

Algunas Reflexiones a los Artículos, Modificaciones y al Fondo de Desarrollo Departamental.

Señales de Alerta

Análisis de las Disposiciones del Presupuesto General de la República 2018



www.fosdeh.net



@fosdeh



@fosdeh



fosdeh

Se autoriza la utilización total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente.
© FOSDEH

Marzo 2017

Contenido

Introducción 2

Contexto Presupuestario 3

Capítulo I 5

Señales de Alerta sobre las Disposiciones del Presupuesto General de la República

Capítulo II 9

Modificaciones de los Ingresos y Egresos de la República

Capítulo III 11

La Trampa de las Ratificaciones

Capítulo IV 14

Cambios en las Disposiciones presentadas respecto a las aprobadas en la Ley de Presupuesto.

Capítulo V 17

Análisis Fondo Departamental

Capítulo VI 20

Algunas Conclusiones

Capítulo VII 21

Algunas Propuestas

La elaboración del documento “Señales de Alerta: Análisis de las Disposiciones del Presupuesto General de la República 2018. Algunas reflexiones a los Artículos, Modificaciones y al Fondo Departamental.” es un aporte especial del personal del FOSDEH, gracias apoyo financiero de la National Endowment for Democracy (NED) y el National Democratic Institute (NDI).

Las ideas y opiniones expresadas en el texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente la visión ni la opinión de las entidades cooperantes, en este caso NED y NDI.

Se autoriza la utilización total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente.

Autores

Mauricio Díaz Burdett
Raf Flores
Ismael Zepeda
Rodulio Perdomo

Con Apoyo técnico de
Carmen Gálvez
Gabriela Corea
Julio Rivera
Jorge Henríquez

Diagramación

Joel Alemán

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

© FOSDEH

Col. Alameda, avenida Tiburcio Carías Andino, Casa 1011, Tegucigalpa, Honduras

Tel/Fax: (504) 2239-3404 | (504) 2239-2110

Correo Electrónico: contacto@fosdeh.net

Sitio web oficial: www.fosdeh.net

fb: Facebook/fosdeh

Twitter: @fosdeh

Tegucigalpa, Honduras, Marzo 2018



Agradecimiento

Para el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras FOSDEH, es motivo de gran satisfacción extender nuestro más profundo agradecimiento a las personas e instituciones que contribuyeron con este documento **“Señales de Alerta: Análisis de las Disposiciones del Presupuesto General de la República 2018. Algunas Reflexiones a los Artículos, Modificaciones y al Fondo de Desarrollo Departamental”**

De manera especial agradecemos al Equipo Técnico del FOSDEH, particularmente a: Carmen Gálvez, Gabriela Corea, Ismael Zepeda, Julio Rivera, Raf Flores, Rodulio Perdomo, Joel Alemán, Jorge Henríquez y Mauricio Díaz Burdett.

También nuestro agradecimiento especial a la Junta Directiva del FOSDEH precedida por Nelson García Lobo, José Ramón Ávila, Edgardo Chévez, Leonardo Martínez y Carlos Flores.

También nuestro agradecimiento a los comentaristas: Erwin Aronne y Henry Rodríguez de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, José Filadelfo Martínez de la Fundación Democracia sin Fronteras y Germán Ávila de Servicios Técnicos, Legales y Económicos -SETELEC.

Destacamos en nuestro agradecimiento al Personal y Equipo de Dirección del Instituto Nacional Demócrata (NDI), con cuyo financiamiento y apoyo fue posible realizar el trabajo técnico, análisis y divulgación de tan importante documento. También nuestro agradecimiento a National Endowment for Democracy (NED), a la Iniciativa Think Tank/IDRC y la Cooperación Suiza para el Desarrollo COSUDE por complementar este esfuerzo.

Introducción

En balances anteriores divulgados por el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) se puede confirmar que la corrupción se presenta de manera evolutiva, incluyente y diversificada. “No siempre, incluso, se trata de montos, pueden ser favores, canonjías, o privilegios. Es tal su complejidad que la corrupción se puede dar sin incurrir en un acto de ilegalidad” [1].

En reiteradas ocasiones el FOSDEH ha venido señalando discrepancias en los contenidos de las Disposiciones Generales del Presupuesto, que obstaculizan la transparencia y eficiencia presupuestaria, el fortalecimiento a la institucionalidad, así como la distorsión de conceptos y mandatos estipulados en leyes superiores a estas [2].

De igual manera sostenemos enfáticamente que, las Disposiciones Generales del Presupuesto se han convertido en una “supra ley”, con la cual se han realizado modificaciones que incluso afectan la vigencia de la Constitución de la República y otras leyes relacionadas. De manera específica la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 83-2004) que indica en su Artículo 24.- **Concepto, Vigencia y Alcance de las Disposiciones Generales del presupuesto;** “Las Disposiciones Generales del Presupuesto constituyen normas complementarias a la presente Ley, que regirán para el ejercicio fiscal a que se refiere el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República que las contiene. Dichas normas se relacionan directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y liquidación del Presupuesto del que forman parte”.

El FOSDEH sugirió oportunamente que las disposiciones y el presupuesto 2018 debía ser revisado y ajustado porque el entorno post electoral, especialmente de inestabilidad política y negociaciones con el sector empresarial, dificulta el incremento de la recaudación tributaria (más de 13.7% de recaudación fiscal respecto al año 2017 equivalente a L11,838.5 millones) y un crecimiento económico basado en el consumo primario pero que no necesariamente tendrá un comportamiento de crecimiento sostenido.

Es oportuno recordar que el Congreso Nacional de la República aprobó hasta el 18 de enero del 2018 el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el Ejercicio 2018 con sus correspondientes Disposiciones, el mal procedimiento de aprobación fue aprovechado también para el establecimiento de lo que la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) denominó “Pacto de Impunidad”.



1. FOSDEH (2010). Honduras: Balance de la Corrupción 2009.

2. FOSDEH (2012). Presupuesto 2012; Señales de Alarma



Es importante destacar que la aprobación en referencia no fue suficientemente discutida en tanto se dispensaron dos debates y en el tercer y último debate se aprueba un presupuesto y su ley, contraviniendo con otras funciones del Poder Judicial, del Ministerio Público y otras leyes.

Además que a lo largo de los años el Estado Hondureño aprueba presupuestos mayores que los años precedentes en aproximadamente 6 y 10%; no obstante, la Comisión Económica para América Latina CEPAL señala que Honduras ahora es el país más pobre de Latinoamérica y según el Instituto Nacional de Estadísticas INE para el año 2016, las personas en condiciones de pobreza (5,699,879) representaron un 65.7% de la población total (8,680,049), de los cuales el 42.5% (3,686,641) estaba en condiciones de pobreza extrema. Para el año 2017, según datos del INE, la mayoría de estos indicadores empeoraron, las personas en condición de pobreza representan el 68.8% (6,079,082) de la población total, de los cuales el 44.2% (3,902,122) está en condición de pobreza extrema. El indicador que refleja la distribución desigual de los ingresos (Coeficiente de GINI) fue de 0.52 en 2016 (siendo 1 total desigualdad y 0 es igualdad) y se mantuvo ese valor en el 2017.

En el Editorial del FOSDEH; "Una buena receta depende de una buena radiografía", releva el conflicto entre el Programa Monetario 2017 (ajustado) y el Marco Macro Fiscal presentado para ese año, cambiando substancialmente el escenario económico de Honduras. Sistemáticamente el presupuesto se está basando en el programa monetario con sobre estimaciones de los indicadores económicos a fin de justificar un presupuesto inflado.

Estos datos constatan que el Presupuesto ha perdido su razón de ser como una herramienta para el desarrollo, la ausencia de planificación y la escasa discusión pública y técnica se confabulan con una aprobación seriamente cuestionada. Posiblemente la población y los entendidos en la materia se hagan muchas preguntas, por ejemplo: ¿Qué asuntos estructurales deben ir en las disposiciones o en otras leyes?

Contexto Presupuestario

La asignación presupuestaria de la Administración Central o del conjunto del Sector Público, en cualquier momento, siempre debiera representar las mejores decisiones para obtener los mayores resultados en beneficio de la población que es la aportante de los recursos. En general, las asignaciones pueden ser expansivas o restrictivas, según el ciclo económico particular sobre el que atraviesa el país. Bajo el marco de análisis de otros documentos, particularmente del Programa Monetario 2017-2018 y 2018-2019, y del marco fiscal de mediano plazo, Honduras supone vivir importantes momentos de crecimiento macroeconómico iguales o un poco inferiores al 4.5% anual y bajo una valoración excelente de la calificadora Standard & Poor's, que le han permitido

seguir endeudándose en moneda extranjera y en Lempiras, como nunca en nuestra historia nacional.

Por estas razones, y debido al vigoroso crecimiento de las remesas que han incrementado el ahorro y la demanda agregada, se asume como válida una aparente política fiscal dirigida a contener la demanda y evitar una tasa de inflación por encima de 5%. No obstante lo anterior, al existir exceso estructural de liquidez, el gobierno ha decidido proseguir la devaluación del Lempira y ha permitido que un 20% del total de divisas sean gestionadas en el mercado interbancario - para sus propias erogaciones y para suscitar el mercado interbancario de divisas- tal decisión procede de febrero de 2017 cuando el directorio del BCH autorizó un 10% del total de divisas como respuesta a los compromisos surgidos con la firma del acuerdo de tres años con el FMI para entregar gradualmente las divisas a los bancos. La intermediación de las divisas reporta importantes ganancias al BCH y entidades bancarias y; además, la ganancia en Lempiras por mayor devaluación se traduce, según algunos expertos macroeconómicos relacionados con los exportadores, en eventuales ganancias de competitividad.

Todos estos elementos no pueden dejar de vincularse al fenómeno de la “proliferación de rascacielos” en Tegucigalpa y San Pedro Sula que han sido financiados con el ahorro de los hogares y los remesadores de divisas y; no obstante, no hay créditos para los pobres porque el “Sistema Financiero” los considera como “No sujetos de crédito” aunque si se acepta que puedan ahorrar.

La naturaleza del crecimiento económico, desafortunadamente, está profundamente divorciado del objetivo de bienestar social de la población. Prevalece, cada vez más, el trabajo precario y los bajos niveles salariales para la gran mayoría de la población. No existen políticas públicas ni presupuestos para que los pobres de Honduras puedan vivir en condominios. Lo único que existe es una promesa presidencial de construir 150 mil viviendas anuales para totalizar 600 mil viviendas en cuatro años. Ubicar la cifra que respalda la promesa presidencial, en el presupuesto 2018, es un buen ejercicio que, a pesar de las buenas intenciones presidenciales, acarreará solamente frustración, pero bajo la consolación de poder acceder a algún bono. ¿Cuánto dinero está asignado para bonos de vivienda en 2018?, por ejemplo.



Capítulo I

Señales de Alerta sobre las Disposiciones del Presupuesto General de la República 2018.

Señales de Alerta 1: Lo Nominal del Presupuesto versus la realidad presupuestaria

Al tiempo que pasa, los hondureños nos hemos venido acostumbrando a que aparezcan disposiciones nominales que satisfacen los criterios presupuestarios más estrictos, veamos algunos ejemplos:

- a. Los que realicen gastos sin imputación presupuestaria serán destituidos y multados. (Ley de Responsabilidad Fiscal).
- b. Las transferencias de nivel central a las municipalidades equivalen al 11% del presupuesto de cada año.
- c. El Fondo Vial dispondrá del 40% de la recaudación impositiva de los combustibles
- d. No Desaparecen las partidas Globales y las Confidenciales
- e. El monitoreo de la planificación institucional reside en la Secretaría de Coordinación General de Gobierno

La realidad es que; efectivamente, se sigue la práctica de gastar sin imputación presupuestaria porque desapareció la importante función de pre intervención del gasto que anteriormente residía en la Secretaría de Finanzas. Las municipalidades reciben menos del 50% de lo que legalmente establece la Constitución de la República y la Ley de Municipalidades y; además, se descuenta lo que el programa Vida Mejor “invierte” en cada municipio. La Secretaría de Inversiones e Infraestructura ejecuta los fondos que legalmente debieran pasar al Fondo Vial. Siguen las transferencias de una Secretaría a otra y las Partidas Globales y Confidenciales, pese a convenios internacionales y normativas del país siguen subsistiendo en el presupuesto partidas globales con alto nivel de confidencialidad, por ejemplo, la Tasa de Seguridad, 449 Servicios Financieros de la Administración Central, los fondos Vida Mejor, etc. Desaparece, cada año, la planificación y prevalece la improvisación y la discrecionalidad.

De igual manera, al Fondo Vial se le debió asignar por Ley el 40% (L 5,418.8 millones) del Impuesto a los combustibles (estimación de recaudación 2018 L 13,547.1 millones) para su funcionamiento; sin embargo, se aprobó para el Presupuesto 2018, L 647.4 millones. Oficialmente se clausuró dicha Institución según Decreto Ejecutivo PCM86-2017, probablemente con la intención de concesionar las carreteras y poner peajes. De momento es difícil cuantificar el costo económico-social de esta determinación. Este tratamiento se realizó por varios años deteriorando la institucionalidad pública correspondiente.

De la misma manera se tienen dudas acerca de la adecuada aplicación de las leyes en lo que corresponde al funcionamiento de la Caja Única y la correcta asignación de recursos financieros al:

1. Poder Judicial (Art. 318 de la Constitución de la República, no debe ser menor del 3% de los ingresos corrientes) sin embargo, en el 2018 los ingresos corrientes se estiman en L 140,750.5 millones y se aprobó L 2,435.3 millones, equivalentes al 1.7% de los ingresos corrientes.
2. Ministerio Público. De igual manera se le debe asignar gradualmente hasta llegar al 3% de los ingresos corrientes, asignándoles L 1,885.5 millones, equivalentes a 1.3% para el 2018.
3. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. A esta institución, la Constitución de la República Art. 161, favorece la asignación no menor al 6% del Presupuesto de los Ingresos Netos de la República, lo cual puede ser ajustada a las diversas conceptualizaciones de ingresos aplicadas por diferentes Administraciones de Gobiernos.

El cálculo de los ingresos netos para el año 2017 y 2018 incluyen al menos once categorías respecto a las diez del 2016 y a las siete del 2010.

Tabla No. 1. Para el Cálculo de Ingresos Netos

Presupuesto 2010	Presupuesto 2016	Presupuesto 2018
<p>Artículo 11.- Para fines de la presente Ley, se entiende por Ingresos Netos al resultado de restar de los Ingresos Totales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El monto de los préstamos recibidos tanto de fuente interna como externa; 2) Las transferencias y donaciones internas y/o externas; 3) La recuperación de préstamos, 4) Los servicios pagados por recaudación de tributos 5) Devolución de impuestos correspondientes al presente Ejercicio Fiscal que se rebajan de la respectiva recaudación, 6) Las devoluciones de impuestos percibidos de más en periodos anteriores, 7) Los valores registrados como devoluciones por pagos efectuados de más en Ejercicios Fiscales anteriores. 	<p>Artículo 18.- Para fines de la presente Ley se entiende por Ingresos Netos al resultado de restar de los Ingresos Totales, los conceptos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El monto de los préstamos recibidos tanto de fuente interna como externa; 2) Las transferencias y donaciones internas y/o externas; 3) La recuperación de préstamos; 4) Los valores generados por la aplicación del Decreto Legislativo No.105-2011 de fecha 23 de junio 2011, reformado mediante Decreto No.166-2011 de fecha 06 de septiembre de 2011 (Ley de Seguridad Poblacional); 5) Los montos recaudados como recursos propios; 6) Los valores pagados al sistema bancario nacional por el servicio de recaudación; 7) Las Devoluciones de impuestos; 8) Las Devoluciones por pagos efectuados de más en Ejercicios Fiscales anteriores; 9) La aplicabilidad de Notas de Crédito; y, 10) La recaudación del 4.0% de Tasa Turística destinada exclusivamente para el IHT 	<p>Artículo 18.- Para fines de la presente Ley se entiende por Ingresos Netos al resultado de restar de los Ingresos Totales, los siguientes conceptos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El monto de los préstamos recibidos tanto de fuente interna como externa, 2) Las transferencias y donaciones internas y/o externas, 3) La recuperación de préstamos, 4) Los valores generados por la aplicación del Decreto No. 105-2011 de fecha 23 de junio 2011, reformado mediante Decreto No. 166-2011 de fecha 06 de septiembre de 2011 (Ley de Seguridad Poblacional), 5) Los montos recaudados como recursos propios, 6) Los valores pagados al sistema bancario nacional por el servicio de recaudación, 7) Las Devolución de impuestos, 8) Las Devoluciones por pagos efectuados de más en Ejercicios Fiscales anteriores, 9) La aplicabilidad de Notas de Crédito, 10) La recaudación del 4.0% de Tasa Turística destinada exclusivamente para el IHT, 11) Y los destinados a cumplir compromisos sociales específicos como Programa Vida Mejor, Tasa de Seguridad, entre otros.

Fuente: Elaboración propia en base a los Decretos del Presupuesto: 141-2017, 168-2015, 16-2010.

Señales de Alerta 2: Efectividad del SIAFI: del control presupuestario al simple registro

El SIAFI, como sistema de control presupuestario, ha venido experimentando una verdadera desnaturalización ya que ha sido cuantiosa la Deuda Flotante en los últimos diez años y que ha tratado de ocultarse haciendo desaparecer los saldos acumulados y; más bien, “programando” una deuda flotante de alrededor de 3 mil millones de Lempiras lo cual evidencia la debilidad del proceso presupuestario.

Sobre este particular es necesario realizar esfuerzos significativos en las siguientes áreas:

- a. Pre-intervención del gasto (movimientos de gastos), en el sentido de no solamente registrar cuando éste sea ejecutado, sino como un mecanismo para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público.
- b. Además de modificar disposiciones presupuestarias, se observa que se modifican conceptos y metodologías universalmente aceptadas, como por ejemplo lo que tiene que ver con la determinación de ahorro público o déficit fiscal. Académicamente el ahorro es el resultado positivo de haber realizado todos los gastos correspondientes a un periodo, con los ingresos del mismo periodo, y no la posposición de pagos.
- c. Registro apropiado de los datos. Para ejemplo se adjunta el Artículo 210.- En consonancia con lo establecido en el Artículo 22 literal 1) de la Ley de Responsabilidad Fiscal, cualquier compromiso adquirido por las

instituciones del Gobierno Central, Desconcentrado y Descentralizado, fuera de las asignaciones aprobadas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República no será registrado en el Sistema de Administración Financiera Integrada ni tampoco reconocido como deuda pública.

Señales de Alerta 3: Tratamiento de la deuda del Nivel Central con las Instituciones del Sector Público

Gran parte del gasto corriente y la inversión pública se han venido realizando mediante el cambio de valores líquidos de IMPREMA, INJUPEP, IHSS, INPREUNAH, por bonos. Estas cantidades, estimadas en más de 45 mil millones de Lempiras, no son consideradas como deuda pública. Tampoco se considera como Deuda Pública lo que históricamente ha dejado de pagar la Administración Central en tanto que es patrono de más de 100 mil empleados públicos.

Es preocupante el uso desmedido de los fondos de los Institutos de Pensión para financiar actividades gubernamentales, por lo cual, si se sigue manejando de esta manera, ocasionará el impago de las pensiones (que es el incremento de la pobreza) y una crisis financiera de considerable magnitud. Por su importancia agregamos lo siguiente:

Artículo 37 aprobado en el Presupuesto 2018.- El Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, durante el presente Ejercicio Fiscal, de no contar con la liquidez necesaria, puede pagar mediante bonos las cuotas que el Estado como patrono deba aportar a los Institutos de Previsión Social hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%).

Artículo 146 aprobado en el Presupuesto 2018.- El Superávit que reflejan los Institutos Públicos de Previsión y Seguridad Social podrán ser utilizados para inversiones financieras de compra de títulos valores, letras de la Tesorería General de la República y Banco Central de Honduras, depósito a plazo, compra de acciones y cualquier otro instrumento tipificado como Valor en el Artículo 40 del Reglamento de Inversiones de los Fondos Públicos de Pensiones, así como los límites establecidos por instrumento en el mismo Reglamento (Acta No. 1148 de la CNBS, publicada en la Gaceta No. 34418 del 16 de agosto de 2017).

Señales de Alerta 4: Tratamiento de las Promesas Presidenciales en el Presupuesto de la Administración Central

Desde hace varios años la Presidencia de la República ha realizado varias cadenas nacionales anunciando la construcción de 600 mil viviendas y 600 mil empleos en cuatro años. Esto significa 150 mil viviendas en 2018 y 150 mil en 2019, 2020 y 2021 que no tienen expresión presupuestaria. Estos anuncios representan generar expectativas en los gobernados. En los primeros 3 meses de 2018 se tendrían que haber construido 37,500 viviendas y; no obstante, de lo que se sigue hablando es acerca de los bonos o subsidios para construir viviendas. ¿dónde están las casas?

Las promesas han obligado la reforma institucional de la Administración 2018 que incluyen, además de la supresión del Fondo Vial, la Creación de la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Energía, estas dos últimas instituciones no tienen renglón de gasto en el Presupuesto de la República 2018.

Señales de Alerta 5: Presupuesto Público para consolidar “más de lo mismo”

El presupuesto históricamente se ha enfocado en el denominado “corredor del desarrollo”. Esto ocurre porque no existe la función de Planificación del Desarrollo. Por ello, Francisco Morazán, Cortés y Atlántida, se caracterizan por ser los menos pobres debido a que las oportunidades de empleo y la mejor infraestructura se concentra en estos 3 departamentos. Paradójicamente, departamentos como Ocotepeque y Copán tienen graves indicadores de pobreza y de desarrollo, pero son de gran importancia en la recaudación fiscal.

Señales de Alerta 6: Fondo de Desarrollo Departamental:

Ya existen las transferencias municipales, que cada vez son más magras, y existe también el Fondo Hondureño de Inversión Social FHIS, Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible PRONADERS, Instituto de Desarrollo Comunitario de Agua y Saneamiento IDECOAS, el Programa en Fideicomiso Vida Mejor, entre otras. Se asume que el Fondo Departamental sería el complemento del gasto público, que no requiere de un Plan Operativo Anual

POA, y ejecutado por legisladores. Esto significa que el Presupuesto Público les confiere a 128 diputados la función de ejecutar recursos según su propia discrecionalidad y sin necesidad de someterse a un control de legalidad. ¿Para que existe realmente este fondo?

El FOSDEH destaca que no es atribución del Poder Legislativo la ejecución de fondos públicos, porque contraviene las competencias e independencia de los tres poderes del Estado.

Por su importancia el FOSDEH considera que hay fondos públicos que pueden ser ejecutados por organismos no gubernamentales; no obstante, se debe conocer el nombre de las organizaciones, la composición de sus asamblea y juntas directivas, objetivos institucionales y quiénes las dirigen, y de ninguna manera promover o facilitar el delito o el mal uso de los recursos.

Señales de Alerta 7: Existen disposiciones presupuestarias ilegales.

La ilegalidad representa; en primera instancia, disposiciones con efecto hacia el pasado y el futuro cuando lo admitido a nivel de jurisprudencia presupuestaria es que las disposiciones rigen solamente 365 días de cada año.

Por su importancia se transcriben algunos puntos de la denuncia de la MACCIH realizada a finales de enero del 2018:

- Establecimiento de un nuevo “procedimiento de liquidación de fondos públicos destinados a la ejecución de proyectos o ayudas sociales, incluyendo los fondos gestionados, recibidos, administrados y ejecutados por servidores públicos, diputados y ONG, encargando la auditoría de dichos recursos al Tribunal Superior de Cuentas (TSC), por un período de tres años contados a partir de la publicación de la reforma en mención. El nuevo proceso de liquidación se extiende retroactivamente a los periodos de gobierno 2006-2010, 2010-2014, 2014-2018. Agrega la disposición que mientras el TSC esté realizando dicha auditoría e investigación especial, “no procederá ninguna acción judicial para reclamar ningún tipo de responsabilidad sea esta administrativa, civil o penal.”

- Igualmente se denuncia ... “atribuir al TSC la determinación de la responsabilidad penal de los ilícitos que se encuentren respecto a altos funcionarios, invadiendo las atribuciones constitucionales del Ministerio Público y del Poder Judicial. Se trata de una pretensión inconstitucional que busca imponer un requisito de procedibilidad de la investigación y de la acción penal que contraviene el artículo 232° de la Constitución. Del mismo modo, la disposición infringe el artículo 219° Constitucional, que ordena el previo dictamen favorable de la Corte Suprema al reformarse el Código Procesal Penal al eliminar el ejercicio de la acción penal pública al Ministerio Público”.

- “al considerarse esta circunstancia como una injerencia inaceptable a la autonomía e independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público, impidiendo el combate a la corrupción y generando un PACTO DE IMPUNIDAD que el pueblo hondureño debe conocer”.

Finalmente destacar, que fue solicitada la declaración de inconstitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia por parte de la Asociación para una Sociedad más Justa ASJ, el Consejo Nacional Anticorrupción CNA y el mismo Ministerio Público. Siendo las dos primeras declaradas como inadmisibles.

Señales de Alerta 8: Responsabilidad civil y penal de los funcionarios

El incumplimiento a las disposiciones presupuestarias conlleva a responsabilidad civil y penal. No obstante, hay una escasa aplicación de justicia en el tema. Es importante agregar también que ciertos delitos conllevan a la suspensión de derechos políticos en algunas infracciones de la ley.

También las Disposiciones Generales del Presupuesto Aprobado 2018 restan responsabilidad administrativa a los funcionarios o empleados públicos cuando no se paguen los beneficios e indemnizaciones derivadas de la prestaciones, cesantías e indemnizaciones tras las sentencias firmes. (Art. 123).

Capítulo II

Modificaciones de los Ingresos y Egresos de la República

Al Congreso Nacional de la República se presentó para su análisis y aprobación el Anteproyecto de presupuesto global de instituciones centralizadas y descentralizadas por L. 242,733.1 millones. Sin embargo, se aprobó un presupuesto de L 243,149.9 millones.

Se esperaba que con este incremento, sólo algunas instituciones sufrirían sumatorias, no obstante, algunas modificaciones eran hacia la baja. Lo cual reversa todo lo realizado por las Instituciones y la Secretaría de Finanzas.

Tabla 2. Presupuesto General 2018 Por Institución

Valores en Lempiras			
Descripción	Presupuesto Disposiciones 2018	Presupuesto Aprobado 2018	Diferencia presupuesto aprobado y disposiciones
Secretaria Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización	L. 5,827,070,136	L. 5,827,570,136	L. 500,000
Fondo Hondureño de Inversión Social	L. 413,552,282	L. 449,052,282	L. 35,500,000
Secretaria de Educación	L. 28,077,734,572	L. 27,900,734,572	L. -177,000,000
Secretaria de Salud	L. 14,434,208,523	L. 14,454,208,523	L. 20,000,000
Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible	L. 348,394,910	L. 426,894,910	L. 78,500,000
Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento	L. 49,852,327	L. 56,852,327	L. 7,000,000
Secretaria de Desarrollo Económico	L. 469,829,524	L. 478,396,144	L. 8566,620
Secretaria de Seguridad	L. 6,382,340,389	L. 6,583,476,835	L. 201,136,446
Gabinete de Defensa y Seguridad	L. 13,368,601	L. 16,368,601	L. 3,000,000
Secretaria de Finanzas	L. 2,669,707,890	L. 2,695,707,890	L. 26,000,000
Instituto de Previsión Militar	L. 4,823,916,912	L. 4,782,306,857	L. -41,610,055
Secretaria de la Presidencia	L. 712,454,325	L. 705,844,611	L. -6,609,714
Instituto Hondureño de Ciencia, Tecnología e Innovación	L. 58,616,835	L. 50,050,215	L. -8,566,620
Tribunal Superior de Cuentas	L. 351,368,173	L. 396,368,173	L. 45,000,000
Ministerio Público	L. 1,745,475,158	L. 1,885,475,158	L. 140,000,000
Instituto Nacional Penitenciario	L. 1,241,459,014	L. 1,261,459,014	L. 20,000,000
449 Servicios Financieros de la Administración Central	L. 11,464,913,731	L. 11,515,331,885	L. 50,418,154

Fuente: Decreto del Presupuesto: 141-2017

Nota: Se colocan en color rojo las disminuciones presupuestarias

El Congreso Nacional realizó ajustes a las líneas presupuestarias de las instituciones conforme al cuadro anterior, desconociéndose la argumentativa técnica que permitió los análisis orientados a efectuar estas modificaciones, tomando en cuenta que para la asignación de recursos por institución se necesita un respaldo técnico, por ejemplo, sus planes operativos anuales y estimación de egresos.

De igual forma se modificaron los ingresos del Estado. Los ingresos corrientes para la Administración Central fueron de L 140,283.6 millones presentados en el Anteproyecto de Presupuesto 2018, no obstante, se aprobaron L 140,750.5 millones (agregados; L 466.9 millones), una parte de esta modificación es bajo la argumentativa de reasignarle al Tribunal Superior de Cuentas L 45 millones para realizar la auditoria a los diputados sobre el manejo del Fondo de Desarrollo Departamental (Art. 230).

La caída del ingreso fiscal por los acuerdos relacionados al 1.5% de los ingresos empresariales, puede implicar mayor endeudamiento o la aplicación de reajustes fiscales y de modificaciones en las asignaciones presupuestarias, aunque el proceso sea gradual.

En términos generales el ejercicio presupuestario en términos del cálculo de ingreso y gasto, como de asignación es fuertemente improvisado, se maneja bajo ciertos criterios de planificación eventual y limitado rigor técnico para cumplir con requisitos y tener asignación presupuestaria.

Tabla 3. Cuadro de Ingresos

Presupuesto General de la República 2018	Disposiciones	Aprobadas	Diferencia
ADMINISTRACIÓN CENTRAL			
Ingresos corrientes	L. 140,283,592,337	L. 140,750,549,243	L. 466,956,906
Ingresos tributarios	L. 101,948,513,407	L. 102,413,513,407	L. 465,000,000
Impuesto sobre la renta	L. 33,390,534,062	L. 33,690,534,062	L. 300,000,000
Sobre la renta de personas naturales	L. 824,700,000	L. 924,700,000	L. 100,000,000
Pagos a cuenta	L. 10,758,000,000	L. 10,958,000,000	L. 200,000,000
Impuestos Produc. Consumo y Venta	L. 46,189,079,345	L. 46,354,079,345	L. 165,000,000
Sobre ventas (15%)	L. 40,461,379,345	L. 40,626,379,345	L. 165,000,000
Venta de bienes y servicios del gobierno general	L. 552,201,822	L. 554,158,728	L. 1,956,906
Venta de servicios	L. 452,601,822	L. 454,558,728	L. 1,956,906
Venta de servicios varios	L. 119,600,000	L. 121,556,906	L. 1,956,906
ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA			
Ingresos	L. 102,449,521,175	L. 102,339,344,500	L. -110,176,675
Contribuciones a la seguridad social	L. 17,337,998,170	L. 17,296,388,115	L. -41,610,055
Contrib. Sector público al sistema de jubilación y pensiones	L. 9,329,614,399	L. 9,288,004,344	L. -41,610,055
Ventas de bienes y servicios del gobierno general	L. 900,895,911	L. 898,939,005	L. -1,956,906
Venta de servicios	L. 132,018,404	L. 130,061,498	L. -1,956,906
Transferencias y don. Corrientes a instituciones del sector publico	L. 8,553,965,238	L. 8,547,355,524	L. -6,609,714

Fuente: Elaboración propia con datos de las Disposiciones Presupuestarias y el Decreto de Presupuesto 141-2017

Capítulo II

La Trampa de las Ratificaciones

En el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de Honduras, para el ejercicio fiscal 2018 (Decreto 141-2017, La Gaceta No 34,546, publicada el 19 de enero del 2018), en su Artículo 4 menciona que; Para el Ejercicio Fiscal 2018, se ratifican los artículos de las Disposiciones del Presupuesto General de Ingresos y Egresos contenidos en el Decreto Legislativo No. 171-2016, suponiendo que su redacción es igual a los mostrados en el presente Decreto de acuerdo al detalle siguiente:

2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
5	5	22	30	68	63	92	89	140	114	131	139	165	166	180	188	205	209
6	6	37	31	69	64	93	90	141	115	136	140	166	167	181	189	206	210
8	8	38	32	70	65	94	91	142	116	137	141	167	168	182	190	211	215
9	9	39	33	71	66	95	92	143	117	138	142	168	169	183	191	213	216
10	10	40	34	73	68	96	93	144	118	147	147	169	170	184	192	215	218
139	13	41	35	74	69	97	94	145	119	148	148	170	171	185	193	216	219
13	14	42	36	75	70	98	95	146	120	149	149	172	173	186	194	219	220
14	15	46	40	76	71	101	96	111	123	150	150	201	174	187	195	220	221
15	16	47	41	77	72	103	97	113	124	151	151	174	175	188	196	223	223
17	17	48	42	78	73	104	98	114	125	152	152	175	176	189	197	226	224
18	18	49	43	79	74	105	99	123	126	153	155	176	177	190	198	233	225
19	19	50	44	227	75	106	100	112	127	154	156	177	178	191	199	-	-
20	20	51	45	81	76	107	101	121	128	155	157	23-24	179	193	200	-	-
25	21	52	46	82	77	109	103	134	131	156	158	194	180	195	201	-	-
31	22	53	47	83	78	110	104	116	132	157	159	26	181	196	202	-	-
32	23	54	48	84	79	115	106	117	133	158	160	27	182	197	203	-	-
102	24	55	49	85	80	122	107	118	134	159	161	28	183	198	204	-	-
33	25	58	52	86	81	128	109	119	135	160	162	28	184	199	205	-	-
34	26	59	53	87	83	129	111	124	136	161	163	29	185	200	206	-	-
35	27	62	59	68	84	132	112	125	137	163	164	178	186	203	207	-	-
100	28	65	60	91	88	135	113	130	138	164	165	179	187	204	208	-	-

Esos 158 artículos de 239 que contiene el decreto, representa el 66.1%. Sin embargo en el ante proyecto era el 43.5% de las disposiciones que se ratificaban, es decir 97 artículos de 223. Dicha práctica orientada a construir un artículo que ratifica otros artículos cuya **"redacción es igual"** al presupuesto anterior, se realiza desde el Presupuesto 2012 (Decreto 255-2011, La Gaceta No 32,701 publicada el 22 de diciembre del 2011) en el Art. 3 con 37 ratificaciones de 235 artículos (15.7% del total), y progresivamente se ha ido incrementando. Restando de esta manera el debate y el verdadero análisis de los artículos por parte del Congreso Nacional y de sus diputados.

Sin embargo, existen por lo menos dos consideraciones; 1. No se puede estar aprobando este artículo de ratificaciones debido que las disposiciones son por un año, por ende, cambian las necesidades de las finanzas públicas, y 2. Algunas ratificaciones si modifican artículos, en algunos casos incorporando o restando párrafos a los artículos aprobados para su vigencia 2018, (cambiando redacción, o bajo otro espíritu de la disposición) con el anterior presupuesto. Lo que refleja una debilidad técnica o un procedimiento de mala fe, de parte de los involucrados en el proceso presupuestario y en el mismo Congreso Nacional, específicamente en la Comisión de Presupuesto, los partidos políticos representados, dando paso a la opacidad y a la discrecionalidad.

Algunos ejemplos que sirven de testimonio, a saber;

Artículo 9; Cambia en enfoque del presupuesto por género, por incorporar el Programa Ciudad Mujer y desplazando al Instituto Nacional de la Mujer en algunas competencias.

Tabla 4: Cuadro comparativo entre los Artículos ratificados del Presupuesto 2017 y Presupuesto 2018

Decreto 171-2016 (Presupuesto 2017)	Decreto 141-2017 (Presupuesto 2018)
<p>Artículo 35.- Con el fin de lograr una sana administración de los recursos se restringe a un máximo de diez (10) modificaciones presupuestarias por trimestre, derivadas de traslados internos que realicen las instituciones del Sector Público.</p> <p>Se exceptúa de lo anterior los traslados que realice la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, previo análisis con Dictamen o Resolución favorable en respuesta a las solicitudes presentadas por las instituciones del Sector Público.</p>	<p>Artículo 27.- Con el fin de lograr una sana administración de los recursos se restringe a un máximo de cuarenta (40) modificaciones presupuestarias al año, derivadas de traslados internos que realicen las instituciones del Sector Público.</p> <p>Se exceptúa de lo anterior los traslados que realice la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, previo análisis con Dictamen o Resolución favorable en respuesta a las solicitudes presentadas por las instituciones del Sector Público.</p>
<p>Artículo 100.- No se permitirá modificaciones presupuestarias que afecten asignaciones de gastos de capital para financiar gastos corrientes de cualquier fuente de financiamiento, en caso de requerirlas se deberá contar con la aprobación del Presidente de la República y el mismo se formalizará mediante Acuerdo Ejecutivo.</p>	<p>Artículo 28.- No se permitirá modificaciones presupuestarias que afecten asignaciones consignadas para gastos de capital tanto en el grupo de Bienes Capitalizables (40000) como en el de las Transferencias de Capital (50000), para financiar gastos corrientes de cualquier fuente de financiamiento, en caso de requerirlas se deberá contar con la aprobación del Presidente de la República y el mismo se formalizará mediante Acuerdo Ejecutivo, previo a esta aprobación, se deberá conocer la opinión del Comité Interinstitucional de la Ley de Responsabilidad Fiscal, conformado con base al Artículo 7 del Reglamento de esa Ley Acuerdo No. 288-2016.</p>
<p>Artículo 48.- Se autoriza a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas para que en el año 2017 coloque la disponibilidad del monto autorizado mediante Decreto Legislativo No.164-2016 del 29 de noviembre de 2016.</p> <p>Asimismo, la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas está autorizada para realizar las colocaciones de los saldos disponibles de la emisión de bonos autorizados para financiar los gastos de Ejercicio Fiscal 2016, mismas que podrán ser en moneda nacional o extranjera. Los recursos captados por este concepto serán destinados a financiar la deuda flotante al cierre del ejercicio fiscal 2016.</p>	<p>Artículo 42.- La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas está autorizada para realizar las colocaciones de los saldos disponibles de la emisión de títulos y valores de la deuda pública, establecida en el Artículo 1 del Decreto No.171-2016 y Decreto No. 164-2016.</p> <p>Los recursos captados por este concepto serán destinados para financiar la deuda flotante de la Administración Central al cierre del Ejercicio Fiscal 2017 y/o para reducir la necesidad de financiamiento interno del 2018.</p>

<p>Artículo 58.- La Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) podrá realizar operaciones para la gestión de pasivos de bonos vigentes, con el propósito de minimizar el riesgo y mejorar el perfil del portafolio de la deuda. Las Operaciones de gestión de pasivos que realice la ENEE no contarán contra su techo presupuestario de endeudamiento autorizado para el presente año y podrá realizarlo a través de operaciones de permuta, refinanciamiento, rescate anticipado de títulos, contratación de préstamos u otro mecanismo financiero legalmente viable, pudiendo acceder el mercado doméstico.</p> <p>Se autoriza a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) para que proceda a realizar colocaciones de bonos hasta por un monto de US\$ 150.0 millones para financiar los pasivos de proveedores de Energía Eléctrica de los Ejercicios Fiscales 2014 y 2015, mismos que podrán ser emitidos en moneda nacional, en dólares o denominada en dólares. Los recursos captados a través de la bonificación serán destinados exclusivamente al pago de las obligaciones acumuladas por gestión de pasivos de los ejercicios señalados anteriormente, sin que ello signifique:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Un aumento al presupuesto aprobado para 2017; y, 2) Que no sobrepase los niveles de endeudamiento público establecidos. <p>Tal operación debe conducir a la reducción de los costos financieros de los pasivos vigentes.</p> <p>La colocación contará con el aval del Estado y con garantía fiduciaria de los fideicomisos de reducción de pérdidas eléctricas de distribución y transmisión y, forma parte del diseño y estructuración de una solución financiera para las deudas existentes por energía provista, el cual se diseña como un programa de pagos viable para cumplir con este objetivo clave para saneamiento financiero de la empresa.</p>	<p>Artículo 52.- Se autoriza a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) para que proceda a realizar colocaciones de bonos 2018 hasta por un monto de US\$ 150.0 millones para financiar pasivos de proveedores de energía eléctrica térmica y solar, mismos que podrán ser emitidos en moneda nacional, en dólares o denominados en dólares. Los recursos captados serán incorporados al Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2018 de la ENEE y destinados exclusivamente al pago de obligaciones acumuladas al cierre fiscal 2017 por concepto de intereses moratorios registrados contablemente, conciliados y acordados entre las partes contratantes y la deuda flotante correspondiente a los incentivos de US\$ 0.03 devengados y no pagados por concepto de energía fotovoltaica suministrada, disposición establecida en el Decreto No. 70-2007 y sus reformas incluyendo el Decreto No. 138-2013 "Ley de Promoción a la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables".</p> <p>No obstante, lo anterior, mientras la colocación de bonos no se complete, se autoriza a la ENEE a gestionar y obtener crédito con la banca privada nacional, para cubrir las obligaciones descritas en los párrafos anteriores; asimismo, el crédito obtenido deberá ser cancelado por la empresa una vez que la emisión y colocación de bonos se haya completado.</p>
<p>Artículo 101.- Las Instituciones del Gobierno: Central, Descentralizado, y Desconcentrado que ejecuten programas y proyectos de inversión pública indistintamente de su fuente de financiamiento deberán ajustar su programación de compromisos y pagos estrictamente al Presupuesto Aprobado por el Congreso Nacional.</p>	<p>Artículo 96.- Las Instituciones del Gobierno: Central, Descentralizado, y Desconcentrado que ejecuten programas y proyectos de inversión pública indistintamente de su fuente de financiamiento deberán ajustar su programación de compromisos y pagos estrictamente al Presupuesto Vigente.</p>
<p>Artículo 111.- Las obligaciones derivadas por el pago de prestaciones, cesantías e indemnizaciones establecidas en la Ley, serán canceladas y asumidas por el Estado, con el presupuesto asignado a la institución donde el servidor público prestaba sus servicios. De igual manera deberá asumir el pago por sentencias firmes independientemente de su naturaleza.</p>	<p>Artículo 123.- Las obligaciones derivadas por el pago de prestaciones, cesantías e indemnizaciones establecidas en la Ley, serán canceladas y asumidas por el Estado, con el presupuesto asignado a la institución donde el servidor público prestaba sus servicios. De igual manera cada institución deberá asumir el pago por sentencias firmes independientemente de su naturaleza.</p> <p>No será responsable de forma personal o solidaria el funcionario titular de la unidad nominadora ni ningún otro funcionario o empleado público que intervenga en los actos administrativos que den lugar al pago de tales beneficios e indemnizaciones. Si por cualquier circunstancia el pago de estos no se hace efectivo y el Estado fuere demandado y vencido judicialmente tampoco este hecho hará responsables a los funcionarios o empleados públicos</p>
<p>Artículo 179.- Se prohíbe el uso de vehículos oficiales en horas y días inhábiles; el servidor público que contravenga esta disposición y no demuestre a la autoridad competente la correspondiente autorización o permiso que lo avale para su uso, será suspendido de sus labores por un término de quince (15) días sin goce de salario, la reincidencia dará lugar a su despido sin ninguna responsabilidad para el Estado.</p> <p>La autorización para el uso de vehículos será concedida únicamente por los titulares de las dependencias correspondientes.</p>	<p>Artículo 187.- Se prohíbe el uso de vehículos oficiales en horas y días inhábiles, no obstante, lo anterior y en casos excepcionales y debidamente justificados los titulares de las dependencias podrán autorizar el uso de los vehículos.</p> <p>La Gerencia Administrativa o su equivalente en cada institución, será la responsable cuando un servidor público infrinja esta normativa por falta de la autorización o permiso correspondiente que avale su uso en horas y días inhábiles</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de los Decretos 171-2016 y 141-2017

Nota: Léase en color rojo las modificaciones.

Capítulo IV

Cambios en las disposiciones presentadas respecto a las aprobadas en la Ley de Presupuesto

El 15 de septiembre de 2017 el Poder Ejecutivo y, de acuerdo con la Ley Orgánica al Presupuesto y en cumplimiento con el cronograma de actividades, se presentó dicha iniciativa presupuestaria al Congreso Nacional de la República para su análisis y aprobación, conteniendo 223 artículos de disposiciones y el jueves 18 de enero del 2018 se aprobaron en el Congreso 239 artículos de disposiciones

Cualquiera pensaría que sólo se incorporaron 16 nuevos artículos de disposiciones presupuestarias entre le ante proyecto y el aprobado. Sin embargo, no se cumple la regla. Mencionamos reglas, ya que las disposiciones presentadas por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas contienen un “rigor” técnico, basado en planificación, elaboración de los Planes Operativos Anuales de cada institución, liquidaciones, proyecciones y estimaciones, revisión de leyes y acuerdos, etc.

No obstante, aparte de incorporar el “Pacto de Impunidad” denunciado por la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, en el artículo 238 del presupuesto 2018, que manda a; Reformar el Artículo 16 de la LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO, mediante la adición de un párrafo y adicionar el Artículo 131 - A, a la referida Ley la cual está contenida en el Decreto No. 83-2004, de fecha 28 de Mayo del año 2004. Luego de observar videos que no fue aprobado cómo se leyó y frente a la demanda popular como institucional el Congreso Nacional incorporó una Fe de Erratas (publicada el 26 de enero 2018, La Gaceta 34,552). La experiencia nacional nos indica que cuando se comete este tipo de error/delito, el Congreso Nacional se auxilia de la Fe de Errata como mecanismo de subsanación. No obstante, el daño puede continuar y la credibilidad institucional cada vez más disminuye.

Algunos ejemplos que sirven de testimonio;

Artículo 9; se modifica a partir de incorporar el programa Ciudad Mujer.

A partir del artículo 226 al 238; se incorporan en línea otros artículos, que incluyen darle continuidad a lo del Fondo Departamental (Artículo 230), y auditados por TSC (lo cual, se le incrementó L 45 millones), y las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto (Artículo 238) denominado por la MACCIH; un Pacto de Impunidad (Artículo

Tabla 5: Cuadro comparativo entre el Anteproyecto de Presupuesto 2018 y el Presupuesto Aprobado 2018

Disposiciones Presentadas (Ante Proyecto)	Disposiciones Aprobadas (Decreto 141-2017)
No existía.	Artículo 12.- Se autoriza a la Agencia de Regulación Sanitaria (ARSA), que reciba depósitos en la banca nacional por parte de los ciudadanos y empresas por concepto de pagos de los servicios prestados de regulación sanitaria de su competencia, mismos que pueden provenir por medio de pagos electrónicos, entre otros. Todos los recursos deben ser incorporados a la cuenta única del Estado a más tardar 10 días después finalizado cada mes.
Artículo 29.- En cumplimiento a lo establecido en el Artículo 38 de la Ley Orgánica del Presupuesto, toda iniciativa que tienda a un aumento al Presupuesto General de la República deberá contar con el Análisis de Impacto Fiscal previo a la consideración del Poder Ejecutivo o del Congreso Nacional. La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas emitirá los lineamientos y metodologías para la elaboración de los Análisis de Impacto Fiscal (AIF).	Se eliminó.

<p>Artículo 42.- La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas está autorizada para realizar las colocaciones de los saldos disponibles de la emisión de títulos valores de la deuda interna de largo plazo, establecida en el Artículo 1 del Decreto Legislativo No. 171-2016, mismas que podrán ser en moneda nacional o extranjera.</p> <p>Los recursos captados por este concepto serán destinados para financiar la deuda flotante al cierre del ejercicio fiscal 2017.</p>	<p>Artículo 42.- La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas está autorizada para realizar las colocaciones de los saldos disponibles de la emisión de títulos y valores de la deuda pública, establecida en el Artículo 1 del Decreto No.171-2016 y Decreto No. 164-2016.</p> <p>Los recursos captados por este concepto serán destinados para financiar la deuda flotante de la Administración Central al cierre del Ejercicio Fiscal 2017 y/o para reducir la necesidad de financiamiento interno del 2018.</p>
<p>Artículo 54.- De conformidad a lo establecido en los Artículos 83 y 84 de la Ley Orgánica de Presupuesto, se autoriza a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, a través de la Dirección General de Crédito Público para que traslade a la Cuenta Única de la Tesorería General de la República, los recursos disponibles al final del Ejercicio Fiscal 2017 en las cuentas abiertas en el Banco Central de Honduras, de los fondos remanentes provenientes de la cooperación externa rembolsable y no rembolsable cuya devolución no ha sido solicitada por los Organismos Financieros correspondientes, así como otro tipo de recursos que no tienen explícitamente especificada una fuente de financiamiento.</p>	<p>Se eliminó.</p>
<p>Artículo 57.- Se instruye a todas las instituciones de la administración pública para que registren en el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) las operaciones derivadas de los contratos de Fideicomisos suscritos. Las cuales deberán estar registradas a más tardar 5 días hábiles después de recibida la información correspondiente.</p> <p>Todas las instituciones del Sector Público que hayan constituido Fideicomisos en Ejercicios Fiscales anteriores deberán realizar la correspondiente liquidación de los fondos fideicometidos, dentro de los treinta (30) días hábiles de la entrada en vigencia de esta Ley a Contaduría General de la República dependencias de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. Las instituciones fideicomitentes son las responsables de dar cumplimiento a esta normativa.</p> <p>La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, a través de la Contaduría General de la República, enviará informes trimestrales de las operaciones de Fideicomisos del Estado a la Comisión Ordinaria de Presupuesto del Congreso Nacional.</p>	<p>Se eliminó.</p>
<p>Artículo 58.- Los Fideicomisos constituidos por las Instituciones del Sector Público a partir del presente Ejercicio Fiscal, deben incorporarse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, y las operaciones derivadas de estos Contratos deben estar registradas en el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) por cada Institución Ejecutora; cumpliendo con el procedimiento de Registro de Fideicomisos aprobado por SEFIN.</p> <p>De los fondos fideicometidos para financiar proyectos de inversión se podrá utilizar hasta un 10.0% de los mismos para financiar los gastos operativos vinculados al proyecto.</p>	<p>Se eliminó.</p>

<p>Artículo 85.- La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, a través del Comité de Incorporaciones Presupuestarias, emitirá opinión con el fin de determinar si existe el espacio fiscal para el financiamiento de programas o proyectos; dicha opinión será sometida a consideración de Gabinete Económico para su aprobación.</p> <p>Toda institución solicitante de espacio fiscal deberá presentar el respectivo documento de acuerdo a las Guías Metodológicas aprobadas para tal efecto por la Secretaría de Coordinación General de Gobierno. Una vez que la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas emita la respectiva opinión, la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno, certificará si el programa o proyecto está alineado a las prioridades de Gobierno y las disposiciones del artículo 9 de esta Ley, para efectos del cumplimiento de esta Disposición, la SEFIN en coordinación con la SCGG emitirán el procedimiento correspondiente.</p>	<p>Se eliminó.</p>
<p>Artículo 86.- La Nota de Prioridad no constituye obligación para que la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas asigne recursos adicionales a los ya presupuestados y la misma tiene vigencia de dos (2) años a partir de la fecha de su emisión cuando no se culmine el proceso de Gestión y Negociación del Financiamiento del Proyecto.</p>	<p>Artículo 87.- La Nota de Prioridad no constituye obligación para que la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas asigne recursos adicionales a los ya presupuestados y la misma tiene vigencia de dos (2) años a partir de la fecha de su emisión cuando no se culmine el proceso de Gestión y Negociación del Financiamiento del Proyecto, esta nota de prioridad deberá ser emitida en un plazo de 15 días máximo una vez recibida la información en SEFIN.</p>
<p>Artículo 121.- Las obligaciones derivadas por el pago de prestaciones, cesantías e indemnizaciones establecidas en la Ley, serán canceladas y asumidas por el Estado, con el presupuesto asignado a la institución donde el servidor público prestaba sus servicios. De igual manera cada institución deberá asumir el pago por sentencias firmes independientemente de su naturaleza.</p>	<p>Artículo 123.- Las obligaciones derivadas por el pago de p r e s t a c i o n e s, cesantías e indemnizaciones establecida en la Ley, serán canceladas y asumidas por el Estado, con el presupuesto asignado a la institución donde el servidor público prestaba sus servicios. De igual manera cada institución deberá asumir el pago por sentencias firmes independientemente de su naturaleza.</p> <p>No será responsable de forma personal o solidaria el funcionario titular de la unidad nominadora ni ningún otro funcionario o empleado público que intervenga en los actos administrativos que den lugar al pago de tales beneficios e indemnizaciones. Si por cualquier circunstancia el pago de estos no se hace efectivo y el Estado fuere demandado y vencido judicialmente tampoco este hecho hará responsables a los funcionarios o empleados públicos</p>
<p>No existía.</p>	<p>Artículo 146.- El Superávit que reflejan los Institutos Públicos de Previsión y Seguridad Social podrán ser utilizados para inversiones financieras de compra de títulos valores, letras de la Tesorería General de la República y Banco Central de Honduras, depósito a plazo, compra de acciones y cualquier otro instrumento tipificado como Valor en el Artículo 40 del Reglamento de Inversiones de los Fondos Públicos de Pensiones, así como los límites establecidos por instrumento en el mismo Reglamento (Acta No. 1148 de la CNBS, publicada en la Gaceta No. 34418 del 16 de agosto de 2017).</p>
<p>No existía.</p>	<p>Artículo 153.- Se autoriza a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) para que proceda a readecuar la deuda a mediano plazo en las mejores condiciones financieras hasta por un monto de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES (L 2,500,000,000.00) otorgada para el cierre fiscal 2017 por el Sistema Bancario Nacional para el pago a proveedores de energía térmica y renovable. La ENEE, deberá proceder al registro contable de la deuda asumida y su incorporación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del 2018 de la Empresa, pero dichas operaciones contables no tendrán ninguna implicación de salida de efectivo del flujo de caja durante el ejercicio fiscal 2018.</p> <p>La Readecuación de la deuda forma parte del diseño y del proceso de estructuración gradual de re perfilamiento de deudas vigentes de corto a mediano y largo plazo que viene ejecutando la ENEE para mejorar el flujo financiero de la empresa y cubrir su déficit operacional mientras avanza en su proceso de saneamiento y reforma financiera</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de las Disposiciones del Presupuesto 2018 y el Decreto 141-2017

Nota: Léase en color rojo las modificaciones realizadas.

Capítulo V

Análisis Fondo de Desarrollo Departamental

a) Evolución histórica de los Fondos de Desarrollo Departamental (2006-2018)

El Fondo de Desarrollo Departamental tuvo su Genesis en el año 2006, esta figura nace en el marco de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza (ERP) inscrita en las Disposiciones Generales de presupuesto de ese año. Durante su vida como mecanismo de apoyo financiero directo a las comunidades de distintas regiones del país, la figura ha ido teniendo cambios significativos no solo de forma, sino que de fondo lo que ha contribuido a la discrecionalidad y la arbitrariedad de en la ejecución de su recurso [3].

En el año 2006 es la única ocasión en que el Fondo de Desarrollo Departamental aparece endógenamente en las líneas de presupuestadas ya que se concebía que de cada programa el 1% sería destinado a este respecto (Exceptuando algunos como Educación, Defensa, servicio de la deuda etc.). En el año 2007, no aparece la figura de Fondo de Desarrollo Departamental tal como en el 2006, no obstante, aparece un fondo de 700 millones de Lempiras similar a este, administrado por las Alcaldías Municipales distinto a las transferencias municipales. Entre el 2008 y 2012 la figura aparece oscilando entre los 250 millones de Lempiras hasta los 450 millones de Lempiras cada año. A partir del 2013 la figura desaparece de las Disposiciones Generales de Presupuesto (Sin que esto se entienda que se dejó de erogar en este concepto) y re aparece en la ley de presupuesto 2018 aprobada en la Gaceta.

Tabla No. 6 Montos programados en Fondos de Desarrollo Departamental

Año	Monto en millones de Lempiras
2008	450
2009	250
2010	400
2011	400
2012	400
2018	400

Fuente: Elaboración propia con datos de las Disposiciones Generales de cada año

En ninguna de las ocasiones (Con excepción del 2006), el Fondo de Desarrollo Departamental apareció como una línea explícita de los gastos de SEFIN o de alguna dependencia del Estado en la línea de Egresos del Presupuesto General de la República.

b) Nebulosa en su concepción

El Fondo de Desarrollo Departamental ha constituido un desafío a los roles básicos del funcionario público. ¿Qué de diferencia existe entre Corporaciones Municipales y los Diputados del Congreso Nacional? ¿Quién está más cerca de las problemáticas y necesidades de su comunidad? Uno de los desafíos que plantea el empleo de los Fondos de Desarrollo Departamental es no pensar en la duplicidad de funciones, ya que los fondos destinados para este respecto son similares a los que podrían ser dirigidos a las Alcaldías Municipales para suplir las necesidades de sus comunas. Aunado a ello existe una dicotomía en el tratamiento de instancias gubernamentales, por un lado nos enteramos que los mecanismos para el desembolso de fondos para las Alcaldías Municipales existen requerimientos más estrictos, por ejemplo para el año 2018 será obligatorio para toda Corporación Municipal presentar el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) para ser sujetos de desembolso de Transferencias Municipales, mientras que a los Diputados del Congreso Nacional no se les exige mayor documentación, ni procesos de liquidación rigurosos para ser sujetos del Fondo de Desarrollo Departamental.

Desde la concepción del Fondo de Desarrollo Departamental no se ha podido establecer un mecanismo de

3. Ver Tabla 7: Evolución Histórica de los Fondos de Desarrollo Departamental

control para la administración del recursos, es hasta en el año 2009 que aparece por primera vez que el TSC sería un ente fiscalizador del Fondo, no obstante no se le atribuye mayor competencia ni se celebra un reglamento para la fiscalización de ese recurso, es hasta el 2012 que se aprueba un reglamento en donde establecía que la responsable directa de los requerimientos y monitoreo de estos fondos sería las comisiones 1 y 2 de presupuesto del Congreso Nacional, sujetas a la oficina de auditoría del Congreso Nacional. Por lo cual sorprende que en enero del 2018 la SEFIN emita un memorándum explicando que no desembolsará recursos en concepto de Fondo de Desarrollo Departamental dado que no existen reglamentos completados para el control de estos fondos desconociendo totalmente el reglamento aprobado en el 2012.

Si bien es cierto los lineamientos para el manejo de este recurso no han sido claros, preocupa que desde el 2009 (año en que se delega la función de contraloría al TSC) hasta la fecha el TSC no haya emitido informes y dictámenes sobre la ejecución físico /financiero de estos fondos, que el portal de transparencia del Congreso Nacional no tenga colgados los informes de la ejecución de los Fondos de Desarrollo Departamental a pesar de que desde 2012 tiene la facultad de auditar estos fondos, o que en los informes de liquidación presupuestaria de la SEFIN no se haga referencia alguna a este fondo a pesar de que es un fondo desembolsado de forma directa por esta secretaría (desde 2006 hasta 2016). Todos estos elementos radican en total in transparencia del uso de estos recursos y una clara debilidad institucional.

En síntesis, el Fondo de Desarrollo Departamental contiene todas las características de ser un mecanismo de instrumentalización o de proselitismo político, representa un claro conflicto de interés como lo ha esgrimido históricamente el FOSDEH y muchas organizaciones de la sociedad civil y más recientemente por la MACCIH en la denuncia del "Pacto de Impunidad". También sostenemos que rompe con el principio de independencia de Poderes del Estado.

c) Impacto de la Fondos de Desarrollo Departamental en Honduras

Retrotrayendo la líneas de pensamiento del apartado anterior, la ausencia de monitoreo del fondo de desarrollo departamental impide hacer un exhaustivo análisis de impacto económico en cada uno de los departamentos, se podría estimar que desde el 2006 hasta la fecha se han erogado en este concepto alrededor de unos 4,800 millones de Lempiras y a pesar de que este fondo tuvo su génesis en el marco de la ERP en términos globales la pobreza no se ha visto reducida significativamente, es más, los índices de pobreza a nivel nacional crecieron en 3 puntos porcentuales para el año 2017. Otro elemento importante es que el 85% de los beneficiarios de los proyectos manifestó no saber cuál es el monto total manejado por los diputados y gran parte de los recursos utilizados se erogan en "Apoyo a Programas de Impacto Social" cuenta que no es tan fácil medir como lo podría ser con un proyecto concreto de infraestructura.

Tabla 7: Evolución Histórica de los Fondos de Desarrollo Departamental

Año de la DGP	Observaciones
2006	<ul style="list-style-type: none"> • El Fondo de Desarrollo Departamental se gestó en el año 2006 mediante Disposiciones Generales del Presupuesto (DGP) en el artículo 96 y 97 <ul style="list-style-type: none"> ○ El presupuesto era endógeno (1% de cada programa)
2007	<ul style="list-style-type: none"> • En el 2007 no aparece el Fondo de Desarrollo Departamental <ul style="list-style-type: none"> ○ Aparecen fondos similares como 700 millones para las Municipalidades según artículo 82 de las DGP ○ Aparece otro fondo similar para el Fondo Social de Planificación Departamental con una suma de 350 millones de Lempiras (Fideicomiso)

2008	<ul style="list-style-type: none"> • Para el 2008 la DGP es más explícita, en el artículo 119 de crea el Fondo Social de Planificación Departamental por un monto de 450 millones de Lempiras, aprobados y entregados por el Congreso Nacional
2009	<ul style="list-style-type: none"> • En el 2009 aparece en el artículo 138 aprobando 250 millones de Lempiras <ul style="list-style-type: none"> ○ Por primera vez aparece la disposición para presentar liquidaciones, la cual será remitida al presidente del CN ○ Por primera vez se establece que TSC es el ente encargado de fiscalizar dichos fondos.
2010	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 Artículo 121 aprobado por 400 millones de Lempiras <ul style="list-style-type: none"> ○ Desembolsado por SEFIN mediante presidencia del CN ○ No aparece el TSC
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Para el 2011 artículo 135 por un monto de 400 millones de Lempiras <ul style="list-style-type: none"> ○ Incluye los elementos de liquidación y contraloría.
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Para el año 2012 artículo 156 con un monto de 400 millones de Lempiras <ul style="list-style-type: none"> ○ Los fondos se ejecutarán de acuerdo con reglamento aprobado por la Presidencia del Congreso Nacional ○ Incluye elementos de liquidación y contraloría
2013	Formato fotografía, sin referencia
2014	Sin referencia
2015	Sin referencia
2016	Sin referencia
2017	Sin referencia
2018	No aparece en el ante proyecto, pero si en el publicado por la Gaceta con una provisión de 400 millones de Lempiras (Art 230)

Fuente: Elaboración propia con datos de las Disposiciones Generales de cada año

Consideramos fundamental incorporar texto en este Capítulo, a lo expresado por la MACCIH: "A través de dicha reforma se establece un nuevo procedimiento de liquidación de fondos públicos destinados a la ejecución de proyectos o ayudas sociales, incluyendo los fondos gestionados, recibidos, administrados y ejecutados por servidores públicos, diputados y ONG, encargando la auditoría de dichos recursos al Tribunal Superior de Cuentas, por un período de tres años contados a partir de la publicación de la reforma en mención. El nuevo proceso de liquidación se extiende retroactivamente a los periodos de gobierno 2006-2010, 2010-2014, 2014-2018. Agrega la disposición que mientras el TSC esté realizando dicha auditoría e investigación especial, "no procederá ninguna acción judicial para reclamar ningún tipo de responsabilidad sea esta administrativa, civil o penal."

Se trata de una pretensión inconstitucional que busca imponer un requisito de procedibilidad de la investigación

y de la acción penal que contraviene el artículo 232 de la Constitución. Del mismo modo, la disposición infringe el artículo 219 Constitucional, que ordena el previo dictamen favorable de la Corte Suprema al reformarse el Código Procesal Penal al eliminar el ejercicio de la acción penal pública al Ministerio Público.

El TSC no brinda las garantías para investigaciones técnicas dada las características políticas de su conformación. Esta decisión del Congreso Nacional afecta la lucha contra la corrupción, a lo que se agrega la aprobación ese mismo día del Código Penal que reduce las penas a los delitos de corrupción, pese a la posición contraria de la MACCIH, de expertos en la materia y de algunos diputados."

Capítulo VI

Algunas Conclusiones

Conclusión 1. El FOSDEH no puede concluir que las disposiciones presupuestarias 2017 y 2018 que se consideran iguales, sean también iguales para años precedentes.

Conclusión 2. El FOSDEH encuentra como un hallazgo importante que hay disposiciones presupuestarias que se dice que no fueron modificadas en el 2018 pero al final si fueron cambiadas.

Conclusión 3. Existe deficiencia de naturaleza técnica, porque pareciera que no se está diciendo la verdad al Congreso Nacional de la República, particularmente a la Comisión de Presupuesto y por lo tanto se aprueba un conjunto de disposiciones presupuestarias que no necesariamente responden a lo que se supone debería decir.

Conclusión 4. Se evidencia la ausencia de discusiones técnicas entre los miembros de la Comisión de Presupuesto, los partidos políticos representados y la misma Asamblea de Diputados que aprueban las Disposiciones Generales y el Presupuesto de la República.

Conclusión 5. Las disposiciones y el presupuesto general de la República se sustenta en un programa monetario y marco macro fiscal que regularmente está desfasado y que no admite programas más actualizados y que por otra parte establece proyecciones que no necesariamente son sostenibles, por ejemplo: el Programa Monetario 2018-2019 tiene como fundamento crecimiento económico, pero hay caída en el precio del café y la inestabilidad política sigue afectando la inversión privada.

Conclusión 6. Resalta de manera especial que en la Balanza de Pago del país la cuenta de Errores y Omisiones tiene un monto de \$500 millones de dólares que puesto en moneda local supera los 11,150 millones de lempira.

Conclusión 7. La falta de aplicación de las disposiciones y la confusión que hay sobre las mismas, hace que el Gobierno este improvisando durante todo el año y adopte medidas que no tienen impacto favorable al bienestar colectivo.

Conclusión 8. Tomando en cuenta las metodologías utilizadas para calcular las principales variables económicas del país, resulta difícil aceptar el incremento del tamaño presupuestario que se realiza anualmente, de una parte porque no se conoce la forma en cómo se calcula dichas variables, pero si se confrontan estas mismas cifras con otras de organismos internacionales como la CEPAL o se toman en cuenta indicadores concretos, como por ejemplo: el incremento en el precio de los combustibles, la caída de los precios del café, las caídas de las exportaciones de materias primas en general, la caída persistente de la inversión extranjera directa, estas cifras contrastan con que Honduras tiene el indicador de pobreza más alto en América Latina desde 2017, niveles de desempleo galopante y una salida migratoria al exterior que no se ha podido contener.

Capítulo VII

Algunas Propuestas

1. Colocar el texto completo en todas las disposiciones generales que son aprobadas, porque refleja transparencia y por otro lado la pertinencia de una disposición presupuestaria que no siempre deben ser lo mismo de un año a otro;
2. Habida cuenta de que el Presupuesto General de la República representa aproximadamente el 50% del PIB en Honduras y considerando las graves faltas incurridas “resueltas” por ejemplo con fe de erratas, también proponemos, que el Congreso Nacional de la República debiera tener un equipo técnico para el análisis del anteproyecto de presupuesto y disposiciones que permitan emitir un dictamen del Poder Legislativo respecto a la propuesta del Poder Ejecutivo a efecto de auxiliar a la Comisión de Presupuesto, a la Junta Directiva y a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional. Entre las funciones de este equipo técnico debe también estar incluida el monitoreo de la gestión presupuestaria precedente y la propuesta. En el Grupo Técnico se considera pertinente la participación de sociedad civil especializada en el tema.
3. Considerando los vacíos técnicos en la historia republicana del país y para la aprobación del presupuesto y sus disposiciones generales, además de faltas a las normativas correspondientes, el clamor popular indica una propuesta implícita de que el presupuesto amerita toda la discusión que sea necesaria, dentro y fuera del Hemiciclo Legislativo, así como la no dispensación de los debates y al aceleramiento inducido de su aprobación.
4. Para encontrar la reingeniería, racionalización y priorización de los esfuerzos nacionales de desarrollo, es necesario recuperar la planificación del país, el respeto a la normativa vigente y el respeto a la independencia de los tres Poderes del Estado.
5. Debe haber un tratamiento que regule apropiadamente las modificaciones, las ratificaciones, las transferencias y cualquier ajuste presupuestario.
6. Aunque se indique que no existen Partidas Globales de hecho si aparecen en forma de gasto, pero no definidas necesariamente por una línea presupuestaria, se propone la eliminación total de las mismas.
7. Combatir la impunidad por el incumplimiento a las disposiciones presupuestarias que incluyen delitos de orden civil y penal, en resumen, aplicar la ley.
8. Eliminar o restringir los Gastos Confidenciales. Aunque algunos sectores indican que no existe una partida confidencial, de hecho, subyace porque hay diferentes asignaciones presupuestarias y leyes que les acompaña que permite la discrecionalidad del gasto al más alto nivel. Ejem.: la oficina de la primera dama, impuesto por publicidad.
9. El SIAFI y el SAMI debe dejar de ser un sistema de registro y ser más un sistema de control y pre-intervención.
10. Aplicar la norma académica y técnica reconocida internacionalmente para la planificación, aprobación y gestión presupuestaria. Llamamos la atención a modificaciones en los conceptos y sus definiciones, con la aprobación de cambios ya realizados, especialmente la comunidad internacional y comunidad académica del país que permite desviaciones como, por ejemplo: definir como ahorro lo que se deja de pagar.
11. Realizar una Auditoría Forense al Fondo de Desarrollo Departamental por una empresa consultora independiente.
12. Control y monitoreo de las ONG’s que manejan los recursos del Fondo de Desarrollo Departamental.



FOSDEH
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras