



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DEL
ESTADO DE DERECHO EN HONDURAS**

**DIAGNÓSTICO SOBRE LA FISCALÍA ESPECIAL CONTRA LA
CORRUPCIÓN (FECC),
PERTENECIENTE AL MINISTERIO PÚBLICO
DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS**

Septiembre, 2005

**Esta publicación fue elaborada para revisión de USAID. Fue preparada por el
consultor José María Tijerino y presentada por el Centro para la Administración de
Justicia de la Universidad Internacional de la Florida**

**Proyecto de Fortalecimiento del Estado de Derecho en
Honduras**

Lomas de Mayab, Calle Xichel, casa No.3154
Tegucigalpa, Honduras

Tel: +(504) 239-0139
+(504) 239-0140
Fax: +(504) 232- 6332
Web: <http://caj.fiu.edu>

El Proyecto de Fortalecimiento del Estado de Derecho en
Honduras es financiado por USAID y administrado por el
*Centro para la Administración de Justicia de la
Universidad Internacional de la Florida*

Presentación

Los dos diagnósticos que presentamos al Ministerio Público de Honduras describen una serie de dificultades que no son imputables en sí a la dirección de fiscales, las fiscalías especiales o a los fiscales en particular. Es necesario considerar que la mayoría de fiscales de Honduras, constituyen un grupo de reconocido prestigio y calidad profesional, en el que la sociedad hondureña y la cooperación internacional confían, que ha sido capacitado y preparado en un proceso de más de diez años.

Los mayores problemas de la institución son imputables a la falta, luego de finalizado el primer período de funcionamiento, de una determinación clara del Estado de Honduras para enfrentar el delito de acuerdo a las exigencias y demandas de una sociedad democrática. A los pocos recursos asignados para el buen funcionamiento del Ministerio Público, se suma la falta de condiciones para definir una política criminal y poner en marcha programas para hacerla realidad. Falta una conducción coherente con los fines de la misma institución.

La ausencia de definiciones, formas de organización, de orientaciones y reglamentos para priorizar líneas de acción, recursos y determinar competencias dificulta las mismas posibilidades de la institución.

Cuenta también otra serie de circunstancias que se derivan de la implementación del nuevo sistema de justicia penal, entre ellas la exigencia de un paralelo desarrollo de las instituciones que participan en el sector. En ese orden, las limitaciones de la Policía Nacional para efectuar con eficiencia y oportunidad las investigaciones que den sustento a la acusación, la práctica de formas y rituales que entorpecen la buena marcha de los procesos judiciales y la deficiente conducción de las audiencias, forman parte de los obstáculos para el ejercicio exitoso de la acción penal.

Los Fiscales del Ministerio Público de Honduras han realizado una labor destacada en la lucha contra el delito, los resultados del diagnóstico no revelan, por regla, deficiencias atribuibles a su esfuerzo, si no más bien destacan las limitaciones con que prestan su importante función social de defensa contra el delito, así como la urgencia del apoyo por parte de las actuales autoridades para impulsar el esfuerzo que hacen los fiscales de Honduras, para dotarlos de los medios, de los apoyos, que den mejor concreción al connotado trabajo que realizan con tan pocas condiciones.

Las nuevas autoridades de la institución, al permitir realizar este diagnóstico, conjuntamente con las actividades que están realizando, demuestran y ratifican una actitud valiosa, seria y esperanzadora para que las direcciones de fiscalía y los fiscales, que integran una de las instituciones de mayor reconocimiento nacional, puedan contar con lo necesario para cosechar los frutos de su noble entrega e importante misión.

Atentamente,

César R. Crisóstomo Barrientos Pellecer

Director Residente del Proyecto de Fortalecimiento del Estado de Derecho en Honduras

Índice

Informe ejecutivo	5
1.- Introducción.....	8
2.- Actividades de esta consultoría y fuentes de información	8
3.- El problema.....	10
4.- Disfunciones encontradas	11
4.1.- Ausencia de una clara y decidida política de persecución de los actos de corrupción	11
4.1.1.- Confusión sobre el concepto de corrupción, que genera vaguedad en la determinación de los objetivos y metas de una fiscalía anticorrupción.....	11
4.1.2.- Ausencia de estrategias institucionales.....	13
4.1.2.1.-En la visión y misión.....	13
4.1.2.2.- Necesidad de trabajo en equipo y retroalimentación	14
4.1.2.3.- Escasa comunicación	14
4.1.2.4.- Supervisión defectuosa.....	15
4.1.2.5.-Nula coordinación con otros entes.....	15
4.1.2.6.- Carencia de programas de capacitación	16
4.1.2.7.- Ausencia de estrategia de comunicación.....	17
4.1.2.8.-Inadecuadas oficinas, mobiliario desvencijado y obsoleto e insuficiente equipo.....	18
4.1.2.9.- Desánimo y frustración	18
4.2.- Inadecuada organización.....	19
4.2.1.- <i>Feudalización</i> del Ministerio Público.....	19
4.2.2.- Difusa, confusa y profusa jerarquía	21
4.2.3.- Consultores de dudosa necesidad	21
4.2.4.- Carencia de reglamento y desconocimiento del acuerdo de creación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción	22
4.2.5.- Deficiente auxilio en investigaciones contables.....	22
4.2.6.-Inapropiadas condiciones de resguardo de expedientes y pruebas.....	23
4.2.7.- Inexistencia de la carrera fiscal	23
5.- Proposición de medidas correctivas	24
5.1.- En cuanto a la ausencia de una clara y decidida política de persecución de los actos de corrupción.....	24
5.1.1- Delimitación adecuada de la competencia del órgano.....	24
5.1.2.- Determinación del objetivo y las metas	24
5.1.3.- Establecer estrategias institucionales para la consecución de las metas y el logro del objetivo, en los siguientes extremos	25
5.1.3.1.- Reforzar los vínculos entre la unidad de Tegucigalpa y la unidad regional con sede en San Pedro Sula.....	25
5.1.3.2- Trabajo de equipo	25
5.1.3.3.- Coordinación con otros entes	25
5.1.3.4.- Programas de capacitación	26
5.1.3.5.- Estrategia de comunicación.....	26
5.1.3.6.-Oficinas, mobiliario equipo	26
5.2.- En cuanto a la organización	27

5.2.1- Modificar el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Fiscalía Especial del Crimen Organizado	27
5.2.2.- Estructura jerárquica	27
5.2.3.- Consultores.....	27
5.2.4.-Reglamento	27
5.2.5.- Auxilio en investigaciones contables.....	27
5.2.6.- Resguardo de expedientes y pruebas	27
5.2.7.- Carrera fiscal	27
6.-Anexo	28

Informe ejecutivo:

El problema:

Un análisis de los informes anuales del Ministerio Público de los últimos cinco años (2000-2004) revela un reducido número de sentencias condenatorias obtenidas por la Fiscalía Especial contra la Corrupción.

Disfunciones encontradas:

Atribuibles a la **ausencia de una clara y decidida política de persecución de los actos de corrupción:**

Un concepto vago y nada técnico de *corrupción* hace que la fiscalía en estudio se desgaste estérilmente conociendo hechos que no corresponden a su naturaleza de ente especializado. Por otra parte, la inexistencia de planes de acción, análisis colectivos de casos, retroalimentación y adecuados programas de capacitación, aunada a la falta de coordinación entre los dos componentes de la Fiscalía Especial contra la Corrupción (Tegucigalpa y San Pedro Sula), a una deficiente supervisión, a la escasa o nula comunicación y coordinación con otros entes de control o represión y a las inadecuadas oficinas, mobiliario desvencijado y obsoleto e insuficiente equipamiento denotan la ausencia de estrategias institucionales. Es evidente que no hay una estrategia de comunicación que impida la fuga de información y restaure la imagen institucional. Hay desaliento y frustración en un sector significativo de fiscales.

Atribuibles a una **inadecuada organización:**

1) La principal de ellas es el fenómeno de la *feudalización*, que es más acentuado en el caso de la Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado. En virtud de ese fenómeno esta fiscalía tiene potestades incompatibles con el principio de jerarquía del Ministerio Público y el respeto al ámbito de competencia de cualquier otra fiscalía. La más afectada de las que con propiedad pueden ser llamadas *fiscalías vasallas* resulta ser la Fiscalía Especial contra la Corrupción, porque el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado establece, con la concordancia de los arts. 4 y 7, que son competencia del recién citado órgano los delitos de *lavado de activos*, sin excluir los casos en los que los activos provengan del *tráfico de influencias* o de *estafas o fraudes financieros en las actividades públicas*, claras formas de corrupción administrativa, que son elementos del tipo penal nuclear de la *Ley contra el delito de lavado de activos* (decreto 45-2002).

2) Una difusa, profusa y confusa estructura jerárquica, que se refleja en una débil presencia de los superiores en la supervisión y auxilio de los fiscales, en la existencia de un cargo innecesario y en el paralelismo de la jerarquía inmediata en la unidad anticorrupción con sede en San Pedro Sula.

3) La existencia en la Fiscalía Especial contra la Corrupción de consultores de dudosa necesidad: en materias jurídicas y en Ingeniería Civil.

4) Carencia de la fiscalía especial en estudio de un reglamento organizativo y, como consecuencia de ella, organización improvisada y poco técnica.

5) Deficiente auxilio a la fiscalía anticorrupción en investigaciones contables, debido a que el cuerpo de auditores es compartido con todas las demás dependencias del Ministerio Público.

6) Inapropiadas condiciones de resguardo de expedientes y pruebas documentales.

7) Inexistencia de la carrera fiscal.

Medidas correctivas:

a) Excluir del conocimiento de la Fiscalía Especial contra la Corrupción conductas delictivas distintas de las descritas en la Convención Interamericana contra la Corrupción (arts. VI.1, VIII y IX). Priorizar las denuncias recibidas atendiendo su grave impacto social y destinar a la Fiscalía de Delitos Comunes los casos de pequeña corrupción administrativa (*mordidas* de policías, por ejemplo).

b) Tener claro que el objetivo de una fiscalía anticorrupción es generar las condiciones necesarias para reprimir penalmente a quienes incurran en actos de corrupción; es decir, crear en todos los casos posibles la situación procesal que dé lugar a condenas contra los corruptos. Las metas deben ser detectar la mayor cantidad posible de los casos de corrupción administrativa, propiamente dicha; ubicar, recoger y preservar adecuadamente las fuentes de prueba; formular correctamente las acusaciones y sustentarlas ante los tribunales con pruebas y razones idóneas.

c) Reforzar los vínculos entre la unidad de Tegucigalpa y la unidad regional con sede en San Pedro Sula.

d) Fomentar el espíritu de cuerpo entre los fiscales y auditores, hacer reuniones semanales de no más de una hora para revisar conjuntamente el avance de los casos, los obstáculos por vencer, las dudas sobre aspectos técnicos u operativos y planificar las tareas de la siguiente semana.

e) Procurar coordinación para el auxilio recíproco con entes contralores, como el Tribunal Superior de Cuentas, Comisión Nacional de Bancos y Seguros, Comisión de Ética del Congreso Nacional y Consejo Nacional Anticorrupción, y con la Dirección General de Investigaciones Criminales.

f) Elaborar y llevar a cabo concienzudos programas de capacitación en criminología de la corrupción, autoría y participación delictivas, tipología penal, potestades administrativas, desviación de poder, contratación administrativa, títulos valores, sociedades mercantiles, prueba penal, procedimientos penales, técnica del juicio oral, casación penal, operaciones de banca, mercado de valores, empréstitos e investigación contable.

g) Establecer una estrategia de comunicación que eleve la imagen institucional y establezca una adecuada política de comunicación.

h) Mejorar las condiciones de las oficinas de los fiscales y auditores, renovar o reparar el mobiliario desvencijado, sustituir los equipos de computación y fax ya obsoletos, establecer el servicio de *internet* y procurar un ambiente de trabajo más digno para el personal.

i) Modificar el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Fiscalía Especial del Crimen Organizado para que sólo conozca de lavado de activos de organizaciones criminales y se respete el principio de jerarquía del Ministerio Público y el ámbito de competencia de las otras fiscalías

j) Reestructurar la jerarquía simplificándola e incrementar la presencia de la superioridad en las tareas de los fiscales y de quienes llevan a cabo las investigaciones contables.

l) Suprimir los consultores permanentes tanto en materias jurídicas como en Ingeniería Civil. En su lugar reforzar los conocimientos jurídicos de los fiscales, procurar asesoría de los superiores y, en casos muy calificados, consultar a especialistas externos. En materias no jurídicas debe consultarse a los profesionales más autorizados o representativos o a los colegios profesionales.

m) Dotar a la fiscalía Especial contra la Corrupción de un reglamento de organización y competencia, elaborado con criterio técnico y sin perder la perspectiva de los fines atribuidos legalmente al Ministerio Público como un todo.

n) Constituir un cuerpo de suficientes auditores de dedicación exclusiva a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y supervisar su rendimiento. Utilizar la fórmula *Fiscal + Auditor* desde que se reciba la denuncia hasta que se obtenga sentencia.

ñ) Establecer un sistema moderno de clasificación de documentos, asegurar los archivos, impedir el acceso de extraños a las oficinas de los fiscales, no dejar expedientes ni otros documentos sobre los escritorios ni en sus gavetas, sino guardados en el lugar que les corresponde en los archivos.

o) Establecer la carrera fiscal, preferentemente mediante una ley, de manera que haya estabilidad y estímulo para los fiscales y confianza de la ciudadanía en la objetividad y apoliticidad del Ministerio Público.

1.- Introducción

En estos albores del siglo XXI la estrategia contra el crimen en Latinoamérica, al menos en los planteamientos teóricos, está enfocada fundamentalmente a la lucha contra el narcotráfico y la corrupción administrativa. De estos dos flagelos el que mayor impacto social tiene en la mayoría de nuestras naciones es el de la corrupción, por ser vicio inveterado, antes de unos pocos, ahora de muchos; por ser la principal causa del subdesarrollo económico y social, por erosionar la confianza en la institucionalidad democrática, por involucrar de manera directa a la clase dirigente y por gozar de un alto grado de condescendencia como resultado del cambio de valores que ha llegado a trastocar el esquema de éxito social exaltando el poder económico, cualquiera sea su origen. En todo caso, ambas formas de criminalidad son en cierto grado interdependientes: el narcotráfico corrompe y la corrupción favorece el narcotráfico.

Mucho antes de que fuera adoptada y proclamada la Convención Interamericana contra la Corrupción (marzo de 1996), en muchos de nuestros países se organizaron comisiones nacionales, regionales, locales y hasta institucionales contra el viejo mal. En los organigramas de los ministerios públicos y de algunos cuerpos policiales aparecieron unidades especializadas en la lucha anticorrupción con resultados dispares, generalmente de mucho ruido y pocas nueces. No obstante los magros resultados obtenidos hasta la fecha, la lucha contra la corrupción no puede cesar. Renunciar a ella implicaría renunciar al estado de derecho, a la consolidación de los regímenes democráticos y a la paz y estabilidad de la región.

Si bien es cierto que la lucha contra la corrupción debe ser librada en muchos y muy diversos frentes: el hogar, la escuela, la iglesia y cualquier otro ámbito de vida social, ninguno es más importante que el sistema de justicia penal. La impunidad de los corruptos es la más nefasta escuela de corrupción. Por otro lado, es el campo de más urgente reacción porque en él se ataca el mal en la plenitud de su expresión. La promoción de los valores cívicos a través de las otras esferas es una actividad paciente y preventiva cuyos frutos tardarán en cosecharse. Contrariamente, la reacción penal es impostergable.

Por esa razón es natural que el Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho, que ejecuta en Honduras el Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida, auspiciado por USAID, preste especial atención al funcionamiento de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, llamada a ser el ariete que derribe los muros de la impunidad.

2.- Actividades de esta consultoría y fuentes de información

La metodología, empleada del 20 de agosto al 10 de septiembre de 2005, consistió en:

- a) Estudio de las informes anuales del Ministerio Público correspondientes a 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004;
- b) Acopio y estudio de copias de diversos documentos oficiales del Ministerio Público;
- c) Visitas a las sedes de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, en Tegucigalpa, y la Fiscalía Especializada Regional contra la Corrupción, en San Pedro Sula e inspección de los inmuebles, equipo, mobiliario y lugares donde se guardan los expedientes y las pruebas documentales;

- d) Reuniones en Tegucigalpa con la Directora General de Fiscalía, Danelia Ferrera Turcios; con la Fiscal Especial contra la Corrupción, Soraya Lizeth Morales Romero; con la Coordinadora de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, Iris Martínez; con los fiscales Foad Alejandro Castillo, Ana Sagastume, Milson Adalid Salgado y Julio Humberto Núñez;
- e) Informe mediante *data-show*, con respaldo impreso, brindado por la jefe de la Fiscalía Especial contra la Corrupción el lunes 29 de agosto de 2005;
- f) Reunión con la jefe de la Unidad de Análisis y Seguimiento de Casos, Mildred Lagos; la especialista en licitaciones Marta Cecilia Morazán y los auditores Juan Edgardo Reyes Sarmiento, Lamer Wilson Sabinas, Rafael Armando Mejía, Rosa Benítez Mejía, Rolando Ortega, Alfredo Cortés Rodríguez, Yeni Saucedá Rodríguez y Francis Avilés;
- g) Sesión de trabajo realizada en Tegucigalpa con Belia Martínez Sosa, de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros; Eda Patricia Molina B., Etheel Y. Cruz y Elvia Landero E., del Tribunal Superior de Cuentas; los jueces penales Emily Page, coordinadora de un tribunal de sentencia; Roxana Morales, coordinadora de un tribunal de letras; Liliam Maldonado y Elías Herrera Álvarez, jueces de letras; Danelia Ferrera Turcios, Directora General de Fiscalía, Ana C. Narváz, Subdirectora General de Fiscalía; Soraya L. Morales, Fiscal Especial contra la Corrupción, y los fiscales Milson Salgado, Iris Martínez, Julio Humberto Núñez, Aníbal Izagirre, Sussy Coello, Foad Alejandro Castillo, Gelmer Humberto Cruz y Ana G. Sagastume, con el propósito de conocer el grado de coordinación interinstitucional de los entes fiscalizadores;
- h) Reuniones en San Pedro Sula con el Coordinador Regional de Fiscalías, Walter Menjívar; con el asistente del anterior, Jorge Juárez; con el Fiscal Especial Regional contra la Corrupción, Luis Javier Santos Cruz; con los fiscales auxiliares Erick Euceda Ortez y Doris Fuentes, con el Fiscal Especial Regional de 1998 a 2004, Juan Miguel Posadas; con la fiscal Vilma Lorena Cruz, anteriormente fiscal auxiliar en la unidad de San Pedro Sula;
- i) Sesión de trabajo con los jueces penales de San Pedro Sula, señores Alex Urrea, Ana Gloria Maldonado, Argentina Valladares, Linda Patricia Reyes, Luis Cruz, Nicolás Barahona y Reinaldo Antonio Hernández y los fiscales de la Fiscalía Especial Regional de la Zona Norte;
- j) Examen de expedientes fiscales de cinco casos, uno de ellos (caso de los Sextos Juegos Centroamericanos, llamado por los fiscales “*el Caso del Siglo*”) compuesto por 27 legajos;
- k) Asistencia a las conclusiones de un juicio en San Pedro Sula;
- l) Entrevista a abogada Ana Pineda, representante de FOPRIDEH, en Tegucigalpa;
- m) Estudio de algunos tipos penales en el Código Penal de Honduras;
- n) Estudio de Ley del Ministerio Público, Estatuto de la Carrera del Ministerio Público, Reglamento General del Estatuto de la Carrera del Ministerio Público, Código de Ética de los Servidores del Ministerio Público, Ley contra el Delito de Lavado de Activos, Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado, y cartel de divulgación *Misión y Visión. Fiscalías y Medicina Forense*, y,

- o) Estudio de recurso de casación interpuesto en el caso de la Cooperativa de Empleados de la Tabacalera Hondureña S.A. (ETHASA), tramitado por la Fiscalía Especial contra la Corrupción, de la Región Norte, con sede en la ciudad de San Pedro Sula.

3.- El problema:

Un análisis de los informes anuales del Ministerio Público de los últimos cinco años (2000-2004) revela un reducido número de sentencias condenatorias obtenidas por la Fiscalía Especial contra la Corrupción. Véase el siguiente cuadro:

Año	Denuncias	Desestimaciones	Acusaciones o Requerimientos	Condenas	Absoluciones
2000	537	115	16	2	3
2001	453	150	14	6	8
2002	431	229	23	0	0
2003	274	378	16	1	0
2004	516	102	38	2	0
Totales	2211	974	107	11	11

En cinco años, un total de **2.211** denuncias sólo habían dado lugar a **11 sentencias condenatorias**. Es decir, sólo un **1% de efectividad**. A ello hay que agregar que existe la posibilidad de que algunas de esas condenas hayan recaído en causas por hechos nimios, como *mordidas* de policías del tránsito.

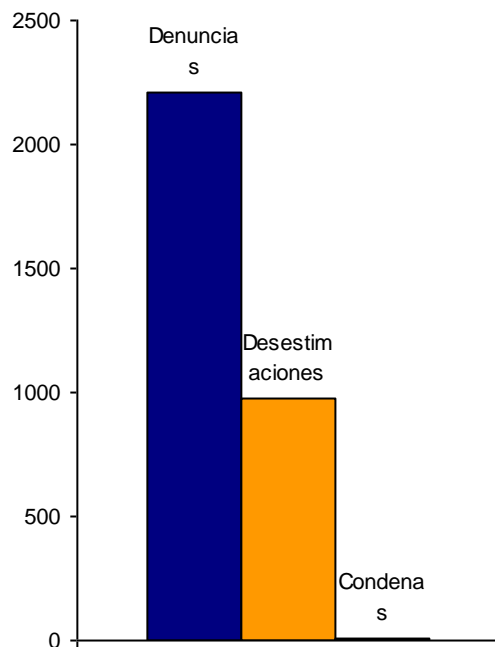
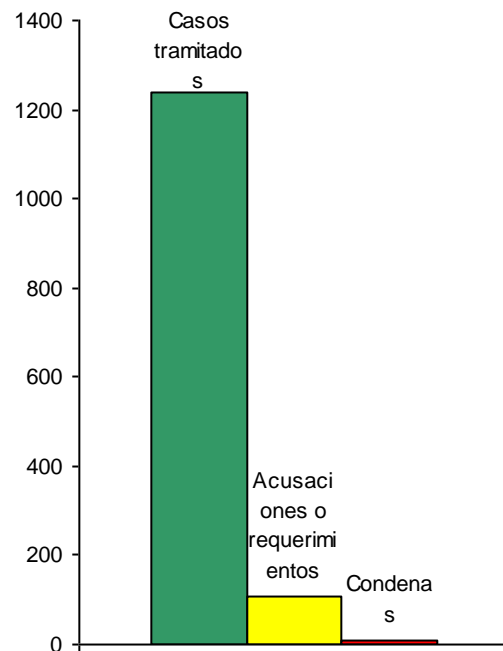


Gráfico 1. Efectividad de la Fiscalía Especial contra la Corrupción a partir del cúmulo de denuncias recibidas,



período 2000-2004. Gráfico 2. Efectividad de la Fiscalía Especial contra la Corrupción a partir

de las denuncias admitidas a trámite procesal, mismo período.

Aun admitiendo que es posible que la desestimación de muchas de esas denuncias haya obedecido a inexistencia del delito, o sea, que la causa no fue el fracaso de la investigación, el número de desestimaciones durante el período en examen fue de sólo 974, de un total de 2.211 de denuncias. Eso significa que **1.237 denuncias**, que no fueron desestimadas, originaron un número igual de **casos admitidos a trámite procesal**, los cuales sólo dieron lugar a **107 acusaciones o requerimientos**, es decir, un **8.65%**; los que a su vez sólo produjeron **11 condenas**, que equivalen a sólo un **0.89%** de los casos sustanciados y a un **10.28%** de las acusaciones o requerimientos.

Los datos anteriores ponen de manifiesto un bajísimo porcentaje de efectividad de la Fiscalía Especial contra la Corrupción.

4.- Disfunciones encontradas:

Nuestra investigación tuvo como resultado el hallazgo de varias disfunciones que pueden ser agrupadas en dos categorías: las atribuibles a la **ausencia de una clara y decidida política de persecución de los actos de corrupción** y las que derivan de una **inadecuada organización**, que trasciende el ámbito de la fiscalía encargada de la lucha contra la corrupción.

4.1.- Ausencia de una clara y decidida política de persecución de los actos de corrupción

Como expresión de una clara y decidida política de persecución de los actos de corrupción, el Ministerio Público tiene que definir claramente cuáles son los hechos de corrupción que justifican la existencia de una fiscalía especializada en combatirla, cuáles son los objetivos de esa fiscalía y cuáles deben ser sus metas, y establecer y ejecutar estrategias institucionales en la consecución de esas metas. Dichas estrategias deben conducir a la integración de un cuerpo de fiscales bien formado, diestro y motivado, que conforme un equipo y trabaje como tal, bajo la dirección y supervisión de jefes cercanos y accesibles, apoyados directamente por un eficiente cuerpo de auditores o investigadores contables, sin interferencia de otros órganos o personas. Además, debe tratarse de que dicho cuerpo de fiscales y personal de apoyo cuente con las condiciones materiales que su ardua tarea exige; que coordine su labor con las de otros entes que pueden prestarle auxilio y que goce de la confianza de la ciudadanía, cuya colaboración es factor de primer orden en el éxito de una fiscalía de su naturaleza.

En relación con estos aspectos, hemos encontrado las siguientes disfunciones:

4.1.1.- Confusión sobre el concepto de corrupción, que genera vaguedad en la determinación de los objetivos y metas de una fiscalía anticorrupción

Una dependencia encargada del fin que señala el art. 1.4 de la Ley del Ministerio Público: *“Combatir...la corrupción en cualesquiera de sus formas”* tiene que tener un claro y preciso concepto de corrupción. Dado que el concepto, aun restringiéndolo al terreno de las acciones humanas, excede en mucho el campo del Derecho Penal, pues tiene también significado en la Ética y la Criminología, es obvio que interesa al Ministerio Público únicamente en cuanto a su significado de acciones delictivas, porque

el combate que la ley asigna al órgano persecutor debe entenderse estrictamente como represión de los delitos.

Ahora bien, la corrupción no informa o da contenido a un tipo penal específico, sino a varios, y el criterio identificador hay que buscarlo fuera del Derecho Penal, en este caso en la ciencia auxiliar de la Criminología, donde el debate sobre el punto está muy lejos de concluir. No obstante, goza de mucho respaldo doctrinal la asociación de corrupción con abuso de poder¹, la utilización de potestades públicas para intereses particulares², la actividad política-administrativa³, o la política⁴.

Es el mismo criterio seguido por el documento más universal que tenemos sobre el tema, la Convención Interamericana contra la Corrupción, que, si bien no incluye entre sus definiciones (art. I) la corrupción, en el art. VI enumera los actos de corrupción a los que el instrumento internacional es aplicable, todos ellos consistentes en la **obtención de beneficios con ocasión del ejercicio de potestades públicas**. En el mismo sentido, el *Texto de legislación modelo sobre protección de las personas que denuncian actos de corrupción*, propuesto por la Organización de Estados Americanos el año 2001, entiende por corrupción “los actos de conducta ilícita relacionados con el Artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción”⁵.

Además de enumerar los actos de corrupción que constituyen su objeto, la Convención Interamericana contra la Corrupción establece el compromiso de prohibir y sancionar el soborno transnacional (art. VIII) y el enriquecimiento no justificado de los funcionarios públicos (art. IX), en ambos casos el denominador común es el ya señalado del binomio *Obtención de beneficios + Ejercicio de potestades públicas*.

No es cuestionable que la Fiscalía Especial contra la Corrupción investigue y persiga también delitos financieros, puesto que su investigación tiene en común con la de los actos de corrupción un alto contenido de técnicas contables. No obstante, para evitar confusiones en cuanto al concepto técnico de corrupción, el nombre de la dependencia debería reflejar con precisión la amplitud de su campo de acción. Un ejemplo de esto es la denominación oficial de la fiscalía costarricense homóloga: *Fiscalía Adjunta de Delitos Económicos, Corrupción y Tributarios*.

El estudio de las estadísticas de incidencia delictiva atendidos por la Fiscalía Especial contra la Corrupción en las memorias de los años 2003 y 2004, únicas que contienen esa clase de información, y las reuniones con los integrantes de ella, tanto en Tegucigalpa como en San Pedro Sula, revelan un difuso concepto de actos de corrupción en el que el común denominador parece ser únicamente la condición de empleado o funcionario público del imputado, sin importar su rango en la jerarquía de la administración pública ni el bien jurídico afectado. De allí que entre los delitos conocidos por la fiscalía especial sorprendentemente aparezcan hurtos, evasiones, evasiones

¹ LÓPEZ-REY Y ARROJO: **Criminalidad y abuso de poder**, Madrid, Ed. Tecnos, 1983; igualmente MORENO OCAMPO: *La corrupción es una forma de abuso de poder en Pena y Estado, revista latinoamericana de política criminal*, N° 1, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1996, págs. 205-226.

² SABAN GODOY: **El marco jurídico de la corrupción**, Madrid, Ed. Civitas, 1991.

³ RESTREPO MONTALVO: **Criminología. Un enfoque humanístico**, 2ª. ed., Santa Fe de Bogotá, 1995.

⁴ SIMONETTI: *Notas sobre la corrupción*, en *Pena y Estado, revista latinoamericana de política criminal*, N° 1, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1996, págs. 165-202.

⁵ O.E.A., Subsecretaría de Asuntos Jurídicos. Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica: **Construyendo transparencia. Legislación modelo para prevenir la corrupción**, s.l.e., 2001, pág. 169.

culposas, homicidios simples, asesinatos, amenazas, violaciones y tentativas de raptó y hasta unos calificados tan vagamente como “*investigar muerte*” e “*investigar delito*”⁶.

De esa manera resultaría del conocimiento de la dependencia en examen cualquier hecho delictivo en que esté involucrado un funcionario público, por modesto que sea su cargo o extraño a la corrupción administrativa que sea el hecho que se le imputa. Así las cosas, el espectro de casos podría ir desde la violación de correspondencia por un cartero hasta la violación de inmunidad por un juez, fiscal o policía; desde la *mordida* de un policía del tránsito hasta el raptó de la novia por un joven conserje de cualquiera de las secretarías de Estado.

Esa misma razón, a la par de un deficiente esfuerzo de calificación jurídica, es la que explica que el mayor número de casos atendidos por la Fiscalía Especial contra la Corrupción sean de “*abuso de autoridad*”. En el Código Penal de Honduras tal denominación no es para un tipo penal específico, sino un concepto comprensivo de diversas conductas, no claramente diferenciado del concepto de “*violación de los deberes de los funcionarios*”, con el que el Código lo asocia para denominar el capítulo III, del título XIII, del libro segundo. No obstante, en los informes citados aparece el “*abuso de autoridad*” no en sentido genérico, como lo usa el Código Penal, sino con la connotación de una figura tan específica como es para el Código el hurto (art. 223) o la estafa (art.240).

Pero lo más importante no es aquí la imprecisión de la fiscalía anticorrupción al calificar los delitos, sino que ninguna de las figuras previstas en el mencionado capítulo del Código Penal tiene relación con las conductas universalmente aceptadas como actos de corrupción.

En contraste con ello, la Fiscalía contra el Crimen Organizado investiga todo caso de legitimación de capitales o *lavado de dinero*, aunque se trate de fondos públicos y no intervenga una organización criminal.

Como consecuencia de la citada confusión sobre lo que debe ser de conocimiento de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, tanto la unidad de Tegucigalpa como la de San Pedro Sula se encuentran colapsadas. El promedio de casos que debe atender cada fiscal es aproximadamente de 250. Si redujéramos la cifra a una décima parte todavía sería inmanejable.

De todo lo anterior resulta que la Fiscalía Especial contra la Corrupción prodiga la mayor parte de sus esfuerzos a la atención de hechos ajenos a los fines para los cuales fue creada y, como consecuencia, los resultados de su labor no son los que cabe esperar en la lucha contra la corrupción.

4.1.2.- Ausencia de estrategias institucionales

4.1.2.1.-En la visión y misión

No encontramos ningún documento ni testimonio que revelara la existencia de estrategias en la lucha contra la corrupción, salvo lo indicado en el cartel de divulgación *Misión y Visión. Fiscalías y Medicina Forense*. En el caso de la Fiscalía Especial contra la Corrupción la visión y la misión resultan discutibles porque, en lo que toca a la misión, no parece propia de una dependencia del Ministerio Público la tarea de

⁶ Vid. cuadro anexo de incidencia delictiva tomado del Informe de 2004. Vid. Informe de 2003, pág. 61.

prevención del fenómeno de la corrupción; en cuanto a la visión, resulta utópica la erradicación de la corrupción (que más parece misión que visión⁷). Si algo de estrategia institucional hay en la expresión de la visión sería, tal vez, la forma en que se visualiza la pretendida erradicación y sanción de la corrupción: “*fomentando el compromiso social e institucional de los servidores públicos en la lucha contra este mal, concientizando (sic) a la ciudadanía del deber de denunciar cualquier acto de esta índole...*”. Como se ve, es muy poco para constituir una verdadera estrategia de un ente cuyo principal objetivo debe ser crear las condiciones necesarias para que los tribunales de justicia dicten sentencias de condena contra los implicados en actos de corrupción.

4.1.2.2.- Necesidad de trabajo en equipo y retroalimentación

Tanto en la unidad de Tegucigalpa como en la de San Pedro Sula se admitió por sus directores que no es frecuente la práctica de discusión interna de los casos ni el análisis de los fracasos. La jefe de la *Unidad de Análisis y Seguimiento de Casos*, dependencia de la fiscalía en examen, licenciada Mildred Lagos, es de la opinión de que hay “*poca proximidad*” entre fiscales e investigadores contables o auditores. El auditor Rafael Armando Mejía nos refirió que sólo en un 40% de los casos el fiscal se reúne de previo al proceso con quienes han llevado a cabo la investigación contable. Salvo una o dos excepciones, tampoco encontramos en ninguna de las personas entrevistadas nociones claras sobre cuál es la situación actual de la fiscalía especial. Ni parecían vislumbrar las causas de su escaso éxito más allá de la falta de recursos materiales, el exceso de trabajo o la supuesta lenidad de los jueces.

4.1.2.3.- Escasa comunicación

Con salvedad de la necesaria autorización de la Dirección General de Fiscalía para la formulación de requerimientos, no encontramos documentos ni referencias de comunicación fluida con los distintos mandos de la jerarquía del Ministerio Público para la discusión periódica u ocasional de problemas técnicos. La Fiscalía Especial contra la Corrupción no es siquiera una isla, sin comunicación con otros entes de control o de represión, como destacaremos más adelante, o con la Fiscalía contra el Crimen Organizado, que suele investigar también algunos casos de corrupción dando lugar a conflictos de competencia, sino, más bien, **dos islas**: la unidad de Tegucigalpa y la unidad de San Pedro Sula.

La dotación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción Regional de la Región Norte, con sede en la ciudad de San Pedro Sula, no tiene clara su relación con la Fiscalía Especial contra la Corrupción, con sede en la capital de la República. El coordinador de la unidad expresó que, en su criterio, no está establecido si él está subordinado a la Fiscal Especial contra la Corrupción o al Coordinador Regional. Aunque admite que la dependencia es parte de la Fiscalía Especial, reconoce como superior inmediato al Coordinador Regional, pero no cree que esa subordinación vaya más allá de lo meramente administrativo. Igualmente señaló que no hay supervisión técnica ni de estrategia de parte del Coordinador Regional.

⁷ Por *visión* suele entenderse lo que una organización quiere ser. Por *misión*, la función que la organización pretende cumplir en la sociedad (Vid. LOWENTHAL, Jeffrey N.: **Reingeniería de la organización. Enfoque sistemático para la revitalización corporativa** (*Reengineering the organization*, 1994), trad. Juan Carlos Jolly, 1ª. ed. en español, México, Panorama Editorial, S.A.; 1997, pág. 77.

4.1.2.4.- Supervisión defectuosa

A la situación prevista el subapartado 4.1.2.2., ausencia de análisis conjunto de los casos y de discusión de los fracasos, debemos agregar que en la labor de supervisión de las tareas cumplidas por la unidad de San Pedro Sula no parece tener parte la Fiscalía Especial contra la Corrupción, radicada en Tegucigalpa. El coordinador de la unidad de San Pedro Sula nos indicó una escala ascendente de supervisión, que, aparte de la salvedad arriba indicada de autorización de los requerimientos, se limita a la recepción de datos numéricos porque él hace un informe estadístico mensual a la Unidad Técnica de Reforma Penal, pero no informes sobre el avance de los casos.

Lo anterior tiene el agravante de que esos datos emanan de fuentes no del todo confiables, porque fiscales de San Pedro Sula refirieron que ha habido quienes falseaban la realidad en sus informes. Eso puede explicar que los datos publicados en el informe de 2004 no coincidan con los que maneja la unidad de la Capital, como pudimos comprobar. La escala en cuestión es la siguiente:

- a) El jefe de la unidad de San Pedro Sula;
- b) El Coordinador Regional;
- c) La Supervisión Regional;
- d) La Supervisión Nacional;
- e) La Dirección General de Fiscalía, y,
- f) El Fiscal General.

4.1.2.5.-Nula coordinación con otros entes

De las entrevistas a los fiscales, tanto en Tegucigalpa como en San Pedro Sula, y de la reunión celebrada con los representantes de algunas de las instituciones de control de la administración pública y la intermediación financiera resultó evidente que apenas hay comunicación entre dichas instituciones y la Fiscalía Especial contra la Corrupción. También admitieron ambas partes que no hay coordinación. La más frecuente comunicación es con la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, como pudimos comprobar con varios informes remitidos por la comisión a la fiscalía, a solicitud de ésta, durante el mes de agosto recién pasado. En todo caso, esa comunicación es insuficiente para que pueda ser útil en la estructuración de una estrategia institucional de lucha contra la corrupción. Detectamos reiteradas muestras de desconfianza o falta de credibilidad en el Tribunal Superior de Cuentas : -“*No es fiable*”- escuchamos en Tegucigalpa. – “*Oficina receptora de papeles*”- fue la calificación de un fiscal de San Pedro Sula.

Con la policía de investigaciones o *judicial*, radicada ahora de nuevo en el Poder Ejecutivo, la situación no parece ser mejor. Un informe de la jefe de la fiscalía anticorrupción que nos fue presentado en forma de *data-show*, con respaldo impreso, el lunes 29 de agosto de 2005, dice textualmente: “*La Fiscalía Contra la Corrupción solo cuenta con el apoyo de un Agente de Investigación...*” – de donde se infiere que no hay coordinación debida con la Policía.

4.1.2.6.- Carencia de programas de capacitación

Tampoco parece que existan apropiados planes de capacitación, como se colige de los siguientes elementos de juicio:

- a) **La presencia permanente de asesores jurídicos de los fiscales** (un consultor en Derecho Administrativo y otro en Derecho Financiero, este último actualmente desaparecido por razones de presupuesto, pero sustituido por “*una Abogada que normalmente emite dictámenes en áreas de Derecho Financiero, Administrativo y otras ramas, pero que no cuenta con ningún tipo de entrenamiento o especialidad*”⁸), adscritos a una *Unidad de Análisis y Seguimiento de Casos*, cuya tarea es “*el estudio, análisis técnico y legal de diferentes casos puestos en su conocimiento*”⁹, descripción que corresponde a la de una tarea propia de la función ordinaria de los fiscales, de quienes cabe esperar un mínimo dominio de cualquier rama del Derecho. Para casos particularmente complejos deben estar los superiores, las bibliotecas especializadas y las consultas *ad hoc* a reconocidos especialistas; pero sobre todo el estudio exhaustivo del fiscal o grupo de fiscales responsable del caso;
- b) **El expreso reconocimiento de la responsable de la fiscalía especial de la necesidad de capacitación** de los llamados *Agentes de Tribunales* en temas como la Ley de la Administración Pública, licitación pública, lectura de dictámenes contables, preparación de casos, oralidad, interrogatorio de imputados, testigos y peritos; corrupción transnacional, procesos electorales y recolección de documentos¹⁰;
- c) **Las deficiencias y desaciertos apreciados en algunos expedientes** en trámite: Relaciones de hechos en los requerimientos confundidas con relación de diligencias de investigación, o vagas, u omisas;
- d) **Groseros errores técnicos en un recurso de casación:** 1) Pretensión del fiscal recurrente de modificar el cuadro fáctico de la sentencia imponiendo su propia percepción de la prueba supuestamente producida en juicio; 2) Confusión entre el vicio de inobservancia de la sana crítica (art. 362.3 CPP) con el de no consideración de pruebas de valor decisivo (art. 362.2 CPP); 3) Improcedente petición de sentencia de condena por el tribunal de casación ante un vicio de quebrantamiento de forma (art. 369,II CPP);
- e) **El reconocimiento por los fiscales de su deficiente capacitación.** Uno de ellos manifestó que toda su capacitación se reducía a 160 horas de un curso de ingreso al Ministerio Público. Ningún curso específico para el cargo de fiscal anticorrupción había recibido. Otro fiscal reconoció que no tiene nociones de cómo funciona el mercado de valores, no es capaz de identificar las principales operaciones de banca, ni entiende los fundamentos de las investigaciones contables;
- f) **Calificación de diversos jueces sobre el grado de capacidad técnica de los fiscales** en distintos temas: 1) En Tegucigalpa, en escala ascendente de 0

⁸ Respaldo impreso del informe brindado mediante *data-show* por la directora de la fiscalía especial en estudio el lunes 29 de agosto de 2005, pág. 4.

⁹ *Ibíd.*, págs. 3-5.

¹⁰ *Ibíd.*, págs. 6 y 7.

a 10, se pidió calificar el dominio de la tipología penal: 7.62; la redacción de requerimientos o acusaciones: 7.00; la aportación de pruebas idóneas: 7.25, y los conocimientos jurídicos no penales: 7.50. 2) En San Pedro Sula, en la misma escala, se pidió calificar el dominio de la tipología penal: 6.50; la aportación de pruebas idóneas: 4.16, y los conocimientos jurídicos no penales: 5.24. Una variable muy importante es que la calificación de Tegucigalpa fue **en presencia de los fiscales**, mientras que la de San Pedro Sula fue a puertas cerradas. En esta última ciudad los jueces externaron las siguientes opiniones sobre el trabajo de los fiscales anticorrupción: *“Las investigaciones no son serias, en el sentido de que no son científicas ni profundas”*; *“La fiscalía no cuenta con suficiente personal técnico”*; *“El fiscal carece de preparación”*; *“Deficiente investigación, mala preparación técnica”*; *“En muchas ocasiones los fiscales no profundizan y con pocos elementos hacen juicios a priori”* y *“La investigación no es profunda y hay apasionamiento; el trabajo de los fiscales es una llamarada de tusa”*, y,

- g) **Deficiencias y desaciertos apreciados en actuación de un fiscal en un juicio** en San Pedro Sula: exposición lenta y monótona, conclusión fatigosa, inoportuna réplica que permitió al defensor vigorizar su floja intervención.

4.1.2.7.- Ausencia de estrategia de comunicación

No ha diseñado la fiscalía en estudio, y aparentemente tampoco el Ministerio Público como un todo, una estrategia de comunicación que, por un lado, evite la fuga de información y, por otro, contribuya a elevar la imagen institucional. La prensa tiene acceso al libro de entradas de denuncias e ingresa sin mayores restricciones a los despachos de los fiscales, sin importar que en esos momentos se esté recibiendo una declaración de un testigo o imputado. Nuestras mismas tareas como consultores fueron interrumpidas en ocasiones por la gente de prensa, que tomaba fotos, hacía grabaciones de video y pretendía obtener declaraciones de nosotros.

Nos fue suministrada copia del memorando FGR-198-2005, dirigido a la Fiscalía Especial contra la Corrupción el 31 de mayo del año en curso, cuyo texto es el siguiente:

“Para su procesamiento, análisis e investigación le remito copia de una nota en la que se denuncia un hecho que requerirá la intervención del Ministerio Público. Para dejar constancia pública de la recepción de la denuncia, se dará aviso del contenido de la denuncia en al menos una estación de radio.”

No creemos que la divulgación del contenido de una denuncia contribuya en nada al sigilo que exige una exitosa investigación. El Ministerio Público no puede ser la caja de resonancia de ningún denunciante.

Por otra parte, sectores ajenos al Ministerio Público, y hasta algún fiscal, perciben la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Fiscalía contra el Crimen Organizado como muy proclives a la publicidad y promotoras de juicios paralelos por la prensa, con cuyos explosivos titulares parecen querer compensar la falta de éxito en los tribunales. Se proyecta, pues, una pobre imagen institucional. Como contrapunto, debemos señalar que algunos miembros de la fiscalía especial dicen percibir el respaldo y la consideración de la ciudadanía.

4.1.2.8.-Inadecuadas oficinas, mobiliario desvencijado y obsoleto e insuficiente equipo

La ausencia de estrategias institucionales para combatir la corrupción se pone de manifiesto también con las inadecuadas oficinas de las unidades de Tegucigalpa y San Pedro Sula, su desvencijado mobiliario y el obsoleto e insuficiente equipamiento.

Las oficinas no proveen ni privacidad, ni comodidad, ni seguridad. El mobiliario, especialmente el de la Capital, está sumamente deteriorado. Las computadoras son escasas y anticuadas, algunas aportadas por los mismos fiscales. En la unidad de Tegucigalpa hay una sola impresora, que deben compartir fiscales y auditores, según comentario de la jefe de la *Unidad de Análisis y Seguimiento de Casos*. La misma funcionaria informó que los auditores cuentan con una sola computadora.

Se carece de suficientes medios de transporte: un vehículo de auxilio policial para la unidad de Tegucigalpa un día a la semana (oficio OF_FECC-493-2005), y otro vehículo propio del Ministerio Público asignado a la unidad de San Pedro Sula. El calor es intenso aun en las oficinas de Tegucigalpa.

En San Pedro Sula los escritorios no tienen cerradura, hay sillas a las que les hace falta un brazo, las papeleras son botellones para agua aserrados por la cintura, no hay anaqueles para libros, ni mesa para trabajo colectivo. El aparato de fax sirve “*por días*”. No hay servicio de *internet*. Los archivadores excepcionalmente tienen cerradura, de seis sólo uno puede cerrarse con llave.

Tan precarias condiciones no sólo dificultan las tareas, sino que minan la autoestima de los fiscales. El ejemplo de las papeleras, que en otro contexto podría ser muestra de ingenio y austeridad, demerita la oficina de un fiscal de la República, que es un profesional del Derecho y que, en representación de la sociedad, tiene que enfrentar a colegas en ejercicio liberal en cuyas oficinas, sin duda, habrá mayor decoro.

4.1.2.9.- Desánimo y frustración

Pero no sólo exteriormente hay una percepción negativa de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, como expusimos en el subapartado 4.1.2.7; la gran crisis sufrida por el Ministerio Público durante el año en curso está muy lejos de ser superada, y una de sus manifestaciones es la propia impresión que tienen de la fiscalía anticorrupción y del Ministerio Público en general algunos fiscales, que fueron los más comunicativos y los que mostraron mayor conciencia profesional y sentimiento cívico. Algunas de las frases recogidas por nosotros fueron las siguientes:

“El mayor problema del Ministerio Público es la indiferencia porque se miran los problemas y no pasa nada”.

“Hay una indiferencia en cuanto a combatir la corrupción. Aquí nadie quiere hacer nada”.

“Se necesita un cambio de actitud, mayor consecuencia con la realidad y la investidura de fiscal”.

“La corrupción está entronizada aquí mismo, en la institución”.

“Es frecuente el rumor de que hay fiscales que piden dinero”.

“Hay desestímulo total”.

“No hay voluntad política para combatir la corrupción”.

En resumen:

Un concepto vago y nada técnico de *corrupción* hace que la fiscalía en estudio se desgaste estérilmente conociendo hechos que no corresponden a su naturaleza de ente especializado. Por otra parte, la inexistencia de planes de acción, análisis colectivos de casos, retroalimentación y adecuados programas de capacitación, aunada a la falta de coordinación entre los dos componentes de la Fiscalía Especial contra la Corrupción (Tegucigalpa y San Pedro Sula), a una deficiente supervisión, a la escasa o nula comunicación y coordinación con otros entes de control o represión y a las inadecuadas oficinas, mobiliario desvencijado y obsoleto e insuficiente equipamiento denotan la ausencia de estrategias institucionales. Es evidente que no hay una estrategia de comunicación que impida la fuga de información y restaure la imagen institucional. Hay desaliento y frustración en un sector significativo de fiscales.

4.2.- Inadecuada organización

La segunda categoría de disfunciones son generadas por una inadecuada organización. Sus manifestaciones son: 1.- La *feudalización* del Ministerio Público; 2.- Una difusa, confusa y profusa jerarquía; 3.- Consultores de planta de dudosa necesidad; 4.- Carencia de reglamento de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y desconocimiento del acuerdo mediante el cual fue creada; 5.- Deficiente auxilio en investigaciones contables; 6.- Inapropiadas condiciones de resguardo de expedientes y pruebas, y, 7.- Inexistencia de la carrera fiscal.

4.2.1.- Feudalización del Ministerio Público

Por *feudalización* entendemos la constitución de núcleos autónomos de poder en una institución que, lejos de coordinar funciones y auxiliarse recíprocamente, actúan en forma muy independiente, tienen un débil vínculo con la jerarquía, desconfían entre sí y llegan a en ocasiones a generar abiertos conflictos intestinos. El fenómeno es generado por un defecto organizacional que no deslinda claramente los campos de acción de cada unidad ni establece un eficiente control de la superioridad. También contribuye a esta patología una débil conciencia de pertenecer a la misma institución y una borrosa imagen de la realidad social sobre la que debe incidir su acción.

Ante la fragmentación institucional que significa la feudalización, es natural que surjan pequeños líderes, a manera de caudillos o señores feudales, que luchan denodadamente siguiendo sólo lo que ellos interpretan que es el interés de la unidad que les ha sido confiada. Los resultados suelen ser catastróficos tanto para la entidad-feudo como para la institución feudalizada.

En la Fiscalía Especial contra la Corrupción, sede de Tegucigalpa, se nos confió que no ha habido política institucional sobre organización interna de las unidades del Ministerio Público, de manera que cada fiscalía sigue su propio criterio. De conversaciones con los jefes de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, la Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado, el coordinador de la Fiscalía Especial Regional contra la Corrupción, de la Región Norte; con algunos fiscales, con varios jueces y con personas extrañas al sistema de justicia penal, se percibe un insano ambiente de rivalidad entre las responsables de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Fiscalía Especial

contra el Crimen Organizado y de distanciamiento entre las dos unidades territoriales de la primera.

Por otra parte, del estudio de la Ley contra el Delito de Lavado de Activos (decreto 45-2002) (art.3) y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado, de 21 de octubre de 1999, queda claro que la legitimación de capitales procedente del tráfico de influencias, que es una emblemática forma de corrupción, resulta fuera de la competencia de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y ha sido adjudicada a la Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado a través de su reglamento (arts .4.b y 7). Ignoramos qué razones primaron en tal decisión. Lo mismo sucede cuando los fondos que se ha pretendido legitimar proceden de estafas o fraudes financieros en las actividades públicas. Es natural que esta atribución de competencia, que a nosotros nos parece errada, provoque roces y conflictos entre ambas fiscalías especiales.

Fomenta abiertamente la *feudalización* del Ministerio Público, a la par que compromete en forma grave el éxito de la lucha contra la corrupción, el art. 10 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado:

*“La FESCO podrá en cualquier estado del proceso **intervenir un caso o trasladarlo a otra Fiscalía, así como devolverlo a la Fiscalía de origen, teniendo en cuenta siempre la unidad procesal que persigue el Ministerio Público**”.*

Ante esta norma se difumina toda la jerarquía del Ministerio Público y se yergue claramente como rectora la jefe de la fiscalía privilegiada. El debilitamiento de la autoridad central es un rasgo típico de la *feudalización*. Existe, entonces, una superfiscalía, la mencionada, de la cual todas las demás son vasallas. Ya no se trata simplemente de *feudalización*, sino de hipertrofia de una fiscalía en detrimento de todas las demás y de la jerarquía del Ministerio Público.

Lo correcto es que cualquier conflicto de competencia sea resuelto por la jerarquía atendiendo la buena marcha del Ministerio Público y los intereses sociales confiados a éste, que no se reducen a la represión del crimen organizado o a lo que bajo ese concepto se ha pretendido abarcar con el reglamento aquí cuestionado. Dejar librada al juicio de una de las partes de un conflicto la potestad de dirimirlo es precisamente lo que reprueba el universalmente aceptado aforismo de que **nadie es juez en causa propia**.

Esa situación, a todas luces anómala, constituye una seria amenaza para el buen funcionamiento de la fiscalía anticorrupción, que puede ver estropearse su labor por la injerencia de otra fiscalía en cualquiera de sus casos. No puede subordinarse la lucha contra la corrupción a ningún otro interés, por importante que pueda parecerle a alguien.

A todo lo referido en este apartado hay que sumar una débil presencia de los superiores jerárquicos, cuya supervisión parece quedar reducida a aspectos meramente administrativos, con excepción del control de los requerimientos, según se desprende de lo manifestado por el coordinador de la Fiscalía Especial de la Región Norte de que no se rinden informes a los superiores sobre el avance de las investigaciones.

Hacer participar a la Dirección de Fiscalía, tanto a nivel nacional como regional, en el diseño de las estrategias institucionales y en la discusión de los casos de mayor relevancia sería de gran provecho. Reuniones periódicas de la Fiscalía General con

los directores de fiscalía y los responsables de las dos unidades de la Fiscalía Especial contra la Corrupción serían aún más provechosas.

4.2.2- Difusa, confusa y profusa jerarquía

Esa débil presencia de los superiores jerárquicos en las tareas de los fiscales anticorrupción, asesorándolos y supervisándolos, hace que la jerarquía sea percibida difusa. Pero es también profusa y confusa. Profusa, en el sentido de excesiva. No encontramos justificación para el cargo de Coordinador de Agentes de Tribunales si existe un jefe de la fiscalía cuya dirección se debe manifestar coordinando los esfuerzos de todos sus subalternos. La primera acepción que del verbo *coordinar* da el diccionario de la lengua es “*concertar o unir para conseguir una acción común*”. ¿No es esa la función de un jefe?

La jerarquía se vuelve confusa en la situación ya señalada de la unidad de San Pedro Sula: dos jerarcas paralelos, la Fiscal Especial contra la Corrupción y el Coordinador Regional de Fiscalía. La confusión jerárquica, el no saber con certeza a quién rendir cuentas, y la deficiente supervisión hacen posible situaciones como la referida en la elocuente razón fechada 22 de mayo de 2003, en un legajo que contenía una denuncia recibida el 4 de diciembre de 1997 (5 años, 5 meses y 18 días antes):

“Habiéndose encontrado recientemente en una caja varias denuncias pendientes por investigar, que datan de años anteriores; y siendo delitos contra la administración, aún no prescritos...”

También es muestra de confusión jerárquica que sea una abogada, y no un experto en investigaciones contables, el jefe de la ambiguamente denominada “*Unidad de Análisis y Seguimiento de Casos*”, cuyo mayor componente (y único realmente necesario) es el cuerpo de auditores, encargado de las investigaciones contables. Quizás sea esa la razón por la cual no existe la práctica del refrendo de los dictámenes contables, mediante el cual el superior respalda, previa revisión, los resultados de la investigación efectuada.

4.2.3.- Consultores de dudosa necesidad

Ya habíamos señalado que no se justifica que en la Fiscalía Especial contra la Corrupción, o en cualquier otra, haya consultores de planta en materia jurídica (4.1.2.6, a). como los que integran la llamada *Unidad de Análisis y Seguimiento de Casos*. También nos parece innecesaria la permanente presencia de un ingeniero consultor para el examen de obras de ingeniería civil construidas o financiadas por el Estado o las municipalidades.

Resultaría menos oneroso y de mayor autoridad profesional que fuera el Colegio de Ingenieros de Honduras, o cualquier organismo vinculado al gremio de ingenieros, quien designe al profesional idóneo para fungir como consultor técnico en cada caso que requiera la fiscalía anticorrupción. El concepto es aplicable a cualquier campo del saber humano, salvo el jurídico, por las razones ya expuestas en el subapartado 4.1.2.6.

4.2.4.- Carencia de reglamento y desconocimiento del acuerdo de creación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción

La Fiscalía Especial contra la Corrupción carece de un reglamento que establezca su organización y fije su competencia. Como resultado, su actual estructura orgánica ha surgido espontáneamente, de manera improvisada, sin criterios claros.

Ante la confesada inexistencia de un reglamento, pedimos ver el acuerdo de creación del ente, pero no fue encontrado ni en las oficinas de Tegucigalpa ni en las de San Pedro Sula. Una asistente nuestra, la Licda. Gabriela Rivera, del Proyecto Fortalecimiento del Estado de Derecho, fue encargada de continuar gestionando la adquisición de una copia mientras nosotros realizábamos nuestro estudio de campo en San Pedro Sula, pero sus gestiones tampoco tuvieron resultado.

El acuerdo de creación es desconocido hasta por el coordinador de la unidad con sede en San Pedro Sula, según nos los manifestó ese funcionario en la tarde del lunes 5 de septiembre de 2005. La única referencia documental a ese acuerdo se encuentra en el informe mediante *data-show* que nos fue presentado el lunes 31 de agosto de 2005 y en su respaldo impreso: se dice allí que la Fiscalía Especial contra la Corrupción fue creada en el mes de junio de 1994.

Lo anterior denota que no ha habido preocupación por el sustento legal de la existencia de la fiscalía especial en examen, cuestión nada baladí porque ese debe ser el fundamento de cualquier intento serio de organización.

4.2.5.- Deficiente auxilio en investigaciones contables

El cuerpo de auditores de la *Unidad de Análisis y Seguimiento de Casos* presta un deficiente auxilio a la Fiscalía Especial contra la Corrupción por las siguientes razones:

a) Hace investigaciones contables no sólo para la fiscalía anticorrupción, y ni siquiera preferentemente, sino que auxilia a todas las dependencias del Ministerio Público, inclusive las administrativas¹¹, a lo largo y ancho del país. De 15 dictámenes contables en cuya elaboración había participado Francis Avilés, el miembro más calificado del cuerpo de auditores¹², en los últimos 20 meses únicamente 3 fueron en casos de la Fiscalía Especial contra la Corrupción. Es decir, **sólo el 20% de los casos**.

b) Desigual rendimiento de los auditores, según deducimos del número de dictámenes rendidos y el tiempo promedio dedicado a cada caso. Así como hubo dos auditores cuyo promedio era de menos de 1.5 meses y otro con promedio de 2.5 meses, también hubo un cuarto con promedio de casi 5 meses. No corresponde a esta consultoría brindar los nombres de los auditores cuya eficiencia medimos con base en informaciones de ellos mismos, por las consecuencias que podría acarrearles. Pero la disfunción queda detectada.

¹¹ En una ocasión, según los auditores, 4 de ellos fueron destinados durante 2 meses a hacer un inventario de piezas de convicción en un depósito.

¹² Refirió el mencionado Avilés que, además de ser perito mercantil y contador público, ha aprobado el 90% de las asignaturas de la carrera de Derecho, ha recibido capacitación en auditoría y contabilidad gubernamentales, ha hecho cursos de especialización en delitos financieros (6 meses), auditoría a municipalidades (3 meses), auditoría operacional (3 meses) y auditoría de las ONG (6 meses).

4.2.6.-Inapropiadas condiciones de resguardo de expedientes y pruebas

En el subapartado 4.1.2.7 señalamos cómo hay libre acceso de personas extrañas a las oficinas de los fiscales y en el 4.1.2.8 las precarias condiciones de archivo de expedientes y pruebas documentales. En ambos subapartados esa situación es expuesta como reflejo de la carencia de estrategias institucionales, pero también manifiesta una mala organización. Esto es así porque ambas categorías de disfunciones intercambian influencias. La falta de estrategias propicia fallas en la organización administrativa y esas fallas dificultan el diseño de estrategias.

En materia tan sensible como es la lucha contra la corrupción hay mayor peligro de desaparición de documentos que en otras áreas. Aquí la prueba documental es *regina probatorum*, y los corruptos son delincuentes de cuello blanco, gente que vive en un mundo de papeles. Si la obtención de esos papeles, que constituyen las pruebas, es labor importante, también debe serlo custodiarlos para poder presentarlos en su momento a los tribunales de justicia.

Por lo que oímos decir a la fiscal en el juicio que presenciemos en San Pedro Sula el lunes 5 de septiembre de 2005¹³, no es inusual la desaparición de piezas de convicción: del depósito de pruebas, supuesto lugar para custodiarlas, desapareció la prueba material de ese caso.

4.2.7.- Inexistencia de la carrera fiscal

Los traumáticos sucesos recién acaecidos en el Ministerio Público, que culminaron con la salida de un considerable número de fiscales, ha generado en algunos de los que se quedaron la conciencia de lo precario de su situación en cuanto a estabilidad y estímulos profesionales, la falta de la carrera fiscal, en suma.

Las siguientes son frases recogidas en San Pedro Sula, de labios de fiscales: *“Tesoro perdido de la sociedad son los fiscales que se fueron”*. *“Los fiscales están sometidos a los caprichos de la superioridad”*. *“Con soldados forzados no se ganan batallas”*.

No cabe duda de que la estabilidad del fiscal en su cargo es tan importante como la del juez. En el caso de los miembros de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, que inevitablemente tienen que afectar intereses poderosos, la carrera fiscal es una exigencia de primera necesidad.

En resumen:

El Ministerio Público como un todo acusa fallas organizativas que afectan la función de la Fiscalía Especial contra la Corrupción:

1) La principal de ellas es el fenómeno de la *feudalización*, que es más acentuado en el caso de la Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado. En virtud de ese fenómeno esta fiscalía tiene potestades incompatibles con el principio de jerarquía del Ministerio Público y el respeto al ámbito de competencia de cualquier otra fiscalía. La más afectada de las que con propiedad pueden ser llamadas *fiscalías vasallas* resulta ser la Fiscalía Especial contra la Corrupción, porque el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado establece, con la concordancia de los arts. 4 y 7, que son

¹³ Aclaremos que no se trataba de un juicio por corrupción, pero la situación es común a todas las fiscalías del país, según fiscales de San Pedro Sula.

competencia del recién citado órgano los delitos de *lavado de activos*, sin excluir los casos en los que los activos provengan del *tráfico de influencias* o de *estafas o fraudes financieros en las actividades públicas*, claras formas de corrupción administrativa, que son elementos del tipo penal nuclear de la *Ley contra el delito de lavado de activos* (decreto 45-2002).

2) Una difusa, profusa y confusa estructura jerárquica, que se refleja en una débil presencia de los superiores en la supervisión y auxilio de los fiscales, en la existencia de un cargo innecesario y en el paralelismo de la jerarquía inmediata en la unidad anticorrupción con sede en San Pedro Sula.

3) La existencia en la Fiscalía Especial contra la Corrupción de consultores de dudosa necesidad: en materias jurídicas y en Ingeniería Civil. Si los fiscales y sus jefes son abogados, ordinariamente no deben requerir los servicios de consultores en Derecho. Cuando haya que obtener un dictamen en cualquier rama científica o técnica lo aconsejable es acudir a los profesionales más autorizados en ella.

4) Carencia de la fiscalía especial en estudio de un reglamento organizativo y, como consecuencia de ella, organización improvisada y poco técnica.

5) Deficiente auxilio a la fiscalía anticorrupción en investigaciones contables, debido a que el cuerpo de auditores, aunque ubicado en la fiscalía especial en estudio, es compartido con todas las demás dependencias del Ministerio Público, inclusive administrativas.

6) Inapropiadas condiciones de resguardo de expedientes y pruebas documentales.

7) Inexistencia de la carrera fiscal.

5.- Proposición de medidas correctivas

5.1.- En cuanto a la ausencia de una clara y decidida política de persecución de los actos de corrupción:

5.1.1.- Delimitación adecuada de la competencia del órgano

Excluir del conocimiento de la Fiscalía Especial contra la Corrupción conductas delictivas distintas de las descritas en la Convención Interamericana contra la Corrupción (arts. VI.1, VIII y IX).

Priorizar las denuncias recibidas atendiendo su grave impacto social y destinar a la Fiscalía de Delitos Comunes los casos de pequeña corrupción administrativa (*mordidas* de policías, por ejemplo).

5.1.2.- Determinación del objetivo y las metas¹⁴

El principal objetivo de una fiscalía como la aquí estudiada es, sin duda, **generar las condiciones necesarias para reprimir penalmente a quienes incurran en actos de**

¹⁴ Entendemos por **objetivos** la incidencia procurada sobre determinado aspecto de la realidad social, la modificación perseguida en relación con ese aspecto. El aspecto de la realidad social que interesa en la función de una fiscalía anticorrupción es el fenómeno de la corrupción administrativa en cuanto configure hechos delictivos. **Metas** son las tareas que deben ser realizadas para obtener específicos resultados que contribuyan a la consecución del objetivo u objetivos.

corrupción; es decir, crear en todos los casos posibles la situación procesal que dé lugar a condenas contra los corruptos¹⁵.

Las metas de una fiscalía de la naturaleza indicada deben ser **detectar la mayor cantidad posible de los casos de corrupción administrativa, propiamente dicha; ubicar, recoger y preservar adecuadamente las fuentes de prueba; formular correctamente las acusaciones y sustentarlas ante los tribunales con pruebas y razones idóneas.**

5.1.3.- Establecer estrategias institucionales para la consecución de las metas y el logro del objetivo, en los siguientes extremos:

5.1.3.1.- Reforzar los vínculos entre la unidad de Tegucigalpa y la unidad regional con sede en San Pedro Sula

Debe subordinarse con toda claridad la unidad regional a las directrices emanadas de la jefatura de la fiscalía especial, la que deberá supervisarla más cercana y frecuentemente. Es necesario que con cierta periodicidad se celebren reuniones conjuntas, se uniformen los procedimientos y se comparta la información.

5.1.3.2- Trabajo de equipo

Fomentar el espíritu de cuerpo entre los fiscales y auditores, hacer reuniones semanales de no más de una hora para revisar conjuntamente el avance de los casos, los obstáculos por vencer, las dudas sobre aspectos técnicos u operativos y planificar las tareas de la siguiente semana.

Las reuniones deben empezar con exacta puntualidad, ceñirse a su objeto y no ser interrumpidas. De cada reunión debe quedar constancia en acta de lo discutido y acordado.

Por lo menos una vez al mes, en esas reuniones debe participar la Dirección General de Fiscalía. La presencia de un representante de la Fiscalía General con la misma periodicidad (una vez al mes) tendría un efecto galvanizador.

5.1.3.3.- Coordinación con otros entes

Procurar coordinación para el auxilio recíproco con entes contralores, como el Tribunal Superior de Cuentas, Comisión Nacional de Bancos y Seguros, Comisión de Ética del Congreso Nacional y Consejo Nacional Anticorrupción, y con la Dirección General de Investigaciones Criminales.

Es recomendable que en este empeño participen las más altas autoridades del Ministerio Público.

¹⁵ Resultados secundarios de la consecución de ese objetivo, como el efecto disuasorio de una eficaz persecución de los delitos de corrupción, el fortalecimiento de la institucionalidad o el fomento de las inversiones, vienen inevitablemente aunque no hayan sido propuestos como objetivos. En todo caso, no conviene que el Ministerio Público se proponga una gran gama de objetivos, tendencia acentuada en Latinoamérica y originada por el afán de recomponer todo el andamiaje institucional estropeado por doscientos años de atropellos. La secuela frecuente es la evanescencia de los objetivos principales entre el haz de objetivos secundarios.

5.1.3.4.- Programas de capacitación

Elaborar y llevar a cabo concienzudos programas de capacitación con una metodología que haga énfasis en casos prácticos, en las siguientes áreas:

- 1.- Criminología de la corrupción
 - a) Concepto de corrupción
 - b) Modalidades
 - c) Efectos
 - d) Dificultades de su represión
- 2.- Jurídica
 - a) Derecho Penal
 - 1) Autoría y participación delictivas
 - 2) Tipología penal
 - b) Derecho Administrativo
 - 1) Potestades administrativas
 - 2) Desviación de poder
 - 3) Contratación administrativa
 - c) Derecho Comercial
 - 1) Títulos valores
 - 2) Sociedades mercantiles
 - d) Derecho Procesal Penal
 - 1) Prueba penal
 - 2) Procedimientos penales
 - 3) Técnica del juicio oral
 - 4) Casación penal
- 3.- Financiera
 - a) Operaciones de banca
 - b) Mercado de valores
 - c) Empréstitos
- 4.- Investigación contable
 - a) Rastreo de papeles
 - b) Contabilidad

5.1.3.5.- Estrategia de comunicación

Debe haber una estrategia de comunicación que eleve la imagen institucional y establezca una adecuada política de comunicación.

Los miembros de la Fiscalía Especial contra la Corrupción deben abstenerse de tener contacto directo con la prensa. Un portavoz o vocero del Ministerio Público deberá informar a los periodistas cada día evitando comprometer el éxito de las investigaciones o afectar innecesariamente el honor de las personas o el prestigio de las instituciones o crear en la ciudadanía expectativas que luego no puedan concretarse.

El acceso al libro de entrada de denuncias y a las oficinas de la fiscalía debe ser estrictamente vedado a extraños, salvo las personas llamadas a declarar y sus abogados.

5.1.3.6.- Oficinas, mobiliario equipo

En la medida de las posibilidades presupuestarias, deben mejorarse las condiciones de las oficinas de los fiscales y auditores, renovarse o repararse el mobiliario

desvencijado, sustituir los equipos de computación y fax ya obsoletos, establecer el servicio de *Internet* y procurar un ambiente de trabajo más digno para el personal.

5.2.- En cuanto a la organización:

5.2.1- Modificar el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Fiscalía Especial del Crimen Organizado

Debe establecerse en el art. 7 que la *Unidad contra el Lavado de Dinero y Activos*, mencionada en el art.4., sólo conocerá de hechos de esa actividad cuando haya habido intervención de alguna organización criminal.

Debe suprimirse el art. 10, por ser contrario al principio de jerarquía del Ministerio Público y al respeto del ámbito de competencia de las otras fiscalías.

5.2.2.- Estructura jerárquica

Para un buen desempeño de la fiscalía anticorrupción se impone una reorganización que simplifique y racionalice la jerarquía, defina con claridad la relación jerárquica e incremente la presencia de la superioridad en las tareas de los fiscales y de quienes llevan a cabo las investigaciones contables.

5.2.3.- Consultores

Suprimir los consultores permanentes tanto en materias jurídicas como en Ingeniería Civil. En su lugar reforzar los conocimientos jurídicos de los fiscales, procurar asesoría de los superiores y, en casos muy calificados, consultar a especialistas externos.

En materias no jurídicas debe consultarse a los profesionales más autorizados o representativos o a los colegios profesionales.

5.2.4.-Reglamento

La Fiscalía Especial contra la Corrupción necesita un reglamento de organización y competencia, elaborado con criterio técnico y sin perder la perspectiva de los fines atribuidos legalmente al Ministerio Público como un todo.

5.2.5.- Auxilio en investigaciones contables

Constituir un cuerpo de suficientes auditores de dedicación exclusiva a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y supervisar su rendimiento. Utilizar la fórmula *Fiscal + Auditor* desde que se reciba la denuncia hasta que se obtenga sentencia.

5.2.6.- Resguardo de expedientes y pruebas

Establecer un sistema moderno de clasificación de documentos, asegurar los archivos, impedir el acceso de extraños a las oficinas de los fiscales, no dejar expedientes ni otros documentos sobre los escritorios ni en sus gavetas, sino guardados en el lugar que les corresponde en los archivos.

5.2.7.- Carrera fiscal

Establecer la carrera fiscal, preferentemente mediante una ley, de manera que haya estabilidad y estímulo para los fiscales y confianza de la ciudadanía en la objetividad y apoliticidad del Ministerio Público.

6.-Anexo

Cuadro de incidencia delictiva de los casos conocidos por la Fiscalía Especial contra la Corrupción en el año 2004:

DELITO	NÚMERO
Abuso de Autoridad	142
Investigar delito	132
Estafa	46
Malversación	39
Falsificación de Documentos Públicos	34
No Consignado	17
Evasión	14
Hurto	11
Cohecho	8
Violación de los Deberes de los Funcionarios	7
Fraude	6
Sustracción de Documentos	5
Otros Fraudes	5
Homicidio Simple	5
Violación	4
Falsificación de Documentos Privados	4
Insolvencia Punible de Comerciante o Alzamiento de Bienes	3
Enriquecimiento Ilícito	3
Desobediencia	3
Retardo Malicioso o Irresponsable de la Administración de Justicia	2
Prevaricato en Materia Criminal	2
Evasión Culposa	2
Coacción	2
Violación a la Propiedad Intelectual de Obras Literarias	1
Usurpación de Aguas	1
Tentativa de Rapto	1
Se ignora	1
Prevaricato en Juicio no Criminal o Asunto Administrativo	1
Para Investigar Muerte	1
Incumplimiento de los Deberes de Asistencia Económica	1
Exacción Ilegal	1
Desacato	1
Asesinato	1
Amenazas	1
Allanamiento de Morada Ajena Ejecutado por Funcionario, Empleado Público o Agente	1
TOTAL	508