



RESUMEN ANALÍTICO DEL INFORME DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA Y MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS

Correspondiente al Tercer Año de Legislatura
Enero 2008-Enero 2009

PUBLICADO POR LA FUNDACIÓN DEMOCRACIA SIN FRONTERAS
HONDURAS, CA



© FDsF, Honduras, CA 2008

Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF)
Informe Público de Producción Legislativa y Manejo de Recursos Públicos

ISBN 99926-37-42-0

Esta publicación puede ser reproducida total o en partes,
en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o
de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente.

Los datos, ideas y opiniones expuestas en este Informe son de exclusiva
responsabilidad de la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF)

Para mayor información acerca de esta publicación, puede visitar el sitio web
de la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF):

www.directoriolegislativo.hn / www.fdsf.hn

La FDsF agradecerá los comentarios o sugerencias que
pueda hacer al presente Informe a la dirección de correo info@fdsf.hn

CONTENIDO

Presentación

Introducción

Principales Hallazgos:

1) Proceso de Creación de las Leyes

1.1 Producción Legislativa General y Desempeño de las y los Congresistas

2) Sistema de pesos y contrapesos

2.1 Omisión en el Cumplimiento de las Atribuciones del Congreso Nacional

2.2 Nombramiento y Renuncia de Altos Funcionarios

2.2.1 Nombramiento del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos

2.2.2 Nombramiento de la Corte Suprema de Justicia

2.2.3 Renuncia del Vice presidente de la República

3) Manejo de Recursos Públicos

3.1 Subsidios otorgados a Diputados y Diputadas

3.2 Asignaciones del Fondo Social de Planificación Departamental

Conclusiones

Recomendaciones

PRESENTACIÓN

Para la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF), es un motivo de verdadera satisfacción atender su responsabilidad ciudadana de monitorear el quehacer oficial de un Poder del Estado y presentar por tercer año consecutivo desde la instalación del actual Congreso Nacional el **Informe Público de Producción Legislativa y Manejo de Recursos Públicos**, correspondiente al Tercer Año de Legislatura (Enero 2008-Enero 2009), y un **Resumen Analítico**.

El **Informe Público de Producción Legislativa y Manejo de Recursos Públicos** recoge los resultados de nuestra veeduría en el Congreso Nacional, en el diseño en dos grandes líneas de acción: **1)** La constatación por diversos medios de la producción estrictamente legislativa, que incluye información biográfica y política de las y los Congresistas, de los Partidos Políticos que conforman el Congreso Nacional, información desagregada sobre la producción legislativa como: el desempeño individual de cada Congresista, el desempeño de las y los Diputados electos por primera vez, el desempeño de las y los reelectos, la producción por Partido Político, por Departamento, por Sexo, Congresistas que muestran mayor producción o no registran la presentación de ninguna Moción o Anteproyectos de Ley, la asistencia, labor de las Comisiones de Dictamen, Comisiones de Estilo y Comisiones Especiales, Nombramientos y Comparecencias de Altos Funcionarios e intervenciones orales, y **2)** El manejo de recursos públicos asignados a las y los Congresistas a través de los subsidios y del Fondo Social de Planificación Departamental. Toda la información antes citada, es revelada en dos documentos, el presente Resumen Analítico que describe nuestras valoraciones, juicios y conclusiones sobre los hallazgos de esta veeduría, y un Informe que detalla los datos que respaldan este análisis.

El **Resumen Analítico** es un documento que condensa los hallazgos más relevantes contenidos en el **Informe Público de Producción Legislativa y Manejo de Recursos Públicos** acompañado de un análisis crítico, hipótesis de trabajo, conclusiones y recomendaciones, que se presentan al público usuario con el fin de facilitar la comprensión, el estudio y el uso práctico y sencillo del Informe.

La información que compartimos en estos dos documentos, busca generar capacidad de propuesta y de análisis crítico en la ciudadanía, para que la persona satisfecha con el servicio público, premie con la reelección a aquellos que muestran un buen desempeño y buen manejo de los recursos públicos, o por el contrario, le sancione mediante el ejercicio del voto conciente y razonado, y de cara a las elecciones generales emita un “voto reflexivo”, como un medio de expresión para el fortalecimiento del Estado de Derecho y potencie su accionar de una forma más democrática, más participativa e incluyente, tal y como lo contempla el Artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana.



ABOGADA ANA A. PINEDA
DIRECTORA EJECUTIVA
FUNDACIÓN DEMOCRACIA SIN FRONTERAS

INTRODUCCIÓN

La Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF), en el año 2006 publica “El *Directorio Legislativo*”, el que, hoy por hoy, es la mejor y más completa herramienta de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión oficial del Congreso Nacional.

Con ocasión de esta herramienta, la FDsF periódicamente presenta informes públicos que condensan los resultados de la veeduría realizada sobre la gestión oficial del Congreso Nacional.

El ***Informe Público de Producción Legislativa y Manejo de Recursos Públicos***, correspondiente al Tercer Año de Legislatura (enero 2008-enero 2009), está estructurado en dos partes. La primera, contiene los hallazgos de la constatación por diversos medios de la producción estrictamente legislativa; y la segunda, se concentra en la investigación y análisis sobre el manejo de los recursos públicos asignados a las y los Congresistas a través de los Subsidios y del Fondo Social de Planificación Departamental.

Ambos contenidos son presentados también en el ***Resumen Analítico*** que se divulga con el propósito de facilitar la comprensión, el estudio, el uso práctico y sencillo del Informe.

Entre los principales resultados de los hallazgos del ***Informe Público de Producción Legislativa y Manejo de Recursos Públicos*** y condensados en este ***Resumen Analítico***, podemos enumerar los siguientes:

- a) La producción legislativa del actual período reporta la productividad más baja desde la instalación del actual Congreso Nacional.
- b) Las y los Diputados en el proceso de gestión y ejecución de recursos públicos manejan dos tipos de fondos: Los fondos discrecionales entregados en concepto de *Subsidios*; y Los provenientes del *Fondo Social de Planificación Departamental*.
- c) La normativa para la asignación, regulación, supervisión o auditoría de estos fondos es insuficiente, discrecional e inequitativa.
- d) Las y los Congresistas no trabajan de manera conjunta o individual en una planificación para la ejecución de los Subsidios y del Fondo Social de Planificación Departamental, en sus respectivas comunidades.
- e) No existen mediciones sobre el impacto de dichos recursos en el desarrollo de sus comunidades o en la condición de vida de los habitantes, tampoco acerca de la participación de éstas en el establecimiento de prioridades en función de la problemática social que les aqueja.
- f) Los entes contralores de estos fondos “*no han definido criterios ni mecanismos de control específicos y puntuales para abordar la revisión de la ejecución de estos fondos asignados por esta vía*”.

En consecuencia, la FDsF se impone como objetivo, poner a disposición de la sociedad hondureña la información legislativa y presupuestaria manejada por las y los Diputados, porque fomenta y desarrolla la cultura del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, lo que se vuelve trascendental para el país en un año electoral en el que está en juego la credibilidad de la clase política, la estabilidad de las instituciones del Estado y del sistema político.

HALLAZGOS RELEVANTES

La Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF), después de tres años consecutivos de llevar a cabo la veeduría a la labor del Congreso Nacional, presenta un condensado de los hallazgos más relevantes obtenidos del análisis de la producción de las y los Diputados y del manejo de los recursos públicos, en el orden siguiente:

1) PROCESO DE CREACIÓN DE LAS LEYES:

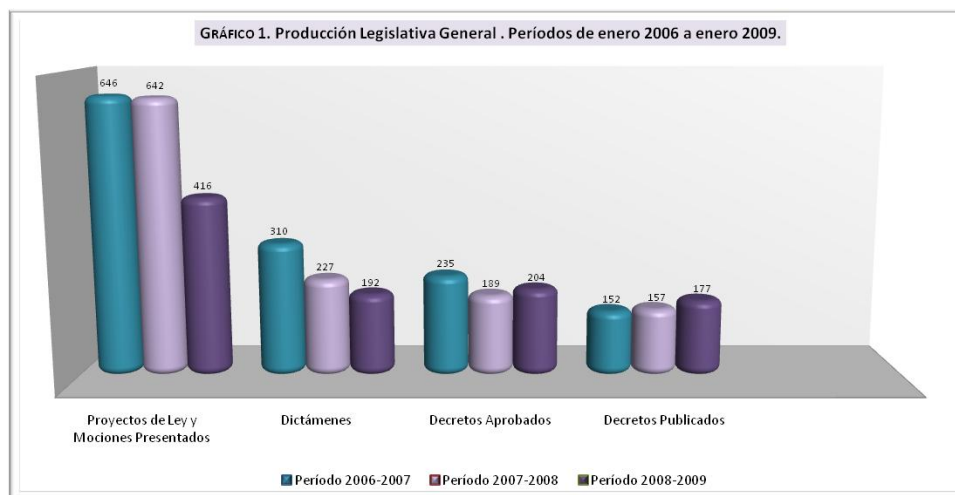
De acuerdo al Artículo 205 numeral 1 de la Constitución de la República, el Congreso Nacional de la República tiene la atribución de “*Crear, decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes*”; dicha atribución se complementa con el procedimiento establecido en el Artículo 213 del referido texto, por lo que, la FDsF ha monitoreado el proceso de creación de las leyes en sus distintas fases: presentación, dictamen, discusión, aprobación y publicación.

Es importante destacar que en la ruta del proceso de creación de las Leyes se combina el procedimiento legalmente establecido con determinadas prácticas que de manera genérica pueden expresarse así: “*no todo Proyecto de Ley presentado es dictaminado*”; “*no todo Proyecto de Ley dictaminado es aprobado*”; “*todo lo aprobado sí es dictaminado*”; “*todo lo aprobado debe ser publicado*”; pero, “*no todo lo que se aprueba es publicado*”.

1.1 PRODUCCIÓN LEGISLATIVA GENERAL Y DESEMPEÑO DE LAS Y LOS CONGRESISTAS

El Congreso Nacional reporta en el actual período la productividad más baja desde su instalación, son varios los elementos que explican esta afirmación:

- a) En el primer año se presentaron **646** Proyectos de Ley y Mociones, **642** en el segundo y **416** en el tercer año, tendencia que se siguió en las siguientes fases del proceso de creación de las Leyes.



- b) Las inasistencias a las sesiones impactan negativamente en el nivel de producción, ya que de las 56 sesiones celebradas en el periodo actual, se encontró que sólo **36** Diputados (as) presentaron una asistencia igual o superior al **80%**; **22** asistieron a menos de la mitad de las sesiones convocadas. (Ver Cuadros 12 y 13 del Informe completo)
- c) El porcentaje de productividad tiene una relación directa con la asistencia, para el caso, de los **20** Diputados (as) que tiene Cortés, **8** registran bajos niveles de asistencia y **8** presentan cero producción. (Ver Cuadros 7 y 13 del Informe completo)
- d) Del universo de 128 Diputados (as) Propietarios (as), se encontró que **41** no presentan ninguna productividad, de los cuales **18** pertenecen al Partido Liberal, **22** al Partido Nacional y **1** al Partido

Democracia Cristiana, lo que equivale a que la tercera parte de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional no están produciendo. (Ver Cuadro 7 del Informe completo).

- e) Las y los **10** Congresistas más productivos del actual período, produjeron en promedio **1.4** Proyectos de Ley y Mociones por mes, lo que constituye una insuficiente productividad, para un año, tomando en cuenta el promedio mensual de sesiones celebradas.
- f) En los años 2006, 2007, 2008 y durante todas las fases del proceso de creación de las Leyes, las y los Congresistas legislaron principalmente en el tema de *Economía, Infraestructura y Presupuesto*. Igualmente ocurre con los Proyectos de Ley remitidos por el Poder Ejecutivo los que fueron priorizados al momento de ser aprobados y publicados, relegando otras materias de extrema necesidad en la agenda nacional como el Desarrollo Social, Seguridad, Justicia, Ambiente y Gobernabilidad, entre otros.
- g) En la fase de publicación se mantiene la interrupción por la demora de la Secretaría del Congreso Nacional en ordenar dentro de los términos legales su remisión al Poder Ejecutivo para su correspondiente sanción y en otros, por la demora del Poder Ejecutivo en emitir su sanción y la publicación en el Diario Oficial La Gaceta, lo que pone en precario la seguridad jurídica.
- h) Por tercer año consecutivo las Diputadas en promedio siguen siendo más productivas que los Diputados.
- i) Las y los Diputados electos por primera vez, reflejan una mayor producción en comparación a los Congresistas reelectos.
- j) Nuevamente el Partido Liberal ocupa el primer lugar de producción legislativa con el **58%** de la producción total; como hipótesis de trabajo puede inferirse que los resultados obtenidos pueden ser consecuencia del interés de hacer una buena gestión por ser el Partido en el poder, lo que le permite a su vez, mayor capacidad de propuesta y en algunas ocasiones posibilita que sus miembros tengan más oportunidad de presentar un mayor número de Proyectos de Ley y Mociones, en desventaja para el resto de los Partidos.
- k) El número de Diputados (as) con ninguna producción se incrementó considerablemente, pues en el primer año se registró **21** Congresistas; **24** en el segundo, y en el actual período a **41** Congresistas, **7** de los cuales, por tercer año consecutivo no registran ninguna productividad. (Ver Cuadro 7 del Informe completo).
- l) No existe correspondencia entre la producción obtenida y el número de Diputados (as) de cada Departamento, las y los **23** Diputados del Departamento de Francisco Morazán, al igual que años anteriores registran el **40%** de la producción, en cambio, Cortés, que es el segundo Departamento con mayor número de diputaciones (**20**), presenta únicamente el **9%**.
- m) Debido a problemas estructurales al interior del Congreso Nacional y específicamente en la ruta crítica del proceso de discusión de las Leyes se afecta los niveles de productividad de algunas de las **64** Comisiones Ordinarias, debido a que sus Dictámenes no siempre son sometidos a discusión en el Pleno, a pesar de haber sido entregados a la Secretaría o a la Coordinación de Comisiones del Congreso Nacional.
- n) Existe un problema estructural en el número y la forma de nombramiento de las Comisiones, ya que al interior del Congreso Nacional funcionan **64** Comisiones Ordinarias, **56** Comisiones de Estilo y **50** Comisiones Especiales, lo que da lugar a que un Congresista integre más de 4 Comisiones y sacrifique la calidad de sus aportaciones. La integración de estas Comisiones se hace sin atender criterios de idoneidad, primando el factor político. Es común, que existiendo una determinada Comisión Ordinaria, simultáneamente se nombre otra para atender el mismo cometido, lo que acontece con mayor frecuencia cuando se trata de Convenios Internacionales, Proyectos de Ley en materia de Economía, Electorales, Finanzas y Seguridad, entre otros.
- o) También existe un problema estructural o de manejo político cuando se trata de las Comisiones de Control y Seguimiento, ya que, a pesar de la importancia de esta atribución no han cumplido su labor, a la fecha no cuentan con un plan de trabajo para darle seguimiento al proceso de implementación de las Leyes creadas o de la labor encomendada y por ello, no se conoce informe alguno al respecto.

2) SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS:

2.1 OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO NACIONAL

- a) El Congreso Nacional, en la práctica, ha renunciado a la atribución constitucional de la *Interpelación*; en su defecto ejercita las acciones de “*invitar, exhortar o solicitar*” la presencia de

determinados Funcionarios del Estado. En muchos casos, las comparecencias no se realizan y tampoco se piden o rinden explicaciones formales sobre su falta de cumplimiento.

En el caso de la presentación de informes anuales preparados por los Altos Funcionarios que comparecen, es común que el Congreso Nacional no formule interrogantes de ningún tipo; tampoco se piden explicaciones, ni se presentan sugerencias para enriquecer la gestión oficial. Este es el momento oportuno para que éste Poder del Estado pueda ejercitar la atribución de aprobar o improbar la conducta de las y los Altos Funcionarios.

2.2 NOMBRAMIENTO Y RENUNCIA DE ALTOS FUNCIONARIOS

2.2.1 ELECCIÓN DEL COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS:

En el actual período, se llevó a cabo la elección del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. El nombramiento se hizo respetando el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, no obstante, primó un criterio eminentemente político, ya que, la concertación se dio en 3 de las 5 bancadas, por medio de la Moción de reelección presentada por el Diputado Presidente Roberto Micheletti Baín, apoyado por los Diputados Rodolfo Iriás Navas y el Diputado Vice Presidente, Ramón Velásquez Nazar y la abstención presentada por el Diputado José Toribio Aguilera Coello, en nombre de la bancada del Partido Innovación y Unidad PINU-SD, y la Diputada Silvia Bessy Ayala Figueroa en nombre del Colectivo Parlamentario del Partido Unificación Democrática.

Dicho nombramiento no exige la selección previa para asegurar la meritocracia personal o profesional como acontece con algunos otros cargos, lo ideal sería que se estableciera un procedimiento previo de selección y nombramiento. En el caso de la reelección, si bien es cierto, esta debe valorarse como un derecho, el ejercicio del mismo debe estar precedido por un informe de rendición de cuentas que permita el reconocimiento expreso de su trayectoria y buen desempeño.

En este aspecto, el Congreso Nacional tiene una deuda con el pueblo, que puede subsanarse con la reforma a la ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y con la aprobación de la Ley de Audiencias Públicas para la Selección y Nombramiento de Altos Funcionarios del Estado, para asegurar la idoneidad personal y profesional en la elección del cargo.

2.2.2 ELECCIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

Proceso de Selección ante la Junta Nominadora: El nombramiento de la Corte Suprema de Justicia estuvo permeado por intensas negociaciones políticas que quedaron evidenciadas públicamente desde el momento de la elección de los miembros acreditados como propietarios y suplentes ante la Junta Nominadora.

Fue de conocimiento público que algunos miembros de la Junta Nominadora, manejaron acuerdos políticos con grupos externos al proceso para favorecer a unos (as) candidatos y perjudicar a otros, lo cual comprometió y erosionó la credibilidad del proceso y de la propia Junta Nominadora.

A manera de lecciones aprendidas debe hacerse una revisión exhaustiva a la labor de la Junta Nominadora y de la normativa que la rige; ya que, a pesar de constituir un mecanismo democrático y participativo, en esta ocasión, las principales actividades estuvieron sustentadas en la opacidad, ya que no se conocen a la fecha el contenido de las Actas de las sesiones y en la discrecionalidad ante la ausencia de un Reglamento de la Ley Orgánica de la Junta Nominadora que garantizara y promoviera la transparencia y la idoneidad. Ello permitió el cuestionamiento de las principales decisiones adoptadas, ya que, nunca como ahora se habían interpuesto tantos reclamos al interior de la propia Junta, acciones ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y denuncias ante el Congreso Nacional.

Proceso de nombramiento en el Congreso Nacional: El proceso de nombramiento estuvo permeado de rumores, acerca de que el Señor Presidente de la República Manuel Zelaya intentaba romper el

orden constitucional al imponer una candidata al cargo de Presidenta de la Corte Suprema de Justicia sin estar nominada para ello.

La moción para la elección de los cargos citados fue presentada por el Diputado Presidente Roberto Micheletti Baín, bajo dos consideraciones: la primera, que la elección de las y los 15 Magistrados se efectuara de la propuesta de la Junta Nominadora, y la segunda, que se hiciese siguiendo el espíritu de concertación con todas las bancadas del Congreso Nacional. No obstante, se realizó por mayoría de votos en vista de la abstención del Diputado José Toribio Aguilera Coello, en nombre de la bancada del Partido Innovación y Unidad PINU-SD, y de la Diputada Silvia Bessy Ayala Figueroa en nombre del Colectivo Parlamentario del Partido Unificación Democrática.

El Congreso Nacional respetó el procedimiento constitucional y legalmente establecido al nombrar a la Corte Suprema de Justicia de la nómina de **45** candidatos (as) propuestos por la Junta Nominadora, aunque, el resultado final de la elección demuestra que continua siendo un nombramiento estrictamente político, ya que **8** magistrados (as) fueron escogidos por el Partido Liberal y **7** por el Partido Nacional.

Lo anterior demuestra que para nombrar una Corte Suprema de Justicia con condiciones de independencia, capacidad y honestidad, se requiere realizar un proceso de selección y nombramiento transparente, libre de injerencia político-sectaria y apegado a estrictas normas éticas, lo que puede alcanzarse por medio de la revisión armónica de las disposiciones constitucionales y legales en la materia.

2.2.3 RENUNCIA DEL VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA:

Renuncia del señor Vice presidente de la República, Ingeniero Elvin Ernesto Santos Ordóñez: Por primera vez en la historia política de Honduras y en un ambiente de fuertes cuestionamientos políticos, el 18 de noviembre de 2008 se presentó ante la Secretaría del Congreso Nacional y se discutió en el Pleno del mismo la renuncia del Vice presidente de la República, quien justificó la causa de su renuncia en su *“aspiración a la honrosa posición de la Presidencia de la República”*.

En dicha sesión se discutió la causa justificada de la renuncia interpuesta. Al no haberse acreditado la causa de la renuncia, el Congreso Nacional determinó *“no aceptar la renuncia presentada esta tarde por el señor Vice presidente de la República”*.

Nuevamente, un mes después, se introdujo por Moción presentada por el Diputado José Alfredo Saavedra, la renuncia del ciudadano Vice presidente de la República, justificando la causa de su renuncia en los términos siguientes: *“ la aspiración a la honrosa posición de la Presidencia de la República... considero prudente que para asumir las delicadas responsabilidades pertinentes a una candidatura presidencial debo hacerlo despojado de cualquier prerrogativa o ventaja que podría derivarse del ejercicio de un cargo público”*. Aprobada que fue la Moción, se asignó a una Comisión Especial integrada por los Diputados Víctor Rolando Sabillón, Rafael Tadeo Nodarse y Valentín Suárez. En ese mismo día, la Comisión dictaminó favorablemente y sometió a discusión dicha renuncia.

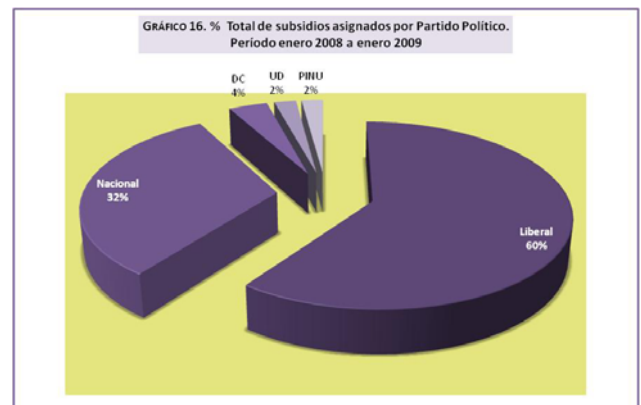
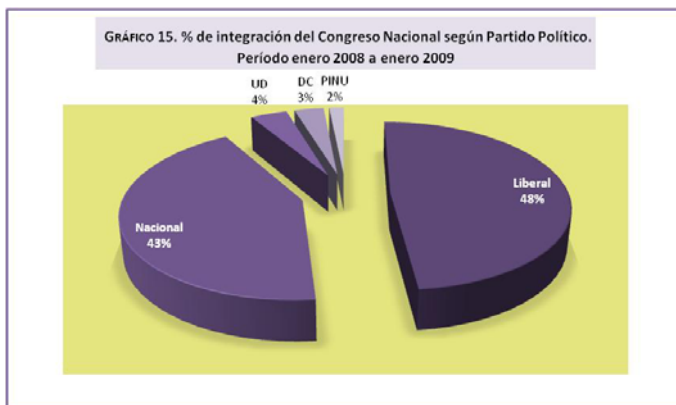
El Diputado Ricardo Rodríguez presentó una Moción para la dispensa del primer y segundo debate y además, que la votación fuere levantando la mano. Sobre el particular, la Diputada Doris Alejandrina Gutiérrez en nombre del Colectivo Parlamentario de la Unificación Democrática, argumentó *“Señor Presidente nosotros queremos reiterar que no estamos de acuerdo con esa dispensa de debates, ni mucho menos con el contenido por las razones expuestas anteriormente, en vista de que consideramos que en alguna medida se están violando algunos procedimientos y este Congreso Nacional creo que está mandando un mal mensaje, al decir hace tres semanas una cosa y ahora otra, quedamos como bastante inconsistentes ante la opinión pública, por lo tanto, muy respetuosamente pedimos que conste en acta nuestra posición de oponernos a la dispensa de debates y por consiguiente del proyecto”* no obstante, no fue aceptada su Moción, siendo aprobada por mayoría de votos la renuncia presentada por el ciudadano Vice-Presidente de la República.

La Constitución de la República permite la excusa o renuncia de un cargo de elección popular, en los casos que haya una causa justificada. La causa invocada fue la misma en la primera y segunda petición. De la relación de hechos antes citada, se desprende que el Congreso Nacional, para aprobar un determinado asunto de trascendencia nacional, puede abordarlo en diferentes momentos y siguiendo procedimientos diferentes con o sin apego a la técnica legislativa.

3) MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS:

3.1 SUBSIDIOS OTORGADOS A DIPUTADOS Y DIPUTADAS

- a) En el manejo de los Subsidios no existe ninguna normativa que regule los mismos. Cada Jefe de Bancada decide los procedimientos a seguir por las y los miembros de su Partido Político para obtener sus Subsidios, aprueba los proyectos de conveniencia para el Partido Político y la forma de distribución; posteriormente, es la Presidencia del Congreso Nacional, quien determina los criterios que se siguen para la asignación de dichos recursos, por lo que, algunos Diputados (as) reciben mayores asignaciones que otros.
- b) Las y los Diputados Propietarios manejaron en concepto de Subsidios durante los años 2006, 2007 y 2008, la cantidad de **L.146,691,531.74** (Ver Cuadro 15 del Informe completo), que representa el **11%** del Presupuesto General del Congreso Nacional, más los Subsidios que manejan las y los Diputados Suplentes por un monto de **L.6,753,000.00** (Ver Cuadro 16 del Informe completo), haciendo un total de **L. 153,444,531.74**.
- c) Al interior de los propios Partidos Políticos no existe una distribución equitativa de los recursos en concepto de Subsidio. Al medir el total de los montos asignados, por el número de Diputados de cada Partido Político, se encontró que el Partido Liberal con **62** Diputados, representando el **48%** de los miembros del Congreso Nacional maneja el **60%** de las asignaciones; el Partido Nacional con 55 Diputados (as), representando el **43%**, maneja el **52%** de las asignaciones.



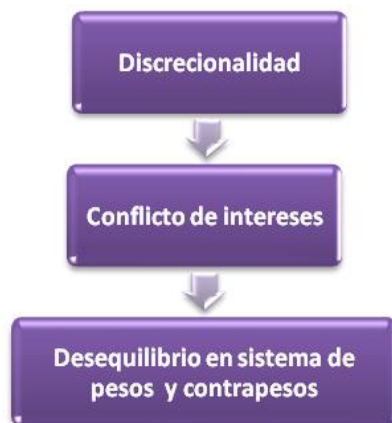
- d) Las cantidades asignadas en concepto de Subsidio, entre los Partidos Políticos mayoritarios, no guardan proporción con el número de Diputados (as) de cada uno. Al Partido Nacional con **7** Congresistas se le asignaron menos del **50%** del monto del Partido Liberal. En los Partidos emergentes, se registra que la DC con **4** Congresistas recibió más que la UD; al PINU con **2** Diputados (as) se le asignó casi el **100%** de la UD.
- e) Francisco Morazán es el Departamento al que mayor cantidad de recursos en concepto de Subsidios se le asignó, seguido de Cortés, Choluteca, Copán y Atlántida. Del monto total de Subsidios **L.153,444,531.74**, Francisco Morazán recibió **L.28,096,389.23** que equivalen al **18%**. Departamentos como Ocotepeque, con alto índice de pobreza, sólo recibieron el **1%**.
- f) El Congreso Nacional no aplica mecanismos efectivos para garantizar la asistencia. Lejos de eso, muchos Diputados(as) inasistentes son beneficiados con el pago completo de su salario, asignaciones en concepto de Subsidios y del Fondo Social de Planificación Departamental, así como, de otros beneficios colaterales, tal es el caso de los Diputados (Ver Cuadros 13 y 15 del Informe completo).
- g) Las asignaciones en concepto de Subsidios ascienden casi a la tercera parte del rubro presupuestario en concepto de salarios del Congreso Nacional, lo que representa una suma

considerable de dinero. Por regla general¹, no existe rendición de cuentas por parte de las y los Diputados sobre el uso de los recursos asignados por concepto de Subsidio, ni auditoría de los entes contralores. Actualmente, el Tribunal Superior de Cuentas, no ha concluido la auditoría iniciada en meses anteriores.

3.2 ASIGNACIONES DEL FONDO SOCIAL DE PLANIFICACIÓN DEPARTAMENTAL

- a) El Fondo Social de Planificación Departamental es creado mediante el Artículo 85 del Decreto No.195-2006, *“el cual estará constituido por una aportación anual de por lo menos TRECIENTOS CINCUENTA MILLONES DE LEMPIRAS (L.350,000,000.00), que hará el Estado por conducto de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. La finalidad de dicho fondo será exclusivamente la de ejecutar los proyectos que se encuentren enmarcados en el Plan de Ordenamiento Territorial de todos y cada uno de los departamentos, incluyendo dentro de los mismos la formulación de los propios planes así como programas y proyectos sociales de fortalecimiento institucional. Los proyectos deberán ajustarse a las prioridades y planes de financiamiento elegibles de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP).”*
- b) Mediante el Decreto 80-2006, las y las Diputados del Congreso Nacional manejaron la cantidad de **L.427,921,922.85**, distribuidos en los 18 Departamentos. Los Departamentos con mayores asignaciones fueron: Francisco Morazán con **L. 127,121,618.85**; Cortés con **L. 51,067,500.00**, Yoro con **35,989,500.00**; Santa Bárbara con **L.28,479,472.00**; Choluteca con **L.25,440.996.00**, y Copán con **L.20,970.000.00**. Le siguen en el orden los Departamentos de Atlántida, Comayagua, Valle y Lempira. (Ver apartado 2.1.1 del Informe completo)
- c) Mediante el Decreto 195-2006, las y las Diputados del Congreso Nacional manejaron la cantidad de **L.352,597,299.21**, distribuidos en los 18 Departamentos. Los Departamentos con mayores asignaciones fueron: Francisco Morazán con **L.137,140,000.00**; Yoro con **L.49,999,999.21**; Valle con **L.38,800,000.00**; Lempira con **30,692.000.00**, y Atlántida con **L.18,495.000**. (Ver apartado 2.1.2 del Informe completo)
- d) Mediante el Decreto 27-2008, las y las Diputados del Congreso Nacional manejaron la cantidad de **L.61,250,000,00** distribuidos en los 18 Departamentos. Los Departamentos con mayores asignaciones fueron: Francisco Morazán con **L. 27,400.000.00**; Yoro con **L.6,430,000.00**; Intibucá con **L.3,490,000.00**; Valle con **L.3.000.000.00**. Le siguen en el orden los Departamentos de Choluteca, Cortés, Copán y Santa Bárbara. (Ver apartado 2.1.3 del Informe completo)
- e) El Congreso Nacional amparado en el Decreto **77-2007** y los tres antes citados, asignó con fundamento en la disposición legal del Fondo Social de Planificación Departamental **L. 1,250,000,000.00**, de los cuales han sido tramitados y pagados, al 15 de agosto de 2008, **L.841,769,222.06**.
- f) Para el Partido Liberal la asignación del Fondo Social de Planificación Departamental ascendió a **L.466,434,795.28**, Partido Nacional **L.76,673,000.00**, Democracia Cristiana **L.14,000,000.00**, PINU **L. 8,000,000.00** y la Unificación Democrática **L.5,100,000.00**, para sumar un monto total de **L. 570,207,795.28**.
- g) La normativa para la asignación, regulación, supervisión o auditoría de estos fondos es insuficiente, discrecional e inequitativa. Los entes contralores de estos fondos *“no han definido criterios ni mecanismos de control específicos y puntuales para abordar la revisión de la ejecución de estos fondos asignados por esta vía”*.
- h) Existen altos niveles de discrecionalidad y de conflicto de intereses, ya que el Congreso Nacional es el que aprueba los montos, crea la normativa legal, emite la reglamentación, define la distribución, es el gestor de los proyectos, identifica a los beneficiarios, elige a los ejecutores y en algunos casos, también es el ejecutor, tal y como se ilustra en la figura siguiente:

¹ Las y los Diputados presentan liquidaciones con gastos acreditados, no obstante, a la fecha este Poder del Estado no supervisa que la ejecución de los fondos se haga conforme a las asignaciones.



CONCLUSIONES

Las conclusiones en el presente Informe de investigación hacen referencia a los resultados concretos que obtuvo la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF), con ocasión de la veeduría permanente que realiza sobre la labor en el Congreso Nacional y que fueron presentados ampliamente en el desarrollo de las dos líneas de acción antes expuestas: producción legislativa y manejo de recursos públicos.

A continuación, se reflejan los puntos más importantes y significativos para la FDsF:

- 1) La producción legislativa del actual período reporta la productividad más baja desde la instalación del actual Congreso Nacional, a manera de hipótesis de trabajo, es posible afirmar que, este descenso se debe a que muchos Diputados (as) se enfocaron en la campaña política con ocasión de las elecciones primarias celebradas en noviembre de 2008.
- 2) El número de Diputados (as) con ninguna producción se incrementó considerablemente, pues en el primer año se registró **21** Congresistas; **24** en el segundo, y en el actual período **41** Congresistas, **7** de los cuales, por tercer año consecutivo no registran ninguna productividad.
- 3) Los Partidos Políticos mayoritarios registran un promedio de productividad similar al de los Partidos Políticos con menor número de representantes.
- 4) Por tercer año consecutivo las y los **67** Diputados electos por primera vez, reflejan una mayor producción en comparación a los **61** Congresistas reelectos; igualmente, las mujeres en promedio siguen siendo más productivas (**4.2**) que los hombres (**2.9**).
- 5) En la ruta crítica del proceso de creación de las Leyes existe una tendencia centrada por legislar en el tema de Economía, Infraestructura y Presupuesto. La misma tendencia se registró especialmente para el Poder Ejecutivo, lo que evidencia en gran medida, que la legislación que se produce relega otros temas de extrema necesidad en la agenda nacional como: Desarrollo Social, Seguridad, Justicia, Ambiente y Gobernabilidad, entre otros, lo que evidencia la falta de un plan de país que permita legislar de manera integral.
- 6) En el proceso de creación de las Leyes no se atienden los plazos legalmente establecidos. La fase de aprobación se ve interrumpida en algunos casos, por la demora de la Secretaría del Congreso Nacional en agendar los Dictámenes para su discusión y ordenar dentro de los términos legales la remisión al Poder Ejecutivo de los Decretos aprobados, para su correspondiente sanción, y en otros, por la demora del Poder Ejecutivo en emitir su sanción y la publicación en el Diario Oficial La Gaceta. Existe una mora de **317** Proyectos de Ley presentados que no fueron aprobados y de **68** Decretos aprobados que no fueron publicados.
- 7) El Congreso Nacional no aplica mecanismos efectivos para garantizar la asistencia, lejos de eso, muchos Diputados(as) inasistentes son beneficiados con el pago completo de su salario, asignaciones en concepto de Subsidios y del Fondo Social de Planificación Departamental, así como, de otros beneficios colaterales.
- 8) En el nombramiento del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos se respetó el procedimiento legalmente establecido. Aunque dicho nombramiento no exige la selección previa para asegurar la meritocracia personal o profesional como acontece con algunos otros cargos, lo ideal sería que se estableciera un procedimiento previo de selección y nombramiento. En el caso de la reelección, si bien es cierto, esta debe valorarse como un derecho, el ejercicio del mismo debe estar precedido por un informe de rendición de cuentas que permita el reconocimiento expreso de su trayectoria y buen desempeño.
- 9) El Congreso Nacional cumplió el procedimiento constitucional y legalmente establecido al nombrar a la Corte Suprema de Justicia de la nómina de **45** candidatos (as) propuestos por la Junta Nominadora, aunque el resultado final de la elección demuestra que fue un nombramiento estrictamente político, ya que, **8** magistrados (as) fueron escogidos por el Partido Liberal y **7** por el Partido Nacional.

- 10)** En la práctica, el Congreso Nacional ha renunciado a la atribución constitucional de la *Interpelación*, en su defecto se “*invita, exhorta o solicita*” la presencia de determinados funcionarios del Estado, pero en muchos casos las comparecencias no se realizan y tampoco se piden explicaciones sobre su falta de cumplimiento. En ninguno de los casos el Congreso Nacional mide la calidad de la comparecencia, aunque este es el momento oportuno para que este Poder del Estado pueda ejercitar la atribución de aprobar o improbar la conducta de las y los Altos Funcionarios.
- 11)** Las y los Diputados en el proceso de gestión y ejecución de recursos públicos manejan dos tipos de fondos: **a)** Los fondos discrecionales entregados en concepto de *Subsidios*; y **b)** Los provenientes del *Fondo Social de Planificación Departamental*. La normativa para la asignación, regulación, supervisión o auditoría de estos fondos es insuficiente, discrecional e inequitativa. Los entes contralores de estos fondos “*no han definido criterios ni mecanismos de control específicos y puntuales para abordar la revisión de la ejecución de estos fondos asignados por esta vía*”.
- 12)** En la asignación de los Subsidios y del Fondo Social de Planificación Departamental existen altos niveles de discrecionalidad y de conflicto de intereses, ya que el Congreso Nacional es el que aprueba los montos, crea la normativa legal, emite la reglamentación, define la distribución, es el gestor de los proyectos, identifica a los beneficiarios, elige a los ejecutores y en algunos casos, también es el ejecutor.
- 13)** Las cantidades asignadas en concepto de Subsidios no guardan proporción relacionada al número de Diputados (as) de cada Partido Político, ya que, el Partido Liberal, representando el **48%** de los miembros del Congreso Nacional maneja el **60%** de las asignaciones en concepto de subsidios.
- 14)** No se conoce que las y los Congresistas de un determinado Departamento trabajen de manera conjunta o individual en una planificación, para la ejecución los Subsidios en sus respectivas comunidades, por lo que, se desconoce el impacto de dichos recursos en el desarrollo de sus comunidades o en la condición de vida de los habitantes, tampoco se conoce si las comunidades participan en el establecimiento de prioridades en función de la problemática social que les aqueja.
- 15)** Los fondos que los Diputados (as) gestionan para sus comunidades deben ser exclusivamente para ejecutar proyectos que se encuentren enmarcados en el Plan de Ordenamiento Territorial de todos y cada uno de los Departamentos, incluyendo, dentro de los mismos, la formulación de los propios planes, programas y proyectos sociales de fortalecimiento institucional. En consecuencia, dichos proyectos deberán ajustarse a las prioridades y planes de financiamiento elegibles de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), situación que no acontece en la mayoría de los casos.
- 16)** La discrecionalidad de las instituciones responsables de la asignación de estos fondos, muestra que, los mismos se consignan por nombre a Diputados Propietarios y Suplentes, de forma general a Comisiones, de manera global a los Diputados (as) de un determinado Departamento e incluso a una persona no identificada como Diputada.
- 17)** El proceso del manejo de recursos públicos, debe contar con la participación ciudadana desde el establecimiento de prioridades en función de la problemática social y no por motivaciones político- sectarias, con el control y supervisión de los entes de fiscalización, hasta canales para la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos.

RECOMENDACIONES

La Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF), a la luz de los resultados encontrados y en aras de contribuir de manera proactiva a la búsqueda de soluciones idóneas, propone al Honorable Congreso Nacional límites y regulaciones orientadas a efficientar su labor legislativa y el manejo de recursos públicos:

- 1)** Aprobar la Ley para la Organización y Funcionamiento del Congreso Nacional y su respectivo Reglamento, para asegurar la legalidad, la democratización y la seguridad jurídica.
- 2)** Fortalecer el proceso de democratización al interior del Congreso Nacional, donde las actuaciones de la Junta Directiva sean complementadas por un sistema de participación igualitario de los Diputados (as) de las bancadas de los 5 Partidos Políticos.
- 3)** Respetar los procedimientos constitucionales y legales en el proceso de discusión y aprobación de las Leyes y el apego a las técnicas legislativas, consolidando criterios y prácticas uniformes que permitan sentar precedentes en la toma de decisiones.
- 4)** Aprobar la Ley Especial de Audiencias Públicas para la selección y nombramiento de los Altos Funcionarios del Estado, para reducir los niveles de discrecionalidad y la influencia político-partidaria.
- 5)** Transparentar, en el corto plazo, la toma de decisiones legislativas por medio de un sistema electrónico de concurrencia y voto o Pizarra Electrónica.
- 6)** Eliminar el manejo de las asignaciones en concepto de Subsidios, para que dichos recursos sean utilizados por los entes estatales responsables de la ejecución de programas y proyectos de carácter social, limitándose a lo establecido en el Artículo 205, numeral 37 de la Constitución de la República.
- 7)** Asignar los recursos provenientes del Fondo Social de Planificación Departamental en función del Plan de Ordenamiento Territorial de todos y cada uno de los Departamentos y en las prioridades y planes de financiamiento elegibles de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) y no en la urgencia político-electoral.
- 8)** Crear un marco normativo eficaz y de prácticas claras para el manejo y control de los recursos públicos, con la participación de los entes contralores del Estado y las comunidades como actoras del desarrollo local y su condición de vida.
- 9)** Mejorar el nivel de transparencia en el proceso presupuestario para que actores externos reciban de forma oportuna, entendible y completa la información sobre los recursos públicos y así, permitir la participación ciudadana desde la etapa definición de prioridades en función de la problemática social, ejecución y entrega de la obra, hasta el control y fiscalización de los entes estatales y la rendición de cuentas.