



OEA | MACCIH

La elección de los Magistrados del Tribunal Superior de Cuentas: Elemento clave de la política de prevención y combate a la corrupción en Honduras

Reporte MACCIH N° 3

Octubre 10, 2016

El contenido de este reporte no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista de la Organización de los Estados Americanos, sus respectivos órganos directivos, cuerpos rectores, oficinas en los Estados miembros, de sus órganos, de sus Estados miembros, de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) ni de sus funcionarios, o de alguna de las organizaciones contribuyentes. El presente documento es una publicación realizada por la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) de la Secretaría General de la OEA.”

LA ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS: ELEMENTO CLAVE DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN HONDURAS

Resumen Ejecutivo

La función contralora cumple una tarea de especial importancia en todo Estado moderno, tanto en la prevención como en la interdicción de actos de corrupción. Esta labor, que en Honduras encabeza el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), debe desarrollarse con autonomía política, normativa, administrativa y presupuestal, así como con independencia de sus integrantes, de toda influencia política. Los actuales magistrados del tribunal contralor terminarán su mandato en diciembre de 2016, con lo cual se abre una oportunidad para los próximos siete años a fin de impulsar una reforma institucional de gran calado en el ente rector del sistema de control de los recursos públicos del país.

La MACCIH-OEA considera en este reporte especial que el control y la fiscalización de los bienes públicos deben considerarse como una tarea estratégica del Estado de Honduras en la prevención y combate a la corrupción e impunidad y, por eso, es necesario tener mucha responsabilidad en el proceso de selección de magistrados que ha sido iniciado por el Congreso Nacional. La premisa es que, conforme a los estándares internacionales, se comprenda que el TSC es una instancia técnica y no debe ser politizada.

El Congreso Nacional ha dado una señal apropiada al hacer una convocatoria oportuna para la renovación de los integrantes del TSC, así como al manifestar su voluntad de seleccionar a los magistrados del TSC mediante un concurso público. Además, la MACCIH-OEA considera encomiable que en este proceso se haya involucrado a organizaciones no gubernamentales. Al respecto, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESICIC, ha subrayado reiteradamente en sus informes la necesidad de estimular la participación de la sociedad civil en estos procesos.

Esta Misión considera, sin embargo, que es importante atender los cuestionamientos de organizaciones de la sociedad civil, la opinión pública y aún de grupos políticos dentro del propio Poder Legislativo, respecto a anteriores procesos de selección de altos funcionarios efectuados por el Congreso Nacional que consideraron mecanismos formalmente abiertos. Las quejas se resumen en que la elección de estos altos funcionarios terminó siendo inspirada, en última instancia, por criterios de afinidad partidaria. La cuestión está en si esa opción realmente abona a la construcción de mejores instituciones o a fortalecer la autonomía funcional e independencia técnica necesaria para el cumplimiento objetivo de sus atribuciones. La MACCIH-OEA considera que en el caso de Honduras lo pertinente es la despolitización de los órganos superiores de control, como garantía de autonomía funcional e independencia de sus integrantes.

Esta posición se ve reforzada en el hecho que la autonomía e independencia de los órganos contralores está establecida en las normas internacionales como obligación de los Estados que las han suscrito. Particularmente, la MACCIH-OEA tiene como uno de sus objetivos principales apoyar al Estado hondureño en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Convención Interamericana contra la Corrupción y el TSC es, precisamente, el órgano designado por el Estado de Honduras para coordinar la realización de dichas obligaciones internacionales. A ello se suman otros instrumentos internacionales

como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Carta Democrática Interamericana; también esfuerzos como la Iniciativa de Gobierno Abierto y, más recientemente, la Alianza para la Prosperidad.

Es por ello que la Misión, a través de este tercer REPORTE MACCIH, en el objetivo de reforzar las instituciones y enfrentar el problema de la corrupción e impunidad, recomienda al Congreso Nacional elegir a los futuros magistrados del TSC considerando, además de los aspectos de un concurso abierto y transparente, que se integren los criterios de autonomía e independencia. Esto implica que la selección de las personas debe considerar no solo sus perfiles profesionales, técnicos y éticamente idóneos, sino también que se garantice la autonomía de la función contralora del Estado y la independencia de sus miembros.

La MACCIH-OEA seguirá atentamente el proceso de elección de los magistrados del TSC e informará a las autoridades hondureñas si observa hechos que lesionen los principios que presiden la normatividad acordada por el Congreso Nacional, exhortando a los diputados de la Nación a tomar una decisión histórica en el combate a la corrupción e impunidad.

Contenido

Resumen Ejecutivo.	5
Contenido.	6
Introducción.	7
1. La función contralora y el Estado de Derecho.	8
2. El Tribunal Superior de Cuentas (TSC): institución fundamental en la prevención y combate a la corrupción.	9
3. Los retos de la selección de los nuevos miembros del TSC: el desafío de la despolitización de un órgano superior de control.	11
Recomendaciones.	16

Introducción

Durante los próximos días el Congreso Nacional de la República escogerá a tres nuevos magistrados para integrar el Tribunal Superior de Cuentas (TSC). Con la reconfiguración de los magistrados de este central órgano de prevención y combate a la corrupción e impunidad, se abre una oportunidad para reconducir su mandato y llevar a cabo una profunda reforma en el máximo órgano contralor del Estado.

Para la MACCIH-OEA se trata de un evento de la mayor trascendencia, puesto que esta misión de apoyo tiene entre sus objetivos principales asistir al Estado de Honduras en el cumplimiento de las obligaciones que le genera la Convención Interamericana contra la Corrupción. En este sentido, el TSC no sólo es el principal órgano de contraparte en el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESICIC, sino también es el ente público llamado a participar de modo central en la formulación de una política integral del Estado en materia de combate a la corrupción e impunidad.

El tercer REPORTE MACCIH que se presenta a continuación explica la importancia de la función contralora en un Estado moderno, rescata el rol fundamental del TSC en la estructura de control y fiscalización del Estado hondureño, examina la necesidad de establecer un mecanismo transparente y participativo para la selección de sus titulares y formula respetuosamente recomendaciones al Congreso Nacional acerca de los criterios que deberían ser tomados en cuenta en este proceso.

Una idea-fuerza recorre este documento: los procedimientos y mecanismos son importantes, pero más lo es la comprensión y voluntad política de reforzar la autonomía e independencia del TSC y sus integrantes, a través de un proceso de elección de sus máximos funcionarios que debe ser presidido por criterios de profesionalismo e integridad ética y no de vocación político-partidaria. El carácter técnico del TSC y su función de control, plantean la necesaria reflexión en este proceso de selección de sus magistrados que ha comenzado en el Congreso Nacional, para dotarlo de las mayores garantías de autonomía e independencia en el objetivo de prevenir y combatir la corrupción e impunidad.

La MACCIH-OEA aspira a que las recomendaciones técnicas que integran este tercer REPORTE MACCIH que presentamos al país, sean seriamente meditadas por los diputados de la Nación y que se dé un paso histórico dejando la conducción del TSC en personas profesionalmente competentes, con trayectoria en el combate a la corrupción y que garanticen la autonomía e independencia que la institución y sus integrantes requieren para llevar a cabo de manera efectiva su mandato constitucional de combatir la corrupción en el país.

Tegucigalpa, octubre de 2016

1. La función contralora y el Estado de Derecho

La corrupción ha acompañado siempre a los sistemas políticos y existe, en mayor o menor medida, aún en países que presentan importantes desafíos de desarrollo económico y jurídico-institucional. Las informaciones que se reciben casi a diario, sobre graves casos de corrupción en un mundo globalizado, con muchos recursos y transacciones a gran velocidad, reflejan que se trata de un fenómeno lejos de estar superado. Pero se puede adelantar como premisa, que la corrupción crece y se expande cuando los controles se flexibilizan o ausentan. En este sentido, la impunidad, como fenómeno conexo, incrementa y alienta la corrupción.

La labor contralora no es nueva. Ha acompañado a las organizaciones políticas desde hace mucho. Su misión busca servir como ordenadora de las cuentas nacionales y garantía de buena gestión de los caudales públicos. En todo Estado moderno existe un sistema de control de los recursos públicos y se trata de una estructura técnica que busca verificar el uso correcto de dichos medios y la adecuada gestión de los funcionarios y servidores del Estado. Su papel es esencial en la vigilancia del cumplimiento de la ley, asegurando que los bienes estatales sean utilizados en la finalidad para la que fueron previstos.

Dentro del sistema político la contraloría cumple una tarea de especial importancia, tanto en la prevención como en la interdicción de actos de corrupción. En lo primero, administra procesos que permiten intimidar o inhibir que los funcionarios a cargo de las instituciones públicas puedan acudir al camino de la apropiación o desvío de recursos. Busca normar aspectos que hagan difícil a la corrupción realizar sus acciones de perversión de la ley y genera mecanismos que se centran en la transparencia y la rendición de cuentas, como la exigencia de información sobre el patrimonio de los funcionarios. En lo segundo, el enfoque contralor, supone la determinación de responsabilidades administrativas, así como responsabilidades civiles y penales que deben ser declaradas finalmente por la autoridad judicial competente.

Las contralorías son entidades técnicas que aplican la normativa general del Estado respecto al cuidado de los recursos públicos, verificando el cumplimiento de los sistemas administrativos de personal, administración, finanzas, contabilidad, compras públicas, entre otros. Concentran sus atribuciones en la fiscalización y aplicación de normas de auditoría gubernamental que determinan la forma correcta del uso de estos recursos y la mejor forma de resguardarlos. Por esta razón los fondos destinados a la labor contralora constituyen probablemente la mejor inversión que el Estado puede hacer para preservar los recursos públicos, así como cuidar el óptimo funcionamiento de la entidad concernida y los bienes que administra. Es estratégico que se considere así, pues sin un robusto sistema de control será difícil orientar con eficacia y eficiencia los recursos destinados a satisfacer los servicios públicos, las expectativas de la población y las demandas de los ciudadanos.

La actividad contralora guarda, además, una estrecha relación con el cumplimiento de la ley y con ello con el fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho. La cosa pública requiere una atención firme para la aplicación de la ley. La ley plantea el orden y el establecimiento de las reglas que todos debemos cumplir. El sistema político está construido para garantizar su cumplimiento e incluso debe revisar si sus decisiones se ajustan a los principios de supremacía constitucional y de legalidad.

Nadie puede, ni debe, abstraerse del orden jurídico. Este es igual para todos y nadie está por encima de la ley. Si se rompe este delicado equilibrio, el sistema colapsa, al generar espacios de poder en donde la ley no tiene aplicación. Se crean entonces enclaves de anarquía que se sustentan ya no en los principios que ordenan la comunidad política, sino en la fuerza y la arbitrariedad que se impone por los hechos.

Naturalmente, este esquema ilegal o a-legal, es pernicioso. El proceso de maduración de los Estados siempre ha venido acompañado de una evolución en la mejor -o más efectiva- aplicación de la ley.

Es por ello que resulta de trascendental importancia que la labor contralora, que en Honduras encabeza el Tribunal Superior de Cuentas, se desarrolle con autonomía política, normativa, administrativa y presupuestal. La cooptación política, la falta de recursos que impidan sus operaciones o las limitaciones normativas que restrinjan el ejercicio pleno de sus funciones, serían serias falencias que afectarían su eficacia y con ello la legitimidad del sistema político.

2. El Tribunal Superior de Cuentas (TSC): institución fundamental en la prevención y combate a la corrupción

El TSC fue establecido mediante reforma constitucional en 2002. Reúne las funciones de las antiguas Contraloría General de la República y Dirección de Probidad Administrativa. El TSC es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos en Honduras. Entre sus funciones se encuentran:

- La fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales o mixtos, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, las municipalidades y cualquier otro órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas.
- El control financiero, de gestión y de resultados.
- El establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos y la determinación del delito de enriquecimiento ilícito
- El control de los activos, pasivos y, en general, del flujo patrimonial del Estado.
- El desarrollo de investigaciones para determinar presuntas responsabilidades penales que traslada al Ministerio Público y éste al Poder Judicial.

Su titularidad se ejerce por tres miembros, elegidos por el Congreso Nacional de la República por un período de siete años. Los actuales magistrados terminarán su mandato en diciembre de 2016 y se abre con ello, una oportunidad para impulsar una reforma institucional que posibilite cambios en el esquema de prevención y lucha contra la corrupción desde el TSC. Es importante tener en cuenta que para ello se requiere de ciertas precondiciones las cuales se abordan a lo largo de este REPORTE MACCIH.

La MACCIH-OEA tiene como uno de sus objetivos principales apoyar al Estado hondureño en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Convención Interamericana contra la Corrupción. El TSC es el órgano designado por el Estado de Honduras como implementador y autoridad central para efectos de este instrumento internacional. Desde su primera ronda de evaluación de país en 2005, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), recomendó fortalecer los órganos de control superior con el objeto de asegurar la eficacia en sus labores. Esto implicaba dotarlos con los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones, establecer mecanismos que permitieran la mayor eficacia en sus funciones contraloras, así como la mejor gestión interinstitucional de sus acciones. De igual modo, ha planteado la necesidad de un mejor seguimiento de sus disposiciones a la administración pública para el cuidado de los recursos públicos del país.

El MESICIC ha solicitado también en sus informes, estimular la participación de la sociedad civil en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. En este sentido, durante los últimos tres años han destacado los esfuerzos del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), entidad que ha adquirido un perfil renovado, a partir de la designación de un Consejo Ejecutivo de tres miembros. Gracias a esta nueva perspectiva del CNA, además de continuar trabajando en su tradicional línea de prevención, también ha venido trabajando directamente como coadyuvante del Ministerio Público en el combate a la corrupción en casos de alto impacto en instituciones del Estado, tales como el del Instituto Hondureño de Seguridad Social, el Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados del Poder Ejecutivo, Instituto Nacional de Formación Profesional, entre otros. Igualmente, es destacable la llamada plataforma “Transformemos Honduras”, que agrupa a varias organizaciones no-gubernamentales y que ha realizado una labor de auditoría social, particularmente en los sectores de salud y educación.

La MACCIH-OEA considera que el compromiso de la sociedad civil en asuntos de interés público constituye un aspecto central para la construcción de la democracia. De particular importancia supone el papel que tiene la sociedad civil en la prevención y combate a la corrupción que, además de generar ejercicio de ciudadanía, puede contribuir en acciones efectivas de control y fiscalización del poder, veeduría ciudadana y exigencia de rendición de cuentas. Estimular la participación de la sociedad civil en temáticas que quizás pueden verse como altamente técnicas o especializadas es un desafío en sí mismo. La MACCIH-OEA cree en la necesidad de promover este tipo de participación de la sociedad civil para construir un mejor país para todos y para todas.

Asimismo, la MACCIH-OEA considera que es necesario que el Estado de Honduras aborde la temática de combate a la corrupción, teniendo en cuenta un enfoque estratégico en donde los órganos de control y fiscalización tengan que ser repotenciados, buscando soluciones viables que afiancen la relevancia que tiene reforzar los controles, lo cual pasa necesariamente por la independencia de sus integrantes y autonomía del propio TSC.

En la Cuarta Ronda de análisis del MESICIC que se realizó en el 2013, se abordó específicamente como eje temático de sus informes de país la cuestión de los órganos de control superior. El mecanismo estudió la normativa, el funcionamiento y la efectividad del TSC, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República, el Poder Judicial y la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, listando una serie de recomendaciones para cada una de estas entidades. En el caso particular del TSC, formuló un programa que incluye, entre otras reformas y acciones estratégicas, mejorar los mecanismos de coordinación entre los órganos de control para la detección, investigación, persecución y sanción de los actos de corrupción; realizar auditorías forenses especializadas para la detección de actos de corrupción, para lo cual habrá que dotarlo con los recursos humanos y presupuestarios requeridos; desarrollar mecanismos que permitan resarcir los daños causados al Estado de manera eficiente y expedita, así como fortalecer los sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos de los servidores públicos.

La Quinta Ronda del MESICIC, cuyo informe para Honduras fue aprobado el 15 de septiembre del presente año, ha contemplado entre sus principales temas de análisis el acceso a la función pública. Bajo este concepto, ha recomendado a los órganos de control, incluyendo al TSC, que en la selección de su personal debe observarse los principios de mérito, publicidad, equidad y eficiencia, para asegurar la probidad, idoneidad y competencia técnica de todo funcionario público que ingresa al servicio del Estado. También, en lo relativo a la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, ha pedido asegurar que el TSC cuente con los recursos para fortalecer la fiscalización externa del sistema nacional de adquisiciones. Adicionalmente, ha solicitado que se fortalezcan las capacidades del TSC para capacitar y concientizar a los servidores públicos, a los miembros de los comités de probidad y ética de los órganos del Estado y a los propios funcionarios del Tribunal, en la adecuada comprensión de sus

responsabilidades, el manejo de recursos estatales, los conflictos de intereses y, en general, sobre la ética pública y las consecuencias de su incumplimiento.

Está claro que la implementación de las recomendaciones del MESICIC por parte del TSC tendrá mayores posibilidades de éxito en la medida que exista un compromiso real de eficacia funcional en la conducción de dicho órgano contralor. Esta eficacia requiere de muchos aspectos, pero el primero será el considerar el control y fiscalización como una tarea estratégica del Estado de Honduras para cuidar los recursos y bienes públicos. Eso debería incluir la necesidad de dotación de más recursos, incrementar y fortalecer sus equipos, reestructurar su organización, reorientar sus tiempos y recursos hacia investigaciones estratégicas debidamente planificadas, mejor coordinación interinstitucional para la eficacia en resultados en la recuperación de recursos públicos y sanción efectiva a los responsables, entre otras acciones.

Una precondition para todo es considerar al TSC como una instancia técnica y no politizada de control. No se debe obviar lo que el MESICIC ha planteado para los órganos de control de las Américas: *“Fortalecer la autonomía funcional y/o independencia técnica necesaria para el cumplimiento objetivo de sus atribuciones”*¹. Eso significa considerar una serie de iniciativas y desafíos, siendo el primero de todos asumir la decisión de designar a los titulares de la institución, en este caso del TSC, bajo criterios de competencia técnica, objetividad y trayectoria de compromiso con la lucha anticorrupción en Honduras. El cambio que se busca en el país es tener instituciones fuertes que enfrenten la corrupción, incluyendo y fortaleciendo al TSC. La MACCIH-OEA considera que es fundamental para la lucha contra la corrupción y la impunidad en el país contar con un TSC autónomo e independiente, y que se asegure los recursos necesarios para llevar a cabo su labor de contraloría pública de manera oportuna.

3. Los retos de la selección de los nuevos miembros del TSC: el desafío de la despolitización de un órgano superior de control

El proceso de selección de los magistrados del TSC que ahora se inicia y que debiera culmina el próximo 7 de diciembre cuando se inicie un ciclo nuevo de siete años de gestión, tiene como reto principal que el Congreso Nacional aplique un mecanismo de selección transparente y equitativo basado en el mérito y la integridad, para así escoger a los postulantes más idóneos y preparados para desempeñar el buen uso y cuidado de los recursos públicos hondureños.

El Congreso Nacional de la República en cumplimiento de su deber constitucional (artículo 205 inciso 11), convocó recientemente el concurso público para cubrir las tres plazas que conforman la alta dirección del TSC, así como la elección de su presidente. El procedimiento ya fue definido, así como los requisitos y las condiciones de postulación de las personas que deberán cubrir estas posiciones centrales en la prevención y combate a la corrupción e impunidad.

La MACCIH-OEA quiere destacar, en el proceso iniciado, el aporte de la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), capítulo de Transparencia Internacional en Honduras, para que la selección de magistrados y magistradas se realice en un marco transparente, participativo y de idoneidad técnica, aspectos que compartimos plenamente y que debe ser seguido con atención.

¹ Organización de los Estados Americanos. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. *Informe Hemisférico: cuarta ronda de análisis*. 16 abril 2015 (OEA/Ser.L.SG/MESICIC/doc.441/15rev.1). pp. 32. En: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic_inf_hem_final_4_ronda.pdf

De otro lado, es importante señalar que el Congreso Nacional ha actuado de manera oportuna al hacer una convocatoria y manifestar su voluntad para proceder a seleccionar a los magistrados del TSC mediante un concurso público. La MACCIH-OEA considera acertada esta decisión dado a que, ni la Constitución ni la legislación de desarrollo constitucional, estipulan el mecanismo de designación para la selección de estos funcionarios, y con ello plantea la posibilidad de valorar las diversas candidaturas para la escogencia idónea de las y los profesionales que puedan ocupar estas funciones dentro del Estado.

Si bien la forma es importante, también es necesario atender razones de fondo para considerar el problema que enfrenta el país en general con la selección de altos funcionarios para el desempeño de las instituciones públicas. Una de estas razones se encuentra en la llamada politización de muchas entidades y, particularmente, de las llamadas instituciones superiores de control.

La MACCIH-OEA considera que las instituciones superiores de control, como se establece en el estándar internacional sugerido por el MESICIC, deben guardar una autonomía funcional e independencia de sus miembros con el objeto de garantizar el correcto funcionamiento de una institución a cargo del control de los recursos públicos, y no estructurar una composición que pueda alentar la corrupción y la impunidad. En este punto es necesario señalar que la información recibida por la MACCIH-OEA en diversas entrevistas con funcionarios y actores de la sociedad civil, revela que existe un copamiento político del TSC que podría afectar su funcionalidad en las tareas de control. Si bien muchos países en la región han optado por integrar sus instituciones con cuotas de partidos políticos, está demostrado que éste no es el camino más óptimo, ya que esa opción no ha contribuido a la construcción de mejores instituciones o, mejor aún, a fortalecer la autonomía funcional y la independencia técnica necesaria para el cumplimiento objetivo de sus funciones.

La politización del TSC no es un asunto exclusivo de esta institución, ocurre en muchas otras entidades del Estado hondureño y es cuestionada por diversos sectores, incluidos los propios grupos políticos. No obstante, la solución a este problema estructural no es compartida por todos pues algunos consideran que, para superar esta situación, es necesario incorporar a más partidos políticos al interior de estos órganos superiores de control, como es el caso del Poder Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, la salida planteada para superar esta situación no apunta a la búsqueda de una conformación técnica independiente y autónoma, sino a una mayor politización con más representantes de otras fuerzas políticas, lo que desvirtúa las recomendaciones y estándares internacionales.

Vale recordar como reflexión lo que planteó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), en su informe *Para que los hechos no se repitan*. La CVR se refiere a lo que en Honduras se conoce como las “misas negras”, involucrando con ello líneas paralelas de poder y repartos políticos en las entidades del Estado que no abonan a la institucionalidad y que son plenamente aplicables a los procesos de decisión de nombramientos políticos. La CVR dijo:

“Su práctica recurrente ha conformado lo que los especialistas llaman el circuito extra institucional del poder en la toma de decisiones y el reparto de sus beneficios. A este nivel, existen líneas muy difusas entre dicho circuito y la práctica de la corrupción como moneda de cambio que agiliza los engorrosos procedimientos en la gestión pública para acceder a los recursos del Estado. Dicho circuito extra institucional existe simultáneamente con el marco legal e institucional formal. En caso de conflictos entre las fuentes de poder legítimas y las de hecho, resulta incierto prever cuál de los dos circuitos llegará a predominar, ya que para cada

circunstancia se configuran las fuerzas, dependiendo de la importancia del tema y de los beneficios económicos y políticos involucrados”².

Es obvio que los Secretarios de Estado serán, generalmente, políticos, al igual que los diputados y el Presidente del Congreso Nacional. Incluso algunos órganos del Estado están habilitados para ser conformados por personas con afiliación política. Pero aún en estos casos, no se debe anular el proceso legal-burocrático del Estado. Es decir, la institución debe estar siempre al servicio de la nación, no del partido, del movimiento, del grupo o del líder. Incluso el cuerpo de servidores públicos o personal subalterno de dichas instituciones debe funcionar bajo el mencionado modelo legal-burocrático, que se inicia con un acceso a la carrera pública objetivo y basado en el mérito para, justamente, cumplir la misión y tareas propias de los servicios públicos en beneficio de la población.

Esto es así porque la pervivencia del Estado se basa en la existencia de organizaciones estructuradas y regidas por normas predefinidas, siendo precisamente la misión de las entidades estatales el estricto cumplimiento de ese marco jurídico destinado a servir y no servirse del poder.

En el caso de los organismos superiores de control como el TSC, el Poder Judicial, el Ministerio Público y otras agencias estatales, lo pertinente es la despolitización o la determinación que su politización en ningún caso debe afectar su autonomía institucional e independencia de sus integrantes. El principio a defender precisamente es asegurar a estas instituciones completa autonomía e independencia a sus integrantes. Su función técnica -y no política- sustenta la opción de generar espacios de control contramayoritarios, buscando reencauzar el poder dentro del ámbito del Estado Constitucional de Derecho.

No es la decisión político-partidaria la que tiene que sustentar una decisión judicial; es el respeto a la Constitución y la Ley. No es una decisión de la mayoría del legislativo o la minoría de éste la que debe servir para un informe de auditoría del TSC, sino el cumplimiento de la ley y las normas de auditoría. No es una decisión de algún grupo de diputados lo que debe sustentar una acusación fiscal; es la decisión autónoma de un fiscal que valore los hechos probados con el tipo penal correspondiente para proteger a la sociedad del delito. No es el deseo del presidente de la República el que debe inspirar una sentencia judicial; sino los preceptos constitucionales y legales.

El asunto es complejo ya que se denuncia que el fenómeno de copamiento de las entidades de control por parte de los partidos políticos ha terminado por afectar los principios y el cumplimiento de las obligaciones de las institucionales públicas, al lesionar las garantías de independencia y autonomía. El problema es que situaciones como esa, en las entidades a cargo del control y preservación del patrimonio de la nación, puede generar impunidad, generando aún más corrupción. Si no hay control, la ley no se cumplirá y serán los poderes paralelos o fácticos los que se impondrán, incluida la gran corrupción.

La MACCIH-OEA considera que este marco puede construir una estructura de clientelismo y relaciones de poder que quizás termine generando lealtades que se reflejen en actos jurídicos o administrativos que patentizan la influencia política al interior de las instituciones; con ello se anula el control. Es aconsejable, entonces, construir mecanismos para evitar que esto ocurra, por lo cual formulamos en este REPORTE MACCIH una serie de recomendaciones que son sustantivas en el objetivo de fortalecimiento institucional y combate a la corrupción e impunidad.

² [Comisión de la Verdad y la Reconciliación]. *Para que los hechos no se repitan: informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*. Julio 2011. Tomo I, capítulo 3, p. 82.

Debemos ser enfáticos en señalar que éste no solo es un problema de Honduras. Muchos países de las Américas enfrentan el desafío de fortalecer la independencia y autonomía de sus órganos superiores de control y el propio MESICIC lo plantea en forma específica como recomendación transversal en el Continente, como ya ha sido mencionado.

La MACCIH-OEA considera relevante, en estos momentos de cambio y de fortalecimiento institucional, consolidar el objetivo de mejora del aparato estatal, apostando por la autonomía e independencia del TSC. Se suscribe así lo formulado por el informe de la CVR respecto a que la modalidad de nombramientos con cuotas partidarias no contribuye a fortalecer el marco institucional del país. De este modo, se comparte el señalamiento que la politización de las entidades de control, sin garantías de autonomía e independencia, parece haberse convertido en una de las causas de los problemas que fomentan la corrupción e impunidad en el país. La necesidad de que se resguarden ambas garantías, autonomía e independencia, es un reclamo urgente de la población a los líderes y es una precondition para recuperar la confianza hacia las instituciones³.

En esa medida, la MACCIH-OEA estima que es pertinente que en el caso del TSC se proceda a un proceso de selección y elección de los magistrados por méritos, transparente y participativo, pero que además tenga en cuenta que el perfil que se requiere es el de profesionales que garanticen la autonomía e independencia institucional, que apunte al necesario compromiso de prevención y lucha contra la corrupción y la impunidad. En eso el Congreso Nacional tiene una enorme responsabilidad ya que los próximos miembros del TSC serán electos para los próximos siete años.

Debe señalarse que la sociedad hondureña y sus dirigentes políticos han hecho intentos, con mayor o menor éxito, para menguar la influencia de factores partidarios en la elección de altos funcionarios por parte del Congreso Nacional, que se expresan en los mecanismos de elección de altos funcionarios, en donde se ha buscado construir procedimientos abiertos y transparentes.

Existen casos en donde el procedimiento está regulado, como es el caso de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), en donde dados los cuestionamientos manifestados por el informe del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos del 2000 que denunciaba intromisiones políticas y económicas indebidas en el Poder Judicial, se impulsó el cambio del mecanismo de selección de los magistrados de la CSJ, reformando la Constitución. El mecanismo propuesto por la reforma constitucional considera el establecimiento de una Junta Nominadora integrada por representantes de la sociedad civil, el sector académico y gremial de la profesión del Derecho, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y un representante de la Corte Suprema, que propone al Congreso Nacional un listado de 45 candidatos y candidatas entre los cuales los diputados seleccionan a 15 magistrados o magistradas de la CSJ.

Más aún, en la última década, leyes de instituciones específicas también han contemplado procedimientos de cierta forma abiertos para la selección de sus miembros; también se ha visto el caso de la Ley de Acceso a la Información (Decreto 170-2006), en donde mediante un proceso abierto se

³ Al respecto, puede verse el muy bajo nivel de confianza de la ciudadanía en la mayor parte de las instituciones en los siguientes documentos: Vanderbilt University. Latin American Public Opinion Poll (LAPOP). *Cultura política de la democracia en Honduras, 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. USAID, FOPRIDEH: octubre 2010; Vanderbilt University. Latin American Public Opinion Poll (LAPOP). *Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. USAID, FOPRIDEH: Noviembre 2012; Vanderbilt University; Latin American Public Opinion Poll (LAPOP). *Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. USAID, FOPRIDEH: enero 2015; Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús / Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". *Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2012: Sondeo de opinión pública*. El Progreso, Honduras: ERIC, enero 2013; Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús. *Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2014: Sondeo de opinión pública*. El Progreso, Honduras: ERIC, enero 2015; Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús. *Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2015: Sondeo de opinión pública*. El Progreso, Honduras: ERIC, enero 2016.

seleccionan a los tres comisionados que integran el Instituto de Acceso a la Información Pública. Asimismo, hay otros casos en donde a pesar que no existe regulación para determinar el proceso de selección, el Congreso Nacional ha dispuesto utilizar mecanismos de selección incorporando méritos, transparencia y participación ciudadana. Un caso importante a destacar es la elección del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en el 2014.

En este punto, de modo general, parece recomendable que, como lo planteó el informe de la CVR, el Congreso Nacional apruebe una ley especial de audiencias públicas para la selección y nombramiento de los altos funcionarios del Estado:

*“20. El Congreso Nacional debe completar la tramitación del proyecto de ley especial de audiencias públicas para la selección y nombramiento de altos funcionarios del Estado, que son cargos de elección directa del Congreso Nacional: magistrados de la Corte Suprema de Justicia, magistrados del Tribunal Superior de Cuentas, magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Director y Subdirector del Registro Nacional de las Personas, Fiscal General y Fiscal Adjunto del Ministerio Público, Procurador y Subprocurador General de la República, Procurador y Subprocurador del Ambiente, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Superintendente de Concesiones, comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública y otros que se establezcan en un futuro.” (Tomo I, pp. 406-407, subrayado nuestro). Al respecto, el extinto diputado José Toribio Aguilera Coello (PINU-SD) presentó, reiterativamente, primero en 2008 y posteriormente en 2011, un proyecto de Ley especial de audiencias públicas para la selección y nombramiento de altos funcionarios del Estado, el cual no llegó a discusión en el pleno, en ninguna de las dos ocasiones”.*⁴

Este REPORTE MACCIH reitera que es conveniente que estas audiencias sean abiertas, inclusivas y participativas. En eso también se coincide con lo manifestado por la Fundación para el Debido Proceso (FDPL) y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), en relación a la elección en el 2014 del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, que expresa: *“...[es] una decisión acertada que la comisión especial del Congreso haya decidido celebrar audiencias públicas con los y las candidatos, pero será fundamental que las audiencias sean abiertas y ampliamente participativas a la sociedad civil y sobre todo, que la comisión indique en base a qué criterios selecciona a los (as) candidatos(as) de la nómina que se presente al Congreso”.*⁵

Hay que tener en cuenta, entonces, que a pesar de todos estos esfuerzos por transparentar y buscar la meritocracia, no han sido pocos los cuestionamientos de organizaciones de la sociedad civil y aún de grupos políticos dentro del propio Congreso Nacional, en el sentido que la selección de los altos funcionarios terminó siendo inspirada, en última instancia, por criterios de afinidad partidaria.

Finalmente es importante resaltar que el contar con mecanismos adecuados de designación de funcionarios, especialmente en el ámbito de la lucha contra la corrupción, está establecido en las normas internacionales como obligación de sus Estados miembros. La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción señala en su artículo 7 que los Estados suscriptores deberán establecer procedimientos adecuados de *“selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción...”*.

⁴ Comisión de la Verdad y la Reconciliación]. *Para que los hechos no se repitan: informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*. Julio 2011. Tomo I, recomendaciones en el ámbito de los Derechos Humanos, pp. 406-407

⁵ <http://conexihon.hn/site/opiniones/palabra-libre/dplf-y-wola-creen-que-la-elecci%C3%B3n-de-titular-del-conadeh-debe-ser> Comunicado de 17.03.2014).

La Convención Interamericana contra la Corrupción señala en su artículo III, dedicado a medidas preventivas, la importancia del sistema de reclutamiento de funcionarios, el cual debe regirse por los principios de publicidad, equidad y eficiencia, como medida para preservar la confianza en la integridad de la gestión pública. Además, en su numeral 11, la Convención prescribe la necesidad de implementar: “[m]ecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”.

La Carta Democrática Interamericana establece en su artículo 4 que la transparencia es un componente fundamental del ejercicio de la democracia, siendo la participación de la sociedad civil un elemento clave en el modo de entender hoy este sistema de gobierno. Agrega además el artículo 6 de dicho instrumento que “[l]a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

La Iniciativa de Gobierno Abierto suscrita por Honduras en el 2011 en el ámbito de la OEA, resalta el compromiso de “fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI”. Se parte de una Declaración que ha sido suscrita por 54 países en la que los Estados parte han declarado que: “[n]os comprometemos a hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales”. El plan de acción correspondiente es impulsado y monitoreado como proyecto por la Secretaría de Coordinación General de Gobierno desde 2014.

Finalmente, cabe citar la iniciativa Alianza para la Prosperidad, recientemente suscrita por el Estado hondureño, que incluye compromisos en lo que respecta a la formulación de políticas de transparencia, fortalecimiento institucional y profesionalización del servicio civil en Honduras, Guatemala y El Salvador, con el apoyo de los Estados Unidos.

Estos compromisos internacionales avalan la necesidad de contar con un mecanismo transparente y de participación ciudadana, para la elección de los magistrados del TSC en Honduras, ya que sólo así se garantiza la autonomía e independencia de esta institución de control. La recomendación es que el Congreso Nacional asuma este supuesto con la mayor responsabilidad.

La MACCIH-OEA en su función de contribuir en el fortalecimiento de las instituciones hondureñas para combatir la corrupción y la impunidad en el país conforme al mandato internacional derivado del Convenio suscrito el pasado 19 de enero de 2016, formula muy respetuosamente a la República de Honduras las siguientes recomendaciones,

RECOMENDACIONES:

1. El Tribunal Superior de Cuentas de Honduras debe estar conformado por magistrados y magistradas profesional y éticamente idóneos, que conduzcan para los próximos siete años un proceso efectivo de prevención y combate a la corrupción y la impunidad. En ese objetivo, el Congreso Nacional de la República tiene una enorme responsabilidad en el cambio que requiere esta institución pública contralora.
2. Los criterios que deben presidir el proceso de elección de los nuevos magistrados y magistradas del Tribunal Superior de Cuentas implican, además de los principios de transparencia, rendición de cuentas, publicidad, igualdad, no-discriminación, simplicidad y objetividad, la perspectiva de

blindar la autonomía institucional y la independencia de sus integrantes, lo que implica que la decisión de la selección de los titulares del TSC debiera estar ajena a consideraciones político-partidarias.

3. Debe iniciarse un proceso de fortalecimiento del Tribunal Superior de Cuentas, comprendiendo que se trata de una entidad a cargo de prevenir y combatir la corrupción e impunidad. Este fortalecimiento implica dotar al TSC de los recursos humanos y presupuestarios necesarios, para mejorar la auditoría gubernamental considerando los estándares internacionales para cuidar los recursos públicos de la nación. La MACCIH-OEA reafirma su compromiso de trabajar en la mejora de estos procesos internos y de mejores capacidades del órgano contralor.
4. La Comisión Especial del Congreso Nacional nombrada para integrar la nómina de candidatos a ocupar el cargo de Magistrados del TSC, debería autorizar la participación de observadores de la sociedad civil, representantes de la cooperación internacional, la prensa, y público en general, durante todo el proceso, lo que incluye la necesidad de brindar el mayor conocimiento a la población sobre los postulantes, sus hojas de vida, las actas de las reuniones de la Comisión, los resultados de las evaluaciones practicadas y los informes que reciban de los órganos o instancias que consulten para la toma de sus decisiones.

La MACCIH-OEA seguirá atentamente el proceso de elección de los magistrados del TSC e informará si observa hechos que lesionen los principios que presiden la normatividad acordada por el Congreso Nacional y los estándares internacionales. Exhorta respetuosamente a los diputados de la Nación a tomar una decisión histórica en el combate a la corrupción e impunidad.