

SE BUSCA FISCAL GENERAL PARA HONDURAS: LA CRÓNICA DE UNA REELECCIÓN NO ANUNCIADA

Equipo DPLF

En los últimos días, legisladoras y legisladores hondureños han salido a defender la polémica decisión de reelegir a Óscar Chinchilla, actual Fiscal General de Honduras, a pesar de no haber formado parte de la nómina de cinco candidatas/os que la Junta Proponente – órgano transitorio instalado para la evaluación técnica y preselección de aspirantes - presentó al Congreso Nacional el pasado 26 de junio. No hay forma de diluir lo que sucedió: la designación fue producto de un procedimiento legislativo *ad hoc* que atenta contra la ley, la Constitución, el Derecho Internacional, y, sobretodo, la credibilidad de la institución encargada de la persecución criminal en el país.

- **Armando el rompecabezas legal**

Partamos de algunas precisiones legales necesarias. ¿Qué ordena, qué permite y que prohíbe el marco jurídico hondureño? Por un lado, el [artículo 233 constitucional](#), al hablar de la titularidad del Ministerio Público, señala que tanto el Fiscal General (FG) como el Fiscal General Adjunto (FGA) “serán electos por el Congreso Nacional para un período de cinco años, con el voto favorable de por lo menos dos terceras partes de sus integrantes, *de una nómina de cinco candidatos seleccionados por una Junta Proponente*, integrada en los términos que dispone la Ley.”

Aunque dicha norma no se refiere expresamente a la posibilidad de reelegir a estos dos funcionarios, tampoco la excluye. Como cualquier ciudadano ante una convocatoria abierta, el/la FG y el/la FGA en funciones, tienen la posibilidad de aspirar al cargo nuevamente. Lo que sí es claro, es que la Constitución establece una regla, a la que no ha previsto ninguna excepción: que **la designación del FG y del FGA debe surgir de la nómina de candidatas/os preseleccionados que la Junta Proponente le alcance al Congreso**. Esa es la primera pieza del rompecabezas.

La segunda la constituye el [artículo 22 de la Ley Orgánica del Ministerio Público](#) (en adelante, LOMP), en el que se reproduce la fórmula constitucional respecto del mecanismo de selección, es decir, que el Fiscal General y el Fiscal General Adjunto, *serán electos por el Congreso Nacional, con el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, de una nómina de cinco candidatos que presente una Junta Proponente*. En otras palabras, se reitera que la única vía para ser designada/o como FG y FGA es superando la evaluación técnica de la Junta Proponente. **No existe otro procedimiento especial, y no podría haberlo, pues mediante legislación orgánica no podría establecerse una excepción no prevista en el texto constitucional.**

A continuación, la legislación orgánica regula la duración del mandato del FG y FGA. El artículo 23 de la LOMP establece que Fiscal General y el Fiscal General Adjunto, durarán en sus funciones cinco años,

“pudiendo ser reelectos solamente para un nuevo período”. Aunque es una mención innecesaria, con esta norma se establece que reelección de estos dos funcionarios por parte del Congreso Nacional sería una decisión válida desde el punto de vista constitucional, siempre y cuando se realice mediante el procedimiento previsto por la norma fundamental. De ninguna de las normas mencionadas anteriormente, se desprende que la reelección es automática, o que tiene reglas especiales. Si un/a FG o un FGA en funciones tiene intenciones de reelegirse, debe completar las mismas pruebas y evaluaciones que el resto de las personas contendientes. **Esta es la única interpretación posible, por una sencilla razón: porque es la única interpretación que otorga coherencia a las tres normas aplicables.** Cualquier interpretación, en el sentido de que el Congreso Nacional puede reelegir al FG o a su Adjunto de manera directa, sin que hayan transitado por la etapa de preselección ante la Junta Proponente, contradice de manera insalvable el texto del artículo 233 constitucional.

- **La pieza del Derecho Internacional**

Pero este análisis jurídico debe también considerar el Derecho Internacional y las obligaciones del Estado hondureño en materia de derechos humanos y, en especial, sobre independencia judicial. De acuerdo a los estándares internacionales aplicables, todo mecanismo de selección debe garantizar la **igualdad de condiciones y la no discriminación** en el acceso a estos cargos, **incluso respecto de personas que ya los vengán ejerciendo efectivamente.** En su informe [Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia](#), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha resaltado que no deben existir diferencias ni privilegios, aunque tampoco desventajas, entre nuevas/os aspirantes y quienes ya vienen ocupando un cargo. Sobre este punto, la CIDH ha tomado como ejemplo a las personas que ya vienen ejerciendo el cargo de manera provisional, lo que consideramos aplicable también a cualquier otro tipo de aspirante:

*“[L]a Comisión considera que todo proceso de selección y nombramiento debe tener como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades profesionales y de integridad del aspirante, sino también el aseguramiento de la igualdad de oportunidades. En esa medida, los Estados deben asegurar que las personas que cumplan con los requisitos estén en posibilidad de concursar en igualdad de condiciones a los procesos de selección y nombramiento, **aún respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, los que por tal condición no pueden ser tratados con privilegios, ventajas o desventajas**”¹*

La Comisión y la Relatoría Especial de Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Abogados², **también se han referido expresamente a la posibilidad de reelección**, a la que consideran “un factor de fragilidad”³ que debe ser evitado, porque puede debilitar la independencia del elegido. Para la CIDH es preferible que no exista reelección, “especialmente cuando la posibilidad de confirmar en el cargo o no al operador de justicia puede ser discrecional”⁴. Esto es precisamente lo que ocurre cuando el/la FG en

¹ CIDH, “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas.”, 2013.

² NACIONES UNIDAS. Asamblea General., Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados Leandro Despouy, Adición. Misión a Guatemala, A/HRC/11/41/Add.3, 1 de octubre de 2009, párr. 57.

³ CIDH, *loc. cit.* párr. 86.

⁴ *Ibidem*, párr. 87.

funciones no se somete a la misma evaluación objetiva que las/os demás aspirantes, dado que su reelección depende únicamente de la decisión discrecional de un cuerpo político.

La CIDH ha resaltado también “que un operador de justicia que pretenda ser reelegido o ratificado en sus funciones, corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de la autoridad encargada de tal decisión, o de que su comportamiento se perciba de este modo por los justiciables”⁵. Estas consideraciones de Derecho Internacional, refuerzan la interpretación de que la reelección del FG y el FGA en Honduras sólo es posible si se transita por un mecanismo de evaluación objetivo, como es la preselección técnica a cargo de la Junta Proponente.

- **Los hechos concluyentes**

La posible reelección del Fiscal General en funciones, Óscar Chinchilla, fue un tema de debate público, incluso semanas antes de publicarse la convocatoria para el proceso de selección, por parte de la Junta Proponente. Una vez abierto el plazo para la presentación de candidaturas, **el FG [decidió no postularse](#)**. Más aún, rechazó la postulación que un grupo de ciudadanos realizó en su nombre, al no confirmar su voluntad de postular. De este modo, tomó la determinación de no someterse a un escrutinio público, en igualdad de condiciones con las/os demás aspirantes. A la fecha, el funcionario no ha ofrecido una postura sobre la renovación del mandato. Tampoco se conoce el razonamiento jurídico que ofreció el cuerpo legislativo para reelegir al fiscal, ni tampoco para justificar que se haya elegido como adjunto, a la misma persona que en la primera votación, fue rechazada para ese mismo cargo. No hay un dictamen público. Y si lo hay, no es posible consultarlo (el portal electrónico para acceder a la producción legislativa del congreso hondureño parece siempre estar [en construcción](#)). Además, algunas voces han apuntado a involucrar la [influencia de los Estados Unidos](#), en esta cuestionable reelección.

- **Comparado la experiencia**

En la región, otros Fiscales Generales en funciones han buscado la reelección, y para ello, han debido someterse al mismo procedimiento que los demás aspirantes al cargo. Para no ir muy lejos, en septiembre de 2015, el entonces [Fiscal General de El Salvador y hoy procesado por corrupción, Luis Martínez](#), presentó su candidatura a la Asamblea Legislativa de ese país, mientras que [en Guatemala, la ex Fiscal Claudia Paz y Paz](#) hizo lo propio, en marzo de 2014.

En países como Ecuador (Art. 218 Const.), Colombia (Art. 249 Const.), Chile (Art. 85 Const.) y Bolivia (Art. 228 Const.), la reelección del fiscal General está prohibida expresamente.

- **Empezar con el pie izquierdo**

Al menos sobre el papel, la Junta Proponente tiene una composición que parecería asegurar que el desarrollo de las evaluaciones de los méritos de las personas candidatas suceda conforme los más altos estándares profesionales. De acuerdo con el texto vigente del artículo 22 de la LOMP, la Junta Proponente cuenta con seis integrantes: la representación del Presidente y un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, un representante de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, un representante de las universidades privadas del país, un representante del Colegio de Abogados y el Comisionado Nacional de Derechos Humanos. Es decir, la élite del mundo jurídico hondureño es la encargada de evaluar técnicamente y luego, proponer a las personas mejor capacitadas para liderar la persecución criminal en el

⁵ *Ibíd.*, párr. 88.

país. No es una tarea en absoluto desdeñable. Exige capacidades técnicas y políticas extraordinarias, como pudieron constatar quienes la integraron en esta ocasión.

La Junta Proponente se enfrentó a un obstáculo que marcó su desarrollo desde el momento mismo de su instalación, en marzo pasado. Desde su integración inicial, se incluyó a una persona representante de la sociedad civil a pesar de que, en estricto sentido, la LOMP vigente al día de hoy no contempla a este miembro integrante de la Junta Proponente.

Pese a ello, la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización – por solicitud del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien, a su vez, preside también la Junta Proponente- convocó a una Asamblea Pública para que, mediante el voto de las organizaciones presentes, se eligiera una persona representante de la sociedad civil para integrar la Junta.

A partir de entonces se desató un profundo debate sobre la legitimidad – e incluso la validez legal - que revestía dicha representación. Un amplio grupo de la sociedad civil presentó un recurso de inconstitucionalidad señalando las irregularidades en el proceso de formación de la Junta. Sin embargo, el 4 de mayo, [el asunto fue resuelto por la propia Junta Proponente](#), sin otorgarle la razón a ese sector descontento de la población hondureña.

Sin demeritar la labor que ha llevado a cabo la persona que representó a la sociedad civil en la Junta Proponente, la participación de la ciudadanía en un proceso de designación de tan alto interés público no puede quedar sujeta al azar, o a la voluntad momentánea de los funcionarios públicos en turno. Es decir, la LOMP debe no sólo reformarse para formalmente incluir una representación de la sociedad civil, sino que debe contemplar un mecanismo estable, adecuado e incluyente para asegurar la representatividad de la persona elegida para realizar dicha labor. Ello abonaría enormemente a la legitimidad del proceso, en su conjunto.

Lo anterior toma mayor relevancia si se considera que, de acuerdo con lo que establece la LOMP, corresponde a la propia Junta emitir un Reglamento para regular su funcionamiento y las diferentes etapas del mecanismo de preselección a su cargo. Es decir, el Reglamento de la Junta Proponente es uno de los instrumentos normativos más importantes para el proceso de selección en Honduras pues es allí donde se establecen las fases, los plazos, los requisitos legales y los criterios objetivos que deben de cumplir las personas postulantes, los medios o instrumentos para comprobarlos, entre otros aspectos. Este Reglamento es la oportunidad ideal para diseñar y regular a detalle las vías que propicien el escrutinio público de las personas candidatas.

- **La forma es fondo: la cuestionable actuación de la Junta Proponente**

El hecho de que la Junta Proponente no haya contemplado un mecanismo abierto para que cualquier persona interesada pudiera alcanzar observaciones y comentarios al proyecto de Reglamento de la Junta; o que haya transcurrido un lapso de aproximadamente un mes entre la aprobación del instrumento y su efectiva difusión pública, son dos errores de origen que, en muchos sentidos, han impactaron el proceso hasta hoy. Eso en cuanto a la forma.

En lo sustantivo, el Reglamento adoleció de aspectos básicos como plazos perentorios para que la Junta Proponente divulgara datos cruciales para el proceso: información sobre la celebración de sus reuniones, las actas de sus sesiones o la información presentada por los candidatos. Nunca se habilitó un micro-sitio con la lista de postulaciones y auto-postulaciones, ni se hizo pública la documentación que fue presentada

en el momento del registro, a pesar de que el artículo 23 del Reglamento así lo exige. Dicho sea de paso, se presentaron menos de 30 candidaturas para ocupar el cargo; un registro históricamente bajo.

- **La innovadora veeduría impulsada por la sociedad civil**

Ya con la sociedad civil completamente polarizada por la forma en la que la fue incorporada su representación en la Junta Proponente, la Coordinadora Estudiantil Anticorrupción de Honduras (CEA), el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), junto a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Honduras (OACNUDH-Honduras) , y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) conformaron a inicios de mayo una Red de observadores del proceso de selección del Fiscal en Honduras, con fundamento en el artículo 44 del [Reglamento de la Junta Proponente](#), que se denominó “Ojo Público”.

La instalación de ese mecanismo de observación, al menos a los ojos de algunas organizaciones internacionales, renovó la esperanza de contar con una etapa de preselección prolija y objetiva en sus evaluaciones, que podría acercarse a los estándares que el Derecho Internacional ha desarrollado en la materia. Una veeduría de esas características tenía el potencial de contribuir enormemente a fortalecer la confianza de la ciudadanía en el proceso; factor indispensable para que la nueva persona electa cuente con la legitimidad necesaria para emprender la difícil labor que conlleva liderar la lucha contra la corrupción.

Lo anterior requería que se cumpliera con una condición indispensable: que la Junta Proponente mantuviera una comunicación activa, oportuna y completa sobre cada una de las etapas del procedimiento y, sobretodo, de la información que se ventile durante el mismo. Lamentablemente, ello nunca sucedió.

No sucedió a pesar de que organizaciones nacionales e internacionales solicitaron una audiencia pública ante la CIDH precisamente para alertar a ese órgano sobre las potenciales consecuencias de conducir un proceso con reglas poco claras y con información pública inoportuna y escasa. En reconocimiento de la importancia que conlleva la selección de Fiscal General – particularmente, en el marco de la lucha contra la corrupción en Centroamérica-, la CIDH concedió dicha audiencia. Así pues, durante el 168 periodo de sesiones de la CIDH celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, se celebró la [audiencia “Derechos Humanos y selección del Fiscal General en Honduras”](#). En ese espacio, se denunció, frente a representantes del Estado hondureño, la ausencia de un cronograma de actividades que la sociedad civil pudiera seguir, la ausencia de notificaciones o avisos oportunos a “Ojo público” sobre las reuniones de la Junta Proponente, la ausencia de un sitio web completo con información relevante sobre las personas candidatas, entre muchas otras deficiencias e incumplimientos de la Junta Proponente al Reglamento que ella misma propuso y aprobó. Durante la audiencia, la representación del Estado se limitó a dar lectura a un escrito sobre las normas legales que rigen el proceso, sin dar respuesta a los cuestionamientos de la sociedad civil ni a los de las/os Comisionadas/os.

- **La opaca actuación de la Comisión Especial del Congreso y la elección de Fiscal Adjunto**

Tras una gestión de la Junta Proponente accidentada, por decir lo menos, el órgano *ad hoc* finalmente envió su lista final de cinco finalistas el pasado 26 de junio. En el Congreso Nacional de Honduras, dicha nómina fue recibida por una “Comisión Especial” cuyo mandato fue desarrollar la última fase de examinación y escrutinio antes de tomar una determinación final.

Y en esa última etapa, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Honduras (OACNUDH-Honduras), [expresó su preocupación](#) por la falta de publicidad, transparencia y

motivación en la conformación de la nómina de cinco candidatos, que la Junta Proponente remitió al Congreso Nacional. Y reiteró la importancia de que, en esa última etapa a cargo del Congreso Nacional, el Congreso realizase una evaluación exhaustiva de los cinco candidatos, de acuerdo a criterios de idoneidad, mérito, capacidad y competencias, incluyendo el desarrollo de audiencias públicas previstas en la ley. Lo mismo hizo la CIDH mediante un [comunicado de prensa](#), urgiendo al Estado a garantizar los estándares internacionales en esta designación. Por su parte, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Magistrados y Abogados [manifestó su preocupación](#) por las limitaciones a la participación de la sociedad civil en el proceso de selección, y especialmente, “por el hecho de que algunos de los miembros de la comisión parlamentaria que examinarán los antecedentes de los candidatos hayan sido cuestionados públicamente e incluso estén procesados por corrupción”

Vale la pena recordar que esta Relatoría, en un caso anterior referido a la elección de magistrados de la Corte Suprema en Guatemala, ya se había pronunciado acerca de los [aspectos mínimos](#) que deben ser observados por las y los integrantes del legislativo para llevar a cabo un proceso de elección “conforme al espíritu de los estándares internacionales en la materia”. Estos elementos son: 1) la realización de entrevistas públicas a cada uno de los candidatos por el Pleno del Congreso o por una comisión ad hoc que éste designe, 2) la participación efectiva de la sociedad civil, 3) la discusión sobre cada uno de los candidatos, basada en criterios objetivos, tomando en cuenta las calificaciones previamente realizadas [por las Comisiones de Postulación], y, por consiguiente, que se hagan expresas las justificaciones por las cuales se elige, o no, a un candidato.

Lastimosamente, el desarrollo de esta etapa ante el Congreso Nacional, distó mucho de satisfacer dicho espíritu: las entrevistas realizadas por la Comisión Especial del Congreso de Honduras se realizaron todas en un mismo día y no fueron públicas; no se desarrolló ningún mecanismo de participación ciudadana para esta fase y, sobretodo, hasta el día de hoy no se conocen las razones que motivaron a la Comisión para proponer la reelección del actual Fiscal General.

Llama particularmente la atención que de la nómina analizada por el Congreso sí se llegó a la conclusión de que existía una persona con las calificaciones y méritos suficientes para desempeñarse como Fiscal General Adjunto. De ahí que el candidato Daniel Sibrián haya sido seleccionado para ese cargo en la primera fórmula desechada por el Congreso y también en la segunda. Sin embargo, **¿Cómo explicar que este candidato sí es un profesional suficientemente competente para llevar a cabo una gestión exitosa como Fiscal Adjunto, pero no como titular? Allí otra pregunta al sacco.**

- **El mensaje que esta designación envía a la región**

No está en tela de juicio que el Fiscal General en funciones, Oscar Chinchilla, ha sido una pieza importante para echar a andar la lucha contra la impunidad en Honduras. Tampoco la apertura y buena colaboración que ha facilitado durante su gestión, entre el Ministerio Público hondureño y la MACCIH. Esas son condiciones favorables que, sin duda, deben procurarse en los años por venir, sea quien sea la persona titular de la institución. Sin embargo, ningún/a Fiscal General debe actuar con la certeza de contar con un cheque en blanco. **¿Se realizó un balance pormenorizado sobre los éxitos y fracasos de la Fiscalía General bajo el liderazgo de Chinchilla? ¿Existe evidencia dura y objetiva respecto de la idoneidad de este personaje para continuar en el cargo? Y, de ser así, ¿dónde pueden consultarla los ciudadanos y ciudadanas hondureños?**

Por todas las razones antes expuestas, la reelección del actual Fiscal General, además de no anunciada, es disputable desde el punto de vista del derecho interno y también desde el derecho internacional. A pesar de que hasta ahora no se ha anunciado el impulso de recursos legales nacionales para apelar la decisión del Congreso y lograr que se declare desierto el proceso de selección para iniciarlo nuevamente, es pertinente resaltar que el cumplimiento de las reglas de juego también debe contar con un recurso efectivo, con fundamento en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, siendo ese el estado de las cosas, una vulneración a los estándares de independencia judicial y del derecho a un recurso efectivo también podría ser invocado en tribunales internacionales.

Sin embargo, cualquiera que sea el desenlace, es momento de pensar de qué manera el actual Fiscal General reelecto, podría demostrar que más allá del espaldarazo político que acaba de recibir, es objetivamente el mejor candidato para seguir ocupando este puesto, reforzando así la confianza de la ciudadanía en que existen motivos –no políticos- para reelegirlo. Sería muy recomendable y deseable que el actual Fiscal reelecto, tenga un gesto de transparencia, y haga públicos todos los documentos y credenciales que, si hubiera decidido postular, habría tenido que presentar a la Junta Proponente.

Un buen liderazgo en la Fiscalía de Honduras es, por razones evidentes, fundamental para el correcto desarrollo institucional y social del país, sin embargo, también es una pieza clave en la lucha contra la corrupción en la región. Es decir, la autonomía, independencia, honestidad, capacidad y compromiso con los derechos humanos de la persona a cargo de la procuración de justicia es un tema que reviste un altísimo interés en la comunidad internacional.

Lo ocurrido en Honduras debe dejar lecciones claras para la región. No debemos olvidar que próximamente El Salvador también dará inicio al proceso de elección de Fiscal General y que también allí existe la posibilidad de que el actual Fiscal General se postule para un término adicional. **Bajo ningún estándar es aceptable que un funcionario público con una responsabilidad tan amplia pase de un mandato a otro sin ninguna clase de rendición de cuentas y una evaluación de su gestión.** Este es una buena alerta sobre la necesidad de poner los ojos en ese país vecino donde ocasionalmente los poderes políticos también suelen flexibilizar las reglas de su Constitución.

Es fundamental seguir dando seguimiento a la designación de Óscar Chinchilla. La sociedad hondureña merece respuestas y, desde esta Fundación, siempre acompañaremos a las voces que exigen mejores procesos de selección para los funcionarios públicos que, finalmente, tienen en sus manos el deber de llevar a la práctica el derecho de la población a acceder a una justicia de calidad.