

A blurred background image showing several people wearing high-visibility vests with reflective green and yellow stripes. They appear to be in an outdoor setting, possibly a construction site or a public area, with a building in the background. The image is framed by a white border.

**ESTADO DE
EXCEPCIÓN Y
DERECHOS
HUMANOS**

**INFORME DE OBSERVACIÓN
AL PCM-29-2022**



© **Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), enero de 2023**

Estado de Excepción y Derechos Humanos: Informe de Observación al PCM-29-22

Observatorio Nacional de Derechos Humanos (ONDH)

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre que sea correctamente citada la fuente y su contenido no sea tergiversado o manipulado deliberadamente.

Para más información acerca de esta publicación, puede visitar el sitio web del CONADEH en: www.conadeh.hn

El CONADEH agradecerá cualquier insumo complementario, sugerencia o comentario que pueda realizarse al presente informe mediante comunicación electrónica a la siguiente dirección: observatorioconadeh@gmail.com

Sobre el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos: El CONADEH es la Institución Nacional de los Derechos Humanos de Honduras que goza de independencia funcional, administrativa, técnica y de criterio. Así, se le ha atribuido el mandato constitucional de velar por la prevención, promoción, protección y la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de las y los habitantes del país; especialmente, los de las personas en situación de vulnerabilidad, mediante la supervisión de las acciones u omisiones de las instituciones del Estado en su conjunto y entidades privadas que prestan servicios públicos, a fin de que cumplan las obligaciones en materia de derechos humanos para lograr el respeto de la dignidad de la persona humana, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática.

ESTADO DE EXCEPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Informe de Observación al PCM-29-22

TABLA DE CONTENIDOS

4 INTRODUCCIÓN

5 IMPLEMENTACIÓN DEL PCM 29-2022: VALORACIONES INSTITUCIONALES

- a. Consideraciones generales sobre la composición normativa del decreto y su implementación
- b. Cuestiones relevantes sobre las detenciones en el marco del PCM
- c. Sobre los mecanismos de rendición de cuentas

20 CONCLUSIONES

22 RECOMENDACIONES

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de cuatro décadas, la sociedad hondureña, como también ha sucedido en diversos países de la región centroamericana, ha observado el crecimiento paulatino, sostenido e incontrolable de diferentes patrones de violencia que han permeado multidimensionalmente la vida y el cotidiano menester de la población, provocada por la presencia de una diversidad de estructuras criminales. Esto, ha planteado una serie de desafíos sistémicos que obstaculizan significativamente la plena realización de sus derechos humanos y libertades fundamentales, a la vez que socava la vigencia misma del Estado de Derecho y el sistema democrático del país. Es así, que en respuesta a estos patrones de violencia, los países de la región han empleado sus facultades de suspensión de garantías como una medida pretendidamente idónea para el abordaje de estas diferentes manifestaciones de la violencia organizada.

Es así, que el Poder Ejecutivo del gobierno hondureño, en fecha 03 de diciembre del año 2022, adoptó el Decreto Ejecutivo PCM-29-2022, por medio del cual se determinó la suspensión de las garantías constitucionales contenidas en los artículos 69, 78, 81, 84, 93 y 99 del texto fundamental; y consecuentemente, instituyó un *Estado de Excepción* que se extendió territorialmente a 73 barrios y colonias en el municipio del Valle de Sula y 89 barrios y colonias en el Municipio del Distrito Central, con vigencia a partir de las 6:00pm del día martes 06 de diciembre del 2022 hasta las 6:00pm del día jueves 06 de enero de 2023.

Bajo este marco, y considerando la importancia de caracterizar fenomenológicamente la implementación de una medida tan restrictiva como lo puede llegar el Estado de Excepción de conformidad a sus formas de operativización, el CONADEH estructuró una estrategia de monitoreo que incluyó más de veinte visitas e inspecciones a los diferentes centros de detención habilitados, entrevistas a personas detenidas, revisiones hemerográficas, solicitudes de información y otra variedad de mecanismos que contribuyeran a generar insumos tendientes a construir un diálogo constructivo sobre aquellas virtudes o defectos que resultaran de la ejecución de esta medida, todo esto desde un enfoque basado en derechos humanos.

Con esto en mente, el Comisionado publica este informe de observación con motivo de socializar algunos de los hallazgos generados a partir de este proceso y formular las recomendaciones correspondientes para que las actuaciones estatales en contextos complejos de violencia se mantengan -de forma irrestricta- dentro de los parámetros que se derivan de la normativa, estándares, jurisprudencia y principios nacionales e internacionales; y así, el Estado se abstenga de realizar acciones que puedan comprometer su responsabilidad internacionalmente en términos de respeto, garantía, prevención y protección de los derechos humanos.

II. IMPLEMENTACIÓN DEL PCM-29-2022: VALORACIONES INSTITUCIONALES

Para favorecer una comprensión integral de las recomendaciones que el CONADEH plantea como resultado de este proceso de observación, se desarrolla en las siguientes líneas de este acápite una serie de reflexiones al respecto de: a) consideraciones generales sobre la composición normativa del decreto y su implementación; b) cuestiones relevantes sobre las detenciones en el marco del PCM; y, c) los mecanismos de rendición de cuentas sobre las operaciones realizadas en el marco del decreto, que contribuya a evidenciar o no la eficacia de su implementación. Con lo cual, el objetivo de este informe es visibilizar aquellos elementos que podrían indicar la concurrencia de situaciones vulneratorias de derechos humanos o que amenazan o ponen en riesgo la vigencia de su contenido mismo; de tal forma que el análisis se circunscribe a la implementación del decreto ejecutivo y no pretende agotar -aunque sí considerar contextualmente- las valoraciones que sobre la estrategia integral anti-extorsión y delitos conexos tiene el CONADEH.

a. Consideraciones generales sobre la composición normativa del decreto y su implementación

A pesar de que se ha determinado que, al menos *prima facie*, la arquitectura normativa del PCM-029-2022 tendría una apariencia de buen derecho, el CONADEH ha observado una serie de elementos que favorecen escenarios en que muy probablemente podrían existir proclividades a comportamientos discrecionales y arbitrarios por parte de las autoridades de seguridad (más allá de que estos momentos puedan verificarse indubitablemente o no).¹ De tal forma, que se han identificado una serie de ambigüedades y deficiencias en la formulación de la norma que podrían poner en tela de juicio la vigencia de principios fundamentales como el de no discriminación² y que, consecuentemente, comprometen la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida ante una posible ampliación. Entre ellas podrían encontrarse las siguientes:

⇒ **Naturaleza del Estado de Excepción y visión sobre su implementación:** El CONADEH considera primordialmente relevante recordar que la suspensión de garantías fundamentales y la constitución de Estados de Excepción deben comprenderse en todo momento como medidas de *última ratio*, con temporalidades limitadas y focalizadas estratégicamente de manera que se permita la restitución

¹ Para mayor profundidad en términos del examen de compatibilidad remitirse al Análisis de la guía práctica de aplicación del PCM-29-2022 elaborado por la Clínica de Control de Convencionalidad y Litigio Estratégico del CONADEH.

² Se trata de una norma de *jus cogens*, es decir, inderogable y de carácter permanentemente obligatorio.

pronta y efectiva de la normalidad democrática y de seguridad humana. Siendo que una medida tan restrictiva como lo es la suspensión de garantías constitucionales muy prolongada en el tiempo puede generar serias afectaciones al Estado de Derecho (mismo que debe comprenderse insuprimible en todo momento). Asimismo, es menester para el Comisionado, que se empleen mecanismos que permitan comprender el alcance material de la suspensión de estos derechos y garantías, especialmente cuando se puede observar que estas disposiciones constitucionales objeto de suspensión refieren *inter alia* el derecho a la libertad personal, la libertad de asociación y de reunión, la libertad de circulación y permanencia y algunas formalidades requeridas para la salvaguarda procesal en el momento de la detención (mandato escrito de autoridad competente, información sobre sus derechos y hechos que se le imputan, inviolabilidad del domicilio, etc.).

Sin embargo, la inclusión de estos artículos en el marco de garantías suspendidas no debe comprenderse como la suspensión de todo su contenido *per se*, toda vez que el artículo 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “CADH”) establece que no son objeto de suspensión aquellas garantías judiciales que resulten indispensables para la protección de aquellos derechos que forman parte del *coto vedado*³ en materia de derechos humanos.

Bajo este tenor, el CONADEH considera que la naturaleza misma de los derechos y garantías objeto del decreto PCM plantean la necesidad de que su suspensión ofrezca una respuesta amplia y suficiente a una diversidad de interrogantes. Así, por ejemplo, no especificar los niveles de suspensión del artículo 84 constitucional podría sugerir la suspensión de la integralidad de su contenido. Lo cual, a su vez, significaría comprender como suspendidas cuestiones esenciales del debido proceso en la detención y consecuentemente, favorecería el acaecimiento de detenciones arbitrarias e ilegales. En este sentido, es importante recordar que a esta garantía le es atribuible una doble naturaleza, que por un lado contiene elementos que por su contenido son susceptibles de suspensión; y, por otra parte, elementos que constituyen garantías que deben comprenderse excluidas del espectro de suspensión por configurarse como garantías esenciales para la vigencia de los derechos fundamentales.

³ La teoría del coto vedado puede ser relacionada con las teorías de “lo indecible”, “el contenido esencial de los derechos” o “el núcleo duro de los derechos”; todas las cuales, refieren garantías, derechos y libertades que no son objetos de suspensión por conformar protecciones a los atributos entendidos como fundamentales para la subsistencia de la dignidad humana.

Es por ello, que el Comisionado ha reiterado la necesidad de que toda adopción de este tipo de medidas implique planteamientos como el que se propone a continuación:



Durante el periodo de vigencia del primer decreto de suspensión de garantías, el CONADEH ha constatado que existe una falta de claridad sobre los alcances y formas de implementación, que responde *inter alia* a la debilidad normativa del decreto y sus mecanismos de operativización como lo es la Guía Práctica de Aplicación del PCM-29-2022 (en adelante "guía práctica")⁴.

De esta manera, el CONADEH considera que no debería haberse considerado una ampliación de esta medida (PCM-01-2023) sin que se ofrecieran y esclarecieran razones justificantes que argumentaren por qué la efectividad de la lucha contra la extorsión y los delitos conexos se encuentra supeditada a la suspensión de estas disposiciones específicas. Contrario a lo que el Comisionado ha recomendado

⁴ La guía práctica es una herramienta de operativización del decreto adoptada por la Policía Nacional. En principio, se trataría de un documento que favorecería la delimitación material del Estado de Excepción. Sin embargo, tras el análisis realizado por el CONADEH, se determinó que el contenido de la herramienta resulta insuficiente para configurarse como una herramienta efectiva para tal fin, siendo que no se ofrecen argumentos sobre la proporcionalidad, necesidad o idoneidad, así como tampoco se delimita el alcance material de la suspensión de los derechos y garantías contenidas en el decreto.

oportundamente, se observa que se ha procedido a la ampliación de esta medida sin que exista una claridad jurídica y operativa sobre el alcance de la suspensión de cada uno de estos derechos o garantías, y cómo la suspensión en estas condiciones y alcances ha generado facultades de actuación necesarias para combatir la extorsión y sus delitos conexos.

Asimismo, preocupa profundamente que las estrategias de seguridad ciudadana continúen contando con una importante presencia de fuerza militar. Con lo cual, resulta fundamental construir y emplear una estrategia de desmilitarización de las intervenciones en materia de seguridad ciudadana, especialmente por los riesgos en términos de uso excesivo de la fuerza que esto conlleva. Esto, se vuelve principalmente importante en el marco de una estrategia en la que herramientas de persecución del delito y aprehensión de personas como el allanamiento son ampliamente utilizadas. De esta manera, resulta esencial que se establezca con claridad el rol que en lo operativo se ha de entender por asignado al personal de la Policía Nacional y al de la Policía Militar del Orden Público.

⇒ **Composición normativa que podría favorecer discrecionalidades:** El Comisionado ha verificado que dentro de los protocolos prácticos de actuación y la estructura normativa misma del PCM no existen consideraciones fáctico-jurídicas mínimas que contribuyan a la generación de un razonamiento que justifique la aprehensión de las personas en el marco del Estado de Excepción y reduzca las posibilidades de que concurren detenciones arbitrarias. Lo cual, resulta especialmente preocupante cuando el decreto establece en su artículo 1 que se faculta a la Policía Nacional a detener a las personas que *determine y considere* responsables de asociarse, ejecutar o tener vinculaciones, en la comisión de delitos y crímenes contemplados en el mismo decreto. Esta composición semántica causa problemas operativos importantes, toda vez que podría dar lugar a inferencias que le constituyan como un precepto habilitante para realizar detenciones desde una posición basada en el prejuicio⁵, y así, afectar multidimensionalmente la vida de una persona al enfrentar un proceso de esta naturaleza.

⁵ Es importante recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en el caso *Fernández Prieto y Tumbeiro vs Argentina* que “[a]nte la ausencia de elementos objetivos, la clasificación de determinada conducta o apariencia como sospechosa, o de cierta reacción o expresión corporal como nerviosa, obedece a las convicciones personales de los agentes intervinientes y a las prácticas de los propios cuerpos de seguridad, lo cual comporta un grado de arbitrariedad que es incompatible con el artículo 7.3 de la CADH. Cuando adicionalmente estas convicciones o apreciaciones personales se formulan sobre prejuicios respecto a las características o conductas supuestamente propias de determinada categoría o grupo de personas o a su estatus socio-económico, pueden derivar en una violación a los artículos 1.1 y 24 de la Convención”.

De esta forma, el CONADEH constató (por medio de entrevistas a autoridades policiales que fungían como oficiales o encargados del día en los centros de detención) que algunos de los criterios para consignar una detención en el libro de personas detenidas por el PCM serían tan reduccionistas como presenciar la circulación de una persona *posiblemente sospechosa* -lo que sugiere una infinidad de razonamientos estrictamente subjetivos- entre las 18h00 y 06h00 en alguna de las colonias o barrios objeto del decreto. De esta manera, el Comisionado encontró que este criterio inclusive se encuentra incorporado en el libro de novedades de uno de los centros de detención estableciendo como asunto del libro como “*control de registro de detenidos mediante decreto PCM-029-2022, en las colonias que se aplican, mediante delito de 18:00 a 08:00*”.

Aunado a lo anterior, es menester para el CONADEH resaltar que existe un importante margen de discordancia entre lo que se establece en la guía práctica y aquello que sucede en el terreno. Tanto la población como las autoridades policiales han errado la interpretación sobre la naturaleza del decreto (que debe entenderse como el marco jurídico que suspende garantías en abstracto hasta que su contenido es operativizado por otros mecanismos, como sería el toque de queda, por ejemplo) y sus mecanismos de implementación. Así, la configuración de un horario entre las 18h00 y 06h00 como un parámetro de detención tergiversa significativamente las facultades que se otorgan o amplifican con la adopción de esta medida.

⇒ **Falta de claridad en cuanto al catálogo de delitos:** Si bien es cierto, el artículo 1 del decreto establece una serie de delitos (extorsión, asesinatos, robos, tráfico de drogas y secuestros) el CONADEH ha constatado, por medio de visitas de monitoreo y revisión de los libros de detención, que se ha detenido una considerable cantidad de personas (consignándolas dentro del libro diferenciado de detenciones por PCM) por cuestiones como la falsificación de documentación pública, maltrato familiar o inclusive faltas como el irrespeto a la autoridad o escándalos en vía pública. Lo cual, evidencia que no existe claridad sobre cuáles son los delitos que deben considerarse como conexos a la extorsión bajo el entendimiento dogmático-penal del abordaje al fenómeno criminal objeto del decreto.

Esto adquiere mayor relevancia cuando (de conformidad con los libros de registro) se ha determinado que, si bien, en algunos de los centros de detención se acató la observación del CONADEH sobre incluir motivos de detención legalmente establecidos y no sólo la categoría de “PCM-029-22”, en algunos centros como la UMEP-2 aún figura este decreto como motivo de detención solamente.

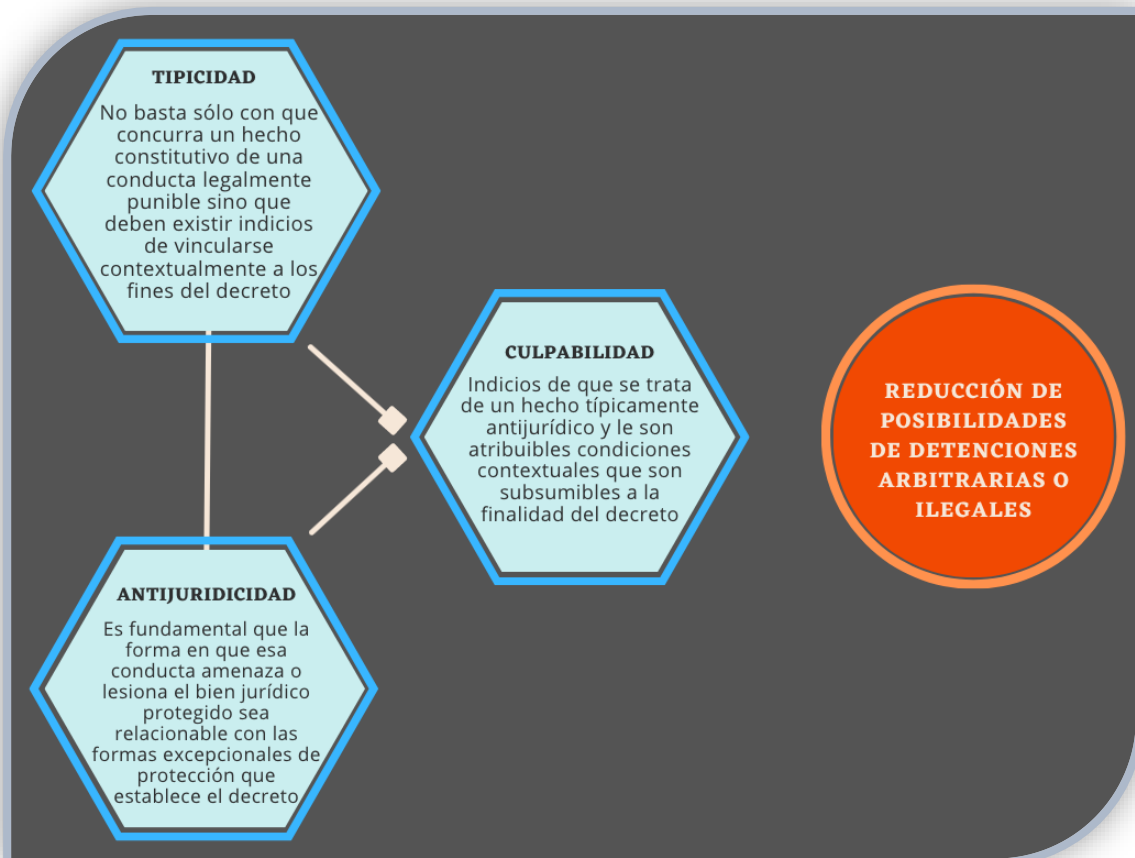
Por otra parte, merece la pena mencionar que a la interrogante sobre los criterios para determinar la concurrencia de una detención bajo la implementación del PCM, en el marco de los monitoreos realizados, el Comisionado recibió como respuesta que sería el Fiscal de turno quien califica estas detenciones bajo dichos parámetros. De esta manera, en aquellos casos en que no existe una orden judicial de aprehensión, se constituye un intervalo decisional en el que el ejercicio interpretativo-substantivo recaería en la autoridad encargada de la aprehensión (lo cual, apertura una plétora de posibilidades para que concurren detenciones ilegales o arbitrarias).

Toda vez, que, en primera instancia, debería existir un análisis fáctico-jurídico que permita vincular a una persona con determinados supuestos de hecho a los que sean atribuibles ciertos elementos condicionantes para la configuración de una acción delictiva. Para posteriormente, determinarse si esta acción delictiva es subsumible en un tipo penal que, de conformidad con la dogmática penal, sea vinculable al delito de extorsión. Y finalmente, confirmar que concurren las circunstancias contextuales determinadas en el decreto como su motivación teleológica.

En definitiva, todo lo anterior, plantea serias dificultades en lo operativo, considerando los contextos en que se llevan a cabo este tipo de detenciones. Con lo cual, el CONADEH considera fundamental que se realicen reflexiones profundas por parte de quienes dirigen la estrategia de intervención en el marco de este decreto para incluir en la guía práctica lineamientos y protocolos específicos que constituyan una orientación clara y precisa sobre cómo tomar las decisiones de esta naturaleza al momento de realizarse una detención, y reducir con ello, los márgenes de discrecionalidad policial que podrían poner en riesgo la vigencia del principio de igualdad y no discriminación.

Así, merece la pena adoptar un protocolo de actuación o incluir en la guía práctica las situaciones en las que podrían realizarse intervenciones policiales como detenciones o allanamientos sin orden judicial, por ejemplo. Toda vez que, como ha sido referido anteriormente, la inclusión del artículo 84 en el decreto de suspensión no debe comprenderse como una carta libre para la realización de estas intervenciones policiales sin que existan elementos objetivos que justifiquen sus ejecuciones.

Para ello, el Comisionado comprende esencial que se puedan delimitar algunas consideraciones mínimas sobre las formas de verificar los indicios de culpabilidad, atendiendo los elementos que se ofrecen en el diagrama siguiente:



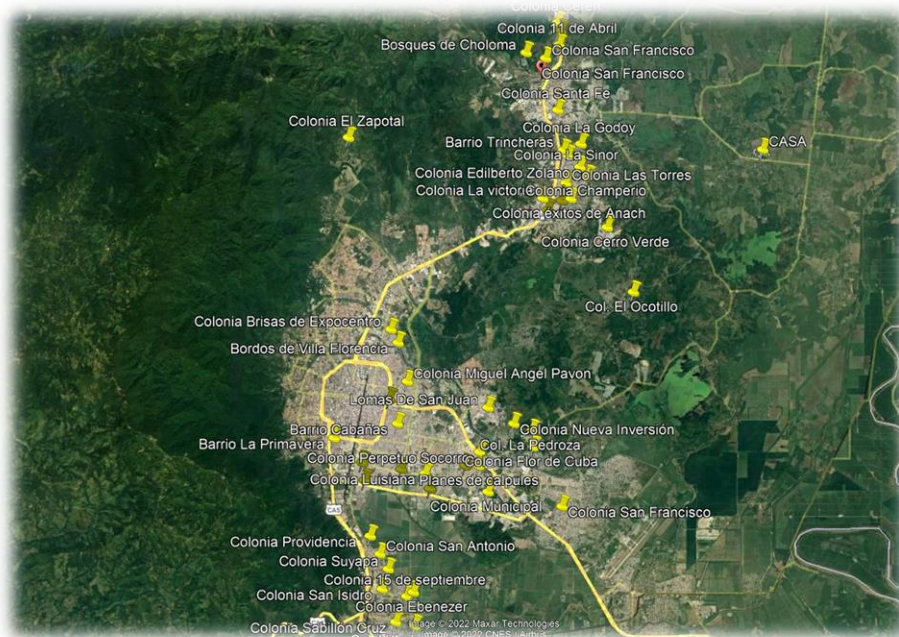
Definitivamente, la construcción de protocolos mínimos para la configuración indiciaria de un hecho típicamente antijurídico que permita, al menos en un primer término, deducir la posible culpabilidad de una persona, contribuiría a que se reduzcan las posibilidades de que exista una detención arbitraria o ilegal.

⇒ **Estigmatización de la pobreza**: Si bien el CONADEH comprende que la adopción de este decreto no atiende una lógica que se dirija *per se* a estigmatizar la pobreza, se reconoce que esta preocupación se relaciona directamente con las formas que se adoptan para la implementación del decreto, dependiendo así de la actitud y comportamiento de las fuerzas del orden público encargadas de las detenciones, la configuración o desvirtuación de un escenario que estigmatice y criminalice la pobreza.

En el marco de lo cual, la necesidad de que exista una delimitación de criterios mínimos de interpretación de la conducta delictiva que sean empleables en la

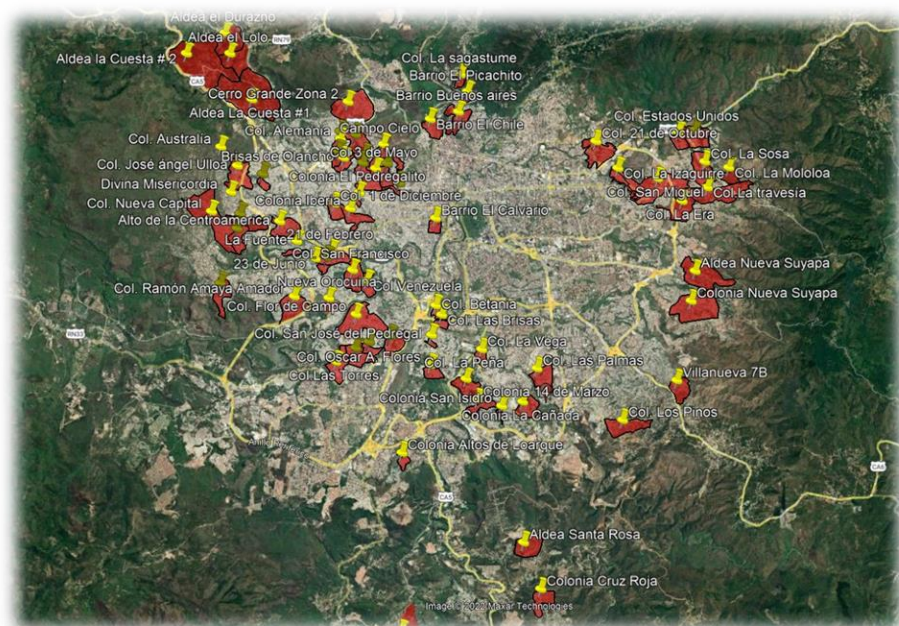
práctica de las detenciones, toma aún mayor relevancia. Criterios que permitan excluir determinaciones guiadas por argumentos tan reduccionistas como la comisión de un delito en un horario específico.

Mapa. Parte de las zonas abarcadas por el PCM en Valle de Sula



Elaboración propia a partir del PCM-29-22

Mapa. Parte de las zonas abarcadas por el PCM en Distrito Central



Elaboración propia a partir del PCM-29-22

⇒ **Control legislativo y ampliación del decreto:** La determinación de una medida de esta naturaleza debe someterse a diversos controles que permitan equilibrar su contenido en términos de temporalidad y territorialidad (teniendo como referencia la necesidad, idoneidad y proporcionalidad). Con lo cual, el CONADEH considera que la ratificación, modificación o improbación del decreto que declara la suspensión, que corresponde al Poder Legislativo, debe realizarse de manera más expedita y con un debate parlamentario mucho más amplio. Cuestión que adquiere mayor relevancia en el marco de la ampliación de la medida.

Durante el primer periodo de vigencia del decreto, el CONADEH ha podido constatar que la proporcionalidad, necesidad e idoneidad de la medida no han sido lo suficientemente argumentadas y comprobadas por parte de las autoridades encargadas de la ejecución de la medida. Toda vez que no existe un razonamiento que compruebe las relaciones de correspondencia entre los alcances materiales de la suspensión de cada una de estas garantías y derechos, las formas de actuación y operativización de las estrategias de intervención policial y la reducción de los índices de violencia. Asimismo, el Comisionado considera que no se ha evidenciado la concurrencia de otras medidas menos restrictivas y de carácter estructural que contribuyan a un abordaje integral de la situación, así como tampoco se ha comprobado que la suspensión de garantías (en su forma de implementación actual) ofrezca soluciones que sean realmente sostenibles en el tiempo y que permita la desestructuración de los patrones de violencia que se encuentran profundamente enquistados en las diferentes dimensiones vitales de la población de estos barrios y colonias. Todo esto, exige que el Congreso Nacional (atendiendo su trascendental relevancia democrática) sea capaz de conducir un amplio debate jurídico sobre las implicancias de una medida tan potencialmente restrictiva como lo es el Estado de Excepción y no se oriente únicamente por una aparente aceptación popular de la medida.

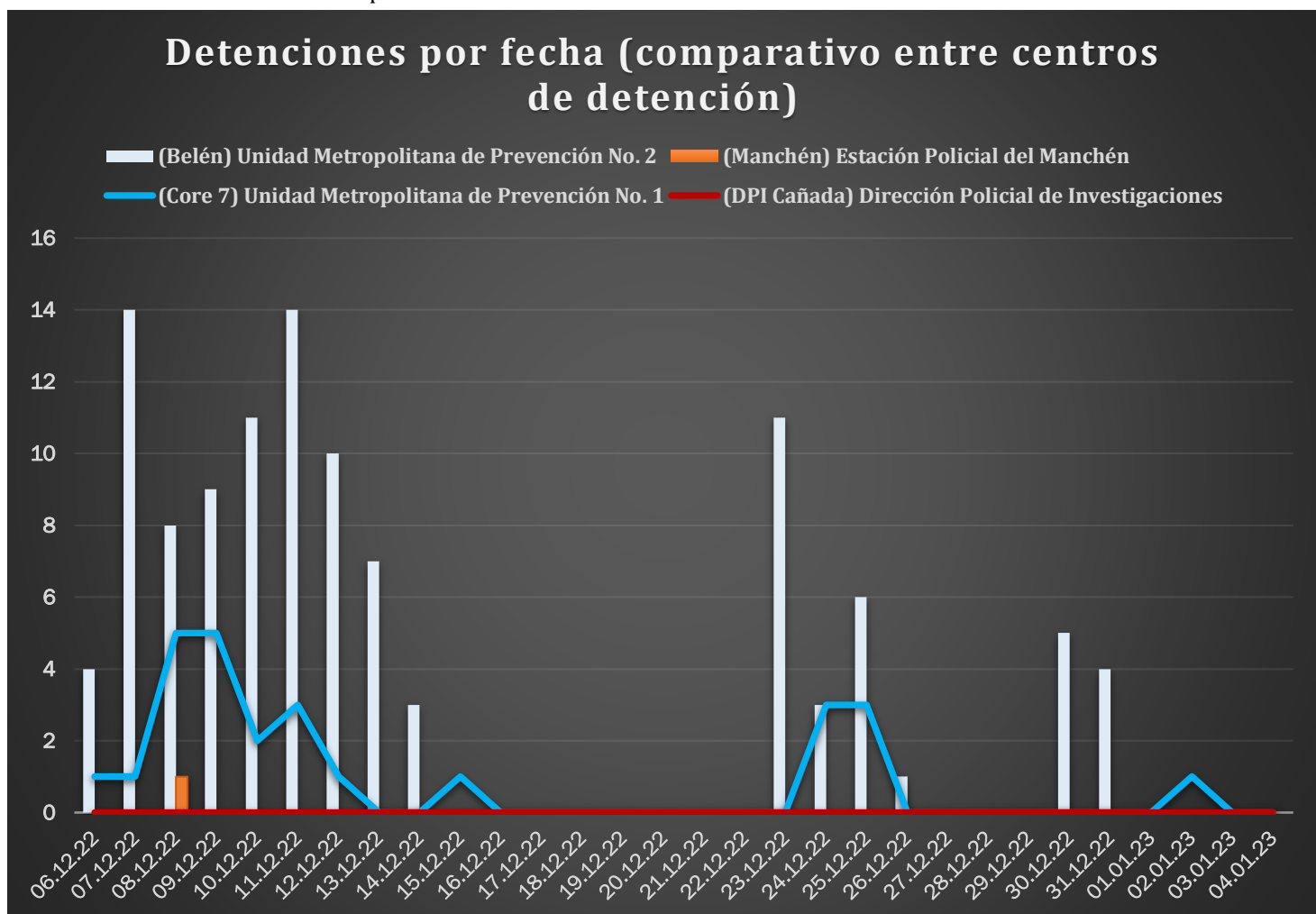
b. Cuestiones relevantes sobre las detenciones en el marco del PCM

En este acápite se abordarán algunos de los hallazgos obtenidos por parte del CONADEH a través del monitoreo permanente que sobre los centros de detención se ha realizado desde el 06 de diciembre del año 2022 hasta el 04 de enero del año 2023 (día de la última visita realizada por el CONADEH previo a la reunión de la Mesa de Alto Nivel⁶), buscando profundizar especialmente en lo referente a las condiciones en que han tenido lugar las detenciones en este tiempo.

⁶ Esta mesa de Alto Nivel es un espacio que se constituyó por parte de la Secretaría en el Despacho de Derechos Humanos con motivo de dar seguimiento a la implementación del PCM-029-2022. Así, se

⇒ **Cantidad de detenciones en el marco de la implementación del PCM:** de conformidad con los libros de novedades y de registro de detenidos, el CONADEH ha constatado que hasta el momento se han llevado a cabo un total de 159 detenciones en Tegucigalpa y Comayagüela. De las cuales, 26 se llevaron a cabo en la Unidad Metropolitana No. 1; 132 detenciones en la Unidad Metropolitana No. 2; 1 detención en la Estación Policial del Manchén; y, 0 detenciones en la Dirección Policial de Investigaciones de La Cañada. De esta manera, también se ha constatado que la mayoría de las detenciones se realizaron en el marco de los primeros 7 días de vigencia del decreto, existiendo un repunte en las fechas festivas del 24 y 31 de diciembre.

Gráfico. Cantidad de detenciones por fecha



Elaboración propia con datos extraídos de los libros de novedades y de registro de detenidos de los diferentes centros de detención

constituiría como un mecanismo de rendición de cuentas e intercambio de valoraciones y consideraciones sobre dicha implementación.

Asimismo, causa especial interés la considerable diferencia que existe entre las detenciones registradas en la UMEP-2 y aquellas registradas en la UMEP-1, siendo que este segundo naturalmente constituye el principal centro de referencia para las detenciones por delitos relacionados con el PCM. Sin embargo, el CONADEH ha podido constatar que, en el centro de detención UMEP-2, muchas de las personas registradas en el libro diferenciado de personas detenidas por en el marco del PCM (libro en el cual no colocan el motivo de detención específico sino que únicamente se consigna como motivo “PCM-29-2022), figuran también en el libro general de detenidos pero bajo el motivo de detención específico, que en la mayoría de los casos refiere a los artículos 101 o 142 de la Ley de Policía y Convivencia Social. Con lo cual, el Comisionado considera que es posible deducir que muchas de las personas que se registraron bajo el motivo del PCM-29-2022 realmente no eran personas cuyos actos constitutivos de faltas estuviesen relacionados de manera directa o indirecta con los delitos de extorsión y conexos.

Estos números y tendencias deben llamar necesariamente a la reflexión exhaustiva sobre la pertinencia de una ampliación del PCM bajo estas condiciones, recordando que se trata de una medida que establece un marco jurídico restrictivo en términos de derechos y libertades fundamentales. Y es que, hubo al menos 10 fechas en las que no se realizó ninguna detención por circunstancias relacionadas con el Estado de Excepción en ninguno de los centros habilitados para ello. Así también, resulta fundamental enfatizar en la necesidad de profundizar sobre los alcances materiales del decreto y fortalecer las capacidades de interpretación de las autoridades policiales, de manera que los criterios para determinar la existencia de una detención en aplicación del PCM no se limite a que se trate de una aprehensión realizada en alguna de las colonias o barrios contenidos en el decreto o dentro del horario erróneamente interpretado como vigencia del mismo (18h00 a 6h00). Esta, podría ser una de las razones por las cuales las fechas festivas también registran un repunte de detenciones en la UMEP-2.

Por otra parte, es importante señalar que la Policía Nacional ha precisado⁷ que aproximadamente 652 personas pertenecientes a maras y pandillas han sido detenidas en el marco del primer periodo de vigencia del Estado de Excepción (cuya cifra no debería incluir detenciones que no se hayan realizado en los barrios y colonias especificados en el PCM en las ciudades de Tegucigalpa, Comayagüela y San Pedro Sula, entre el 06 de diciembre y el 06 de enero). No obstante, el CONADEH ha podido constatar que en los libros de los cuatro centros habilitados en Tegucigalpa y Comayagüela para la detención de las personas en el marco del PCM, únicamente

⁷ El Herald, 06 de enero del 2023. [Amplían el Estado de Excepción en Honduras hasta el 20 de febrero.](#)

figura la detención de 159 personas⁸. Entre quienes se encuentra una considerable cantidad de personas que habían sido detenidas por faltas (que realmente no podían comprenderse “conexas” a la extorsión) y, consecuentemente, fueron liberadas en un término de 24 horas.

De forma tal, que muchas de estas 159 personas no podrían subsumirse en la categoría de miembros de maras o pandillas. Todo lo cual, determina una discordancia entre lo establecido como una de las razones justificantes para la ampliación y lo que en la realidad concreta es comprobable en virtud de los libros de registro de detenidos y novedades. Siendo así, que existe, entonces, un escenario en el que se elevan las preocupaciones del CONADEH en cuanto al registro de las personas detenidas. Razón por la que resulta estrictamente urgente que la Policía Nacional adopte los mecanismos propuestos por el CONADEH para la rendición de cuentas, que permita un acceso oportuno a los datos sobre las personas detenidas en el periodo de vigencia del PCM.

⇒ ***Necesidad de fortalecer los registros de las personas detenidas por PCM:*** El Comisionado pudo constatar que se presentan una diversidad de dificultades aún en el registro de las personas detenidas por PCM. Una de ellas, que causa una profunda preocupación al CONADEH, es que, tras la revisión del libro de novedades de uno de los centros, se encontró que en numerosas ocasiones se omite la consignación sobre todos aquellos elementos descriptivos sobre el estado de la integridad física de la persona aprehendida (en su ingreso al centro de detención). Lo cual, evidentemente, podría generar una secuencia de responsabilidades importantes por la vulneración de derechos humanos.

Así también, el CONADEH ha tenido noticia de personas que han sido trasladadas al centro de detención de la UMEP-2 sin haber sido registrados correspondientemente en el libro de novedades, toda vez que se alega que la mayoría de estas personas detenidas fueron aprehendidas por parte de autoridades de la PMOP, no obstante, este tipo de actuaciones deben figurar necesariamente en el libro de novedades del centro de detención, sea quien sea la autoridad que los detuvo, siempre que estas personas se encuentren en las instalaciones del centro.

En ese sentido, existe una necesidad imperante de fortalecer y adoptar protocolos estandarizados. Toda vez que en uno de los centros, uno de los oficiales que fungiría como encargado de día en las últimas fechas de diciembre, manifestó -en una visita

⁸ Cifra de personas detenidas de conformidad a los libros de registro de detenidos y de novedades de los cuatro centros de detención en Tegucigalpa y Comayagüela, entre el 06 de diciembre y el 04 de enero 2023 (día de la última visita en que se tuvo acceso a dichos libros).

del 04 de enero realizada por el CONADEH- que tenía pleno desconocimiento del hecho que existía un libro específico para registrar a las personas que estaban siendo detenidas por el PCM. Con lo cual, sólo se habían registrado a las personas en un libro común. Así, como también, el CONADEH pudo constatar que en el libro de novedades de personas detenidas por el PCM de la UMEP-2, entre una fecha y otra, figuraba una página y media que se encontraba vacía, lo cual, elevaría riesgos de manipulación de la información a registrar; de la misma manera que se constataron discordancias en el orden cronológico del registro de la información.

⇒ **Uso indebido de la fuerza:** Preocupan especialmente al CONADEH las interacciones de autoridades de DIPAMPCO con personas que no fueron detenidas por oficiales de esta dirección, una vez que las personas están en el centro de detención. Toda vez, que el CONADEH tuvo conocimiento de una persona que no fue detenida por parte de la DIPAMPCO, sin embargo, estando ya en el centro de detención y previo a ingresar a su celda fue sometida a malos tratos por parte de un oficial de dicha dirección con una aparente intención de obtener información sobre su comportamiento delictivo (insinuando la pertenencia de esta persona detenida a grupos de crimen organizado, aún cuando la detención no se enmarcó en la implementación del PCM y tampoco fue realizada por su dirección). Así también, el CONADEH ha conocido de al menos 12 quejas relacionadas con malos tratos por parte de autoridades de la DIPAMPCO durante la detención, incluyendo algunas de ellas allanamientos en los que personas menores de edad presenciaron dichos malos tratos. Así, existen algunos patrones de uso indebido, desproporcional, irracional o innecesario de la fuerza que podrían comprometer la responsabilidad internacional del Estado en el marco de esta suspensión de garantías. Con lo cual, resulta trascendental que se capacite y sensibilice constantemente al personal, se investigue exhaustivamente y se sancione correspondientemente a los funcionarios involucrados en la realización de estos malos tratos.

⇒ **Intervenciones por territorio:** En el marco de la ampliación de la medida, el CONADEH considera que resulta especialmente relevante que se proporcione un planteamiento serio y profundo sobre la utilidad de una medida de restricción de derechos (en los términos que se ha llevado en este primer periodo). El Comisionado realizó un ejercicio estimativo e ilustrativo sobre todas las publicaciones realizadas por la página oficial de la DIPAMPCO en una red social, y se logró determinar que, en el marco de la estrategia integral antiextorsión se han ejecutado más acciones e intervenciones en otras localidades del país (detenciones, desmantelamiento de laboratorios, armas, etc.) que en Tegucigalpa, Comayagüela y San Pedro Sula. Lo cual, constituye un indicador interesante para impulsar un debate sobre la necesidad, proporcionalidad e idoneidad de la medida a la luz de criterios de seguridad

ciudadana y derechos humanos. Pues, la efectividad de las intervenciones alegada por la propia Dirección en sus redes sociales podría indicar que la suspensión de garantías no condiciona ni aporta un valor agregado a la lucha contra la extorsión y delitos conexos.

Gráfico. Porcentaje de intervenciones por sector



Elaboración propia a partir de revisión de página oficial de DIPAMPCO en Twitter

⇒ **Necesidad de formación continua:** El CONADEH, en conjunto con la Secretaría de Estado en el despacho de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, impartieron una jornada de capacitación en materia de uso de la fuerza, estándares internacionales en materia de derechos humanos, enfoques diferenciados y una diversidad de temas dirigidos a fortalecer las capacidades técnico-jurídicas pero también operativas del equipo de profesionales del derecho que se ha designado para acompañar la implementación del PCM en sus diferentes etapas. Los resultados de estas jornadas y la determinación de la ampliación de la medida sugieren la necesidad de adoptarse procesos de formación continua.

⇒ **Reacondicionamiento de los centros de detención:** No resulta novedoso señalar que los centros de detención en cuestión no cuentan con la infraestructura adecuada (poca iluminación en las celdas, falta de higiene, inaccessos a alimentación y medicamentos si no se proveen por los familiares, inexistencia de una línea telefónica para llamar a un celular móvil, entre otras muchas cuestiones). Sin embargo, al tomarse una medida de esta magnitud resulta primordial dirigir o

redirigir el gasto público de manera que se puedan satisfacer las necesidades básicas de las personas detenidas y evitar cualquier incidente que pudiese poner en riesgo la vida o integridad personal de las mismas. Así como también resulta fundamental asegurar que las condiciones en que los oficiales de la policía realizan sus labores en estos centros de detención atiendan estándares de dignidad que salvaguarden su integridad personal.

c. Sobre los mecanismos de rendición de cuentas

El CONADEH saluda la iniciativa de haberse constituido una mesa técnica y una mesa de alto nivel para el monitoreo y seguimiento de la implementación del PCM-29-2022. En ese sentido, y en aras de lograr la convergencia de todos los actores e instituciones que cuentan con un mandato específico dentro del proceso de investigación, judicialización y sanción de las personas que son detenidas en el marco de la ejecución de esta medida, el CONADEH exhorta a que se mantengan estos espacios y se fortalezcan por medio de la inclusión de nuevos actores como el Poder Judicial y el Ministerio Público, de manera que el diálogo sea cada vez más amplio y constructivo.

Asimismo, el Comisionado exhorta a que se refuercen los mecanismos de intercambio de información, con lo cual, será primordial que se implementen las herramientas y recomendaciones propuestas en el marco de esta mesa dirigidas a una rendición de cuentas por parte de la Secretaría de Seguridad y Defensa sobre los procesos de detención que se lleven a cabo⁹. Y así, ante la ampliación de la medida, es fundamental que dicha Secretaría pueda asegurar al CONADEH y CONAPREV (como instituciones con mandatos claros en materia de derechos humanos) el acceso a la información de manera permanente y oportuna; contribuyendo a una caracterización fenomenológica de la implementación del PCM de manera paralela y no ex post -como lo ha sido durante este primer espacio temporal de la medida-.

⁹ El CONADEH ha propuesto la adopción de una matriz de información que ha sido solicitada en conjunto con la Secretaría de Derechos Humanos a la Secretaría de Seguridad, sin embargo, hasta el momento no se ha completado ni presentado avances (aún y cuando se había acordado que este constituiría un ejercicio semanal de rendición de cuentas).

III. CONCLUSIONES

- ✓ La no adopción de medidas integrales que contribuyan a un abordaje serio y comprometido de la violencia compromete la responsabilidad del Estado de Honduras en términos de protección, prevención, respeto y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales. Sin embargo, en los mismos términos se compromete la responsabilidad estatal cuando se adoptan medidas de suspensión de garantías que, en virtud de su propia configuración normativa y formas de operativización, favorecen *inter alia* el acaecimiento de escenarios de detenciones arbitrarias o ilegales y usos desproporcionados de la fuerza.
- ✓ La formulación, configuración normativa e implementación práctica del PCM ha presentado grandes rasgos de una política laxa y con un enfoque estratégico aún muy incierto, siendo que igualmente se han realizado un gran número de intervenciones en otros lugares del país en los que no se encuentra vigente el PCM y no se precisan evidentes los beneficios de constituirse un abordaje restrictivo de los derechos y libertades de las personas. Con lo cual, la extensión de esta medida sin que se ofreciera una argumentación suficiente contribuye a que la proporcionalidad, necesidad e idoneidad de la medida permanezcan sin comprobarse.
- ✓ Resulta especialmente relevante recordar que el CONADEH señaló en diversas ocasiones que frente a cualquier intención de ampliación de esta medida (que, como se ha señalado *supra* debería constituir una medida de última *ratio*, temporal y territorialmente focalizada) más allá de asumir la concurrencia de argumentos sustentados en una apariencia de buen derecho y de aceptación democrática de su contenido, se debía establecer una relación consecencial entre las formas en que fueron agotadas otras medidas menos restrictivas con anterioridad, los criterios de seguridad humana y los estándares de derechos humanos, los alcances materiales de la medida y los resultados obtenidos en la lucha contra la extorsión. Siendo así, que la implementación de una medida bajo estas condiciones permitiría constituir un proceso verdaderamente efectivo en su estrategia e implementación, del cual estarían convencidos e integralmente coordinados los diferentes niveles de mando de todas las instituciones involucradas en el proceso penal (desde la aprehensión hasta la judicialización y sentencia).
- ✓ Las cifras presentadas por la Policía Nacional y lo que se ha podido comprobar por parte del CONADEH de conformidad con los libros de registro de personas detenidas y los libros de novedades presentan discordancias importantes que

refuerzan la necesidad de que la Policía Nacional adopte los mecanismos de rendición de cuentas que el CONADEH ha solicitado de manera reiterada en la Mesa de Alto Nivel para el monitoreo de la implementación del PCM-29-2022. El CONADEH ha comprobado un total de 159 detenciones entre el 06 de diciembre de 2022 y el 04 de enero de 2023 en Tegucigalpa y Comayagüela, reportándose mayormente en la Unidad Metropolitana de Prevención #2, sin embargo, la mayoría de ellas están estrictamente relacionadas con faltas contenidas en los artículos 101 y 142 de la Ley de Policía y Convivencia Social y no con el delito de extorsión o delitos conexos.

- ✓ El CONADEH ha tenido conocimiento de al menos 12 quejas (unas aperturadas a petición de parte y otras de oficio) relacionadas con malos tratos por parte de autoridades de la DIPAMPCO durante la detención. Así, existen algunos patrones de uso indebido, desproporcional, irracional o innecesario de la fuerza que podrían comprometer la responsabilidad internacional del Estado en el marco de esta suspensión de garantías.
- ✓ Existen graves falencias en el registro de la información y variaciones en las formas de dirección de los centros de detención entre las y los oficiales que fungen como encargados u oficiales del día, puesto que no se atiende un protocolo estandarizado para el registro de la información y se determinan criterios contingentes para consignar una detención como realizada o no en el marco del PCM-29-2022.
- ✓ Resulta esencial que se fortalezca la Mesa Interinstitucional de Alto Nivel (como un ejercicio de buena práctica que se espera continúe monitoreando cualquier ampliación posible) con la incorporación de personas del Ministerio Público, el Poder Judicial, la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia y el resto de instituciones que cuenten con un mandato específico o diferenciado en el proceso de implementación del PCM.
- ✓ El PCM-01-2023 amplía la suspensión de garantías por un término de 45 días más (el máximo permitido por la Constitución). Lo cual, permite inferir que existe una intención de adoptarse diversas extensiones de manera sucesiva, lo cual, compromete la propia naturaleza de un Estado de Excepción y favorecería escenarios de suspensiones desproporcionadas.

IV. RECOMENDACIONES

- A la **Policía Nacional**, **1)** ofrecer a la Mesa de Alto Nivel un análisis exhaustivo sobre las relaciones de correspondencia que existen entre los alcances materiales de la suspensión de cada una de estas garantías y derechos, las formas de actuación y operativización de las estrategias de intervención policial y la reducción de los índices de violencia; de tal manera que se brinden razones justificantes suficientes sobre la proporcionalidad, necesidad e idoneidad de la extensión de la suspensión de garantías, más allá de el aparente respaldo popular de la medida; **2)** adoptar protocolos de actuación y lineamientos de intervención que delimiten con claridad el alcance material de la suspensión de garantías y el catálogo de conductas delictivas que deberían comprenderse conexas a la extorsión; **3)** instruir a todos los oficiales encargados de cada uno de los centros de detención habilitados en el marco del Estado de Excepción a adoptar mecanismos estandarizados de registro de la información sobre las personas detenidas; **4)** realizar de la manera más inmediata posible reacondicionamientos a los centros de detención, para que pueda contarse con las herramientas, condiciones e infraestructura adecuada para la detención de las personas (corrigiendo la poca iluminación en las celdas, falta de higiene, inacceso a alimentación y medicamentos si no se proveen por los familiares, inexistencia de una línea telefónica para llamar a un celular móvil y demás señalados anteriormente); **5)** mantener los procesos de formación a los profesionales del derecho que acompañan la implementación del Estado de Excepción.
- Al **Poder Ejecutivo**, abstenerse de realizar una nueva extensión de la suspensión de garantías sin ofrecer amplias razones sobre la proporcionalidad, necesidad e idoneidad de la medida.
- Al **Congreso Nacional**, promover un debate amplio sobre la proporcionalidad, necesidad e idoneidad de la medida de suspensión de garantías, tomando en consideración los hallazgos presentados por el CONADEH y el CONAPREV.
- A la **Secretaría de Seguridad**, **1)** adoptar los mecanismos de rendición de cuentas e intercambio de información que ha propuesto el CONADEH en el marco de la mesa de alto nivel para monitoreo semanal sobre la implementación del Estado de Excepción; **2)** exponer ante la Mesa de Alto Nivel las reformas legislativas que se han visualizado impulsar en el marco de la estrategia antiextorsión previo a que sean aprobadas; **3)** promover medidas estructurales

que ofrezcan una solución duradera a las problemáticas estructurales que se derivan de las diferentes manifestaciones de la violencia.

- A la **Dirección de Asuntos Disciplinarios Policiales**, impulsar un proceso de investigación y sanción por las deficiencias del libro de novedades de personas detenidas en el marco del PCM en la Unidad Metropolitana de Prevención #2. Así como prestar una especial atención a las denuncias acompañadas por el CONADEH en contra de autoridades y oficiales de la DIPAMPCO.
- Al **Poder Judicial y Ministerio Público**, atender la convocatoria e invitación para formar parte de la Mesa de Alto Nivel de monitoreo del Estado de Excepción, con motivo de aportar elementos que permitan un abordaje y entendimiento integral sobre los procesos derivados de la implementación de dicha medida

Copyright © CONADEH 2023

Todos los derechos reservados

Elaborado por el Observatorio Nacional de Derechos Humanos con aportes e insumos de la Oficina Regional Norte, Oficina Regional Centro Oriente y la Clínica de Control de Convencionalidad y Litigio Estratégico

Edificio de la Oficina Central, Colonia Florencia Sur, Contiguo a Solaris, a 50 m de Farmacia Senros

www.conadeh.hn

+(504) 2231-0204