes retienen todavía grandes cuotas de poder. En este sentido, resulta difícil contestar si examinamos solamente el exitoso modelo peruano de combate a la corrupción. Sin restar méritos al esfuerzo de la sociedad y la institucionalidad del país andino, y a la lucha que hoy día siguen librando, destaca en el período que aquí comentamos el hecho que su principal accionar anticorrupción discurrió una vez que el fujimorismo se había derrumbado políticamente; es decir, a partir del Gobierno de Valentín Paniagua. Sin embargo, la experiencia guatemalteca, particularmente la del expediente denominado “La Línea”, investigado por la CICIG y el Ministerio Público, nos da una respuesta positiva a la pregunta formulada.

La clave estaría en identificar cuáles fueron las características del modelo en el país vecino que permitieron dicho éxito. Una hipótesis preliminar apuntaría hacia tres elementos: la independencia de los fiscales y jueces que intervinieron en el caso; el respaldo de una misión internacional; y, la existencia de instrumentos idóneos para la investigación.

La llegada de otra misión internacional, como factor de compensación y balance, podría resultar uno de los pilares más importantes para garantizar la independencia de los nuevos órganos del subsistema penal especial en la materia y la consolidación del modelo hondureño de combate a la corrupción por medio de las reformas legales e institucionales pendientes. Incluso, podría pensarse en la ampliación del mandato de la misión, en comparación al que tuvo la MACCIH, agregándole competencias en casos de narcotráfico y/o su participación en la selección de magistrados de la Corte Suprema y el Fiscal General, a través del establecimiento de protocolos en conformidad con los estándares internacionales, incluyendo la supervisión de su implementación por los actores nacionales.

Esta salida es necesaria porque existe en el país un elevado déficit de voluntad política para perseguir y sancionar la corrupción, debido a la presencia de presuntas redes activas cuyos miembros detentan poder actualmente; del cual posiblemente retendrían una cuota aun con un cambio de signo como resultado de las elecciones de 2021. Incluso con la presencia de una misión internacional a partir de 2022, el panorama se avizora complejo, tanto en el frente judicial como en el de reformas legislativas.

2. Adaptabilidad del modelo a otras sociedades. El modelo es, en principio, replicable, mejor dicho adaptable, a otros países, siempre que, además de tener en cuenta la historia, las necesidades y el marco legal específico del Estado receptor, estén presentes cuatro factores de gran importancia.

Los dos primeros son de tipo sociopolítico y tienen que ver con cuán deseada y aceptada es una misión de este tipo en el país anfitrión. Primero, las probabilidades de éxito serán mayores si existe voluntad política, no necesariamente unánime, de apoyar el trabajo del mecanismo que se instale. Segundo, y éste es por cierto el más importante, que se manifieste claramente el apoyo popular y de opinión pública hacia la llegada y el trabajo posterior de una misión.

Los últimos dos son variables institucionales. Primero, la claridad de la misión en cuanto a sus temas de trabajo y a las atribuciones que tendrá. Esto debe quedar establecido en el acuerdo entre el órgano internacional y el país receptor. Segundo, la independencia del Ministerio Público y el Poder Judicial, o al menos la probabilidad de instalar un subsistema libre de la influencia de las redes de corrupción.

La clave estaría en identificar cuáles fueron las características del modelo en el país vecino que permitieron dicho éxito. Una hipótesis preliminar apuntaría hacia tres elementos: la independencia de los fiscales y jueces que intervinieron en el caso; el respaldo de una misión internacional; y, la existencia de instrumentos idóneos para la investigación.

3. Estrategias de la sociedad civil. Además de la denuncia, que siempre es importante, los esfuerzos actuales de la sociedad civil deberían concentrarse en la preservación de UFERCO y el circuito judicial anticorrupción. Sin embargo, para el mediano plazo debe impulsarse una agenda de reformas legislativas que incluya, al menos: la aprobación de la Ley de Colaboración Eficaz; la reforma del sistema de enjuiciamiento de altos funcionarios; la modificación de la legislación de intervención de las comunicaciones; la emisión de legislación sobre cooperación judicial internacional; la revisión del marco normativo del enriquecimiento ilícito y el rol del Tribunal Superior de Cuentas en éste y otros delitos relacionados con la administración de fondos públicos; la derogación 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, particularmente su artículo 16; y, la derogación del nuevo Código Penal o su reforma profunda, en función de lo solicitado por la MACCIH, OACNUDH y organizaciones de la sociedad civil que se han pronunciado al respecto.

En un segundo momento, debe procurarse el fortalecimiento del Programa de Protección de Testigos del Ministerio Público, los de funcionarios judiciales y fiscales, y, el de protección de defensores y comunicadores sociales; incluyendo convenios con terceros países para el traslado de personas que corren grave peligro. Lo ideal sería no sólo apuntalar los mecanismos existentes, sino también llegar a cubrir a los denunciantes que no están amparados todavía por ninguno de ellos, dado que se requieren ciertos requisitos de ingreso, los cuales no siempre cumplen las personas amenazadas.

Por otro lado, la experiencia de los casos Pandora y Narcopolítica, así como las revelaciones en el juicio por narcotráfico seguido al señor Juan Antonio Hernández, demuestran la necesidad de mantener la vigilancia sobre el financiamiento político. Se trata de un tema crucial, porque, como lo indica una reciente investigación, la corrupción financia el sistema político, tanto por los recursos públicos que son drenados a las campañas electorales, como por el retorno que obtienen los “inversionistas” (algunos provenientes del crimen organizado) en la forma de contratos y concesiones del Estado⁷³.

Finalmente, deben retomarse los temas de prevención, particularmente el seguimiento al mecanismo establecido por la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) y los trabajos para la promoción de un sistema de probidad empresarial, a través del compliance anticorrupción, asunto sobre el cual los gremios empresariales han mostrado interés.



LAWYERS WITHOUT BORDERS
AVOCATS SANS FRONTIERES
ABOGADOS SIN FRONTERAS
Canada