



MAPS

Methodology for Assessing
Procurement Systems

ASSESSMENT OF HONDURAS' PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

2024





Honduras

Evaluación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas

Metodología MAPS



Julio 2023

Contenido

1. Resumen ejecutivo	1
2. Introducción	10
1.1. Importancia de la contratación pública.....	10
1.2. El ejercicio y los objetivos de la evaluación en Honduras	11
3. Análisis de contexto país.....	14
3.1. Situación política, económica y estratégica del país	14
3.2. Marco Normativo de las Adquisiciones Públicas; su relación con la Gestión Presupuestaria y Mecanismos de Control.....	23
3.3. Evaluaciones del Sistema de Compras Públicas	27
4. Evaluación	31
4.1. Pilar I - Marco jurídico, regulatorio y de política	32
4.2. Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión	60
4.3. Pilar III - Operaciones de contratación pública y prácticas del mercado	91
4.4. Pilar IV - Responsabilidad, integridad y transparencia en el sistema de contratación pública	110
5. Recomendaciones consolidadas	156
6. Planeación estratégica	164
7. Validación.....	178
8. Anexos	179
8.1. Nota Conceptual.....	179
8.2. Indicadores cuantitativos y metadata	179

Acrónimos

AMC. Asociación de Medios de Comunicación
AMHON. Asociación de Municipios de Honduras
ANDEPH. Asociación Nacional de Empleados Públicos de Honduras
APPs. Appropriate standards for competitive procedures
ASJ. Alianza para una Sociedad más Justa
BCIE. Banco Centroamericano de Integración Económica
BECP. Boletín Estadístico de Contrataciones Públicas en Honduras
BID. Banco Interamericano de Desarrollo
BM. Banco Mundial
CCE. Código de Conducta Ética del Servidor Público de Honduras
CE. Código de Ética
CEH. Confraternidad Evangélica de Honduras
CNA. Consejo Nacional Anticorrupción
COCOCH. Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras
COHEP. Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commission
CPEP. Comités de Probidad y Ética Pública
CPH. Código Penal de Honduras
CRUH. Consejo de Rectores de Universidades Públicas y Privadas de Honduras
CTH. Confederación de Trabajadores de Honduras
DR-CAFTA. Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana - Centroamérica y los Estados Unidos
FECOPRUH. Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras
FONAC. Foro Nacional de Convergencia
FOPRIDEH. Federación de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras
GFP. Gestión de las Finanzas Públicas
GG-MARCI. Guía General para la Implementación del MARCI
HonduCompras. Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado
IDH. Informe de Desarrollo Humano
IMAE. Índice Mensual de Actividad Económica
INE. Instituto Nacional de Estadística
IPC. Índice general de precios al consumidor
LAPP. Ley de Promoción de la Asociación Público-Privada
LCE. Ley de Contratación del Estado
LCETME. Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos
LGAP. Ley General de la Administración Pública
LJCA. Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

LOP. Ley Orgánica del Presupuesto

LOTSC. Ley Orgánica Tribunal Superior de Cuentas

LPA. Ley de Procedimiento Administrativo

LPG. Ley de la Proveeduría General de la República

LRF. Ley de Responsabilidad Fiscal

LTAIP. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

LTSC. Ley del Tribunal Superior de Cuentas

MAE. Máxima Autoridad Ejecutiva

MAPS. Metodología para la Evaluación de Sistemas de Contratación Pública

MARCI. Marco Rector del Control Interno Institucional de los Recursos Públicos

NGAIG. Normas General de Auditoría Interna Gubernamental

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONADICI. Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno

ONCAE. Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado

OSC. Organizaciones de la Sociedad Civil.

PACC. Planes Anuales de Compras y Contrataciones

PEFA. Gasto Público y Rendición de Cuentas, por sus siglas en inglés

PIB. Producto Interno Bruto

RD-CAFTA. Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centro América-Estados Unidos

RLAPP. Reglamento de la ley de Promoción de la Asociación Público-Privada

RLCE. Reglamento de la Ley de Contratación del Estado

RLCETME. Reglamento de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos

RONCAE. Reglamento de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones

SCI. Sistema de Control Interno

SISERA. Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Auditoría

SNCP. Sistema Nacional de Contratación Públicas

SPP. Contratación pública sostenible

STLCC. Secretaría de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción

TIC. Tecnología de la Información y Comunicaciones

TSC. Tribunal Superior de Cuentas

TSC-NOGENAIG. Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público

UAI. Unidad de Auditoría Interna

1. Resumen ejecutivo

Contexto político y económico del país

La Constitución de la República (1982 y reformas posteriores) dispone que Honduras “es un Estado de Derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente”, que se propone “asegurar a sus habitantes”, entre otros objetivos, “el bienestar económico y social” (art. 1).

La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa, ejerciéndose por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales, de acuerdo con la Constitución, deben actuar en forma independiente, complementaria y sin relaciones de subordinación.

Los órganos del Poder Ejecutivo, incluyendo algunos órganos desconcentrados, integran la Administración Pública Centralizada, encargada de la gestión de los intereses generales en diferentes áreas, tales como salud, educación, infraestructura, finanzas, desarrollo económico, agricultura y ganadería, asistencia social, seguridad interior, entre otras.

Las entidades descentralizadas o autónomas, creadas por leyes especiales para la gestión de servicios públicos diversos u otras actividades públicas y de interés general, por una parte, así como las municipalidades, en el ámbito local, por otra, integran en conjunto la Administración Descentralizada.

Los municipios son administrados por autoridades electas por los vecinos del término municipal, gestionan los intereses locales. Su financiamiento procede de la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones propias y de transferencias de la Administración Central.

Aspectos demográficos y socioeconómicos

Para 2021, la población hondureña se estimó en nueve millones cuatrocientos cincuenta mil setecientos habitantes (9,450.700). De estos, 5,217.400 se ubicaban en áreas urbanas y 4,233.300 lo hacían en áreas rurales. Los datos también mostraron que el 48.7% es población masculina y 51.3% femenina. Se estima, además, que el incremento poblacional relativo anual es de 1.6%, y su densidad de población se estima en 84 habitantes por km².

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, a julio de 2021 se estimó que el 54% de los hogares en Honduras se encontraban en situación de pobreza, de los cuales, el 25.1% se consideraba en condiciones de pobreza relativa y el 28.9% en condiciones de pobreza extrema.

Por otra parte, de acuerdo con el informe “Honduras: panorama general” elaborado por el Banco Mundial, el PIB real del país creció a una tasa anual promedio de 3.1% en la última década (hasta 2019), sin embargo, como resultado de la pandemia de COVID-19 y de los huracanes Eta e Iota que afectaron el territorio nacional, en 2020 se produjo una contracción económica del 9%. A partir de 2021, sin embargo, la economía registró un crecimiento de 12.5% anual, y generó expectativas de seguir creciendo en 2022 (3.5%) y en 2023 (3.1%).

Gobernabilidad

De acuerdo con el Banco Mundial, Honduras presenta déficits significativos en los indicadores de gobernabilidad, principalmente estado de derecho, eficacia de gobierno y control de la corrupción. Asimismo, presenta déficits en los relativos a estabilidad política, participación y rendición de cuentas, así como calidad regulatoria. Además, es de los países que peor se posicionan en los rankings que miden el índice de competitividad global, del Foro Económico Global, y el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional. En cuanto a la evaluación global del Estado de Derecho de 2022 (World Justice Project; Rule of Law Index, 2022) Honduras ocupa el puesto 121 en una lista de 140 países.

Contrataciones públicas

La Ley de Contratación del Estado vigente (2001) simplificó las reglas, definiendo la competencia y la responsabilidad de los órganos de contratación en la planificación de las adquisiciones, los procedimientos de selección de contratistas, la adjudicación y formalización de los contratos y su ejecución. También estableció las bases de los procedimientos de selección: licitación pública, licitación privada, concurso y contratación directa (este último en supuestos excepcionales), cuyo desarrollo se concretó por vía reglamentaria.

Esa Ley, sus normas reglamentarias y la desconcentración de los procedimientos presupuestarios de ejecución del gasto previstos en la Ley Orgánica del Presupuesto de 2004, buscaban como resultado mayores niveles de eficiencia y de eficacia en la contratación pública.

Por otra parte, a fin de aportar transparencia y publicidad a las operaciones de contratación pública, sirviendo, asimismo, como portal electrónico de información de los procedimientos de selección de contratistas y sus diferentes etapas, en 2005 se creó el Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado (HonduCompras), administrado por la ONCAE.

En 2014 también se publicó en el Diario Oficial, la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (Decreto Legislativo No. 36-2013), regulando las compras de bienes y servicios por catálogo electrónico e incluyendo modalidades de convenios marco y compras conjuntas, así como la previsión de subastas inversas. El catálogo electrónico es administrado por la ONCAE y debe estar disponible en HonduCompras.

En todo caso, la dinámica de las contrataciones públicas y su necesario entorno de transparencia pueden requerir el fortalecimiento del marco normativo, fortaleciendo, por ejemplo, los mecanismos de control y de prevención de conductas prohibidas por las leyes.

De acuerdo con la Evaluación de la Calidad del Gasto de Contratación en Honduras realizada por el BID para el gasto del año 2020, el Sistema Nacional de Contrataciones Públicas reportó contrataciones por un total de 56,997 millones de Lempiras para el año 2019 y de 93,191 millones para 2020. Para el año 2019, el total de compras públicas representan el 22.3% de gasto total y el 9.5% del PIB, mientras que para el 2020, representan el 23.5% y el 16.8%, respectivamente.

Es importante destacar que al final de ejercicio de evaluación MAPS, el Gobierno de Honduras elaboró una propuesta de modificación a la Ley de Contratación del Estado, con apoyo de la Unión

Europea, que a la fecha de la elaboración de este informe, se encontraba en ajustes por parte de la ONCAE, antes de ser enviada oficialmente al Poder Legislativo.

Evaluación MAPS

La evaluación al sistema de contrataciones de Honduras se basa en la revisión cualitativa del marco regulatorio y de políticas existentes, incluyendo los arreglos institucionales y operativos, buscando determinar en qué nivel se ha alcanzado el estándar descrito por la metodología MAPS. La evaluación se sustentó en los 14 indicadores base y en sus 55 subindicadores, así como en cada uno de sus criterios. Algunos de los indicadores cuantitativos incluyeron evaluación mediante evidencia dura, a través de indicadores cuantitativos, para lo cual se utilizaron los 49 indicadores cuantitativos.

Para la estimación de estos indicadores cuantitativos se recurrió a encuesta a proveedores, encuesta a compradores, consultas a los sistemas de información contractual, muestra de procesos y solicitudes directas a Instituciones. Asimismo, se recurrió a sesiones de grupos focales con representantes de empresas proveedores, titulares de unidades de contrataciones, auditores internos de entidades, auditores del Tribunal Superior de Cuentas y Organizaciones de la Sociedad Civil.

Honduras no cuenta con un sistema de información integral de su sistema de contrataciones públicas, por lo que la información está dispersa. En ese contexto, el portal electrónico HonduCompras no funciona como una herramienta documental y transaccional, por lo que sus bases se reducen a información general y desactualizada.

Lo anterior supuso una considerable complejidad para la obtención de gran parte de los indicadores cuantitativos. Esto es de gran relevancia, puesto que los indicadores cuantitativos complementan la evaluación basada en los indicadores base (que muestran una radiografía del diseño institucional del sistema, con sus fortalezas y fallas estructurales), por lo que ayudan a reducir la subjetividad.

Principales conclusiones y recomendaciones

Con base en la metodología MAPS, la evaluación del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de Honduras muestra que el país cumple únicamente con 3 de los 55 subindicadores, todos en el indicador 1 El marco jurídico de la contratación pública logra los principios acordados y cumple con obligaciones aplicables, del Pilar I Marco jurídico, regulatorio y de política. Del mismo modo, 17 subindicadores se cumplen parcialmente con brechas Menores, mientras que 35 presentan brechas substanciales, por lo que no se cumplen.

En general, el Sistema Nacional de Contrataciones Publica de Honduras enfrenta grandes retos para lograr convertirse en una palanca que contribuya al logro de objetivos superiores de política pública para el desarrollo del país. Los retos pasan por la atención de áreas de mejora relacionadas con fortalecimiento institucional y del marco normativo, primordialmente la regulación del sistema mediante un ente autónomo y técnicamente capaz; compras electrónicas; información confiable, accesible y oportuna; competitividad y equidad para el acceso al sistema de compras; desarrollo y fortalecimiento de proveedores; participación de la sociedad civil y del sector privado y mejora en transparencia e integridad del sistema que ayude al control de la corrupción.

A continuación, se muestran los hallazgos más relevantes.

- i. El Marco Normativo del sistema de contrataciones públicas de Honduras está jerarquizado y adecuadamente registrado, con su procedencia claramente establecida.
- ii. Todo el marco normativo es de fácil acceso, por lo que se puede encontrar en diferentes instituciones a través de sus portales electrónicos, entre ellos el portal de HonduCompras.
- iii. La LCE establece una serie de métodos de contratación competitivos y menos competitivos, desde licitación pública y privada para contratación de obras y suministro de bienes o servicios, así como concurso público o privado para contratación de servicios de consultoría, hasta adquisiciones de menor cuantía que requieren de cotizaciones y contratación directa.
- iv. El marco normativo establece que la adjudicación de los contratos se basará en criterios objetivos, incluyendo solvencia e idoneidad para ejecutar el contrato, además del precio, tal que asegure el mayor valor por el dinero. Sin embargo, no se cuenta con suficiente evidencia para conocer la frecuencia de uso de esta opción.
- v. La LCE permite que se puedan impugnar las decisiones de la entidad compradora con relación al procedimiento de contratación, o inclusive a la administración del contrato. No existe, sin embargo, un procedimiento especial de impugnación o apelación que sea ejecutado ante un ente administrativo independiente, con autonomía técnica y operativa.
- vi. La Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE), como responsable del tema, ha emitido modelos de pliegos de condiciones para licitaciones de obra pública o de bienes con o sin servicios conexos, modelos de documentos de precalificación de contratistas de obra pública, así como modelos de supervisores o de diseñadores de obras. Sin embargo, dicha oficina no ha logrado establecer la homologación del sistema de contrataciones públicas mediante la emisión, y aseguramiento de su aplicación, de normas secundarias necesarias, tales como manual integral de contratación.
- vii. No existe información suficiente para asegurar que efectivamente se están instrumentando la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos, así como la Ley de apoyo a la micro y pequeña empresa y la Ley para la recuperación y reactivación económica de la micro y pequeña empresa, que buscan establecer políticas de desarrollo e impulso a las micros y pequeñas empresas, para apoyar objetivos de política más amplios.
- viii. No existen otras políticas para el desarrollo de compras sostenibles ni mecanismos como manuales o guías para la instrumentación de criterios ambientales en la evaluación de ofertas.
- ix. Se establece en el marco normativo que la planificación de las actividades de contratación o de adquisiciones deben integrarse a la programación presupuestaria anual. Asimismo, es requisito previo al inicio de un procedimiento de contratación, que se acredite la programación total y las estimaciones presupuestarias.
- x. No obstante, no se identifican mecanismos que incluyan procedimientos, metodologías o soluciones tecnológicas que integren el sistema presupuestario con el de contrataciones públicas, por lo que no se asegura que efectivamente se asigne presupuesto antes del inicio de cada procedimiento de contratación.
- xi. La ONCAE es el organismo determinado por ley para ejercer la función normativa y regulatoria. Es el órgano técnico y consultivo del Estado en materia de contrataciones públicas.
- xii. No obstante, la ONCAE presenta muchos retos para el cumplimiento de lo mandado por la Ley y, sobre todo, para convertirse en el organismo clave del fortalecimiento y mejora del SNCP, que instrumente una política de compras públicas y de seguimiento y evaluación.
- xiii. La ONACE no cuenta con patrimonio o presupuesto propio, por lo que no puede asegurar su autonomía operativa y técnica, pues depende jerárquicamente del Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Su capacidad operativa es limitada, con personal y estructura

- organizacional insuficiente.
- xiv. El marco normativo del SNCP de Honduras define a las Instituciones responsables de la contratación en la administración pública y demás entes estatales con competencia para adjudicar y suscribir los contratos, pero no establece con precisión cuáles son las unidades administrativas responsables de los procedimientos hacia dentro de ellas.
 - xv. HonduCompras cubre solamente una pequeña parte de todo el proceso de contrataciones y no es transaccional, de manera que no permite ejecutar por su medio el proceso de adjudicación de los contratos, desde la planeación, la recepción de ofertas, la adjudicación de contratos y la gestión de estos. Tampoco es una herramienta documental, puesto que no genera suficiente información para observar, dar seguimiento y evaluar totalmente el desempeño del sistema de contrataciones.
 - xvi. En el SNCP de Honduras se cuenta con el Comité Consultivo de la ONCAE, como mecanismo de participación de organismos públicos y del sector privado en el análisis y conocimiento de nuevas normas, procedimientos y modelos de documentos de contratación administrativa. En él participan los principales gremios empresariales o profesionales del país, excluyendo a otros terceros interesados como Universidades y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Además, el Comité no tiene funciones estratégicas que contribuyan a la evaluación y mejora del SNCP.
 - xvii. No existe una política por parte del Gobierno para incentivar el desarrollo de nuevos proveedores ni para identificar sectores clave para el logro de los objetivos de desarrollo económico y social del país. Así entonces, el SNCP es poco competitivo, puesto que únicamente el 9% de los proveedores registrados participaron en algún proceso de contratación en el periodo de 2020 a 2022.
 - xviii. No existe mandato explícito para que los entes fiscalizadores incluyan revisiones y auditorías al SNCP en su plan anual de revisión, tampoco que las instituciones tengan catálogos de riesgos definidos (de corrupción, conflictos de interés, ineficiencias, entre otros) ni de que la programación de auditorías esté basada en dichos riesgos, en particular los relacionados con los procesos de contratación pública.
 - xix. Asimismo, dentro de los entes fiscalizadores, no se identifican áreas enfocadas en la revisión del sistema de contrataciones públicas, sin que tampoco conste que tengan personal con perfil especializado para ocupar esas posiciones.
 - xx. El marco normativo no existe un ente independiente con competencia para conocer en vía administrativa de las impugnaciones o apelaciones que promuevan los interesados. Únicamente del procedimiento de impugnación en la vía judicial contenciosa administrativa.
 - xxi. El marco normativo de Honduras cuenta con una definición clara del concepto de corrupción, así como de las conductas asociadas a este fenómeno, pero no cuenta con un marco integral anticorrupción que permita, de manera sistemática, prevenir, detectar y sancionar la corrupción, y que aglutine y coordine a todas las Instituciones del Estado que inciden en su control.
 - xxii. Existen pocas OSC interesadas en la prevención de la corrupción que han llevado a cabo estudios y análisis acerca de las debilidades del control interno en las instituciones, denunciando diversos casos de conductas ilícitas en la función pública. Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado abrir más espacios para la participación de la sociedad civil a lo largo del proceso de contrataciones.

Estos resultados sirven como guía para establecer recomendaciones y diseñar un plan estratégico para mejorar la eficiencia y efectividad de la contratación pública, además de asegurar la integridad y transparencia en el uso de recursos públicos.

En ese contexto, a continuación, se muestran un resumen de las principales recomendaciones derivadas del ejercicio de evaluación MAPS.

- i. Instrumentar una estrategia integral para que la ONCAE cuente con un nivel de autoridad que le permita funcionar como ente técnico-consultivo, y pueda coordinar y regular al SNCP, además de definir políticas públicas para lograr que las contrataciones públicas contribuyan al logro de los objetivos superiores de la Administración Pública.
- ii. Instrumentar acciones para que la planeación de las contrataciones públicas se lleve a cabo con base en herramientas para estudios de mercado, buscando conocer la estructura de demanda interna del Estado, e identificar las instituciones que están requiriendo contrataciones, las características de esos requerimientos, momento del año en que se realizan, cantidades, proveedores y precios.
- iii. Conocer el mercado a través del precio de lo requerido, proveedores y contratistas que son participantes regulares en el SNCP, u otros actores dominantes en el mercado, en general. Esto generará información confiable y oportuna sobre lo que realmente contrata el Gobierno y su importancia en los mercados. También ayudará a diseñar estrategias integrales de contrataciones por tipo de obras, bienes y servicios, y mejorar así la capacidad de negociación del Estado para lograr un mayor valor por el dinero.
- iv. Asegurar que la planeación de las contrataciones esté integrada a la planeación y gestión financiera para asegurar su éxito.
- v. Contar con reglamentos, manuales integrales, procedimientos, lineamientos, metodologías, modelos de documentos y con toda norma complementaria a las Leyes y Reglamentos, que eficiente y hagan más competitivo y justo los procesos de contratación.
- vi. Definición puntualmente la función y responsabilidad de contratación pública hacia dentro de las Instituciones, asegurando que se cuente con una estructura administrativa óptima, integrada por recursos humanos suficientes y con las competencias (capacidades y conocimientos) requeridas.
- vii. Diseñar una estrategia para promover la participación activa del sector privado, procurando políticas de apoyo que incentiven la competencia en el SNCP, fortaleciendo a los proveedores actuales y potenciales, especialmente a pequeños empresarios relacionados con minorías y grupos vulnerables, con un enfoque de sustentabilidad.
- viii. Contar con una solución tecnológica que soporte el proceso de contrataciones públicas, que genere transparencia y eficiencia en la ejecución de las etapas de cada procedimiento de contratación y en la gestión de datos, permitiendo así su análisis y evaluación para la mejora continua.
- ix. Que dicha solución tecnológica, cubra todo el proceso de contrataciones, que cuente con herramientas y funcionalidades documentales y transaccionales, que genere información estadística para el análisis y evaluación del SNCP, que permita el acceso de terceros a datos disponibles y manejables, para fines de monitoreo, rendición de cuentas y transparencia.
- x. Contar con un ente especializado en impugnaciones o apelaciones, que tenga autonomía técnica, operativa y financiera, así como la competencia o autoridad legal para conocer de esta materia. Que esté libre de interferencias y de conflictos de interés, sin participar en los procedimientos de contratación y en las decisiones de adjudicación de contratos.
- xi. Promover y procurar la participación de la sociedad civil en el SNCP, generando espacios y mecanismos que permitan su acceso a la información y a los eventos de cada una de las etapas del proceso de contratación.
- xii. Contar con un sistema institucional de control interno, basado primordialmente en la identificación y evaluación de riesgos que puedan afectar la efectividad, legalidad y uso

correcto y óptimo del patrimonio y recursos del Estado Hondureño. Un sistema que genere información oportuna sobre la existencia y efectividad de los controles que se estén aplicando, y que permita la toma de decisiones efectivas, con miras a asegurar, de manera razonable, que el SNCP esté cumpliendo con su mandato y objetivos.

Resumen de cumplimiento

En la siguiente tabla se muestran de manera visual las brechas de los hallazgos con respecto a los criterios establecidos por la Metodología MAPS. Las brechas indican un resultado menor al criterio establecido, así como la falta de elementos sustantivos en el indicador, y que la disposición no se está aplicando como debería.

Tabla 1. Síntesis de la Evaluación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas de Honduras – MAPS 2023

PILAR I		Pleno cumplimiento	Brechas identificadas	Brechas sustantivas identificadas	Banderas rojas
1. El marco legislativo para la contratación pública cumple con las normas acordadas y las obligaciones aplicables.	1 (a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio	X			
	1 (b) – Procedimientos usados para la contratación	X			
	1 (c) - Reglas de publicidad y plazos		X		
	1 (d) - Reglas de participación			X	
	1 (e) - Documentación de contratación y especificaciones técnicas			X	
	1 (f) - Criterios de evaluación y adjudicación			X	
	1 (g) - Presentación, recepción y apertura de ofertas			X	
	1 (h) - Derecho a impugnación y apelación			X	
	1 (i) - Gestión de contratos			X	
	1 (j) - Contratación electrónica (e-procurement)			X	
	1 (k) - Normas para la salvaguardia de registros, documentos y datos electrónicos.			X	
	1 (l) - Principios de contratación pública en la legislación especializada	X			
2. Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal.	2 (a) - Implementación de normas que definen procesos y procedimientos			X	
	2 (b) – Documentos modelo de contratación para bienes, obras y servicios			X	
	2 (c) - Condiciones contractuales estándares			X	
	2 (d) - Guía o Manual del usuario para las entidades compradoras			X	

3. El marco legal refleja los objetivos complementarios de políticas del país y las obligaciones internacionales.	3 (a) - Contratación pública sostenible (CSP)			X	
	3 (b) - Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales			X	
PILAR II		Pleno cumplimiento	Brechas identificadas	Brechas sustantivas identificadas	Banderas rojas
4. El sistema de contratación pública se encuentra bien integrado con el sistema de gestión de las finanzas públicas.	4 (a) - Planificación de contratación y ciclo presupuestario			X	
	4 (b) - Procedimientos financieros y ciclo de adquisiciones			X	
5. El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria.	5 (a) - Estatus y base jurídica de la función normativa / reguladora	X			
	5 (b) - Responsabilidades de la función normativa / reguladora			X	
	5 (c) - Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad			X	
	5 (d) - Evitar conflictos de intereses	X			
6. Las entidades contratantes y sus mandatos están claramente definidos.	6 (a) - Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes			X	
	6 (b) – Organismo centralizado de contratación			X	
7. La contratación pública se encuentra inserta en un sistema de información eficiente.	7 (a) - Publicación de información sobre contratación pública con el apoyo de la tecnología de la información			X	
	7 (b) - Uso de contratación electrónica			X	
	7 (c) - Estrategias para la gestión de los datos de contratación			X	
8. El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar.	8 (a) - Formación, asesoramiento y asistencia			X	
	8 (b) - Reconocimiento de la contratación como una profesión			X	
	8 (c) – Supervisión del desempeño para mejorar el sistema			X	
PILAR III		Pleno cumplimiento	Brechas identificadas	Brechas sustantivas identificadas	Banderas rojas
9. Las prácticas de contratación pública alcanzan los objetivos establecidos.	9 (a) - Planificación			X	
	9 (b) - Selección y contratación		X	x	
	9 (c) - Gestión de contratos			X	
10. El mercado de la contratación pública es completamente funcional.	10 (a) - Diálogo y alianzas entre los sectores público y privado			x	
	10 (b) - Organización del sector privado y acceso al			X	

	mercado de contratación pública				
	10 (c) - Sectores clave y estrategias sectoriales			X	
PILAR IV		Pleno cumplimiento	Brechas identificadas	Brechas sustantivas identificadas	Banderas rojas
11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública.	11 (a) - Entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo			X	
	11 (b) - Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público			X	
	11 (c) - Participación directa de la sociedad civil			X	
12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.	12 (a) - Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control			X	
	12 (b) - Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública			X	
	12 (c) - Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones			X	
	12 (d) - Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de adquisiciones			X	
13. Los mecanismos de apelaciones de contratación son eficaces y eficientes.	13 (a) - Proceso de impugnaciones y apelaciones			X	
	13 (b) - Independencia y capacidad del órgano de apelación			X	
	13 (c) – Las decisiones del órgano de apelación			X	
14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción	14 (a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflicto de intereses y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones			X	
	14 (b) - Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación		X		
	14 (c) - Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley			X	
	14 (d) - Marco anticorrupción y capacitación en integridad			X	
	14 (e) - Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en las contrataciones			X	
	14 (f) - Mecanismo seguro para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética			X	
	14 (g) - Códigos de conducta / códigos de ética y normas de divulgación de la información financiera			X	

Proceso de validación

La validación de la evaluación, con sus respectivos hallazgos y recomendaciones se realizó a través de varias actividades, buscando garantizar que esto es de conocimiento de las partes interesadas

que participan en el SNCP de Honduras y que está suficientemente fundamentado.

Una vez llevado a cabo la evaluación aplicando los indicadores MAPS se celebró el Taller de Validación del Borrador Final del Informe de Evaluación celebrado el 7 de julio del 2023, con la presencia de los interesados involucrados: ONCAE, unidades de compras de instituciones de la administración pública hondureña, organismos fiscalizadores, gremios empresariales, proveedores y organizaciones de la sociedad civil.

Con base en la información recopilada en el taller, posteriormente se llevaron a cabo una serie de reuniones con la ONCAE, con lo cual se obtuvo una versión final del Informe de Evaluación, que incluye las brechas en el cumplimiento de los indicadores, hallazgos y las recomendaciones.

Plan de acción

Las recomendaciones para la atención de los hallazgos y brechas identificadas, con el visto bueno de la ONCAE, se agruparon en nueve grandes temas, con el objetivo de facilitar su análisis y la elaboración de un plan estratégico para la mejora del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de Honduras. Los grandes temas son los siguientes: 1) Fortalecimiento de la ONCAE, 2) Planeación e integración financiera, 3) Proceso de contratación, 4) Reconocimiento y profesionalización de la función de la contratación pública, 5) Proveedores y competitividad del SNCP, 6) HonduCompras, 7) Ente y mecanismo de apelaciones, 8) Participación de la sociedad civil, 9) Control interno, transparencia y rendición de cuentas.

El plan de acción es punto de referencia que puede servir como base para conversaciones de alto nivel entre las autoridades del Gobierno de Honduras y, de ser el caso, entre partes interesadas en el SNCP. De aquí se debe establecer un programa de trabajo formal de instrumentación, con acciones más específicas, entregables, presupuesto y estrategias para impulsar reformas al marco legislativo del SNCP, así como mecanismos para la evaluación, seguimiento y reporte de la instrumentación de dicho programa.

2. Introducción

1.1. Importancia de la contratación pública

La contratación pública es un factor esencial para el buen gobierno en cualquier país. A través de esta actividad, los gobiernos otorgan servicios públicos a la población y establecen las bases para alcanzar los grandes objetivos de política pública, entre los que destacan la salud, la educación y la seguridad.

La contratación pública en Honduras corresponde al 22.3% del total de gasto comprometido en 2019, y el 23.5% en 2020. Los montos equivalen al 9.5% del Producto Interno Bruto (PIB) de 2019, y al 16.8% del PIB de 2020¹. Esta participación incluye la estimación de gastos por contratación de la administración central, las entidades descentralizadas, los municipios, las empresas públicas y el

¹ Datos tomados de los resultados del Toolkit de Calidad de Gasto – Módulo de Contratación aplicado por el BID en el año 2022.

ejecutado a través de fiducias.

El tamaño y la importancia de las contrataciones públicas en la economía de un país son tan relevantes, que destacan entre las principales herramientas de política económica para impulsar el crecimiento y promover la transformación socioeconómica. Incluso se han añadido objetivos secundarios en las contrataciones públicas, como son aquellos de índole ambiental, social y de estrategia política.

Para lograr estos objetivos es primordial que las contrataciones públicas se desarrollen en un marco de legalidad. Es necesario que se prevenga la corrupción a través de un enfoque holístico que tome en cuenta los principios de integridad, transparencia, accesibilidad, participación de la sociedad y terceros interesados, control y monitoreo, así como el uso de herramientas tecnológicas para su operación. Estos principios, de manera directa o indirecta, promoverán también el buen gobierno y la rendición de cuentas.

El seguimiento y la evaluación de los Sistemas de Contrataciones Públicas resulta esencial, ya que permite detectar áreas de oportunidad que pueden traducirse en mejoras y en impulso del desarrollo económico y social de un país.

1.2. El ejercicio y los objetivos de la evaluación en Honduras

El Sistema Nacional de Contratación Públicas (SNCP) de Honduras se evaluó utilizando la versión 2018 de la Metodología para la Evaluación de Sistemas de Contratación Pública (MAPS)². Se buscó identificar las fortalezas y brechas del sistema respecto a las mejores prácticas internacionales a nivel normativo, político, de capacidad institucional y operativa, de prácticas de mercado y de implementación de estándares internacionales de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

La evaluación tiene los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar carencias que repercutan en el SNCP.
2. Proporcionar un análisis comparativo y recomendaciones para mejorar la eficiencia del SNCP.
3. Identificar áreas de riesgo en la gestión de las adquisiciones en función de los principios establecidos en la ley, que puedan convertirse en actos de corrupción.
4. Identificar las áreas que requieran fortalecer la integridad y transparencia, así como el control y la fiscalización.
5. Aportar propuestas para el desarrollo y modernización del SNCP (incluyendo el de los funcionarios y empleados públicos).
6. Aportar al debate nacional y formulación de políticas públicas.
7. Buscar soluciones e implementación de herramientas de Tecnología de la Información y Comunicaciones (TIC).
8. Identificar las brechas con respecto a mejores prácticas de compras sostenibles.
9. Identificar los vacíos legales que requieran ser regulados en el marco de un anteproyecto de reforma a la legislación de compras públicas.
10. Proponer la estructura organizativa adecuada para un SNCP eficiente y efectivo.

² El sistema de contrataciones públicas de Honduras fue evaluado en dos ocasiones. La primera en el año 2010 y la segunda en 2017.

La evaluación se llevó a cabo con base en los cuatro pilares de la MAPS: I) Marco Legislativo, Regulatorio y de Políticas; II) Marco Institucional y Capacidad de Gestión; III) Operaciones de Contratación Pública y Prácticas del Mercado; y IV) Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública. Asimismo, se ejecutaron tres grandes fases: i) Fase inicial; ii) Fase de evaluación; y iii) Fase de validación.

El ejercicio de evaluación se llevó a cabo durante el período entre octubre de 2022 y noviembre de 2023. En la fase inicial se llevaron a cabo diálogos y reuniones con los representantes del Gobierno de Honduras, a través de la ONCAE de la Secretaría de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Mundial (BM) y partes interesadas. Esto, con el objeto de establecer el alcance y objetivo de la evaluación, el plan de trabajo, las herramientas de levantamiento de información, además de definir a los participantes y su rol en la evaluación. Asimismo, se buscó un conocimiento homologado sobre la metodología MAPS.

El taller con líderes y el taller inicial con los *stakeholders* fueron los foros para transmitir el alcance, los objetivos de la evaluación y buscar un entendimiento de la metodología MAPS. Estos tuvieron lugar los días 17 y 18 de octubre, respectivamente. En particular, en el taller de inicio se contó con la participación de la gran mayoría de las Secretarías de Estado con unidades compradoras, Instituciones Desconcentradas, Instituciones Descentralizadas, Órganos Constitucionales y Municipios, así como de proveedores a través de empresas y representantes de gremios empresariales. También participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil.

En la fase de evaluación se llevaron a cabo las siguientes acciones: i) Revisión individual del sistema por parte de todos los actores participantes en la evaluación; ii) Recopilación de información sobre el sistema de compras y las contrataciones públicas en Honduras, proporcionada por los organismos seleccionados; iii) Recopilación de información y opiniones a través de entrevistas, encuestas y grupos focales (*focus groups*) con partes interesadas, es decir, áreas compradoras y proveedores de contrataciones públicas, los días 7 y 8 de marzo de 2023; iv) Elaboración de un grupo de indicadores cuantitativos, incluidos los mínimos de la metodología.

El objetivo fue obtener toda la información posible de cada uno de los actores del sistema de compras y contrataciones públicas, lo que permitió realizar una evaluación preliminar documentada sobre su funcionamiento, con base en la metodología MAPS.

La evaluación preliminar se presentó a los participantes del Sistema de Compras Públicas de Honduras (partes interesadas) para su análisis y determinación de brechas sustanciales o materiales, en el taller de validación, que tuvo lugar el 7 de julio de 2023 con representante de gran parte de todas estas instituciones. El resultado de esta fase preliminar fue el Proyecto de Informe de Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de Honduras.

Finalmente, una vez cubierta toda la fase de validación, a través de conversaciones y reuniones con las partes interesadas y la ONCAE, se obtuvo este informe final, en el que fueron consideradas las sugerencias y comentarios de los participantes en la evaluación. En él se incluyen conclusiones de la evaluación y recomendaciones respectivas.

Equipo evaluador

El ejercicio fue conducido por los expertos internacionales Efraín Ceballos y Carlos Ortiz, así como por el experto nacional Julio Rendon, quienes, en consulta con el Comité Directivo de Evaluación, llevaron a cabo, entre otras actividades, la recopilación y el análisis de datos, la revisión de determinados casos de contratación, la propuesta de recomendaciones y la documentación de los resultados a acorde a lo indicado en la Metodología MAPS.

Asimismo, por parte del BID y del BCEI participaron:

- Shirley Maud.- Especialista Líder , BID en Washington DC, Estados Unidos.
- María Cecilia Correa.- Especialista en Adquisiciones, BID en la sede de Honduras.
- Patricia Martín-Albo Jiménez - Consultora de la Oficina de Administración de Servicios Financieros y Adquisiciones para Operaciones.
- Adriana Coello.- Especialista Líder, BCIE en la sede de Honduras.
- Xiomara Hernández.- Especialista Líder, BCIE en la sede de Honduras.

Los funcionarios públicos de la ONCAE que participaron en la evaluación fueron:

- Gessenia López. Coordinadora
- Maria Luisa Madrid. Pilar I
- Patricia Alonzo. Pilar II
- Haixa Salgado. Pilar III
- Erika Galeano. Pilar IV

Partes interesadas involucradas en la evaluación

Las instituciones y organizaciones involucradas en la evaluación fueron las siguientes:

- AMDC. Alcaldía Municipal del Distrito Central
- ASJ. Asociación para una Sociedad más Justa
- CHICO. Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción.
- CCIT. Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa
- CICH. Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras
- CNA. Consejo Nacional Anticorrupción.
- ENEE. Empresa Nacional de Energía Eléctrica
- IAIP. Instituto de Acceso a la Información Pública
- ONADICI. Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno
- PH. Papelería Honduras.
- SAG. Secretaría de Estado en el Despacho de Agricultura y Ganadería
- SEDENA. Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa
- SEDS. Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social
- SEFIN. Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
- SESAL. Secretaría de Salud
- SIT. Secretaría de Infraestructura y Transporte
- SODIZA Honduras
- STLCC. Secretaría de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción
- TECNISA Honduras.

- TSC. Tribunal Superior de Cuentas
- UNAH. Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Limitaciones encontradas en la evaluación

Tal como ya se expresó, la evaluación se llevó a cabo de octubre 2022 a noviembre 2023. Durante ese tiempo se dio el cambio de la Titular de la ONCAE y por lo tanto de algunos integrantes de esta oficina. Esto dificultó el cumplimiento de los tiempos planeados.

Asimismo, la información con la que cuenta el SNCP en general y la ONCAE en particular es limitada y desactualizada. Esta se encuentra dispersa y no cumple con los estándares de gobierno abierto. Esto complicó la recopilación de información para el cálculo de los indicadores cuantitativos, principalmente para muestra de proceso de contratación, específicamente aquellos relacionados con municipalidades, para lo cual se contrató a personal muestreador que obtuvo y analizó la información en sitio.

En ese contexto, el portal electrónico HonduCompras no funcionar como una herramienta documental y transaccional, por lo que sus bases se reducen a información general y desactualizada.

Igualmente fue complicado obtener información de otras Instituciones como el TSC que no atendieron las solicitudes de información.

3. Análisis de contexto país

3.1. Situación política, económica y estratégica del país

3.1.1. Estado/gobierno

La Constitución de la República (1982 y reformas posteriores) dispone que Honduras “es un Estado de Derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente”, que se propone “asegurar a sus habitantes”, entre otros objetivos, “el bienestar económico y social” (art. 1).

La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa, ejerciéndose por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales, de acuerdo con la Constitución, deben actuar en forma independiente, complementaria y sin relaciones de subordinación (art. 4).

En el sistema constitucional hondureño, la titularidad del Poder Ejecutivo corresponde al Presidente de la República, que es electo por voto popular y ejerce una triple función: dirección de la política general del Estado (función de gobierno), su administración general (función administrativa) y la representación del Estado (art. 245.2).

El Poder Legislativo, a su vez, es ejercido por el Congreso Nacional, integrado por diputados electos por los ciudadanos. Su función principal es la creación, interpretación, reforma y derogación de las leyes. También le corresponde, entre otras atribuciones, la aprobación anual del Presupuesto

General de Ingresos y Egresos de la República y la aprobación o improbación de su liquidación, una vez ejecutado.

El Poder Judicial ejerce la función jurisdiccional. Su órgano superior es la Corte Suprema de Justicia, cuyos miembros son electos por mayoría calificada de los diputados del Congreso Nacional. También lo integran las cortes de apelaciones y los juzgados con competencia territorial, según la materia.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, las Secretarías de Estado (Ministerios) son órganos de la administración general del país. Sus titulares son colaboradores inmediatos del Presidente de la República, de quien dependen, actuando, a la vez, como órganos superiores en la jerarquía administrativa de cada ramo (son órganos subordinados en cada Secretaría de Estado, las Subsecretarías, Secretaría General, Direcciones Generales u órganos de similar rango, además de órganos de apoyo en materia de planificación y gerencia administrativa, entre otras funciones). Los Secretarios de Estado reunidos a convocatoria del Presidente de la República integran el Consejo de Ministros o Gabinete de Gobierno.

Los órganos del Poder Ejecutivo, incluyendo algunos órganos desconcentrados, integran la Administración Pública Centralizada, encargada de la gestión de los intereses generales en diferentes áreas (salud, educación, infraestructura, finanzas, desarrollo económico, agricultura y ganadería, asistencia social, seguridad interior y orden público, recursos naturales y medio ambiente, prevención o mitigación de riesgos, por ejemplo).

En cambio, las entidades descentralizadas o autónomas, creadas por leyes especiales para la gestión de servicios públicos diversos u otras actividades públicas y de interés general, por una parte, así como las municipalidades, en el ámbito local, por otra, integran en conjunto la Administración Descentralizada. El régimen jurídico de unas y otras es diferente, aunque tienen en común que, tanto las entidades autónomas como las municipalidades, disponen de personalidad jurídica y patrimonio propios, atributos de los que carecen los órganos centralizados.

En ese contexto, las entidades o instituciones descentralizadas gozan de “independencia funcional y administrativa”, operando, no obstante, bajo la dirección y supervisión del Estado.

Los municipios, a su vez, administrados por autoridades electas por los vecinos del término municipal, gestionan los intereses locales. Su financiamiento procede de la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones propias y de transferencias de la Administración Central.

Se observa, en todo caso, que en la estructura de la administración pública nacional algunos órganos desconcentrados también están dotados de personalidad jurídica, actuando con autonomía técnica y financiera.

3.1.2. Localización geográfica

Honduras se ubica en América Central, con costas en el mar Caribe (Océano Atlántico, al norte) y en el Golfo de Fonseca (Océano Pacífico, al sur). Limita al oeste con Guatemala, al suroeste con El Salvador y al este con Nicaragua.

Su extensión territorial es de 112,492 Km²³. Para fines del gobierno interior, el territorio nacional se divide en dieciocho departamentos. A la vez, los departamentos se dividen en municipios autónomos.

La ubicación geográfica de Honduras favorece los intercambios comerciales, especialmente con los países de América del Norte y con sus vecinos centroamericanos. A la vez, su infraestructura portuaria en el mar Caribe y en el Golfo de Fonseca potencia los intercambios con países europeos y asiáticos.

Debido a los efectos del cambio climático, el territorio hondureño se ve frecuentemente expuesto a fenómenos como inundaciones, deslizamientos, sequías, periodos de bajas precipitaciones, depresiones tropicales, huracanes, tormentas, entre otros

3.1.3. Aspectos demográficos

Para 2021, la población hondureña se estimó en nueve millones cuatrocientos cincuenta mil setecientos habitantes (9,450.700)⁴. De estos, 5,217.400 se ubicaban en áreas urbanas y 4,233.300 lo hacían en áreas rurales⁵. Los datos también mostraron que el 48.7% es población masculina y 51.3% femenina. Se estima, además, que el incremento poblacional relativo anual es de 1.6%⁶, y su densidad de población se estima en 84 habitantes por km²⁷.

El siguiente cuadro muestra la distribución de la población por Departamento, en miles de personas, con datos de 2021⁸.

Tabla 2. Población por Departamento en miles de personas (2021)

No.	Departamento	Población
1	Atlántida	493.5
2	Colón	350.4
3	Comayagua	572.4
4	Copán	418.9
5	Cortés	1,819.0
6	Choluteca	480.7
7	El Paraíso	502.9
8	Francisco Morazán	1,699.8
9	Gracias a Dios	106.3
10	Intibucá	269.7
11	Islas de la Bahía	76.8
12	La Paz	228.2
13	Lempira	370.0
14	Ocotepeque	168.4
15	Olancho	586.9
16	Santa Bárbara	476.4

³ "Honduras en Cifras 2019-2021"; pág. 1; Banco Central de Honduras, 2022.

⁴ Ídem, citando datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ Elaboración propia, con datos tomados de "Honduras en Cifras 2019-2021", pág. 1; Banco Central de Honduras, 2022, con información del Instituto Nacional de Estadística (INE).

No.	Departamento	Población
17	Valle	191.9
18	Yoro	638.8

Fuente: INE

Teniendo en cuenta los rangos de edad y sexo de la población, el siguiente cuadro muestra el porcentaje de participación, también con datos estimados a 2021⁹.

Tabla 3. Porcentaje de población por rangos de edad y sexo

Total			100%
No.	Edad	Masculino (%)	Femenino (%)
1	0-4	10.9	9.9
2	5-9	10.6	9.7
3	10-14	10.8	10.0
4	15-19	10.4	10.0
5	20-24	9.6	9.6
6	25-29	8.8	9.0
7	30-34	7.9	8.2
8	35-39	6.6	7.0
9	40-44	5.4	5.7
10	45-49	4.5	4.8
11	50-54	3.7	3.9
12	55-59	3.0	3.3
13	60-64	2.4	2.6
14	65-69	1.9	2.1
15	70-74	1.4	1.6
16	75-79	1.0	1.1
17	80+	1.2	1.4

Asimismo, la población económicamente activa total en miles de personas, con datos de 2021, se muestra a continuación¹⁰.

Tabla 4. Población de Honduras 2022

Por área	
Urbana	2,263.6
Rural	1,458.8
Por nivel educativo	
Sin nivel	230.2
Primaria	1,846.7
Secundaria	1,110.9
Superior	447.0
No sabe/No responde	87.5
Por sexo	
Masculino	2,173.4
Femenino	1,549.0
Total	3,722.4

⁹ Elaboración propia, con datos tomados de “Honduras en Cifras 2019-2021”, pág. 5; Banco Central de Honduras, 2022, con información del Instituto Nacional de Estadística (INE).

¹⁰ Datos tomados de “Honduras en Cifras 2019-2021”, pág. 6; Banco Central de Honduras, 2022, con información del Instituto Nacional de Estadística (INE). Esta publicación advierte que: “La suma de las partes no es necesariamente igual al total debido a las aproximaciones”.

Concluyendo, la esperanza de vida al nacer se estima en 77.6 para las mujeres, y en 73 para los hombres¹¹.

3.1.4. Aspectos socioeconómicos

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)¹², a julio de 2021 se estimó que el 54% de los hogares en Honduras se encontraban en situación de pobreza. De ese total, el 25.1% se consideraba en condiciones de pobreza relativa y el 28.9% en condiciones de pobreza extrema.

La pobreza de los hogares es mayor en el área rural (58.7%, de los que el 38.6% se considera en pobreza extrema). En el área urbana se estima que el 50.5% de los hogares son pobres, de los cuales, el 21.7% califica como pobreza extrema¹³.

Analizando los datos obtenidos en su encuesta de hogares para medir pobreza de 2021, el INE concluye que el 59.2% de la población se encuentra en condiciones de pobreza. En este caso, se estima que el 55.5% de la población urbana es pobre (24.0% en condiciones de pobreza extrema), en tanto que en el área rural esa condición se eleva al 63.8% de las personas (42.9% en situación de pobreza extrema)¹⁴.

Entre otros factores, inciden en esas circunstancias elementos asociados al nivel promedio de desarrollo humano (baja escolaridad, por ejemplo), así como el subempleo y los altos índices de precariedad y temporalidad en el mercado de trabajo. Esto se incrementó en los dos últimos años debido a la pandemia de COVID-19 y a los fenómenos climáticos extremos que asolaron el territorio hondureño en 2020 (huracanes Eta e Iota), año del cual no se tienen datos.

Por otra parte, según estimaciones del INE, el coeficiente de Gini, que mide el nivel de desigualdad, en 2021 fue de 0.55%, mostrando un incremento con respecto a 2019 (0.52%)¹⁵.

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2020¹⁶, el IDH de Honduras (2019) fue de 0.634, ocupando el lugar 132 de 189 países, ubicándose en la franja de naciones con desarrollo humano medio¹⁷. Se observa que, previo a la pandemia de COVID-19, en el período 2000-2019, los índices en desarrollo humano (análisis de diferentes aspectos económicos y sociales, incluyendo salud, educación, empleo, desigualdad, género y ambiente) fueron en ascenso¹⁸.

3.1.5. Aspectos macroeconómicos

¹¹ “Atlas de Desarrollo Humano: Desequilibrios y potencialidades regionales. Informe de Desarrollo Humano Honduras”, PNUD, Honduras, julio 2022, pág. 32 (con datos del período 2000/19).

¹² “Hogares en condición de pobreza; LXXII Encuesta permanente de hogares con propósitos múltiples”, julio 2021.

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ “Informe de Desarrollo Humano; Estado de Derecho. Fundamento de la Transformación 2022-2030. Hacia una Agenda Ciudadana”, pág. 33, PNUD, Honduras, julio, 2022.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ídem.

No obstante la complejidad del entorno internacional derivado de los efectos de la pandemia de COVID-19, así como de los atrasos en la cadena de suministro de bienes, las presiones inflacionarias y las medidas adoptadas por los bancos centrales para atenuarlas, además de las consecuencias derivadas de la guerra entre Rusia y Ucrania (incremento de los precios de alimentos, fertilizantes, petróleo y gas)¹⁹, un informe reciente del Banco Central de Honduras establece que al primer semestre de 2022, la actividad económica nacional siguió mostrando resiliencia, al registrar una variación acumulada de 5.1%, según la serie original del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), derivado, principalmente, de resultados favorables por parte de las actividades de intermediación financiera, industria manufacturera, comercio, transporte y almacenamiento, así como hoteles y restaurantes²⁰.

Según datos del Banco Mundial, el PIB real de Honduras creció a una tasa anual promedio de 3.1% en la última década (hasta 2019), sin embargo, como resultado de los fenómenos antes relacionados (pandemia de COVID-19 y huracanes Eta e Iota, que afectaron el territorio nacional), en 2020 se produjo un pronunciado descenso del 9%, afectando los ingresos y el empleo. Como consecuencia de ello, se estima que unas 400,000 personas perdieron su trabajo en ese período²¹. A partir de 2021, sin embargo, la economía registró un crecimiento de 12.5% anual, y generó expectativas de seguir creciendo en 2022 (3.5%) y en 2023 (3.1%)²².

Medido en millones de Lempiras (moneda nacional), en 2021, el PIB se estimó en 684,204, con un PIB per cápita en moneda nacional de 72,397. En US\$, ambos indicadores en millones fueron de 28,451 y 3,010, respectivamente²³.

En ese contexto, sin embargo, la inflación interanual a junio de 2022 se calculó en 10.22%, comparativamente superior al de un año atrás (4.67%) y al rango de tolerancia establecido en el programa monetario del Banco Central 2022-2023. Se estima que el 41.4% de esa inflación interanual corresponde a inflación importada²⁴. Así, siempre de acuerdo con datos del Banco Central, la inflación acumulada a junio de 2022 fue de 6.57% superior a junio de 2021, cuando fue de 1.83%²⁵. A la vez, la inflación subyacente (inflación básica, excluyendo fluctuaciones consideradas transitorias en los precios) fue de 8.69% (4.92% a junio de 2021)²⁶. Inciden en esos niveles de inflación el incremento en precios de combustibles, materias primas, fletes marítimos y alimentos importados, entre otros.

El índice general de precios al consumidor se estimó, a diciembre de 2021, en 368.5²⁷. Según información del Banco Central, la variación porcentual interanual del IPC a agosto de 2022 se estima

¹⁹ Un panorama general en “Actualización de perspectivas de la economía mundial: Un panorama sombrío y más incierto”, FMI, julio de 2022.

²⁰ “Comportamiento de la Economía Hondureña”, segundo trimestre de 2022, pág. 2, Banco Central de Honduras, 2022.

²¹ “Honduras: panorama general”, págs. 1/7 y 2/7, Banco Mundial, octubre, 2022.

²² Ídem, pág. 2/7.

²³ “Honduras en Cifras, 2019-2021”, pág. 14, Banco Central de Honduras, 2022.

²⁴ “Comportamiento de la Economía Hondureña”, segundo trimestre de 2022, pág. 2, Banco Central de Honduras, 2022, págs. 2 y 11.

²⁵ Ídem, pág. 11.

²⁶ Ídem.

²⁷ “Honduras en Cifras 2019-2021”, pág. 62, Banco Central de Honduras, 2022.

en 10.40²⁸. En ese mes, el IPC ha registrado una disminución mensual de 0.03%, de acuerdo con esa misma fuente²⁹.

En los primeros siete meses de 2022, el comercio exterior de Honduras registró un déficit equivalente a US\$ 4,827.8 millones, superando en 19.8% (US\$798.6 millones) al de igual período de 2021. Las exportaciones durante el lapso indicado ascendieron a US\$ 3,927.8 millones (superiores en US\$ 801.5 millones a las de igual período en 2021), en tanto que las importaciones fueron de US\$ 8,755.6 millones (superiores a las del mismo lapso del año precedente, que fueron de US\$ 7,155.5 millones), mostrando un peso significativo las importaciones de combustibles y lubricantes, entre otras³⁰.

Los principales mercados de los productos hondureños, y también origen de muchas de sus importaciones, son los países de Norteamérica, especialmente Estados Unidos y los países centroamericanos, al ser Honduras parte del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (RD-CAFTA, por sus siglas en inglés). Otros flujos comerciales se dirigen a o se originan en países europeos y asiáticos.

El ingreso de divisas por remesas familiares provenientes de la emigración de nacionales fue de US\$ 4,200.7 millones durante el primer semestre de 2022, superando en US\$ 717.6 millones el ingreso por similar concepto, durante el mismo período de 2021 (US\$ 3,483.1 millones)³¹. Estos recursos contribuyen a compensar el déficit comercial previamente indicado.

Por otra parte, a junio de 2022, las reservas internacionales netas del Banco Central se contabilizaron en US\$ 8,352.5 millones, cubriendo 6.1 meses de importaciones de bienes y servicios³².

En el primer semestre de 2022, la moneda nacional se depreció frente al dólar estadounidense, fluctuando el tipo de cambio alrededor de Lempiras 24.60 por US\$ 1.00.

De acuerdo con datos del Banco Central, se puede concluir que, al primer semestre de 2022, la deuda externa del sector público fue de US\$ 9,048.0 millones, de los cuales el 68.3% (US\$ 6,175.6 millones) corresponde a deuda contraída con organismos multilaterales, y el 19.3% (US\$ 1,744.6 millones) a deuda con acreedores comerciales. El 12.4% (US\$ 1,127.8 millones) restante es de naturaleza bilateral³³.

3.1.6. Aspectos de política fiscal

El presupuesto general de ingresos y egresos de Honduras para el ejercicio 2022 fue aprobado originalmente con un monto de gasto de L308,233,603,073 millones (7.5% del PIB), estimándose ingresos de la Administración Central del orden de L179,522,156,857 millones, y de la

²⁸ “Pulso Económico, septiembre 2022”, pág. 2, Banco Central de Honduras.

²⁹ Ídem.

³⁰ “Pulso Económico, septiembre 2022”, pág. 3, Banco Central de Honduras.

³¹ “Comportamiento de la Economía Hondureña”, segundo trimestre de 2022, pág. 15, Banco Central de Honduras.

³² Ídem, pág. 19.

³³ Ídem, pág. 16.

Administración Descentralizada de L128,711,446,216 millones (tasa de cambio promedio: lempiras 120.60 x 1 US\$).

El financiamiento proviene principalmente de ingresos tributarios, en cuyo monto de recaudación sobresalen, entre otros, el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre ventas, además de ingresos no tributarios de distinta fuente (tasas, derechos, cánones y regalías, multas, entre otros), gestión patrimonial, donaciones y operaciones de crédito público.

En abril de 2022, ese presupuesto se modificó (Decreto Legislativo No. 30-2022), estimándose el gasto global en L360,505,902,545 millones, y suponiendo un incremento adicional de L52,272,299,472 millones, financiado con recursos de las mismas fuentes.

No obstante, el programa de inversión pública previsto en el presupuesto general de ingresos y egresos de 2022 disminuyó de L23,384.5 millones originalmente aprobados, a L10,196.2 millones incluidos en la modificación presupuestaria previamente indicada. Esto ha supuesto una diferencia a la baja de L13,188.3 millones (equivalente al 56%), motivada, en parte, por la rescisión y liquidación de contratos de fideicomiso suscritos previamente para la ejecución de distintos proyectos³⁴.

Según datos oficiales, al mes de julio de 2022, el presupuesto de inversión pública representaba el 1.3% del PIB proyectado, incluyendo 57 proyectos en los sectores de energía, desarrollo productivo, riego, salud, protección social, carreteras, educación, transporte y obras públicas, modernización del Estado, agua y saneamiento, recursos forestales, ambiente y seguridad ciudadana³⁵.

Para el presupuesto de 2023, el programa de inversión pública estimó un monto de L71,847.0 millones, lo que representa el 8.7% del PIB proyectado para este año (L827,618.4 millones)³⁶. Ese monto comprende la provisión de fondos para la ejecución de 125 proyectos en los sectores priorizados, por un total de L23,613.9 millones, y diferentes inversiones sociales con una estimación de gasto de L48,233.1 millones (créditos agrícolas, becas, matrícula y merienda escolar, subsidios a la energía y combustibles, bono tecnológico, transferencias a municipalidades y a organizaciones no gubernamentales)³⁷.

Del total de la inversión pública proyectada para 2023, se estima que el 66% será financiado con fondos nacionales, el 32.2% con crédito externo y el 1.8% con donaciones también externas³⁸.

Se observa que el monto de la inversión pública tiene relación directa con las contrataciones de bienes, obras o servicios, sin perjuicio de que el gasto corriente, relacionado con la administración general (provisión de bienes y servicios diversos a las dependencias públicas), también se emplee en diferentes adquisiciones (equipos y materiales de oficina, por ejemplo).

A fin de asegurar la sostenibilidad financiera, asociada a la estabilidad macroeconómica y al manejo responsable del endeudamiento público, en 2016 se dictó la Ley de Responsabilidad Fiscal. A partir de entonces, el presupuesto general de ingresos y egresos, las disposiciones y modificaciones

³⁴ “Programa de Inversión Pública”, págs. 7 y 8, Secretaría de Finanzas, Presupuesto General de la República 2023, septiembre, 2022.

³⁵ Ídem, págs. 9 y 10.

³⁶ Ídem, pag. 12.

³⁷ Ídem, págs. 12 y 13.

³⁸ Ídem, pág. 14.

presupuestarias, así como la ejecución del gasto, se deben ajustar a las siguientes reglas macrofiscales, preestablecidas en el artículo 3 de la citada Ley:

- i. Déficit admisible del sector público no financiero con un descenso progresivo hasta alcanzar el 1% a partir de 2019
- ii. Límite al incremento del gasto corriente de la Administración Central (limitado al promedio anual de los últimos diez años de crecimiento real del PIB, más la proyección de la inflación promedio para el siguiente año)
- iii. Límite admisible de la deuda flotante al cierre del año fiscal (no podrá ser superior al 0.5% del PIB en términos nominales).

Dicha Ley, sin embargo, establece la posibilidad de hacer excepciones en situaciones de emergencia nacional. En dicho supuesto, las reglas previamente indicadas (art. 4) se pueden suspender hasta por dos años, bajo el entendido de que deberán aprobarse nuevos límites numéricos de déficit fiscal y gasto corriente máximo, para aplicarse durante el período de excepción.

Teniendo en cuenta lo anterior, a raíz de la emergencia nacional declarada por los efectos de los huracanes Eta e Iota en 2020, el Congreso Nacional, mediante Decreto 27-2021 (mayo, 2021), autorizó la suspensión por dos años de las reglas fiscales mencionadas, de manera que, para 2022, el techo anual para el déficit del balance global del sector público no financiero se estableció en un rango que va de 2.3% a 2.9% del PIB, en tanto que, en 2023, no podrá ser mayor al 1% del PIB, volviendo, para ese tiempo, al rango originalmente previsto. Asimismo, como resultado de la citada suspensión, el incremento anual del gasto corriente nominal primario de la Administración Central para 2022 no debió ser mayor a un rango entre 2.3% y 2.9% del PIB, volviendo en 2023 al 1% del PIB, como originalmente se estableció ³⁹.

Dado que en 2021 finalizó el último acuerdo del Gobierno de Honduras con el FMI, a la fecha de finalización de este informe, se está en fase de negociación un nuevo acuerdo.

3.1.7 Aspectos de gobernabilidad

De acuerdo con información difundida por el Banco Mundial⁴⁰, Honduras ha presentado déficits significativos en los indicadores mundiales de gobernabilidad, incluyendo estado de derecho, eficacia de gobierno y control de la corrupción. También se identificaron indicadores por debajo del promedio en estabilidad política, participación y rendición de cuentas, así como calidad regulatoria. Por otro lado, es de los países que peor se posicionan en los rankings que miden el índice de competitividad global, del Foro Económico Global, y el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional ⁴¹. En cuanto a la evaluación global del Estado de Derecho de 2022 (*World Justice Project; Rule of Law Index, 2022*) Honduras ocupa el puesto 121 en una lista de 140 países.

³⁹ “Marco macrofiscal de mediano plazo (MMFMP) 2023-2026”, pág. 117. Presidencia de la República, Secretaría de Finanzas (La Gaceta, diario oficial, junio 1, 2012).

⁴⁰ Hernández Ore, Marco Antonio; Liliانا D. Souza y J. Humberto López. 2016. “Honduras: Desatando el potencial económico para mayores oportunidades. Diagnóstico sistemático de país-Resumen”, pág. 2. Banco Mundial, Washington, D.C.

⁴¹ Ídem.

3.2. Marco Normativo de las Adquisiciones Públicas; su relación con la Gestión Presupuestaria y Mecanismos de Control

3.2.1. Marco normativo de las adquisiciones públicas

En el período anterior a 1985, el marco normativo de las adquisiciones públicas en Honduras era disperso. La contratación de suministros en la Administración Centralizada (bienes muebles y servicios materiales) se regulaba por la Ley de la Proveeduría General de la República. Las operaciones de adquisiciones se concentraban en este órgano, dependiente de la entonces Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En las instituciones descentralizadas o autónomas, así como en las municipalidades, se aplicaban diversos reglamentos para similares actividades.

Por otra parte, la contratación de obras públicas y de servicios de consultoría se regulaba por las normas de ejecución presupuestaria, incorporadas anualmente en los presupuestos nacionales y por distintos reglamentos, sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de las normas o políticas de contratación de los organismos multilaterales de crédito.

Esa situación cambió en 1985, al aprobarse la primera Ley de Contratación del Estado, que regulaba las adquisiciones de suministros (bienes o servicios materiales), obras o servicios de consultoría en el conjunto del sector público, incluyendo a la Administración Centralizada y Descentralizada, además de otras entidades estatales.

Dicha Ley, sin embargo, reprodujo esquemas rígidos de las normas presupuestarias anteriores, incluyendo, entre otras, la encomienda de la suscripción y aprobación de los contratos (obras y consultoría) a órganos diferentes a los responsables de los procedimientos de contratación, dando lugar a atrasos frecuentes en la formalización de los contratos e inicio de su ejecución.

La Ley de Contratación del Estado vigente (2001) simplificó esas reglas, definiendo la competencia y la responsabilidad de los órganos de contratación en la planificación de las adquisiciones, los procedimientos de selección de contratistas, la adjudicación y formalización de los contratos y su ejecución. También estableció las bases de los procedimientos de selección: licitación pública, licitación privada, concurso y contratación directa (este último en supuestos excepcionales), cuyo desarrollo se concretó por vía reglamentaria.

Esa Ley, sus normas reglamentarias y la desconcentración de los procedimientos presupuestarios de ejecución del gasto previstos en la Ley Orgánica del Presupuesto de 2004, buscaban como resultado mayores niveles de eficiencia y de eficacia en la contratación pública.

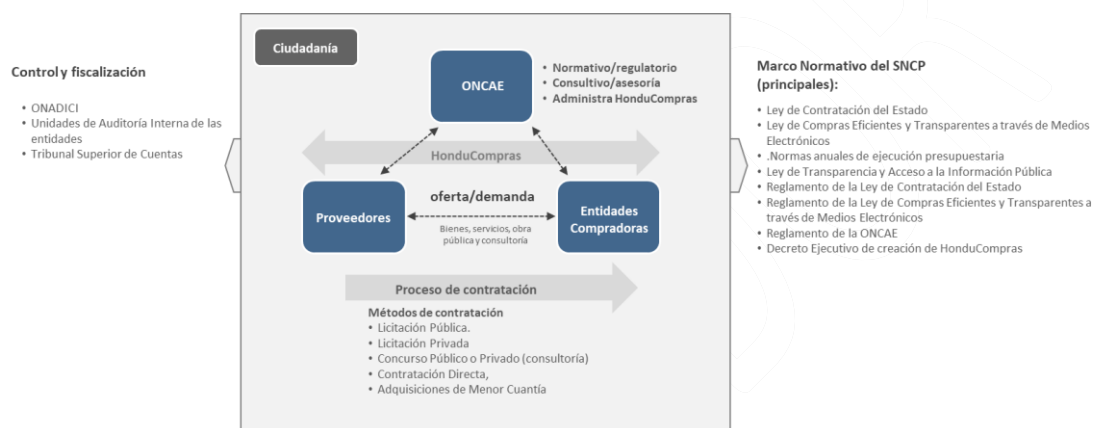
Por otra parte, a fin de aportar transparencia y publicidad a las operaciones de contratación pública, sirviendo, asimismo, como portal electrónico de información de los procedimientos de selección de contratistas y sus diferentes etapas, en 2005 se creó el Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado (HonduCompras), administrado por la ONCAE.

En 2014 también se publicó en el Diario Oficial, la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (Decreto Legislativo No. 36-2013), regulando las compras de bienes y servicios por catálogo electrónico e incluyendo modalidades de convenios marco y compras conjuntas, así como la previsión de subastas inversas. El catálogo electrónico es administrado por la

ONCAE y debe estar disponible en HonduCompras.

La Ley de Contratación del Estado regula la contratación de obras públicas, suministro de bienes o servicios y de consultoría, que celebren los órganos de la Administración Pública Centralizada (Poder Ejecutivo) y Descentralizada (instituciones autónomas, municipalidades) y demás organismos del sector público. La LCE se complementa con la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos, Disposiciones Generales del Presupuesto anual, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras leyes nacionales, sus respectivos reglamentos y una serie de decretos relacionados.

El Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de Honduras está organizado de acuerdo con el siguiente esquema.



El Sistema Nacional de Contratación Pública de Honduras es conformado por un andamiaje de elementos normativos, institucionales, tecnológicos y de estructuras organizacionales. Este se complementa con un sistema de control y fiscalización, a través de control interno y externo, que ejecuta una fiscalización mediante auditorías internas y externas.

Las entidades compradoras ejecutan las contrataciones a través de unidades técnicas especializadas en la materia. Para esto, es posible utilizar HonduCompras, el cual es el portal electrónico de uso obligatorio para todos los órganos comprendidos en el ámbito de aplicación de la LCE.

La ONCAE, además de administrar HonduCompras, es el organismo determinado por la LCE para ejercer la función normativa y regulatoria, dictar normas e instructivos para desarrollar o mejorar el SNCP, proporcionar asesoría y asistencia técnica a los participantes del sistema, impulsar la capacitación y la profesionalización de la función de contrataciones, así como proponer mejoras al SNCP.

El sistema es igualmente integrado por los proveedores y por la ciudadanía, representada regularmente por organizaciones formales de la sociedad civil. Los primeros pueden ser personas naturales o jurídicas hondureñas o extranjeras que, teniendo plena capacidad de ejercicio, acrediten solvencia económica y financiera, así como idoneidad técnica y profesional. En los que se refiere a los segundos, si bien el marco normativo del SNCP no indica expresamente que la ciudadanía puede participar, en la etapa de apertura de ofertas es un acto público, por lo que algunas organizaciones con ASJ regularmente participan en los procesos de mayor complejidad y cuantía.

De acuerdo con la LCE las compras públicas tienen como principios la eficiencia, de modo que a través de la contratación se satisfagan las necesidades en el tiempo oportuno, logrando las mejores condiciones en costo y calidad. Además, tiene como principio de publicidad y transparencia, tal que se garantice el acceso a la información relacionada con actividades de contratación a todos oferentes. Asimismo, la igualdad y la libre competencia es otro de los principios, para asegurar que todo potencial oferente que cumpla con los requisitos legales y reglamentarios estará en posibilidad de participar en los procedimientos de contratación administrativa en condiciones de igualdad y sin sujeción a ninguna restricción.

En todo caso, la dinámica de las contrataciones públicas y su necesario entorno de transparencia pueden requerir el fortalecimiento del marco normativo, fortaleciendo, por ejemplo, los mecanismos de control y de prevención de conductas prohibidas por las leyes.

3.2.2. Relación con la gestión presupuestaria y mecanismos de control

De acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto (2004), el sistema de administración financiera del sector público comprende los subsistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad (administración financiera integrada), y debe funcionar en forma articulada con los subsistemas de inversión pública y de contratación administrativa (art. 4).

Anualmente, se incorporan al proyecto de presupuesto las previsiones de gasto para la ejecución de los proyectos que forman parte del programa de inversión pública, lo cual supone, en su momento, la contratación de proveedores de bienes, obras o servicios. Además, con el gasto corriente o de administración también se contratan proveedores de bienes y servicios usualmente requeridos para el funcionamiento normal de la administración pública (materiales y equipos de oficina, así como servicios de limpieza de inmuebles o instalaciones, por ejemplo).

En esos casos, la planificación de las adquisiciones, la selección de los contratistas o proveedores y la ejecución de los contratos, incluyendo la ordenación de gastos y pagos, es responsabilidad de las unidades ejecutoras, tanto en la administración centralizada como descentralizada.

De manera complementaria, para fines de verificación de las operaciones presupuestarias y el aseguramiento de su legalidad, la Ley Orgánica de Presupuesto dispone que el control interno (que podrá ser previo, concurrente o posterior) debe comprender instrumentos incorporados en la organización, reglamentos y procedimientos de cada entidad del sector público, además de la operación de la auditoría interna, debiendo ser complementado con el control interno de la contratación administrativa y de otros subsistemas vinculados a la gestión presupuestaria (art. 115)

La Ley del Tribunal Superior de Cuentas regula el control externo y su relación con el control interno, comprendiendo la verificación concurrente o posterior de las operaciones del sector público, entre ellas las de contratación administrativa (control económico-financiero, de gestión, de resultados y de probidad y ética pública).

3.2.5. Estadísticas del Sistema de Contrataciones Públicas

Honduras carece de fuentes de información integrales y confiables, que contengan las estadísticas del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas. Tal como se muestra a lo largo del informe, las

fuentes no están actualizadas y la poca información con que se cuenta está dispersa y no cumple con los estándares de gobierno abierto. Esto dificulta la evaluación, seguimiento y fiscalización del sistema de contrataciones. Aun así, se cuenta con alguna información generada por la ONCAE y otros organismos como el BID.

De acuerdo con la Evaluación de la Calidad del Gasto de Contratación en Honduras realizada por el BID para el gasto del año 2020⁴², el Sistema Nacional de Contrataciones Públicas reportó contrataciones por un total de 56,997 millones de Lempiras para el año 2019 y de 93,191 millones para 2020. De este total de 2019, únicamente el 31% se registró en HonduCompras, el 84% estuvo dentro de la cobertura de la ley general y el 16% financiado por fondos externos.

Por su parte, el Boletín Estadístico de Contrataciones Públicas en Honduras 2021 (disponible en <https://www.oncae.gob.hn/servicios/pacc/estadistica>), en ese año, 125 entidades que ejecutan fondos públicos publicaron en HonduCompras 57,408 contratos de bienes, obras, servicios y consultorías por un monto de 19,467,162,927 Lempiras (57,480 contratos). Del total en monto, únicamente el 39% se llevó a cabo a través de las modalidades de competencia abierta y el 3% en contratos.

Para el año 2019, el total de compras públicas representan el 22.3% de gasto total y el 9.5% del PIB, mientras que para el 2020, representan el 23.5% y el 16.8%, respectivamente.

3.2.1. Objetivos de política nacionales y metas de desarrollo sustentable

Las compras públicas representan un porcentaje considerable del gasto público y a la vez un factor clave para ejecutar las políticas públicas para alcanzar objetivos superiores de gobierno. En ese contexto, las compras públicas son una gran oportunidad para la consecución de objetivos de desarrollo sustentable en particular y en el desarrollo social y económico en general.

Así entonces, las compras públicas es una de las herramientas para que los Estados procuren desarrollo social y económico, con una perspectiva de largo plazo, respetando el medio ambiente y tomando en cuentas las necesidades y los derechos sociales y culturales de la ciudadanía.

De acuerdo con la definición adoptada por el Grupo de Trabajo Internacional de Compras Públicas Sustentables en base a las políticas de SPP del Reino Unido, 2006, las compras públicas son “El proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos obteniendo el mejor valor por el dinero gastado en términos de generación de beneficios no sólo para la organización sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimizan los daños al ambiente”⁴³

En Honduras no existe una política nacional de compras públicas, ni mucho menos de compras sustentables, puesto que es una atribución que no está especificada en el Marco Normativo. La ONCAE solamente tiene la responsabilidad regulatoria, pero carece de atribuciones de planeación, evaluación y de definición de la política pública de contrataciones pública.

⁴² Datos tomados de los resultados del Toolkit de Calidad de Gasto – Módulo de Contratación aplicado por el BID en el año 2022.

⁴³ El Mejor Valor por el Dinero Gastado: El Impulso de las Compras Sustentables en América Latina y el Caribe. Programa ICT4GP: Las compras públicas sustentables en América Latina. Universidad Nacional San Martín.

Únicamente existen algunos esfuerzos, entre ellos los relacionados con el SNCP. Estos se refieren a la preparación y aprobación de estudios de impacto ambiental como obligación previa de la administración en la contratación de obras públicas establecido en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

En general, no existe una política integral, estrategia ni mandato para que se establezcan objetivos de política pública, ni de sustentabilidad en el SNCP.

3.3. Evaluaciones del Sistema de Compras Públicas

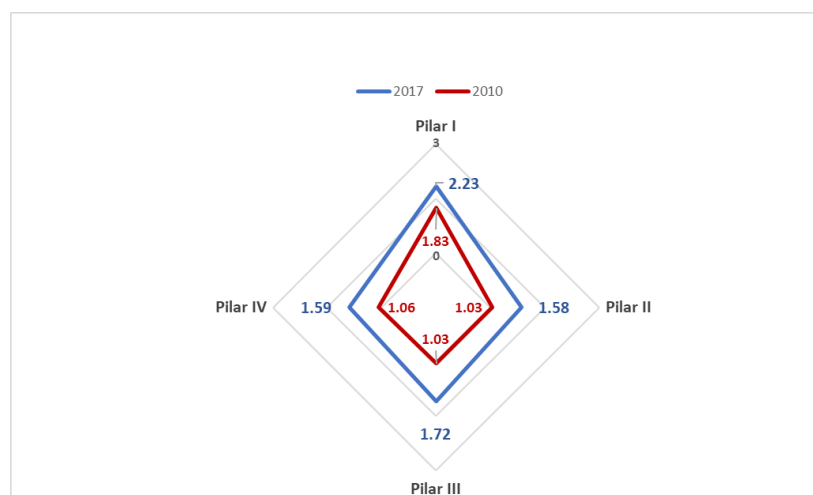
2010 y 2017. Evaluaciones al Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras, utilizando la metodología MAPS. BID. El sistema de contrataciones públicas de Honduras fue evaluado en dos ocasiones. La primera en el año 2010 y la segunda en 2017. En ambos procesos participaron actores de todas las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas.

Los ejercicios se realizaron utilizando la versión anterior de la Metodología MAPS. Dicha metodología se basaba en cuatro pilares: (i) Marco legal existente; (ii) Arquitectura institucional del sistema; (iii) Competitividad del mercado nacional; (iv) Integridad del sistema de adquisiciones. Sin embargo, la metodología aplicada proponía un sistema de puntaje que va de 0, como calificación mínima, hasta 3 como calificación máxima, para los subindicadores de cada indicador que conformaba cada uno de los pilares. De esta manera se, buscaba definir el grado de cumplimiento del sistema con el estándar indicado en cada caso.

Como producto de la primera evaluación se produjo una nueva legislación, misma que derivó en nuevos procedimientos para fortalecer el sistema de compras y los mecanismos de control y transparencia, tales como convenio marco, compras conjuntas, certificación de proveedores y capacitación a proveedores. Asimismo, se generaron circulares, manuales, guías y documentos tipo para homologar la gestión operativa de las adquisiciones, bajo patrones comunes de gestión y resultados.

En la siguiente gráfica se muestran los resultados de ambas evaluaciones por clasificación promedio de cada pilar.

Ilustración 1. Resultados MAPS Honduras 2017 y 2010



Si bien es cierto que entre ambas evaluaciones se presenta una mejoría en el nivel de cumplimiento, según la metodología MAPS, de acuerdo con los resultados presentados en la última evaluación, el sistema de contrataciones públicas de Honduras presenta muchos retos para mejorar su funcionamiento, entre los que se encuentran: i) Modernización del marco regulatorio en materia de contrataciones públicas, mediante la consolidación de las diversas normas, promulgación de políticas y manuales y metodologías que guíen y den confianza a todos los actores, ii) Fortalecimiento del órgano rector del SNCP para que tenga capacidades suficientes de regulación, planeación, evaluación y de asesoría para todas las instituciones públicas, iii) Consolidación del Sistema HonduCompras para que se convierta en la solución tecnológica única que cubra transaccionalmente todo el ciclo de compras, iv) Profesionalización de la función de contratación pública para que le dé estabilidad, certidumbre y eficiencia al SNCP, v) Perfeccionamiento de los contratos marco, de tal manera que se incremente el uso de esta herramienta y esté disponible para todas las entidades públicas y para más bienes y servicios que regularmente contrata el Estado Hondureño, vi) Fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación del SNCP, mediante la incorporación de indicadores que generen información confiable y oportuna para la mejora del mismo vi) Fortalecimiento del sistema de control interno para que contribuya a la eficiencia del SNCP, a partir de un sistema de gestión de riesgos que pudiera impedir el logro de los objetivos del sistema, entre ellos, los relacionados con corrupción.

Los resultados arrojados en esa evaluación indicaron que el mayor grado de cumplimiento era el referente a los indicadores del Pilar I, Desarrollo del Marco Legal, con un puntaje de 2.23, seguido del Pilar II, Estructura Institucional y Gestión, con 1.72. La evaluación concluyó lo siguiente:

“El sistema nacional de contratación pública de Honduras se ha fortalecido significativamente desde el año 2010, cuando se llevó a cabo la evaluación del sistema bajo la misma metodología OECD/DAC utilizada para el presente ejercicio de auto diagnóstico 2017”.

“Es propicio mencionar que independientemente de la calificación numérica de los subindicadores, que en algún caso pueden presentar calificaciones superiores, los grupos de trabajo han identificado en estas, oportunidades de mejora ajustadas a fin de optimizar el funcionamiento del sistema de compras”.

El documento de la evaluación 2017 indica que lo ahí plasmado buscaba ser un instrumento técnico, orientado a mostrar la situación del sistema de contrataciones públicas de Honduras y, por lo tanto, establecer estrategias y planes de acción que apunten al desarrollo del SNCP. En los últimos años se han realizado otros estudios y consultorías relacionados con el sistema de contrataciones públicas de Honduras:

2017. Elaboración de un Informe de Gasto Público y de Rendición de Cuentas en Medición Desempeño PEFA. BID. El objetivo de la evaluación fue identificar las distintas fortalezas y debilidades en el desempeño de los proyectos y Sistemas de la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) del Gobierno de Honduras y que inciden en sus resultados fiscales y presupuestales. El ejercicio de evaluación se llevó a cabo mediante la utilización de la metodología PEFA (Gasto Público y Rendición de Cuentas, por sus siglas en inglés).

La evaluación tuvo como alcance la Administración Central, incluidas las instituciones del poder ejecutivo, organismos descentralizados, institutos centralizados y los institutos de previsión social, para el periodo 2013-2015. Asimismo, se incluyó a las agencias gubernamentales autónomas (o descentralizadas), a los fondos de fideicomiso, municipios y las empresas públicas, pero sólo en lo referente a las transferencias y el seguimiento fiscal que les realiza el gobierno central.

En términos generales, el informe concluye que “existe un balance positivo en el desempeño de GFP en el período evaluado, en gran medida atribuido a las reformas emprendidas en años recientes y al mayor acento puesto por las autoridades centrales en la coordinación de las reformas las cuales cubrieron varias de las debilidades identificadas en la evaluación PEFA del 2012. La misión evaluadora subraya la prioridad alcanzada por la contabilidad gubernamental en las reformas de la GFP, como el ente integrador de los procesos y los flujos financieros, y el elemento vinculante entre la contabilidad de tesorería y financiera para lograr un adecuado seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario. Se concluye, asimismo, que las reformas de la planificación estratégica y del presupuesto de mediano plazo muestran avances visibles. Un aspecto pendiente en los planes de implementación de las reformas es una mayor reingeniería de procesos y la adopción de sistemas integrados de información financiera como parte del desarrollo de capacidades organizacionales y de soluciones a los problemas de integridad en la contabilidad gubernamental y al ejercicio de las normas internacionales de contabilidad en varios de los aplicativos conexos”.

En lo que respecta al indicador ID-24 Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones, relacionado con el Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras, el informe concluye lo siguiente:

Tabla 5. Evaluación PEFA Honduras 2017

Criterio	Conclusión
(i) Seguimiento de adquisiciones	Aunque la base de datos con los registros de las adquisiciones está completa y es integral en cuanto a sus detalles, no pone en evidencia que el monto registrado refleje al menos el 50% del monto de las adquisiciones del Gobierno Central.
(ii) Modalidades de las adquisiciones	Aunque las adquisiciones registradas son en su gran mayoría competitivas, debido a que el monto de los fondos presupuestarios que se transfieren para su ejecución por el sector privado es mucho mayor al monto registrado de las adquisiciones públicas, no se puede evidenciar que al menos un 60% de las adquisiciones del Gobierno Central fueran ejecutadas aplicando procedimientos competitivos.

Criterio	Conclusión
iii) Acceso del público a la información sobre adquisiciones	El Portal de HONDUCOMPRAS proporciona información actualizada y completa de al menos 5 de los 6 elementos requeridos por la metodología, sin embargo, no es posible evidenciar que su contenido refleja al menos el 50% de las adquisiciones realizadas por el Gobierno Central.
(iv) Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones	La primera condición no se cumple, dado que los procesos de reclamo se resuelven, en primera instancia, en la institución que ejecuta el proceso.

2015. Informe situacional y línea de base de la Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Alianza para una Sociedad más Justa (ASJ). En el año 2015, como parte del Convenio de Colaboración y de Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate de la Corrupción y Fortalecimiento de Sistemas de Integridad, suscrito con el Gobierno de la República de Honduras y Transparencia Internacional, ASJ elaboró dicho informe, en el que analiza el funcionamiento y desempeño de la ONCAE. En él se concluye que “marcos normativos (nacionales e internacionales), junto con el limitado interés de los gobiernos en desarrollar capacidades y asegurar la sostenibilidad a las iniciativas impulsadas por la cooperación internacional, limitan el desarrollo y funcionamiento de la ONCAE; en consecuencia, no ha logrado un impacto sustancial en la mejora de la eficiencia y reducción de riesgos de corrupción en la contratación pública hondureña”. Por otro lado, establece una serie de recomendaciones orientadas a la gestión interna y a la gestión del sistema de contratación.

2023. Revisión de escritorio del Sistema de Contratación Pública de la República de Honduras. BM. El informe recoge la revisión de escritorio del sistema de compra y contratación pública de Honduras en el marco de las labores acordadas entre el Banco Mundial, la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones y la Secretaría de Transparencia, siguiendo la metodología para la evaluación de los sistemas de contratación pública MAPS.

El documento está organizado en tres secciones: (i) Marco Normativo; (ii) Arreglo Institucional; y (iii) capacidades y profesionalización de la compra y la contratación pública.

En lo que respecta a la sección (i) Marco Normativo, la revisión indica que éste cuenta con excepciones creadas, lo cual va en contra del principio de una ley universal aplicable a las contrataciones públicas con cargo a recursos públicos. Asimismo, indica que las fuentes de información publicada por la ONCAE en los medios electrónicos tienen problemas de suficiencia, calidad y actualización, además de que la contratación electrónica o en línea (*e-procurement*), no se cuenta con una evaluación de los módulos de HonduCompras; plataforma que Honduras tiene a su disposición, ni hay una iniciativa para intentar hacer un proceso incremental de adopción de la contratación electrónica a partir de lo que ya tiene el país.

Referente a impugnaciones, se expresa que la normativa no es clara sobre quién decide la impugnación, si lo hace un órgano independiente o lo hace la misma entidad contratante. Además, no se establecen explícitamente las consecuencias de la impugnación.

En cuanto a la sección (ii) Arreglo Institucional, en el documento se expresa que no se identificó un reglamento interno que establezca la organización y funciones de ONCAE. Además, jerárquicamente, la Dirección de la ONCAE está por encima del Comité Consultivo, cuyas funciones no son estratégicas sino operativas. Esto supone el desaprovechar un órgano colegiado que podría proporcionar a la ONACE alineación política, estratégica y del mercado, lo que puede nutrir a para la elaboración de planes de acción y su implementación relacionados con el sistema de

contrataciones públicas.

En lo que respecta a la sección (iii) Capacidades y Profesionalización, la ONCAE no tiene clara su responsabilidad de profesionalización de la función de contratación pública. El plan de capacitación para el año 2023 no tiene un enfoque de profesionalización y tampoco un sistema de evaluación de las formaciones. Ante esto, debería iniciar actividades que permitan empezar a trabajar en la profesionalización, tales como caracterizar las oficinas de contratación en el nivel nacional central, el nivel nacional descentralizado y el nivel subnacional; diseñar programas de formación en línea con el apoyo de sistemas de manejo del aprendizaje que permita hacer seguimiento de los cursos tomados, de los resultados de los cursos en términos de calidad y oportunidad y que ofrezcan a los servidores públicos la oportunidad de visitar los materiales y de crear redes de apoyo entre miembros de las unidades de contratación; utilizar la información del sistema para identificar las áreas en las que se requiere formación y capacitación; así como discutir con Hacienda la necesidad de profesionalizar la contratación pública a la luz de la eficiencia en el gasto público.

4. Evaluación

La evaluación al sistema de contrataciones de Honduras se basa en la revisión cualitativa del marco regulatorio y de políticas existentes, incluyendo los arreglos institucionales y operativos, buscando determinar en qué nivel se ha alcanzado el estándar descrito por la metodología MAPS.

La evaluación se sustentó en los 14 indicadores base y en sus 55 subindicadores, así como en cada uno de sus criterios. De acuerdo con la metodología, algunos de estos indicadores cuantitativos pueden ser susceptibles de evaluación mediante evidencia dura, a través de indicadores cuantitativos. Para ello se utilizaron los 49 indicadores cuantitativos, esto es, 17 obligatorios y 32 recomendados.

Para la estimación de estos indicadores se recurrió a: encuesta a proveedores, encuesta a compradores, consultas a los sistemas de información contractual, muestra de procesos y solicitudes directas a Instituciones, especialmente aquella relacionado con el indicador 14. (véase Anexo I), así como sesiones de grupos focales con representantes de empresas proveedores, titulares de unidades de contrataciones, auditores internos de entidades, auditores del Tribunal Superior de Cuentas y Organizaciones de la Sociedad Civil.

Es importante resaltar la complejidad para la obtención de gran parte de los indicadores cuantitativos, obligatorios y recomendados por la metodología MAPS. Honduras no cuenta con un sistema de información integral de su sistema de contrataciones públicas, por lo que la información está dispersa, desactualizada y no cumple con estándares de gobierno abierto. HonduCompras no logra funcionar como una herramienta documental y transaccional, razón por la cual sus bases de datos son limitadas a información general y desactualizada del sistema de compras.

Lo anterior es importante, puesto que los indicadores cuantitativos complementan la evaluación y ayudan a reducir la subjetividad. A su vez, los indicadores base son sido determinantes para mostrar una radiografía del diseño institucional del sistema, con sus fortalezas y fallas estructurales, las cuales regularmente se definen en el marco legal.

4.1. Pilar I - Marco jurídico, regulatorio y de política

El Pilar I evalúa el marco jurídico, regulatorio y de política actual para la contratación pública. Identifica las reglas y procedimientos formales que rigen en la contratación pública, y evalúa la manera cómo se compara con las normas internacionales. La implementación y operación práctica de prácticas de este marco es el tema de los Pilares 2 y 3. Los indicadores dentro del Pilar I abarcan los desarrollos recientes e innovaciones que hayan sido utilizados con frecuencia, con el fin de hacer que la contratación pública sea más eficiente. Asimismo, el Pilar I considera las obligaciones internacionales y objetivos de la política nacional con el fin de asegurar que la contratación pública esté a la altura del su importante rol estratégico, y aporte a la sostenibilidad.

Indicador 1. El marco jurídico de la contratación pública logra los principios acordados y cumple con obligaciones aplicables

Este indicador abarca los diferentes instrumentos jurídicos y regulatorios establecidos a varios niveles, desde el más alto (legislación nacional, actos legislativos, decretos, normas etc.) hasta el nivel de detalle de reglamentos y procedimientos, y documentos de licitación formalmente utilizados.

Síntesis del indicador

El Marco Normativo del sistema de contrataciones públicas de Honduras está jerarquizado y adecuadamente registrado, con su procedencia claramente establecida. El SNCP está regulado primordialmente por el Artículo 360 Constitución de Honduras, del cual emana la LCE, que regula la contratación de obras públicas, suministro de bienes o servicios y de consultoría, que celebren los órganos de la Administración Pública Centralizada (Poder Ejecutivo) y Descentralizada (instituciones autónomas, municipalidades) y demás organismos del sector público. La LCE se complementa con la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos, Disposiciones Generales del Presupuesto anual, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras leyes nacionales, sus respectivos reglamentos y una serie de decretos relacionados. Todas las leyes poseen una jerarquía adecuada, subordinadas a la Constitución y a los tratados o convenios internacionales suscritos por Honduras, siendo aprobadas por el Congreso Nacional. Los reglamentos, en cambio, están subordinados a las leyes que desarrollan, y son aprobados por el Poder Ejecutivo.

Todo el marco normativo es de fácil acceso, por lo que se puede encontrar en diferentes instituciones a través de sus portales electrónicos, principalmente en el portal de HonduCompras y en los de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Cuentas.

La LCE establece una serie de métodos de contratación competitivos y menos competitivos, desde licitación pública y privada para contratación de obras y suministro de bienes o servicios, así como concurso público o privado para contratación de servicios de consultoría, hasta adquisiciones de menor cuantía que requieren de cotizaciones y contratación directa. Las regulaciones incluyen criterios de evaluación y adjudicación que consideran el mejor valor por el dinero, además del relativo al precio, tales como beneficios ambientales, disponibilidad de repuestos y servicios, menor costo de operación, asistencia técnica, entre otros.

Las invitaciones o convocatorias a presentar ofertas son amplias y se hacen en el Diario Oficial La

Gaceta, y por lo menos en un diario de circulación nacional, así como en el portal de la solución tecnológica HonduCompras, de acuerdo con el método de contratación. La LCE mandata que deben hacerse con suficiente tiempo para no restringir la participación de oferentes potenciales, y deben contener suficiente información en cuanto a descripción básica de las obras, bienes o servicios requeridos, disponibilidad del pliego de condiciones y forma de adquirirlo, lugar, fecha y hora para apertura de propuestas, fecha límite para su recepción, autoridad responsable, objeto y alcance del proyecto, tiempos, requisitos técnicos, fuente de financiamiento, entre otros, que permita a los oferentes evaluar su participación.

En la Ley y su Reglamento se detallan los requisitos de elegibilidad y las causas de exclusión, las cuales, en sí mismas, no representan una ventaja para empresas nacionales ni para un tipo de proveedor en particular. Pueden contratar con la Administración Pública las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que, teniendo plena capacidad de ejercicio, acrediten solvencia económica, legal, financiera e idoneidad técnica y profesional. Aun así, el marco normativo establece claramente los requisitos de elegibilidad, los procedimientos para acreditar sus capacidades y los casos en que una empresa puede ser excluida por encontrarse en alguna de las circunstancias inhabilitantes establecidas en la norma. Estas últimas, no obstante, deben actualizarse incorporando, por ejemplo, el lavado de activos o el tráfico ilícito de armas.

Se observa, en todo caso, que la ley hondureña excluye la participación de contratistas extranjeros si se trata de contratos financiados total y absolutamente con fondos nacionales, limitándose la participación a contratistas hondureños (art. 147.5, LCE). En la práctica, sin embargo, en las adquisiciones de bienes, se admite la participación de distribuidores, representantes o agentes nacionales de proveedores extranjeros, sin considerar esa limitación (art. 27 RLCE). La ley hondureña dispone, asimismo, que las empresas extranjeras que ejecuten obras en el país deben dar participación a empresas nacionales, si así estuviera previsto en el pliego de condiciones de la licitación. Lo mismo ocurre con el empleo de personal nacional en contratos de consultoría ejecutados en el país por contratistas extranjeros, según disponen los términos de referencia del concurso (arts. 149 y 151 LCE).

Las anteriores son barreras o condicionantes a la participación de extranjeros, sin perjuicio, en todo caso, de las regulaciones especiales en sentido contrario que establezcan convenios de financiamiento externo o convenios o tratados internacionales suscritos por Honduras, cuya aplicación tendría preferencia.

No existe en la LCE, por otra parte, una regulación específica para la participación de las empresas públicas en la contratación administrativa. Las Disposiciones Generales del Presupuesto General de la República de 2023 solamente disponen que los organismos estatales deben solicitar cotizaciones de bienes o servicios a ciertas empresas públicas, y deben adjudicárseles si los precios que ofrecen son iguales o más bajos a los de otros proveedores. Esto puede representar una desventaja de los proveedores ante las empresas públicas, promoviendo una competencia no justa.

En la LCE se dispone la información que deben incluir los pliegos de condiciones, de tal manera que sea apropiada y suficiente para facilitar al oferente el cumplimiento de lo requerido, y que esto no sea una barrera para la exclusión de participantes. La misma ley establece el reconocimiento de estándares equivalentes cuando no existe una especificación neutral, al establecer que, por razones técnicas o científicas propias del objeto licitado, se justifica, como excepción, la inclusión de estándares no neutrales para señalar únicamente sus características generales o para aclarar una

especificación concreta, debiendo agregarse a continuación la frase, su equivalente u otra similar. No obstante, se tiene el riesgo de que las Instituciones incluyan, de manera arbitraria, especificaciones o requisitos no neutrales, por lo que la ONCAE debe emitir modelos o documentos guía para evitarlo.

El RLCE reconoce el derecho de los interesados a formular consultas con respecto al pliego de condiciones, dentro del plazo indicado en ese mismo documento. Asimismo, deben tener respuesta con antelación suficiente al vencimiento del plazo para presentar ofertas, previéndose la ampliación de este último si fuera necesario. Las solicitudes de aclaraciones y las respuestas se hacen por escrito, y deben tener respuesta por parte del órgano responsable mediante circulares que se entregarán a todos los interesados que hayan retirado o recibido el pliego de condiciones, sin especificar quién o quiénes son los solicitantes para mantener la confidencialidad. También está previsto que pueda emitirse un documento de adición o aclaraciones, invitándose a los interesados mediante avisos públicos para que lo retiren. Únicamente en caso de obras públicas o servicios complejos el pliego de condiciones también puede prever una reunión de información con los interesados para posibles aclaraciones, estando en curso el plazo para presentación de ofertas. El cumplimiento de esas regulaciones es importante para que no se limite la transparencia y el acceso justo a la información por parte de todos los participantes, si bien debería hacerse por vía electrónica para su simplificación. Sobre esto último, las aclaraciones al pliego de condiciones, incluyendo preguntas y respuestas, también deberán publicarse en el portal electrónico HonduCompras, según las normas de su creación. Sin embargo, no existe evidencia de que se haga en tiempo real. Por otro lado, nada obsta para que ese proceso de consultas y respuestas pueda hacerse por vía electrónica, mediante comunicaciones directas con el órgano responsable de la contratación, lo que debiera ser de especial interés de la ONCAE.

El marco normativo establece, por otra parte, que la adjudicación de los contratos se basará en criterios objetivos, de tal manera que se hará al licitador que, cumpliendo con las condiciones de participación, incluyendo su solvencia e idoneidad para ejecutar el contrato, presente la oferta que se considere más económica o ventajosa, y por ello mejor calificada, atendiendo a otros criterios de evaluación, además del precio, relacionados con condiciones de financiamiento, medio ambiente, servicio de mantenimiento, garantías, menor costo de operación u otros previstos en el pliego de condiciones, todo ello a través de un sistema de puntos o porcentajes. Sin embargo, no se cuenta con suficiente evidencia para conocer la frecuencia de uso de esta opción, observándose, en todo caso, que, en ausencia de esos requerimientos en el pliego de condiciones, se adjudicará a la oferta de precio más bajo, siempre que el proponente cumpla con los requisitos de participación.

El RLCE establece que la presentación de ofertas se hará en sobres cerrados, mismos que se abrirán en audiencia pública, en el lugar, día y hora indicados en el pliego de condiciones, dejando constancia en acta firmada por los representantes de la Administración y por los oferentes. Los órganos responsables de la contratación deberán mantener en custodia las ofertas presentadas, no debiendo darlas a conocer sino hasta la fecha y hora previstas. El acta de la sesión deberá mantenerse durante al menos tres (3) años.

La LCE permite que se puedan impugnar las decisiones de la entidad compradora con relación al procedimiento de contratación, o inclusive a la administración del contrato. No existe, sin embargo, un procedimiento especial de impugnación o apelación que sea ejecutado ante un ente administrativo independiente, con autonomía técnica y operativa, en específico para la vía administrativa. Si bien existe un tribunal contencioso administrativo con competencia para revisar

la legalidad de las resoluciones administrativas, este es de carácter judicial, a través de tribunales designados por la Corte Suprema de Justicia, prolongándose en el tiempo la tramitación de las impugnaciones, no obstante que la legislación establece procedimientos abreviados para la impugnación de las decisiones de adjudicación. Esto representa un elemento que puede generar desincentivos para participar en los procedimientos de contratación o en la impugnación de las decisiones, debido a la desconfianza en el sistema, según se manifestó en diversos grupos focales.

La LCE establece que la preparación, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos se desarrollará bajo la dirección de los órganos responsables de la contratación, responsabilidad que puede ser delegada en unidades técnicas especializadas, que pueden ser las gerencias administrativas de las Secretarías de Estado o unidades ejecutoras de proyectos. No están reglamentadas, sin embargo, sus atribuciones específicas.

Por otra parte, la legislación admite la posibilidad de modificaciones a los contratos cuando concurren circunstancias imprevistas al momento de su suscripción, o cuando surjan necesidades nuevas, sin que puedan referirse a objeto o materia diferente, estableciendo la forma de esas modificaciones, según el monto que importe. Las modificaciones pueden ser de un 10% hasta un 25% de su valor, para lo cual se debe fundamentar y procederá cuando concurren circunstancias imprevistas.

El fraccionamiento o fragmentación de los contratos está claramente prohibido, si bien no se conoce evidencia explícita de su cumplimiento en todos los casos.

El marco normativo prevé como regla general el uso de tecnologías informáticas en la gestión de los sistemas de contratación, de modo que se puedan automatizar y dar publicidad a los procedimientos. No obstante, HonduCompras cubre solamente una pequeña parte de todo el proceso de contrataciones y no es transaccional, de manera que no permite ejecutar por su medio el proceso de adjudicación de los contratos, desde la planeación, la recepción de ofertas, la adjudicación de contratos y la gestión de los mismos. Tampoco genera suficiente información para observar, dar seguimiento y evaluar totalmente el desempeño del sistema de contrataciones. Se tiene, por otra parte, acceso limitado a los datos, lo que supone poca transparencia en el proceso de contrataciones y no favorece su integridad. Asimismo, en ese contexto, el catálogo electrónico establecido en la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos representa una modalidad de contratación. No obstante, ha estado descontinuada en los últimos dos años por lo que está prácticamente fuera de funcionamiento.

Finalmente, la contratación de modalidades de participación público-privada se rige por la Ley de Promoción de la Asociación Público-Privada, APP. En este sentido, los contratos de gestión de servicios públicos o de concesión de obras o servicios públicos se regirán por esas disposiciones legales especiales.

- **Hallazgos**

Subindicador 1(a) - Esfera de aplicación y cobertura del marco legislativo y regulatorio

No presenta brechas

Como norma superior del sistema de contratación pública, la Constitución de Honduras (1982) dispone que los contratos que el Estado celebre para la ejecución de obras públicas y adquisición de suministros (también para la compraventa o arrendamiento de bienes) deberán ejecutarse previa licitación, concurso o subasta, de conformidad con la ley (art. 360), exceptuándose, en todo caso, los contratos que tengan por objeto atender necesidades ocasionadas por un estado de emergencia.

Basado en lo anterior, el SNCP de Honduras es de naturaleza centralizada, contando así con la Ley de Contratación del Estado (en adelante LCE), mediante el Decreto 74-2001, junio 1, 2001, que regula la contratación de obras públicas, suministro de bienes o servicios y de consultoría, que corresponden a los órganos de la Administración Pública Centralizada (Poder Ejecutivo) y Descentralizada (instituciones autónomas, municipalidades) y demás organismos del sector público (art. 1). Regula, en efecto, contratos similares que celebren los Poderes Legislativo y Judicial, al ejecutar actividades administrativas, o cualquier otro organismo estatal que se financie con fondos públicos, con las modalidades propias de su estructura y ejecución presupuestaria (art 1).

Del Artículo 360 de la Constitución y de la LCE se desprenden otras leyes, reglamentos y decretos relativos a la contratación pública:

- i. Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (Decreto 36 -2013, marzo 21, 2013), referente a las adquisiciones por catálogo electrónico y convenios marco, compras conjuntas y subasta inversa.
- ii. Normas anuales de ejecución presupuestaria (Disposiciones Generales del Presupuesto Anual), relativas, sobre todo, a los umbrales que determinan la aplicación de los procedimientos de contratación (licitación pública o privada, concurso público o privado, adquisiciones menores), así como a los mecanismos de pago de las obligaciones contractuales y otros mecanismos complementarios.
- iii. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto No. 170-2006, noviembre 27, 2006), incluyendo la obligación de publicar electrónicamente (o por otros medios, en su defecto) información relativa a los procedimientos de selección de contratistas y a los contratos celebrados (art. 22).
- iv. Reglamento de la Ley de Contratación del Estado (Acuerdo Ejecutivo 005-2002 y reformas posteriores; en adelante RLCE).
- v. Reglamento de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (Acuerdo 00641-2014, octubre 28, 2014).
- vi. Reglamento de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones (ONCAE; Acuerdo SCGG-00365-2015, octubre 5, 2015).
- vii. Decreto Ejecutivo 010-2005 (septiembre 29, 2005) que crea el Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado (HonduCompras).

Como aspecto importante, con rango superior a las leyes dictadas por el Poder Legislativo, la legislación de Honduras reconoce la aplicación de las normas de Derecho internacional (tratados y convenciones) suscritas por el Estado (art. 18, Constitución de la República), principio que también es aplicable a la contratación pública (art. 1, LCE), extendiéndose, incluso, a regulaciones previstas en convenios de financiamiento externo suscritos por el Estado (art. 1, LCE).

Así entonces, y de acuerdo con el RLCE (art. 14), las normas relativas a la contratación pública se aplicarán en el siguiente orden:

- i. Constitución de la República
- ii. Instrumentos internacionales relativos a la contratación administrativa
- iii. Ley de Contratación del Estado y demás normas legales relativas a la contratación administrativa
- iv. Ley General de la Administración Pública, normas legales relativas a la administración financiera (incluye la Ley Orgánica del Presupuesto y Disposiciones Generales del Presupuesto anual) y demás regulaciones legislativas relacionadas con la actividad administrativa
- v. Reglamento de la Ley de Contratación del Estado
- vi. Demás reglamentos especiales que se dicten en materias relacionadas con la contratación administrativa
- vii. Pliego de condiciones (licitación) o bases del concurso que rijan cada procedimiento de contratación

En específico, la LCE (art. 1) y el RLCE (art. 2) regulan la contratación de obras públicas, suministro de bienes y servicios (materiales) y de servicios de consultoría por los organismos del sector público, incluyendo cualquier ente estatal que se financie con fondos públicos.

La Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos regula las adquisiciones por medio de catálogo electrónico, incluidos procedimientos de selección de proveedores, convenios marco, compras conjuntas y subasta inversa.

En resumen, el marco normativo que regula el SNCP de Honduras es público, gratuito y de fácil acceso. El portal de la ONCAE cuenta con un enlace denominado Biblioteca Virtual, en el que se pueden encontrar las leyes, reglamentos, circulares y demás normas administrativas relacionadas: <http://www.oncae.gob.hn/biblioteca-virtual>. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia, en su portal electrónico www.poderjudicial.gob.hn, incluye secciones para la consulta de cualquier ley, reglamento y código que se haya emitido en el país, ordenado por años.

Subindicador 1(b) - Procedimientos usados para la contratación

No presenta brechas

La LCE (art. 38 y siguientes) incluye los siguientes métodos o procedimientos de contratación:

i) Licitación Pública y Licitación Privada, para adquisiciones de obras públicas o suministro de bienes o servicios (art. 85, 152-154 RLCE), ii) Concurso Público o Privado para contratación de servicios de consultoría (art. 61 LCE), iii) Contratación Directa, determinada por circunstancias de emergencia u otras circunstancias excepcionales (arts. 9 y 63 LCE), iv) Adquisiciones de Menor Cuantía, por medio de cotizaciones (art. 152 RLCE). El RLCE desarrolla las etapas de cada uno de esos métodos o procedimientos de contratación (arts. 78-171).

Su procedencia está determinada, como regla general, por umbrales o límites de gasto que se actualizan anualmente en las Disposiciones Generales del Presupuesto, que son normas para la ejecución de cada presupuesto anual (arts. 38 LCE; 84 Disposiciones Generales del Presupuesto 2023). Al RLCE le corresponde desarrollar las etapas de cada uno de esos procedimientos (arts. 78-171).

La licitación privada está autorizada, con carácter excepcional, cuando concurren situaciones extraordinarias previstas en la LCE (art. 60), incluyendo, por ejemplo, número limitado de

proveedores (no más de tres), o de urgencia calificada (situaciones imprevistas cuya atención no ha podido planificarse con antelación, requiriendo acción pronta y efectiva). Estas circunstancias deben constar acreditadas en uno u otro caso. Asimismo, la contratación directa está autorizada en situaciones de emergencia declaradas de manera oficial (desastres naturales, por ejemplo) o en otras circunstancias excepcionales previstas en la LCE, previa autorización del nivel jerárquico superior (art. 63), incluyendo, a título de ejemplo, adquisiciones de bienes con patentes exclusivas y sin sustitutos convenientes, así como operaciones del Gobierno consideradas secretas.

Por otra parte, la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (arts. 7 y sigs.) y su reglamento (arts. 7 y sigs.) establece las reglas para las adquisiciones por medio de catálogo electrónico, incluyendo procedimientos de selección de proveedores (licitación pública), convenios marco, compras conjuntas y subasta inversa.

De los métodos descritos, la licitación pública y el concurso público son los más competitivos, siendo pública la invitación a presentar ofertas (arts. 106-109 y 159, RLCE); mientras que la licitación privada y el concurso privado son métodos menos competitivos, debido a su carácter restringido, en tanto que implican invitaciones directas a los posibles oferentes (arts. 149, 159, RLCE). Asimismo, es menos competitivo el procedimiento de cotizaciones, solicitadas directamente a posibles oferentes en adquisiciones menores (arts. 152 RLCE y 84, Disposiciones Generales del Presupuesto 2023) y, sobre todo, la contratación directa, por su propia naturaleza (art. 63, LCE).

La aplicación de los métodos está jerarquizada por el monto de las contrataciones, o, excepcionalmente, por otras circunstancias extraordinarias en los supuestos de licitación privada y contratación directa.

Por otra parte, la legislación incluye criterios de adjudicación de los contratos que estiman el mejor valor por el dinero, es decir, la oferta más económica o ventajosa, que asegure mejores condiciones para el Estado, considerando criterios objetivos de evaluación además del precio, como son, por ejemplo, beneficios ambientales, disponibilidad de repuestos y servicios, asistencia técnica, menor costo de operación, plazo de entrega u otros previstos con ese carácter en el pliego de condiciones (arts. 51 y 52, LCE). Asimismo, la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (art. 4.4) contempla de manera expresa el principio de mejor valor por el dinero en las contrataciones por medio de catálogo electrónico. También se consideran criterios de calidad en los concursos de consultoría (arts. 164 y 165 RLCE).

La LCE (arts. 5-7, 38 y sigs.) y el RLCE (arts. 9-11, 78 y sigs.) prevén reglas apropiadas para la aplicación de procedimientos competitivos. La licitación y el concurso públicos son los métodos de contratación más competitivos, enfocados en adquisiciones para obras públicas, suministro de bienes y servicios (licitación pública) o de servicios de consultoría (concurso público). Estos se deben orientar de acuerdo con los principios de eficiencia, publicidad y transparencia e igualdad y libre competencia. Véase siguiente tabla.

Tabla 6. Métodos de contratación por nivel de competencia

Modalidad	Nivel de competencia	Características	Monto en Lempiras según el Presupuesto General de Ingresos y Egresos 2022
Compra Menor	Bajo	Adquisiciones de menor cuantía por medio de 3 cotizaciones	Contratos de Consultorías: L0.01 a L249,999.99 Bienes y Servicios: L0.01 a L249,999.99
Concurso Privado	Medio	Aplicable a contratos de consultoría	L250,000.00 a L999,999.99

Modalidad	Nivel de competencia	Características	Monto en Lempiras según el Presupuesto General de Ingresos y Egresos 2022
Concurso Público	Alto	Aplicable a contratos de consultoría	L1,000,000.00 en Adelante
Contratación Directa	Bajo	Aplicable únicamente a los casos específicos descritos en la LCP, los cuales deben ser previamente autorizados por el Presidente de la República en el caso de contrataciones de la Administración Central	Sin monto definido Aparada en un decreto de emergencia y deberá incluir el monto y plazo de vigencia
Licitación Privada	Medio	Aplicable a licitaciones nacionales, con carácter excepcional, con número limitado de proveedores o de urgencia calificada	Obra Pública: L3,000,000.01 a L. 5,000,000.00 Bienes y Servicios: L250,000.00 a L599,999.99
Licitación Pública	Alto	Aplicable a licitaciones nacionales o internacionales, y sus procesos de precalificación cuando aplicables	Obra Pública: L5,000,000.01 en adelante Bienes y Servicios: L600,000.00 en adelante
Catálogo electrónico	Alto	Cuenta con las opciones de convenio marco, compras conjuntas y subasta inversa. Sin embargo, se encuentra suspendido.	Se encuentra suspendido

Finalmente, la LCE (art. 25) dispone que el objeto de la contratación o la ejecución de un proyecto no podrá ser fragmentado, de forma que, mediante la celebración de varios contratos se eludan los procedimientos de contratación establecidos en la Ley. No se cuenta, sin embargo, con información o indicadores que muestren el grado de cumplimiento de estas normas, ni con disposiciones normativas que establezca una normatividad complementaria que ayude a reglamentar esta prohibición.

Subindicador 1(c) – Reglas de publicidad y plazos

Presenta brechas

Como regla general, la LCE dispone que la invitación a presentar ofertas en una licitación pública (art. 46) y en concurso público (art. 158 LCE; art. 159 RLCE) se debe difundir en el Diario Oficial La Gaceta, y por lo menos en un diario de circulación nacional, con la frecuencia y anticipación que se determine, de acuerdo con la naturaleza e importancia de las prestaciones objeto de la licitación.

El RLCE admite, asimismo, la publicación del aviso por medios telemáticos (art. 106). En este último sentido, el Decreto Ejecutivo 010-2005 para la creación del Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado (HondurCompras) dispone la publicación en ese portal electrónico de los avisos o invitaciones a participar. Están exentas de esa publicación las licitaciones privadas, los concursos privados y las contrataciones directas, lo que representa una brecha.

En lo que se refiere a los plazos, el RLCE (art. 106) dispone lo siguiente: i) el aviso de licitación se publicará durante dos días hábiles, consecutivos o alternos, en uno o más diarios de circulación nacional y en otros medios previstos; ii) en ese caso la última publicación se hará, como mínimo con quince días calendario (naturales) de anticipación a la fecha límite establecida para presentar ofertas (art. 106); iii) no obstante, ese plazo y la frecuencia de los avisos podrá ampliarse considerando la complejidad de las obras o de los suministros u otras circunstancias propias de cada licitación, apreciadas por el órgano responsable de la contratación (art. 106); iv) en todo caso, si se tratare de suministro de bienes y servicios, el plazo entre la invitación a licitar y la presentación de ofertas no podrá ser menor de cuarenta días calendario (art. 106), si bien este plazo puede considerarse excesivo para adquisiciones locales en la mayoría de los casos el aviso en los concursos públicos se sujeta a las mismas reglas anteriores (art. 159 RLCE).

Ahora bien, si se tratara de una licitación internacional, el aviso también se publicará en el extranjero, en una o más publicaciones de amplia circulación y por medios telemáticos, en este caso HonduCompras u otros portales que se consideren, pudiendo también comunicarse a embajadas y consulados acreditados en el país. El plazo para presentar ofertas en estas licitaciones, a iniciar luego de la última publicación, deberá ser suficientemente amplio para no restringir la participación de oferentes potenciales (art. 108 RLCE), sin especificarse cuál es el mínimo de días para dicho plazo.

De acuerdo con el RLCE (art. 107), en el aviso anteriormente indicado debe expresarse el objeto de la licitación, incluyendo una descripción básica de los suministros u obras requeridas, fuentes de financiamiento, órgano responsable de la contratación, dirección donde estarán disponibles los pliegos de condiciones, precio que deberán pagar los interesados para obtenerlos, fecha y hora límite para presentar ofertas, así como lugar, fecha y hora para su apertura, además de cualquier otro dato que se estime necesarios (art. 107). Estas reglas también orientan la publicación del aviso de concurso público, con las modalidades que le son propias (art. 159 RLCE).

Subindicador 1(d) – Reglas de participación

Presenta brechas

Según la LCE (art. 15), pueden contratar con la Administración Pública las personas naturales o jurídicas hondureñas o extranjeras que, teniendo plena capacidad de ejercicio, acrediten solvencia económica y financiera, así como idoneidad técnica y profesional.

Aun así, existen exclusiones para aquellos proveedores que pudiesen encontrarse en alguna de las circunstancias habilitantes descritas en la citada norma, incluyendo, entre otras, situaciones que supongan conflictos de interés o condena mediante sentencia firme por delitos contra la propiedad, cohecho, enriquecimiento ilícito, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, malversación de caudales públicos y defraudación fiscal, entre otros. La falta de inscripción en el Registro de Proveedores y Contratistas del Estado no será obstáculo para presentar ofertas. Sin embargo, se debe iniciar previamente el trámite de su inscripción en el citado registro, debiendo estar inscrito para ser adjudicatario (art. 36 LCE).

La misma LCE (art. 40) establece que el pliego de condiciones se preparará de forma que se favorezca la competencia y la igualdad de participación de los potenciales oferentes; a tal efecto, no podrán imponerse restricciones ni exigirse el cumplimiento de requisitos que no sean técnicamente indispensables, si con ello se limitan las posibilidades de concurrencia de eventuales participantes.

Sin embargo, la LCE (art. 53) establece que, para oferentes extranjeros cuyos países de origen no tengan un acuerdo bilateral o multilateral de comercio con Honduras, deberá sumarse un valor equivalente al de los impuestos de importación correspondientes, en caso de que el bien o suministro esté gravado con dicho impuesto; de no ser así, la suma sería equivalente al quince por ciento (15%) del valor de dicha oferta. Si se trata de obra pública y servicios básicos, se sumará a la oferta de compañías extranjeras hasta un siete y medio por ciento (7.5%) del monto de la oferta. Si de esta operación resulta que la mejor oferta extranjera es superior en monto a la nacional se escogerá esta última como la mejor de la licitación.

Por otra parte, la LCE excluye la participación de extranjeros en contratos que se financien exclusiva

y totalmente con fondos nacionales (art. 147.5), admitiendo, no obstante, las ofertas presentadas por medio de representantes, distribuidores o agentes de proveedores extranjeros de bienes y servicios acreditados en el país (art. 27 RLCE).

Asimismo, según la LCE (arts. 149 y 153), deberá darse participación a empresas nacionales (obra pública) o a personal nacional (consultoría) en contratos de esa naturaleza que celebren empresas extranjeras, según esté previsto en el pliego de condiciones de la licitación o en los términos de referencia del concurso.

En cuanto a las exclusiones, de acuerdo con el RLCE (art. 71), la ONCAE denegará la inscripción en el Registro de Proveedores y Contratistas cuando concurra cualquiera de las circunstancias inhabilitantes previstas en el artículo 15 de la LCE, tales como declaración de quiebra, ser funcionario público, incumplimientos en contratos previos con el Estado, conflictos de intereses por tener relación familiar con funcionarios públicos, entre otras. Asimismo, está prevista su cancelación definitiva o suspensión temporal, según las circunstancias que concurren (arts. 70 y 71 RLCE). Las sanciones de suspensión en el citado registro por distintas infracciones administrativas van desde 1 a 5 años, en función de la gravedad y reincidencia de los actos (art 139-140, LCE), sujetándose, en todo caso, al procedimiento correspondiente, incluyendo la posibilidad de impugnar la resolución que se dicte (art. 138 LCE).

Se observa que el catálogo de infracciones penales previstas en el artículo 15 de la LCE, relativo a los motivos de exclusión para contratar, no incluye los delitos de lavado de activos, narcotráfico y de financiamiento del terrorismo, siendo recomendable su actualización.

Para lo anterior, la LCE (art. 18) dispone que los interesados en contratar deben presentar con sus ofertas una declaración jurada de no estar comprendido en ninguna de las circunstancias inhabilitantes o excluyentes antes indicadas.

En ese mismo orden de ideas, el RLCE establece claramente los elementos para acreditar: i) la capacidad legal (capacidad de ejercicio) de los interesados en contratar (art. 23); ii) su solvencia económica o financiera (art. 33); y iii) su idoneidad técnica y profesional, tanto en contratos de obra (art. 34), como de suministro de bienes o servicios (art. 35), o de consultoría (art. 36). Serán descalificadas las propuestas de oferentes que no acrediten satisfactoriamente su solvencia económica y financiera y su idoneidad técnica y profesional (art. 131. f), según lo requerido en el pliego de condiciones.

Aun así, no se identifica metodología que ayude a homologar los criterios para determinar la elegibilidad de un oferente en cuanto a su capacidad técnica y financiera para ejecutar la contratación y para definir modelos de bases o pliegos de contratación que ayuden a esto.

Por otra parte, la LCE o su reglamento, no establecen mandato alguno relacionado con la participación de las empresas públicas como proveedores en el SNCP de Honduras. No obstante, las Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República (ejercicio 2023) disponen que los organismos estatales deben solicitar cotizaciones de bienes o servicios que requieran las siguientes empresas públicas y les debe adjudicar si ofrecen precios similares o menores a los de otros proveedores (art. 259).

Finalmente, no se identifica metodología que ayude a homologar los criterios para determinar la elegibilidad de un oferente en cuanto a su capacidad técnica y financiera

Subindicador 1(e) – Documentación de contratación y especificaciones técnicas

Presenta brechas

La LCE (art. 39) dispone que el pliego de condiciones o bases de licitación debe contener la información necesaria para que los interesados puedan formular válidamente sus ofertas, incluyendo las reglas especiales de procedimiento, los requisitos de las ofertas y los plazos, además del objeto, las especificaciones técnicas y las condiciones generales y especiales de la contratación.

Desarrollando esa norma, el RLCE (art. 98) establece que el pliego de condiciones especificará las obras, bienes o servicios que constituyan el objeto de la licitación, las instrucciones a los licitantes para preparar sus ofertas, los requisitos que estas deben cumplir, las bases del procedimiento hasta la adjudicación y formalización del contrato, los plazos de cada una de sus etapas y los criterios para evaluación de las ofertas, incluyendo las condiciones generales y especiales del contrato y cualquier otro requisito que se estime de importancia.

La LCE (art. 31) establece que la ONCAE debe diseñar modelos tipo de pliegos de condiciones. Para ello, la Oficina Normativa ha llevado a cabo un esfuerzo por revisar los modelos existentes y ha elaborado nuevos, según lo establecido en la LCE. Los modelos con los que se cuentan son: Pliego de Precalificación, Pliego de Obras Reducido, Pliego de Obras Públicas, Pliego de Bienes con Servicios Conexos, Pliego de Bienes sin Servicios Conexos, Documento Estándar de Precalificación de Supervisores de Obra y Documento Estándar de Precalificación de Diseñadores de Obra. Estos documentos se pueden encontrar en el portal web de la ONCAE, en la siguiente dirección <https://oncae.gob.hn/biblioteca-virtual/pliegos-de-condiciones>.

La LCE establece como regla general que el pliego de condiciones debe prepararse de forma que se favorezca la competencia y la igualdad de participación de los potenciales oferentes. Acerca de lo anterior, aun cuando no hace referencia explícita a normas internacionales, el RLCE dispone que, en la medida de lo posible, las especificaciones deben basarse en sus características objetivas, técnicas y de calidad, absteniéndose de incluir referencias a marcas comerciales específicas para describir los bienes licitados (art- 103).

Para lo anterior, el RLCE (art. 105) reconoce el derecho de los interesados a formular consultas por escrito sobre el contenido del pliego de condiciones – en el mismo documento y dentro del plazo previsto para ello. Sin embargo, si bien las consultas deben formularse antes de que venza el plazo de presentación de las ofertas, no existen plazos preestablecidos para el cumplimiento de las acciones antes descritas, sujetándose a lo que disponga sobre este tema el mismo pliego de condiciones.

Por otra parte, aun cuando está prevista la publicación de las consultas y respuestas en HonduCompras, éstas no suelen hacerse en tiempo real, por lo que, en la práctica, este portal no es un medio eficiente para sistematizar y facilitar las consultas y sus respectivas respuestas.

Subindicador 1(f) – Criterios de evaluación y adjudicación

Presenta brechas

La LCE (art. 51) dispone que la adjudicación de los contratos de obra pública o de suministro, bienes o servicios materiales, se hará al licitador que, cumpliendo las condiciones de participación, incluyendo su solvencia e idoneidad para ejecutar el contrato, presente la oferta de precio más bajo o se considere la más económica o ventajosa y, por ello, mejor calificada. Esto de acuerdo con criterios objetivos que en este último caso serán definidos en el pliego de condiciones.

El artículo 52 de la LCE también dispone que el pliego de condiciones podrá considerar, además del precio, otros criterios objetivos de evaluación, según la naturaleza de la prestación. Así entonces, pueden incluirse, entre otros, las condiciones de financiamiento, beneficios ambientales o, tratándose de suministros, la compatibilidad de equipos, disponibilidad de repuestos y servicios, asistencia técnica, costo de operación, plazo de entrega y cualquier otro que pudiera preverse con

En lo referente a servicios de consultoría, el RLCE evalúa las ofertas basándose en la calidad como regla general, o, en casos calificados, según la naturaleza de los servicios requeridos (cuando intervengan equipos especializados, como computación electrónica, por ejemplo), en la calidad y en el precio (arts. 162-165). Los criterios para evaluar la capacidad técnica están previstos en el artículo 163 RLCE, y se refieren a la experiencia del oferente, antecedentes en la ejecución de contratos anteriores, conveniencia del plan de trabajo, enfoque y metodología propuesta; experiencia e idoneidad o capacidad y disponibilidad del personal clave -entre otras-, así como la capacidad financiera en contratos en los que sea requerido. En esos casos, las bases del concurso deberán establecer los criterios de calificación de cada factor (art. 163 RLCE).

En ese contexto, las licitaciones, la combinación de los criterios de evaluación y la asignación de los factores relativos, que determinan la oferta mejor evaluada, están previstos en el artículo 134 RLCE, referente a sistemas de puntos o porcentajes u otro criterio de ponderación que debe estar establecido en el pliego de condiciones.

A pesar de lo anterior, y del esfuerzo para tener modelos de pliegos de condiciones para cierto tipo de contrataciones, la ONCAE no cuenta con manuales, modelos o metodologías que homologue y describa las bases del concurso ni con criterios para la evaluación de ofertas, alineados a lo que se especifique en los pliegos.

En lo que respecta a las reglas de divulgación de información, de acuerdo con la LCE (art. 6, párrafo tercero) y con el RLCE (art. 10), después del acto de apertura pública de las ofertas, y antes de que se notifique la adjudicación del contrato, no se suministrará a los oferentes ni a cualquier otra persona que carezca de interés oficial, información alguna, verbal o escrita, relacionada con el examen o evaluación de las ofertas ni sobre la recomendación de adjudicación. Sin embargo, no se identifican métodos o mecanismos para asegurar la integridad en el proceso de evaluación de las ofertas y la salvaguarda de su carácter confidencial o reservado, como tampoco se identifican sanciones en caso de incumplimiento de esa obligación de reserva.

Subindicador 1(g) – Presentación, recepción y apertura de ofertas

Presenta brechas

El RLCE (art. 122) claramente dispone que los sobres cerrados que contienen las ofertas recibidas en tiempo se abrirán en audiencia pública, en el lugar, día y hora indicados en el aviso de licitación y en el pliego de condiciones, o en la prórroga que se haya comunicado, en presencia de los interesados que asistan. El acto descrito puede ser presidido por el titular del órgano responsable de la contratación, por el gerente administrativo o por el funcionario público a quien se le haya delegado la función (art. 122 RLCE).

Los órganos responsables de la contratación deberán mantener en custodia las ofertas presentadas. No tienen permitido darlas a conocer sino hasta la fecha y hora previstas para su apertura (art. 10, párrafo segundo, RLCE). Está previsto, en este sentido, que los oferentes o sus representantes presentes en el acto de apertura puedan verificar la integridad de los sobres para comprobar que previamente no hayan sido abiertos ni violentados de alguna forma (art. 122 RLCE).

El contenido de las ofertas debe incluir, por otra parte, el precio, modalidades de pago (si fuera requerido en el pliego de condiciones), plazo de mantenimiento de la oferta y su garantía, según el tipo y monto previstos; plazo de entrega, declaración jurada de no estar comprendido en causas de inhabilidad o de exclusión para contratar, y otros documentos o información adicional que disponga el pliego de condiciones (art. 115 RLCE). Las ofertas recibidas después de la hora límite fijada para su presentación no serán admitidas y serán devueltas sin abrir a los proponentes (art. 121 RLCE).

El acto de apertura deberá plasmarse en acta firmada por los representantes del órgano responsable de la contratación, así como por los oferentes o sus representantes presentes (art. 123 RLCE).

El marco normativo del SNCP de Honduras no cuenta con la opción electrónica para la recepción de ofertas, además de que no es claro el procedimiento para promover la presencia de terceros interesados en el acto de apertura y de adjudicación, como sería el caso de las (OSC).

El RLCE (art. 124) dispone que los interesados podrán examinar las ofertas inmediatamente después del acto de apertura, sin posibilidad de obtener fotocopias. De manera general, el RLCE (art. 142, párrafo final) también dispone que los registros e informes relacionados con los procedimientos de contratación y adjudicación de contratos deberán mantenerse durante al menos tres (3) años después de la fecha de adjudicación de un contrato, entendiéndose implícitamente que podrán ser consultados por los interesados, si bien esto debe indicarse de manera expresa.

Ni la LCE ni su Reglamento establecen claramente si se proporciona a los interesados una copia del acta del evento. No obstante, está prevista su publicación electrónica en HonduCompras (art. 4, Decreto Ejecutivo 010-2005), aun cuando no siempre se hace en tiempo real. Dado que son actuaciones previas a la adjudicación y formalización del contrato, las ofertas recibidas y el acta de apertura forman parte del expediente de la contratación, cuya custodia estará a cargo de la unidad técnica que se designe, según dispone el RLCE (art. 38).

De acuerdo con la LCE (art. 6, párrafo segundo), se prohíbe proporcionar información sobre las ofertas que sea definida en el pliego de condiciones como de acceso confidencial. Es el caso, por ejemplo, del desglose de estados financieros, cartera de clientes o información relacionada con procesos de producción, programas informáticos o información similar (art. 6 LCE).

Subindicador 1(h) – Derecho a impugnación y apelación*Presenta brechas*

La LCE (art. 142) dispone que la validez del acto de adjudicación del contrato puede ser impugnada en vía judicial, observando lo previsto en la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Inicialmente, la LCE (art. 142) dispuso que, antes de optar por el recurso judicial contencioso administrativo, se debía agotar la vía administrativa de impugnación, interponiéndose, en su caso, de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo (arts. 137 y 139). No obstante, una reforma posterior (2006) modificó el citado artículo 142 LCE, permitiendo acudir directamente a la vía judicial, por lo que los tribunales admiten directamente la impugnación judicial, sin que se agote previamente la vía administrativa.

En todo caso, según puede observarse, en ningún momento ha existido una autoridad independiente del órgano responsable de la contratación con competencia para conocer y resolver las impugnaciones en vía administrativa. Tampoco se cuenta con norma complementaria que regule el procedimiento de impugnación, por la vía administrativa, tal que asegure su autonomía, objetividad e integridad.

Así entonces, la LCE (art. 142) establece puntualmente que se puede impugnar el acto de adjudicación de contrato, así como la invitación a licitar, las condiciones de participación, la negativa a recibir la aplicación para participar en una licitación, la cancelación de una solicitud o invitación a licitación y la terminación del contrato, si el impugnante alega que “se hizo basada en errores en la adjudicación” (sic).

Los jueces contencioso-administrativos admiten acciones de impugnación de las decisiones de adjudicación de contratos sin que se agote la vía administrativa previa. Esta última, inicialmente disponía de plazos abreviados, según lo manifestado en el criterio (b) de este subindicador.

Para lo anterior, la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (LJCA, 1988) establece plazos abreviados para conocer de las acciones que impugnen la decisión de adjudicación (arts. 114-119), estos son: diez días hábiles después de la notificación correspondiente para interponer la demanda, cinco días hábiles para contestar luego del emplazamiento y período de prueba no mayor de ocho días hábiles si fuera necesario, después del cual, el expediente queda visto para sentencia (arts. 114-119). En la práctica, sin embargo, la decisión judicial se suele dictar con retraso, contradiciendo la naturaleza abreviada del procedimiento.

La LCE (art. 142) admite la revisión de las decisiones de adjudicación de los contratos en vía judicial contenciosa administrativa. La Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (LJCA) incluye un procedimiento especial para conocer de esas impugnaciones (arts. 114-119), según se describe en este subindicador 1 (h), criterio (d), y en el indicador 13 del Pilar IV.

En cuanto a la publicación de las resoluciones de las impugnaciones de las adjudicaciones, la LCE omite regulaciones relativas. No obstante, la Ley de Transparencia y Acceso a la Función Pública (art. 13 incisos 12 y 14) establece la publicación obligatoria de las resoluciones administrativas firmes y de las sentencias judiciales firmes (en general, no solamente en materia de contratación administrativa) en los portales de transparencia de los órganos competentes. Esa ley, sin embargo,

no especifica plazos para la publicación.

Subindicador 1(i) – Gestión de contratos

Presenta brechas

La LCE (art. 32) dispone que la preparación, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos, incluyendo procedimientos de selección de contratistas y gestión de los contratos, se desarrollará bajo la dirección de los órganos responsable de la contratación.

De acuerdo con esa norma (art. 32 LCE), son órganos responsables de la contratación aquellos cuyos titulares son competentes para adjudicar o suscribir los contratos, estos son, las Secretarías de Estado, órganos desconcentrados y gerencias administrativas de las secretarías de Estado, según sea el caso, en el Poder Ejecutivo, y las entidades autónomas y municipalidades en la Administración Descentralizada, arts. 19-21, RLCE). En esos casos, el desarrollo y la coordinación de los procesos técnicos de contratación podrá ser delegada a unidades técnicas especializadas (art. 32 LCE), teniendo ese carácter las unidades ejecutoras de proyectos y las gerencias administrativas (art. 51 RLCE).

Por su parte, la Ley General de la Administración Pública (1986) dispone que las gerencias administrativas de las Secretarías de Estado (Ministerios) tendrán a su cargo, entre otras, la función de compras y suministros (art. 31). Sin embargo, no están reglamentadas, las atribuciones específicas que correspondan en esta materia a las unidades ejecutoras de proyectos o a las gerencias administrativas.

Acerca de enmiendas a los contratos, la LCE (art. 122 y 123) establece que para que una modificación contractual sea admitida, esta no deberá exceder del 10% de su valor, se harán mediante órdenes de cambio emitidas por la autoridad responsable de la ejecución del contrato, previa reserva presupuestaria en caso de incremento del monto original. Además, no podrá exceder del 25% del monto inicial del contrato y si, por excepción excediere ese porcentaje, se requerirá aprobación del Congreso Nacional (art. 123), como mecanismo de control.

Por otra parte, la LCE (art. 3-A) contempla la posibilidad de someter disputas derivadas de los contratos a mesas de resolución de disputas (en contratos de mayor cuantía). También considera otros medios alternativos, como la conciliación, mediación o arbitraje (art. 3). Las resoluciones judiciales o arbitrales son ejecutables cuando son firmes, concluido el procedimiento, las resoluciones administrativas también son ejecutables.

Subindicador 1(j) – Contratación electrónica (e-procurement)

Presenta brechas

Como regla general, la LCE (art. 5) habilita el uso de tecnologías informáticas en la gestión de los sistemas de contratación, de modo que se puedan automatizar y dar publicidad a los procedimientos. El Decreto Ejecutivo 010-2005 crea el Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado (HondusCompras), administrado por la ONCAE, el cual es un portal electrónico de uso obligatorio para todos los órganos comprendidos en el ámbito de aplicación de la LCE. Deben divulgarse y gestionarse por su medio los procedimientos de contratación,

independientemente de la fuente de financiamiento y de su objeto y destino (art. 2). Ello debe incluir, la publicación de los avisos o invitaciones a presentar ofertas, el acceso al pliego de condiciones, bases del concurso, términos de referencia o documentos similares, enmiendas a esos documentos, solicitudes de aclaraciones y respuestas, envío y recepción de ofertas y cotizaciones, actas de apertura de ofertas, declaraciones de procesos fracasados o desiertos, contratos u órdenes de compra, sanciones u otra información relevante, incluyendo planes generales de adquisiciones y programas anuales de contratación.

Por su parte, la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (Decreto 36-2013) regula la compra de bienes y servicios por catálogo electrónico, incluyendo convenios marco, compras conjuntas y subasta inversa (art. 1).

La Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (art. 22) dispone que la ONCAE habilitará a los funcionarios seleccionados con las claves y usuarios respectivos para acceder al sistema. En el caso de HonduCompras, se debe designar uno o más responsables para la difusión o gestión de los procedimientos de contratación. El sistema está previsto para que los interesados puedan acceder de manera irrestricta a la información que debe publicarse.

HonduCompras, la herramienta tecnológica del SNCP de Honduras, cubre una pequeña parte del ciclo de contratación pública. Como se ha indicado, está previsto que se publique información sobre los procedimientos de contratación, incluyendo licitación pública, licitación privada, concurso público o privado, compras por cotizaciones o adquisiciones menores y contratación directa, pero, en la mayoría de los casos, la información publicada no es completa, ni se hace en forma simultánea al desarrollo de los procesos de contratación.

Es importante destacar que HonduCompras está enfocado a sólo una parte del proceso de contrataciones que cubre esa solución. Además, la información no siempre se publica de manera completa y en tiempo real, la herramienta no es amigable, genera muy poca información y es complicado encontrar información detallada de las pocas publicaciones de los avisos o invitaciones a presentar ofertas. No se cuenta, asimismo, con herramientas que generen información que permita el acceso a terceros interesados en monitorear el SNCP, por ejemplo, OSC.

En lo que se refiere a las adquisiciones por catálogo electrónico establecido en la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos, esta opción o modalidad de contratación ha estado descontinuada en los últimos dos años y, según comentarios de proveedores en sesiones de grupos focales, está prácticamente fuera de funcionamiento.

Subindicador 1(k) – Normas para la salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos

Presenta brechas

Acerca del acceso a la información, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto 170-2006, noviembre 27, 2006) establece lo siguiente que la información pública debe ser divulgada a través de medios electrónicos o escritos por las instituciones obligadas. Esa información debe ser divulgada por los organismos competentes, reconociéndose el derecho de los ciudadanos para acceder a la misma (arts. 2.1, 3.1-5, 12.8-9)

Se excluye de la obligación de divulgación la información declarada reservada o de carácter

confidencial (art. 3.5-6,9), como ocurre, por ejemplo, con las ofertas selladas en concursos o licitaciones antes de la fecha de su apertura y los procedimientos de selección de contratistas. Los contratos celebrados se deben divulgar obligatoriamente en el sitio de internet que administre la ONCAE (art. 4); asimismo, toda persona natural o jurídica tiene derecho a solicitar y a recibir esa información de las instituciones obligadas, en forma gratuita (arts. 4, 14, 15, 20 y 21).

Por otra parte, el RLCE (arts. 37 y 38) se refiere al expediente de contratación llevado en forma física, a falta de disposiciones que establezcan la modalidad electrónica, el cual contiene, entre otros, las actuaciones preparatorias, la decisión inicial de contratación y pliegos de condiciones de la licitación, bases del concurso o documentos de precalificación, las actuaciones posteriores incluyendo la formalización del contrato. Su custodia, en el órgano responsable de la contratación, estará a cargo de la unidad técnica que se designe (art. 38 RLCE).

En lo referente al mantenimiento de la información pública, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cada institución pública está obligada a conservar y custodiar la información pública, incluyendo la reservada por un período no menor de cinco (5) años (art. 32), mientras que la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 83-2004; mayo 28, 2004) dispone que los documentos que soporten operaciones que se registren en el Sistema de Administración Financiera del Sector Público (SIAFI) se mantendrán en custodia durante cinco (5) años. Por su parte, la Ley del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto 10-2002-E, diciembre 5, 2002) dispone que los registros y documentación de soporte de las investigaciones o fiscalizaciones que realice se mantendrá durante diez años (art. 78).

En cuanto a la seguridad, las Normas Técnicas para el manejo de archivos de la Documentación Financiera del Sector Público (Secretaría de Finanzas) incluyen medidas de preservación, seguridad y control de los documentos y sus locales, mientras que la Ley del Tribunal Superior de Cuentas dispone que sus registros deben funcionar bajo un sistema que garantice la inalterabilidad y permanencia de sus datos, así como la alta seguridad en el acceso y uso de estos (art. 76).

Asimismo, de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos, la ONCAE debe mantener la seguridad de los datos ingresados en HonduCompras (art. 14.b), sin especificar, no obstante, medidas o acciones concretas con ese fin. A la vez, el Decreto Ejecutivo 010-2005 de creación de HonduCompras faculta a la ONCAE para establecer los mecanismos que estime convenientes para asegurar la autoría e integridad de la información publicada en ese medio electrónico (art. 6).

Si bien es cierto que el marco jurídico establece plazos razonables para la retención de documentos, que son compatibles con el tiempo límite para la fiscalización, no se identifica una base de datos accesible sobre registro de sanciones a oferentes, contratistas y funcionarios públicos, que pudiera ayudar a la integridad de futuras contrataciones.

Subindicador 1(I) – Principios de contratación pública en la legislación especializada

No presenta brechas

La LCE desarrolla el artículo 360 de la Constitución de Honduras, el cual dispone que los contratos celebrados por el Estado para la ejecución de obras públicas y adquisición de suministros y servicios deberán ejecutarse previa licitación, concurso o subasta. La citada Ley, en consecuencia, regula todas las actividades del SNCP, desde la planeación, pasando por la adjudicación y contratación,

hasta su seguimiento y liquidación. En general, toda la normatividad secundaria y las leyes relacionadas son acordes con la LCE y la complementan entre ellas, de manera especial, la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos y su Reglamento, cuyo ámbito de aplicación es similar.

En lo referente a la contratación de modalidades de participación público-privada para la ejecución, desarrollo y administración de obras y servicios públicos se rige por una norma especial, en este caso, la Ley de Promoción de la Asociación Público-Privada, APP (Decreto 143-2010, agosto 11, 2010) y su Reglamento (Acuerdo Ejecutivo 02073-2010). La Ley trata del régimen de participación público-privada, incluyendo lineamientos generales de los procedimientos de contratación y su adjudicación, así como las funciones y responsabilidades de la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada, como la autoridad reguladora, entre otros aspectos (arts. 4 y sigs.)

- **Brechas**

El Subindicador 1(c) presenta brechas menores

Están exentas de publicación las invitaciones a presentar ofertas en los casos de métodos de contratación: i) licitaciones privadas, ii) los concursos privados y iii) las contrataciones directas. Esto sin perjuicio de la publicación de su desarrollo en el portal HonduCompras.

El Subindicador 1(d) presenta brechas menores y sustanciales

La LCE establece que, para oferentes extranjeros cuyos países de origen no tengan un acuerdo bilateral o multilateral de comercio con Honduras, deberá sumarse a su oferta un valor equivalente al de los impuestos de importación correspondientes. Si se trata de obra pública y servicios básicos se sumará a la oferta de compañías extranjeras hasta un siete y medio por ciento (7.5%) del monto de la oferta.

La LCE excluye la participación de extranjeros en contratos que se financien exclusiva y totalmente con fondos nacionales.

El catálogo de infracciones penales previstas en el artículo 15 de la LCE, relativo a los motivos de exclusión para contratar, no incluye los delitos de lavado de activos, narcotráfico y de financiamiento del terrorismo.

En la LCE o en su reglamento, no existe mandato alguno relacionado con la participación de las empresas públicas como proveedores en el SNCP de Honduras, ni norma complementaria que regule dicha participación.

El Subindicador 1(e) presenta brechas sustanciales

Las consultas deben formularse antes de que venza el plazo de presentación de las ofertas, sin embargo, no existen plazos preestablecidos para el cumplimiento de aclaraciones, corrección de errores o modificaciones adicionales al pliego de condiciones, como resultado de las consultas.

El Subindicador 1(f) presenta brechas sustanciales

No se identifica regulación que homologue y describa las bases del concurso y facilite la evaluación de propuestas para servicios de consultoría.

El Subindicador 1(g) presenta brechas sustanciales

Ni la LCE ni su Reglamento establecen claramente si se proporciona a los interesados una copia del acta del evento. No está claro si existen reglas para la custodia física ni tampoco si es posible la consulta por parte de las partes interesadas.

El Subindicador 1(h) presenta brechas menores y sustanciales

No existe una autoridad independiente del órgano responsable de la contratación con competencia para conocer y resolver las impugnaciones en vía administrativa.

La LCE omite regulaciones relativas a la publicación de las decisiones que se adopten al resolver las impugnaciones de las adjudicaciones.

El Subindicador 1(i) presenta brechas sustanciales

No están reglamentadas las atribuciones específicas en materia de gestión de contratos ni las responsabilidades, en general, de contratación de las unidades ejecutoras de proyectos o a las gerencias administrativas.

El Subindicador 1(j) presenta brechas sustanciales

HonduCompras, está enfocado a sólo una parte del proceso de contrataciones que cubre esa solución, además de que la información no siempre se publica de manera completa y en tiempo real. No se cuenta, asimismo, con herramientas que generen información que permita el acceso a terceros interesados en monitorear el SNCP, por ejemplo, OSC.

La modalidad de contratación por catálogo electrónico ha estado descontinuada en los últimos dos años. Asimismo, HonduCompras cubre una pequeña parte del ciclo de contratación pública, abarcando la publicación de los procedimientos de contratación, pero en la mayoría de los casos, la información publicada no es completa, ni se hace en forma simultánea al desarrollo de los procesos de contratación.

El Subindicador 1(k) presenta brechas sustanciales

No se identifica una base de datos accesible sobre registro de sanciones a oferentes, contratistas y funcionarios públicos, que pudiera ayudar a la integridad de futuras contrataciones.

- **Recomendaciones**

Subindicador 1(c)

Fortalecer HonduCompras con el fin de que sea un medio efectivo para la publicidad de los procedimientos de contratación.

Modificar el marco normativo para que las oportunidades de contratación de las licitaciones y concursos privados (métodos menos competitivos) se publiquen en HonduCompras y en los medios indicados.

Subindicador 1(d)

Modificar el marco normativo para eliminar las restricciones a la participación extranjera, eliminando la obligación de agregar el 15 o el 7% a sus ofertas, permitiendo participar en cualquier tipo de procedimientos, independientemente del origen del financiamiento del proyecto.

Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) que homologuen los

criterios para determinar la elegibilidad de un oferente en cuanto a su capacidad técnica y financiera. Estos criterios deben incluir elementos que ayuden a prevenir delitos relacionados con lavado de activos, narcotráfico y de financiamiento del terrorismo.

Modificar el marco normativo para establecer reglas claras para la participación de empresas públicas en el SNCP, primordialmente en la LCE y su reglamento.

Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos), alineados a la LCE y a su reglamento, que permitan homologar los criterios para determinar la elegibilidad de un oferente en cuanto a su capacidad técnica y financiera. Estos criterios deben incluir elementos que ayuden a prevenir delitos relacionados con lavado de activos, narcotráfico y de financiamiento del terrorismo.

Subindicador 1(e)

Incluir en la normatividad de manera expresa los plazos específicos para cada etapa del proceso de contrataciones, particularmente el relativo a los plazos para la presentación de consultas y sus respectivas aclaraciones, corrección de errores o modificaciones adicionales al pliego de condiciones.

Asimismo, que fortalecer HonduCompras para que sea un medio efectivo mediante el cual las consultas y dudas sobre el pliego de condiciones sean atendidas.

Subindicador 1(f)

Desarrollar normas secundarias y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) para que se homologue y describa las bases del concurso, y facilite la evaluación de propuestas en general, incluyendo servicios de consultoría, con criterios que priorice el valor por el dinero.

Subindicador 1(g)

Establecer en el marco normativo los elementos para que los registros del procedimiento de contratación sean de fácil acceso a las partes interesadas, entre ellas el acta del evento. Es importante que esto esté normado con reglas claras para el resguardo físico, acorde a las leyes en la materia.

Subindicador 1(h)

Diseñar, desarrollar y poner en funcionamiento un ente con autonomía y capacidad técnica, operativa y financiera, para la atención de las impugnaciones, por la vía administrativa, a los procesos de contratación pública.

Modificar el marco normativo para que los procedimientos de impugnaciones se lleven a cabo en una primera instancia por la vía administrativa, que se ejecute a través de un ente con autonomía técnica, operativa y financiera, que asegure la no existencia de conflictos de interés. Que cuente con norma secundaria, procedimientos, metodologías y manuales que regulen y establezcan puntualmente los plazos para cada etapa para la presentación, procesamiento y resolución de las impugnaciones.

Es importante que incluya norma que regule puntualmente las obligaciones para que las decisiones respectivas se publiquen y sean de fácil acceso. En ese sentido, es igualmente recomendable fortalecer HonduCompras para que, a través de dicha plataforma, se pueda llevar a cabo la interposición de impugnaciones y sus resoluciones.

Subindicador 1(i)

Definir en la normatividad, a nivel de reglamento y norma secundaria en general, las atribuciones en materia de contrataciones públicas para las gerencias administrativas y sus equivalentes, en todos los entes contratantes referidos en la LCE.

Subindicador 1(j)

Fortalecer HonduCompras se convierta en una auténtica plataforma transaccional y documental que abarque la mayor parte del proceso de contrataciones, que sea funcional para llevar a cabo los procedimientos de contratación y que genere información oportuna y confiable para todas las partes interesadas.

Modificar el marco jurídico a nivel pertinente, incluyendo la norma complementaria, para que se establezca la obligación de utilizar HonduCompras en la mayoría de las etapas del proceso de compras.

Subindicador 1(k)

Fortalecer HonduCompras para que sea una herramienta documental, confiable, que permita tener una base de datos, accesible, con registros y documentos de todas las actuaciones relacionadas con los procedimientos de contrataciones, así como con información de proveedores y contratistas, incluyendo sanciones.

Tabla 7. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 1

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
1(d) La LCE establece que, para oferentes extranjeros cuyos países de origen no tengan un acuerdo bilateral o multilateral de comercio con Honduras, deberá sumarse un valor equivalente al de los impuestos de importación correspondientes.	Medio	– Modificar el marco normativo para eliminar las restricciones a la participación extranjera, permitiendo participar en cualquier tipo de procedimientos, independientemente del origen del financiamiento del proyecto.
1(d) No se identifica metodología que ayude a homologar los criterios para determinar la elegibilidad de un oferente en cuanto a su capacidad técnica y financiera para ejecutar la contratación y para definir modelos de bases o pliegos de contratación que ayuden a esto.	Alto	– Desarrollar normas y herramientas, que permitan homologar los criterios para determinar la elegibilidad de un oferente en cuanto a su capacidad técnica y financiera.
1(e) Aun cuando está prevista la publicación de las consultas y respuestas en HonduCompras, éstas no suelen hacerse en tiempo real, por lo que este portal no es un medio eficiente para sistematizar las consultas y sus respectivas respuestas.	Medio	– Incluir en la normatividad los plazos específicos para cada etapa del proceso de contrataciones, particularmente los plazos para la presentación de consultas y sus respectivas aclaraciones, corrección de errores o modificaciones adicionales al pliego de condiciones. – Fortalecer HonduCompras para que sea un medio efectivo para ejecutar lo anterior.
1(f) No se identifica regulación que homologue y describa las bases del concurso y facilite la evaluación de propuestas para servicios de consultoría.	Medio	– Desarrollar normas y herramientas para que homologue y describa las bases del concurso, y facilite la evaluación de propuestas en general, incluyendo servicios de consultoría, con criterios que priorice el valor por el dinero.
1(g) Ni la LCE ni su Reglamento establecen claramente si se proporciona a los interesados una copia del acta del evento. No está claro si existen reglas para la custodia física ni tampoco si es posible la consulta por parte de las partes interesadas.	Alto	– Establecer en el marco normativo los elementos para que los registros del procedimiento de contratación sean de fácil acceso a las partes interesadas, entre ellas el acta del evento, que puedan ser consultados a través de HonduCompras.

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
1(h) No existe una autoridad independiente del órgano responsable de la contratación con competencia para conocer y resolver las impugnaciones en vía administrativa.	Alto	– Diseñar, desarrollar y poner en funcionamiento un ente con autonomía y capacidad técnica, operativa y financiera, para la atención de las impugnaciones a los procesos de contratación pública.
1(h) No se cuenta con norma complementaria que regule el procedimiento de impugnación, tal que asegure su autonomía, objetividad e integridad.	Alto	– Modificar el marco normativo para que los procedimientos de impugnaciones se lleven a cabo en una primera instancia por la vía administrativa, que se ejecute a través de un ente con autonomía técnica, operativa y financiera, que asegure la no existencia de conflictos de interés.
1(i) No están reglamentadas las atribuciones específicas en materia de gestión de contratos ni las responsabilidades, en general, de contratación de las unidades ejecutoras de proyectos o a las gerencias administrativas.	Alto	– Definir en la normatividad, a nivel de reglamento y norma secundaria en general, las atribuciones en materia de contrataciones públicas para las gerencias administrativas y sus equivalentes, en todos los entes contratantes referidos en la LCE
1(j) HonduCompras, está enfocado a sólo una parte del proceso de contrataciones que cubre esa solución. Además, la información no siempre se publica de manera completa y en tiempo real y no cuenta con que permita el acceso a información a terceros interesados.	Alto	– Fortalecer HonduCompras para que se convierta en una plataforma transaccional y documental que abarque la mayor parte del proceso de contrataciones, que sea funcional para llevar a cabo los procedimientos de contratación y que genere información oportuna y confiable para todas las partes interesadas.
1(j) De acuerdo a la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos y por el Decreto Ejecutivo de creación de HonduCompras, los procesos de contrataciones se realizarán por medio del catálogo electrónico, sin embargo, esta opción o modalidad de contratación ha estado descontinuada en los últimos dos años.	Medio	– Modificar el marco jurídico a nivel pertinente, incluyendo la norma complementaria, para que se establezca la obligación de utilizar HonduCompras en la mayoría de las etapas del proceso de compras
1(k) No se identifica una base de datos accesible sobre registro de sanciones a oferentes, contratistas y funcionarios públicos, que pudiera ayudar a la integridad de futuras contrataciones.	Alto	– Fortalecer HonduCompras para que sea una herramienta documental, confiable, que permita tener una base de datos, accesible, con registros y documentos de todas las actuaciones relacionadas con los procedimientos de contrataciones, así como con información de proveedores y contratistas, incluyendo sanciones.

Indicador 2. Reglamentos y herramientas en apoyo de la implementación del marco legal

Mediante este indicador se verifica la existencia, disponibilidad y calidad de reglamentos de aplicación, así como de procedimientos operativos, manuales, documentos modelo de contratación y condiciones estándar de los contratos. En una situación ideal, las leyes superiores proporcionan un marco de principios y políticas que reglamentan la contratación pública. Las reglas de menor jerarquía y los instrumentos más detallados complementan la ley, la vuelven operativa, e indican cómo aplicarla a circunstancias específicas.

• Síntesis del indicador

La Constitución de Honduras, en su artículo 360, sienta las bases del SNCP. De esa norma, en efecto, emanan la LCE, la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos y sus respectivos reglamentos. La ONCAE, como responsable del tema, ha emitido modelos de pliegos de condiciones para licitaciones de obra pública o de bienes con o sin servicios conexos. También ha aprobado modelos de documentos de precalificación de contratistas de obra pública, de supervisores o de diseñadores de obras, siendo todos ellos de fácil acceso. Sin embargo, aun siendo obligatorios, no existe evidencia de que su utilización sea generalizada o apropiada en todo el sector público, y esto no contribuye a la homogeneización de los procesos ni la eficiencia del SNCP.

Además de eso, no se identifican guías ni metodologías específicas para la evaluación de ofertas, salvo las regulaciones sobre evaluación de ofertas previstas en los pliegos de condiciones.

Si bien, los pliegos de condiciones incluyen condiciones generales y especiales del contrato, la ONCAE también está facultada para diseñar modelos de contrato, según su objeto o tipo (obra pública, bienes o servicios, entre otros), y para mantenerlos actualizados, pero no se identifica su existencia. Se conoce, a lo sumo, un modelo genérico de contrato, con un mínimo de cláusulas estandarizadas y obligatorias. La falta de modelos oficiales para cada tipo de contratos le resta confianza, estabilidad y previsibilidad al sistema de parte del proveedor.

La ONCAE tampoco ha formulado un manual integral de contratación alineado a la LCE y a su Reglamento, que contribuya a la correcta implementación del marco normativo y, por consiguiente, a la eficiencia del proceso de contrataciones públicas.

- **Hallazgos**

Subindicador 2(a) – Implementación de normas que definen procesos y procedimientos

Presenta brechas

El Reglamento de la Ley de Contratación del Estado desarrolla en detalle los contenidos de la LCE. El Reglamento de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos es comprehensivo, pero amerita su revisión para aclarar algunos contenidos. Ambos reglamentos son de fácil acceso en los portales electrónicos de la ONCAE, Tribunal Superior de Cuentas y Poder Judicial, además

En general, los reglamentos de la legislación que regula el SNCP tienen carácter subordinado a las leyes, primordialmente a la LCE, prevaleciendo estas últimas en caso de contradicción, de conformidad con el principio de jerarquía normativa previsto en la legislación hondureña (art. 7, Ley General de la Administración Pública).

La ONCAE dispone de facultades para diseñar y evaluar periódicamente normas y procedimientos operativos relativos al SNCP (arts. 4.g y 9, Reglamento de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones, Acuerdo SCGG-00365-2015, octubre 5, 2015), con el objetivo de homologar y facilitar los procedimientos de contratación. A estas regulaciones se puede acceder en el portal www.oncae.gob.hn/biblioteca-virtual.

La ONCAE, sin embargo, no ha logrado cumplir con el mandato y responsabilidad de generar manuales integrales de contratación que complementen y fortalezcan el SNCP, tal como se muestra en el Pilar II.

Subindicador 2(b) – Documentos modelo de contratación para bienes, obras y servicios

Presenta brechas

Tal como se expresa en el Subindicador anterior, la ONCAE tiene la atribución de diseñar y evaluar modelos tipo de pliegos de condiciones y de contratos, así como de manuales para precalificación

de contratistas (art. 31.3, LCE).

En su cumplimiento, la ONCAE ha aprobado pliegos de condiciones modelo para licitaciones de obra pública, de bienes con servicios conexos y de bienes sin servicios conexos. Estos incluyen condiciones generales y especiales del contrato, el objeto de la contratación y sus especificaciones, las reglas de procedimiento a que se sujetará la licitación y los requisitos de las ofertas. Todo lo anterior, lo que refleja el marco legal, debe permitir a los interesados la información necesaria para que puedan formular válidamente sus propuestas, incluyendo, las condiciones de participación.

También ha aprobado documentos estándar para precalificación de contratistas de obras, para precalificación de supervisores de obra y para precalificación de diseñadores de obra.

No se identifican, sin embargo, modelos de bases para la contratación de servicios de consultoría. Tampoco se identifican modelos de contratos según su objeto o tipo, ni guías y metodologías específicas para la evaluación de ofertas o las regulaciones sobre evaluación de ofertas previstas en los pliegos de condiciones, por lo que no es posible afirmar que se lleva a cabo una actualización de este tipo de documentos.

Subindicador 2(c) – Condiciones contractuales estándar

Presenta brechas

Tal como se expresa en el subindicador anterior, no se identifican modelos específicos de contratos preparados por la ONCAE con cláusulas estándar para los tipos más comunes, es decir, obra pública, bienes, servicios o consultoría. Únicamente existen las condiciones contractuales generales y especiales que forman parte de los pliegos de condiciones modelo (art. 39 LCE), por lo que deberían aplicarse de manera uniforme en los procedimientos de contratación (art. 99, RLCE). Esos pliegos, por lo mismo, una vez adecuados a cada contratación se ponen a disposición de los participantes en esos procedimientos.

Por otra parte, no se identifican elementos para afirmar que las dichas condiciones contractuales generales son consistentes con las prácticas aceptadas internacionalmente. Únicamente existen algunos esfuerzos, por parte de la ONCAE, que generaron modelos tipo de pliegos de condiciones para licitaciones públicas nacionales de obras públicas o de bienes y servicios, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo o del Banco Mundial, que incluyeron condiciones contractuales estándar. Estos documentos pueden consultarse en la siguiente dirección: <http://h1.hondocompras.gob.hn>. Aun así, tal como se expresa en los criterios anteriores de este subindicador, la ONCAE no ha elaborado modelos contractuales estándar.

Subindicador 2(d) – Guía o Manual del Usuario para entidades contratantes

Presenta brechas

La ONCAE dispone la facultad para desarrollar, emitir, evaluar y mantener un manual integral sobre contratación, que detalle todos los procedimientos para la óptima instrumentación del marco normativo que regula el SNCP (art.4.a, Reglamento de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones). No obstante, no se ha formulado o aprobado un manual que atienda lo indicado.

- **Brechas**

El Subindicador 2(a) presenta brechas sustanciales

La ONCAE no ha logrado cumplir con el mandato y responsabilidad de generar manuales integrales de contratación que complementen y fortalezcan el SNCP.

El Subindicador 2(b) presenta brechas sustanciales

La ONCAE, de acuerdo a la LCE tiene responsabilidad de la generación y actualización de documentos modelo estandarizados para el complemento de la Ley y su reglamento. Sin embargo, no ha logrado cumplir totalmente con dicha responsabilidad.

Así entonces, no se identifican modelos de bases para la contratación de servicios de consultoría y modelos de contratos comunes en la contratación administrativa. Asimismo, no se identifican guías ni metodologías específicas para la evaluación de ofertas, salvo las condiciones contractuales generales y especiales, o las regulaciones sobre evaluación de ofertas previstas en los pliegos de condiciones.

Además, no se identifican modelos estándar, según su objeto o tipo. Tampoco se identifican guías alineadas al marco normativo, con cláusulas mínimas por tipo de contratación.

En ese contexto, por lo tanto, no es posible afirmar que se lleva a cabo una actualización de este tipo de documentos.

El Subindicador 2(c) presenta brechas sustanciales

No se identifican modelos específicos de contratos preparados por la ONCAE con cláusulas estándar para los tipos más comunes, es decir, obra pública, bienes, servicios o consultoría.

El Subindicador 2(d) presenta brechas sustanciales

No se identificó un manual integral sobre contratación pública que detalle todos los procedimientos para la correcta implementación de las leyes y reglamentaciones de contratación.

- **Recomendaciones**

Subindicador 2(a)

Fortalecer la ONCAE en términos técnicos y jurídicos, para que cumpla con su mandato y responsabilidad de generar manuales integrales de contratación que complementen y fortalezcan el SNCP.

Subindicador 2(b)

Fortalecer la ONCAE en términos técnicos y jurídicos, para que cumpla con su mandato y responsabilidad de generar y mantener actualizados modelos de bases para la contratación de servicios de consultoría, modelos de contratos comunes en la contratación administrativa, así como guías o metodologías específicas para la evaluación de ofertas.

Subindicador 2(c)

Fortalecer la ONCAE en términos técnicos y jurídicos, para que tenga la capacidad de generar modelos estándar de contratos y guías alineadas al marco normativo, con cláusulas mínimas por tipo de contratación.

Subindicador 2(d)

Fortalecer la ONCAE en términos técnicos y jurídicos, para que funcione, entre otras, como el ente que regula el SNCP, emitiendo un manual(es) integral(es) sobre el proceso de contratación, que homologue y facilite a los participantes la ejecución de los procedimientos ayudando a la correcta aplicación de la normatividad.

Tabla 8. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones, Indicador 2

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
2(a) La ONCAE no ha logrado cumplir con el mandato y responsabilidad de generar manuales integrales de contratación que complementen y fortalezcan el SNCP.	Alto	– Fortalecer la ONCAE en términos técnicos y jurídicos, para que cumpla con su deber de generar manuales integrales de contratación.
2(b) No se identifican modelos de bases para la contratación de servicios de consultoría y modelos de contratos comunes en la contratación administrativa. Asimismo, no se identifican guías ni metodologías específicas para la evaluación de ofertas. No se identifican modelos estándar de contratos elaborados por la ONCAE, según su objeto o tipo, tampoco guías con cláusulas mínimas por tipo de contratación.	Alto	– Fortalecer la ONCAE en términos técnicos y jurídicos, para que cumpla con su deber de generar modelos de bases para la contratación de servicios de consultoría, modelos de contratos comunes en la contratación administrativa, así como guías o metodologías específicas para la evaluación de ofertas.
2(c) No se identifican modelos específicos de contratos preparados por la ONCAE con cláusulas estándar para los tipos más comunes, es decir, obra pública, bienes, servicios o consultoría.	Alto	– Fortalecer la ONCAE en términos técnicos y jurídicos, para que tenga la capacidad de generar modelos estándar de contratos y guías alineadas al marco normativo, con cláusulas mínimas por tipo de contratación.
2(d) No se identificó un manual integral sobre contratación pública que detalle todos los procedimientos para la correcta implementación de las leyes y reglamentaciones de contratación	Medio	– Fortalecer la ONCAE en términos técnicos y jurídicos, para que funcione, entre otras, como el ente que regula el SNCP, emitiendo un manual(es) integral(es) sobre el proceso de contratación.

Indicador 3. El marco legal refleja los objetivos complementarios de política del país y las obligaciones internacionales

Este indicador evalúa si los objetivos complementarios de política –como las metas destinadas a aumentar la sostenibilidad, el apoyo a ciertos grupos en la sociedad, etc.– y las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales se reflejan de manera consistente y coherente en el marco legal, es decir: si el marco legal es coherente con los objetivos políticos más altos del país. El indicador se divide en dos subindicadores (ab), que se evalúan de forma individual.

- Síntesis del indicador**

En el Marco Normativo de Honduras se cuenta con la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos, la Ley de apoyo a la micro y pequeña empresa y la Ley para la recuperación y reactivación económica de la micro y pequeña empresa, que buscan establecer políticas de desarrollo e impulso a las micros y pequeñas empresas, para apoyar objetivos de política

más amplios, como el incentivo a la economía y a la producción local. No obstante, no existe información suficiente para asegurar que efectivamente se está instrumentando lo mandado por las leyes.

Igualmente, no existen otras políticas para el desarrollo de compras sostenibles enfocadas en grupos minoritarios y vulnerables, como mujeres, indígenas, proveedores ubicados en regiones apartadas o marginadas. Además, no se cuenta con mecanismos como manuales o guías para la instrumentación de criterios ambientales en los pliegos de contratación y en la evaluación de ofertas.

En general, no existe norma secundaria que realmente institucionalice las compras públicas sostenibles, con mecanismos que ayuden a su instrumentación, evaluación, seguimiento y monitoreo.

La LCE dispone que lo establecido en los acuerdos internacionales suscritos por Honduras prevalecerá sobre la ley nacional, en caso de contradicción. Esto no ha incidido necesariamente en la mejora de la eficiencia, equidad y transparencia del SNCP.

- **Hallazgos**

Subindicador 3(a) – Contratación pública sostenible (SPP)

Presenta brechas

En Honduras se han dictado leyes relacionadas a las SPP, específicamente para incentivar a las micro y pequeñas empresas, entre las que se encuentran la Ley de apoyo a la micro y pequeña empresa (Decreto 145-2018) y la Ley para la recuperación y reactivación económica de la micro y pequeña empresa (Decreto 48-2022).

Además, la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos dispone la creación de convenios marco de microempresarios como mecanismo para incentivar la economía y el fortalecimiento a la producción local, así como el incremento en la participación de las microempresas en las compras estatales. La ONCAE es la responsable, en coordinación con otros entes estatales o locales, de convocar a los interesados, a nivel local o nacional, para realizar la selección de aquellos que puedan proveer al Estado los bienes o servicios que requiera (art. 35). No obstante, además que está exclusivamente dirigido a MIPYMES, no existe evidencia de que efectivamente se dé cumplimiento a este mandato de ley.

Por su parte, sin estar orientada por una política de adquisiciones sostenibles, la LCE (art. 52) considera la inclusión de beneficios ambientales como uno de los criterios a evaluar en licitaciones públicas, además de criterios de naturaleza económica, por ejemplo, condiciones de financiamiento, beneficios ambientales o, tratándose de suministros, la compatibilidad de equipos, disponibilidad de repuestos y servicios, asistencia técnica, menor costo de operación, plazo de entrega u otros, que buscan el mayor valor por el dinero. Asimismo, la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos (art.31.2) también considera las características ambientales del objeto como uno de los criterios de evaluación de ofertas.

Aun así, falta desarrollar una política o estrategia más amplia para adquisiciones públicas sostenibles que se refleje en el marco normativo y que contemple, por ejemplo, estándares medioambientales o sociales en la contratación pública, incluyendo adquisiciones que incentiven capacidades o actividades productivas de grupos minoritarios o vulnerables (comunidades autóctonas, grupos de mujeres, entre otros), o acciones que, de otra manera, fortalezcan sus capacidades o promuevan el diálogo con los potenciales proveedores.

Subindicador 3(b) – Obligaciones derivadas de acuerdos internacionales

Presenta brechas

Tal como se ha expresado en el subindicador 1(a), Honduras, como integrante de Centroamérica y de manera individual, ha suscrito acuerdos comerciales con diferentes países, tales como Estados Unidos, México, Taiwán. Estos acuerdos comerciales regularmente establecen con claridad las reglas que se deben aplicar para las contrataciones públicas.

La LCE (art. 1) dispone que, en la medida en que disposiciones de un tratado o convenio internacional del que el Estado sea parte, o de un convenio suscrito con organismos de financiamiento externo, establezcan regulaciones diferentes, prevalecerán estas últimas, aplicándose la ley nacional en todos los demás aspectos en que no exista contradicción.

Aun cuando Honduras es parte de una amplia serie de acuerdos comerciales con otros países, no necesariamente ha adoptado en las normas internas las mejores prácticas de contratación que regularmente se establecen en ellos. Un ejemplo es la necesidad de contar con un ente especializado con autonomía técnica y presupuestaria que atienda las impugnaciones a los procesos de contratación.

- **Brechas**

El Subindicador 3(a) presenta brechas sustanciales

Falta de una política o estrategia integral para desarrollar y promover las adquisiciones públicas sostenibles.

La Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos está exclusivamente dirigido a MIPYMES, no existe evidencia de que efectivamente se dé cumplimiento a este mandato de ley.

El Subindicador 3(b) presenta brechas sustanciales

No se ha adoptado en las normas internas las mejores prácticas de contratación que regularmente se establecen en los acuerdos comerciales con otros países.

- **Recomendaciones**

Subindicador 3(a)

Modificar el marco normativo para incentivar la generación de políticas públicas más amplias en materia de contrataciones públicas sostenibles, que incluyan estándares medioambientales o sociales en los procesos de contratación y que generen capacidades o actividades productivas de PYMES, grupos minoritarios o vulnerables, tales como comunidades autóctonas, grupos de mujeres,

entre otros, para que se conviertan en proveedores del Estado.

Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) que institucionalicen las compras públicas sostenibles, con mecanismos que ayuden a su instrumentación, evaluación, seguimiento y monitoreo.

Subindicador 3(b)

Desarrollar y establecer políticas de análisis del SNCP para la identificación de disposiciones pública derivadas de acuerdos internacionales vinculantes, con el objetivo de proponer cambios en las normas internas.

Tabla 9. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 3

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
3(a) Falta de una política o estrategia para desarrollar y promover las adquisiciones públicas sostenibles. Inobservancia de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos. Escaso uso de criterios de sostenibilidad económica, social o ambiental en la calificación de las ofertas.	Medio	– Modificar el marco normativo para incentivar la generación de políticas públicas más amplias en materia de contrataciones públicas sostenibles, que incluyan estándares medioambientales o sociales en los procesos de contratación – Desarrollar normas y herramientas que institucionalicen las compras públicas sostenibles, con mecanismos que ayuden a su instrumentación, evaluación, seguimiento y monitoreo.
3(b) No se ha adoptado en las normas internas las mejores prácticas de contratación que regularmente se establecen en los acuerdos comerciales con otros países.	Medio	– Desarrollar y establecer políticas de análisis del SNCP para la identificación de disposiciones pública derivadas de acuerdos internacionales vinculantes, con el objetivo de proponer cambios en las normas internas.

4.2. Pilar II. Marco institucional y capacidad de gestión

El Pilar II evalúa cómo el sistema de contratación pública que se define en el marco jurídico y regulatorio del país está operando en la práctica, a través de las instituciones y sistemas de gestión que forman parte del universo de la gobernabilidad en el sector público.

El Pilar II evalúa la efectividad del sistema de contratación pública en la satisfacción de las obligaciones definidas en la ley, sin brechas ni traslapes. Se evalúa: i) si el sistema está enlazado adecuadamente con el sistema de gestión de las finanzas públicas del país; ii) si existen instituciones que respondan por las funciones necesarias; iii) si la capacidad técnica y de gestión es adecuada para manejar procesos de contratación pública de forma eficiente y transparente.

Indicador 4. El sistema de contratación pública está incorporado y bien integrada en el sistema de gestión de las finanzas públicas

El enfoque de este indicador es establecer el grado de integración del sistema de contratación pública con el sistema de gestión de las finanzas públicas, dada la interacción directa entre la contratación y la gestión de las finanzas, desde la elaboración del presupuesto hasta la planeación de operaciones de pago de Tesorería.

- **Síntesis del indicador**

El RLCE establece que la planificación de las actividades de contratación o de adquisiciones deben integrarse a la programación presupuestaria anual. Además, como requisito previo al inicio de un procedimiento de contratación, la LCE indica que se acredite la programación total y las estimaciones presupuestarias. No obstante, en esto último se prevé, como excepción, que puede iniciarse un procedimiento de contratación sin la aprobación presupuestaria del gasto, pero el contrato no podrá suscribirse hasta que se obtenga.

Por su parte, la Ley del Presupuesto prevé el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, durante el ejercicio anual o a su cierre. En ese sentido, la Secretaría de Finanzas está facultada para analizar los resultados físicos y financieros obtenidos y sus efectos (de los contratos ejecutados o en ejecución), así como en general de los proyectos de inversión pública aprobados. Los organismos del sector público por medio de sus unidades de planeamiento y evaluación de gestión también deben evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas anuales.

Aun así, no se identifican mecanismos que incluyan procedimientos, metodologías o soluciones tecnológicas que integren el sistema presupuestario con el de contrataciones públicas, incluyendo, por ejemplo, controles efectivos para asegurar que se ejecuten los planes de contrataciones, que efectivamente se les asigne el presupuesto antes del inicio del procedimiento de contratación, que generen información confiable y oportuna sobre el avance físico-financiero de las adquisiciones y contrataciones y que garanticen el pago oportuno a los contratistas y proveedores, de acuerdo con la ley.

Según las encuestas a proveedores y a compradores, el 52% de los proveedores encuestados consideran que en Honduras se pagan a tiempo las facturas, mientras que los compradores opinan que, en promedio, el 56% de los pagos de su institución se hacen a tiempo. Asimismo, la mayoría de los proveedores encuestados (38%) estima que, basados en su experiencia, las entidades públicas pagan entre uno y dos meses luego de presentada la factura, mientras que la mayoría de los compradores encuestados (56%) opina que los retrasos en los pagos se deben, principalmente, a que el proceso de gestión de pago es burocrático. Respecto a la facilidad del procesamiento del pago de un contrato público, la mayoría de los encuestados (51%) consideró que es difícil o muy difícil, mientras que el 14% opina que es fácil o muy fácil.

- **Hallazgos**

Subindicador 4(a) – Planificación de adquisiciones y el ciclo del presupuesto

Presenta brechas

La Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 83-2004, mayo 28, 2004), en adelante LOP, dispone que el subsistema de presupuesto se sustentará, entre otros instrumentos, en el plan nacional de desarrollo, el programa financiero de mediano plazo, el presupuesto plurianual, el marco macroeconómico, los planes operativos anuales y los presupuestos anuales (art. 9).

De manera más específica, la LCE (art. 5, principio de eficiencia en la contratación pública) dispone que la Administración está obligada a planificar, programar, organizar las actividades de

contratación, de modo que sus necesidades se satisfagan en el tiempo oportuno y en las mejores condiciones de costo y calidad. Los órganos o entes públicos están obligados a preparar programas anuales de contratación o de adquisiciones, considerando las necesidades a satisfacer (art. 5 LCE) y la programación presupuestaria anual (art. 9 RLCE).

Así entonces, la LCE (arts. 23 y 24) y el RLCE (arts. 37 y 39) establecen como requisito, con carácter previo al inicio de un procedimiento de contratación, que se acredite la programación total y las estimaciones presupuestarias (arts. 23 LCE; 37 RLCE), debiendo indicarse expresamente los recursos presupuestarios con los que se atenderán las obligaciones derivadas de la contratación (art. 39 RLCE).

El RLCE (art. 39) dispone que cuando un contrato deba ejecutarse en más de un período presupuestario, además de indicarlo así en la decisión inicial para activar el procedimiento de contratación, se deberán tomar las previsiones necesarias para atender, en su momento, el pago de las obligaciones correspondientes.

Por su parte, la LOP (art. 15) admite la posibilidad de adquirir compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios presupuestarios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio.

No obstante, no se identifican mecanismos que aseguren efectivamente que los planes anuales de adquisiciones cuentan con un presupuesto asignado, con una calendarización de contrataciones con su respectivo presupuesto y que éste sea apropiado para garantizar la cobertura total de todo el contrato.

En ese contexto, de acuerdo con opiniones expresadas por proveedores del Estado consultados en los grupos focales, es común que algunos pagos pueden retrasarse hasta 18 meses por falta de presupuesto.

Además, de acuerdo con la memoria institucional de 2019 de ONCAE, en el año 2019 se recibieron más de 500 Planes Anuales de Compras y Contrataciones (PACC) correspondientes a más de 100 instituciones y 200 gerencias administrativas. No obstante, no se tiene información del porcentaje de cumplimiento por parte de las instituciones para presentar el PAAC. Para el año 2020 y posteriores, no se cuenta con información relacionada.

En lo referente al seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestal, la LOP (arts. 45 y 46) trata sobre el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, durante el ejercicio anual o a su cierre. Con esa finalidad, a partir de la información recopilada, la Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas está facultada para analizar los resultados físicos y financieros obtenidos y sus efectos (de los contratos ejecutados o en ejecución, por ejemplo), incluyendo variaciones operadas respecto a lo programado y sus causas. Por otro lado, prepara los informes correspondientes para la Secretaría de Finanzas y el posterior conocimiento de la Presidencia de la República (art. 46).

La LOP (art. 61) también prevé el seguimiento y evaluación del programa anual de inversión pública, que incluye el avance físico y financiero de los proyectos aprobados para su ejecución en el ejercicio fiscal correspondiente (ejecutados generalmente mediante contratación pública), siendo competente para ello la Dirección General de Presupuesto, en coordinación con la Dirección General

de Inversión Pública, dos entidades que forman parte de la misma Secretaría de Finanzas (art. 61 LOP).

Los organismos del sector público, por medio de sus unidades de planeamiento y evaluación de gestión, también deben evaluar el cumplimiento de objetivos y metas del correspondiente plan operativo anual, que incluye el programa anual de inversión pública institucional, con financiamiento en el ejercicio fiscal correspondiente (art. 60 LOP).

Aun así, no se identifican mecanismos de retroalimentación que incluyan metodologías o soluciones tecnológicas, que integren efectivamente el sistema presupuestario con el de contrataciones públicas.

Subindicador 4(b) – Procedimientos financieros y el ciclo de adquisiciones

Presenta brechas

La regla general es que la asignación presupuestaria debe constar en el expediente de contratación, como requisito previo al inicio del procedimiento de selección de contratistas (arts.23 y 27 LCE).

No obstante, como mecanismo de excepción a esa regla general (para anticipar, se entiende, el inicio del procedimiento, cuando se trate de un contrato que se ejecutará en el siguiente ejercicio presupuestario), la LCE (art. 23) también establece que podrá darse inicio a un procedimiento de contratación antes de que conste la aprobación presupuestaria del gasto, pero el contrato no podrá suscribirse sin que conste el cumplimiento de este requisito, todo lo cual deberá ser puesto en conocimiento de los interesados. En ese sentido, la LCE (art. 27) dispone la nulidad de pleno derecho de contratos que no cumplan con lo indicado, es decir que se suscriban sin contar con asignación presupuestaria.

Aun así, como se expresa en el subindicador anterior, durante las sesiones de los grupos focales, proveedores han expresado que es común que el retraso de los pagos sea por falta de presupuesto. Se ha dado casos de retrasos en los pagos de hasta de 18 meses, lo que supone una mala planeación o ausencia de controles efectivos para asegurar que todo procesamiento de contratación cuenta con la debida apropiación presupuestal.

Referente a normas para procesar y autorizar el pago de facturas, la LOP (art. 3) dispone que un crédito presupuestario está devengado cuando la prestación acordada se ejecuta, procediendo el pago según lo convenido (art. 32 LOP).

Por su parte, la LCE (art. 28) establece un plazo máximo de 45 días calendario (naturales) para procesar y hacer efectivos los pagos a contratistas y a proveedores, a partir de la presentación correcta de los documentos de cobro correspondientes. De no cumplirse este plazo, será causa de pago de intereses. La regla general es que el precio, que deberá ser cierto y determinado, se pagará al contratista de acuerdo con la ejecución real de las prestaciones a su cargo, sin perjuicio de pagos anticipados si estuviera previsto (art. 28, LCE).

En la práctica son frecuentes los retrasos en el pago a contratistas o proveedores, más allá del plazo establecido, atribuidos generalmente a la falta de previsión o a una deficiente programación

presupuestaria, de acuerdo con lo expresado por proveedores en los grupos focales.

En ese contexto, como parte de la estimación de los indicadores cuantitativos establecidos por la metodología MAPS, y con el objetivo de conocer información diversa de contratos distribuidos por modalidad, a partir de la información consolidada de una muestra de procesos, se obtuvo información para 14,712 procesos de contratación en 31 instituciones.

Así entonces, a partir de la muestra de procesos fue posible estimar el número promedio de días que transcurren entre la presentación de la primera factura y su aprobación, que es una etapa previa y necesaria para el pago. Las facturas se aprueban en promedio 18.55 días después de su presentación. Este plazo varía de acuerdo con la modalidad de contratación, como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 10. Muestreo de procesos

Modalidad	Días transcurrieron entre la presentación de la primera factura y su aprobación efectiva
Compra Menor	21.21
Concurso Privado	20.50
Concurso Público	10.00
Contratación Directa	4.78
Licitación Privada	10.09
Licitación Pública	21.81
Procedimiento Especial	8.50
General	18.55

En cambio, de acuerdo con los datos recolectados a través de la encuesta de proveedores, estos muestran que la percepción mayoritaria sobre la oportunidad de los pagos es que las entidades públicas pagan sus facturas a tiempo siempre o casi siempre.

Adicionalmente, de acuerdo con la encuesta a proveedores, el 52% de los encuestados consideran que en Honduras se pagan a tiempo las facturas siempre (20%) o casi siempre (32%). El 18% opina que en ocasiones se paga a tiempo, el 25% que casi nunca se pagan a tiempo, y el 5% que nunca se pagan a tiempo.

Tabla 11. Encuesta a proveedores

¿Con qué frecuencia pagan a tiempo las entidades públicas sus contratos y órdenes de compra?	% de Proveedores Encuestados
Siempre	20.0%
Casi siempre	32.0%
En ocasiones	18.0%
Casi nunca	25.0%
Nunca	5.0%
General	100.0%

Por otro lado, los compradores tienen opiniones similares a los proveedores sobre el cumplimiento de los pagos de las entidades públicas. Los compradores encuestados opinan que, en promedio, el

56% de los pagos de su institución se hacen a tiempo.

Sin embargo, la coincidencia en la opinión del cumplimiento de los pagos entre los compradores y los proveedores no se mantiene al comparar los días efectivos de pago que cada grupo percibe. La mayoría de los proveedores (38%) estiman que, basados en su experiencia, las entidades públicas pagan entre uno y dos meses luego de presentada la factura. Los tiempos promedio de pago que experimentan los proveedores encuestados son de 60.15 días. Por su parte, la mayoría de los compradores (28%) considera que sus entidades pagan entre 16 y 30 días después de presentada la oferta, y que el tiempo promedio de pago es de 30 días, la mitad del tiempo que perciben los proveedores.

Tabla 12. Encuesta a proveedores

Según su experiencia, ¿en promedio cuánto tiempo después de presentada una factura a una entidad pública se hace efectivo el pago? (días calendario)	% de proveedores encuestados
Menos de 15 días	6.0%
Entre 15 días y un mes	20.0%
Entre uno y dos meses	38.0%
Entre dos y cuatro meses	23.0%
Más de cuatro meses	13.0%
General	100.0%

La mayoría de los compradores encuestados (56% de estos) opinan que los retrasos en los pagos se deben principalmente a que el proceso de gestión de pago es burocrático.

Tabla 13. Encuesta a compradores

En los casos en que se presentan demoras en los pagos, ¿cuál considera que es la causa más común del retraso?	% de compradores encuestados
El proceso de gestión de pago es burocrático	56.6%
Falta de disponibilidad presupuestaria	20.4%
Demora en la emisión de los Informes de Recepción por parte de la comisión designada	12.7%
Demora en el proceso contable o financiero	10.4%
General	100.0%

Respecto a la facilidad del procesamiento del pago de un contrato público, la mayoría de los encuestados (51%) consideraron que es difícil o muy difícil, mientras que el 14% opina que es fácil o muy fácil.

Tabla 14. Encuesta a proveedores

¿Qué tan fácil es procesar un pago con el Gobierno?	% de proveedores encuestados
Muy fácil	5.0%
Fácil	9.0%
Ni fácil ni difícil	34.0%
Difícil	34.0%
Muy difícil	17.0%
General	100.0%

- **Brechas**

El Subindicador 4(a) presenta brechas sustanciales

No se identifican mecanismos que aseguren efectivamente que los planes anuales de adquisiciones cuentan con un presupuesto asignado, con una calendarización de contrataciones con su respectivo presupuesto y que éste sea apropiado para garantizar la cobertura total de todo el contrato. Además, no se tiene información del porcentaje de cumplimiento por parte de las instituciones para presentar el PAAC, tal como lo mandata la LCE. Para el año 2020 y posteriores, no se cuenta con información relacionada.

El Subindicador 4(b) presenta brechas sustanciales

Si bien es cierto que existen disposiciones normativas para la evaluación y ejercicio presupuestal, no se identifican mecanismos de retroalimentación que incluyan metodologías o soluciones tecnológicas, que integren efectivamente el sistema presupuestario con el de contrataciones públicas.

- **Recomendaciones**

Subindicador 4(a)

Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías, modelos) de apoyo al marco normativo del SNCP soportadas en soluciones tecnológicas que integren el sistema presupuestario con el de contrataciones públicas, incluyendo: i) controles efectivos para asegurar que se elaboren planes de contrataciones que sirvan de base para la formulación presupuestal y ii) controles aseguren la ejecución de los planes de contratación.

Subindicador 4(b)

Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías, modelos) de apoyo al marco normativo del SNCP soportadas en soluciones tecnológicas que integren el sistema presupuestario con el de contrataciones públicas, con controles que aseguren que los planes y los procedimientos de contratación cuenten con asignación presupuestal, primordialmente antes del inicio del proyecto. Es importante que se incluyan mecanismos con para agilizar los pagos, con estándares de transparencia, de tal manera que se observable por todas las partes interesadas.

Tabla 15. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 4

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
4(a) No se identifican mecanismos que aseguren efectivamente que los planes anuales de adquisiciones cuentan con un presupuesto asignado, con una calendarización de contrataciones con su respectivo presupuesto y que éste sea apropiado para garantizar la cobertura total de todo el contrato. No se tiene información del porcentaje de cumplimiento por parte de las instituciones para presentar el PAAC.	Alto	– Desarrollar normas , soportadas en soluciones tecnológicas que integren el sistema presupuestario con el de contrataciones públicas, incluyendo: i) controles para asegurar que se elaboren planes de contrataciones que sirvan de base para la formulación presupuestal y ii) controles aseguren la ejecución de los planes de contratación, iii) con controles que aseguren que los planes y los procedimientos de contratación cuenten con asignación presupuestal, iv) que se incluyan mecanismos con para agilizar los pagos, v) que cuenten con estándares de transparencia, de tal manera que se observable por todas las partes interesadas.

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
4(b) En la práctica son frecuentes los retrasos en el pago a contratistas o proveedores, atribuidos a una deficiente programación presupuestaria.	Alto	– Desarrollar normas y herramientas soportadas en soluciones tecnológicas que integren el sistema presupuestario con el de contrataciones públicas, que generen información confiable y oportuna sobre el avance físico-financiero de las adquisiciones y contrataciones y que garanticen el pago oportuno a los contratistas y proveedores.

Indicador 5. El país tiene una institución encargada de la función normativa/regulatoria

Este indicador se refiere a la función normativa/regulatoria dentro del sector público y al apropiado cumplimiento y coordinación de la misma. La evaluación del indicador se enfoca en la existencia, independencia y eficiencia de las funciones y del grado de coordinación entre las organizaciones responsables. De acuerdo con la configuración institucional elegida por un país, una institución puede estar a cargo de todas las funciones normativas y regulatorias. En otros contextos, hay funciones clave que pueden haber sido asignadas a varios organismos, es decir, una institución puede ser responsable de las políticas, mientras que otra puede ser la encargada de la capacitación o las estadísticas. En términos generales, la función normativa/regulatoria debe ser asignada claramente, sin brechas ni superposiciones. Debe evitarse la fragmentación excesiva, y la función debe desempeñarse como un esfuerzo conjunto bien coordinado.

• Síntesis del indicador

La ONCAE es el organismo determinado por la LCE para ejercer la función normativa y regulatoria. Es el órgano técnico y consultivo del Estado en materia de contrataciones públicas. Esta oficina debe dictar normas e instructivos para desarrollar o mejorar el SNCP, proporcionar asesoría y asistencia técnica a los participantes del sistema, impulsar la capacitación y la profesionalización de la función de contrataciones, elaborar estudios de precios, costos, demanda y oferta de los bienes y servicios que contrata el Estado, establecer criterios uniformes para la planeación de contrataciones por parte de las instituciones, proponer mejoras al SNCP, administrar HonduCompras y generar información para la evaluación y mejora del sistema. Todas estas responsabilidades están claramente definidas en la ley.

No obstante, la ONCAE presenta muchos retos y áreas de oportunidad para el cumplimiento de lo mandatado por la Ley y, sobre todo, para convertirse en el organismo clave del fortalecimiento y mejora del SNCP. Existe poca información que muestre que las responsabilidades asignadas por la ley se están cumpliendo. Al no contar con patrimonio o presupuesto propio, no puede asegurar su autonomía operativa y técnica, pues depende jerárquicamente del Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Además, su capacidad operativa es limitada, ya que el personal que conforma su estructura organizacional no es suficiente, y frecuentemente goza de poca experiencia en la materia. Aun así, no se identifican conflictos de intereses relevantes derivados de la conformación de su estructura organizacional y de la asignación de responsabilidades.

En ese contexto, de acuerdo con la encuesta a proveedores y compradores que busca evaluar si la institución regulatoria (en este caso la ONCAE) está libre de conflictos de interés, la mayoría de los proveedores (44%) considera que la regulación no tiene favoritismos y es equilibrada, mientras que

un 38% considera que la regulación favorece a los proveedores.

Por su parte, el 67% de los compradores encuestados considera que la regulación no tiene favoritismos y es equilibrada, mientras que un 22% de estos encuestados considera que la regulación favorece a los proveedores.

- **Hallazgos**

Subindicador 5(a) – Estatus y base jurídica de la función normativa/regulatoria

No presenta brechas

La LCE (arts. 30 y 31) asigna la función normativa a la ONCAE, configurándose como el órgano técnico y consultivo del Estado, responsable de dictar normas e instructivos de carácter general para desarrollar o mejorar los sistemas de contratación administrativa en sus aspectos operacionales, técnicos y económicos, así como la prestación de asesoría y la coordinación de actividades que orienten y sistematicen los procesos de contratación del sector público (art. 30 LCE).

La ONCAE no necesariamente ejerce funciones regulatorias, además de que no cuenta con capacidad suficiente, operativa y técnica, y su autonomía está limitada en función de su dependencia presupuestaria y funcional de la Secretaría de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

Subindicador 5(b) – Responsabilidades de la función normativa/regulatoria

Presenta brechas

Corresponde a la ONCAE, como se ha indicado previamente, la facultad de diseñar, poner en ejecución y evaluar periódicamente normas y procedimientos operativos relativos al sistema de contratación y adquisiciones, para corregir en forma oportuna su operatividad (art. 31. 2, LCE). Esto incluye, por ejemplo, la emisión de circulares, manuales de procedimientos u otros documentos de carácter general, para desarrollar, simplificar, homogeneizar o mejorar la contratación administrativa (art. 43 RLCE). La mayoría de estos documentos está enfocada en secciones específicas del proceso de contrataciones, sin que exista una estrategia integral para emitir políticas, lineamientos, instructivos, manuales o cualquier otro instrumento que abarque todo el proceso de contrataciones, tal que homologue y eficiente todo el SNCP de Honduras. La misma ONCAE tiene el mandato de evaluar periódicamente normas y procedimientos operativos, para corregir en forma oportuna la operatividad del SNCP (art. 31.2, LC).

Las funciones de la ONCAE también incluyen: i) preparación de estudios y análisis del comportamiento de precios de bienes y servicios para su utilización en la formulación de los proyectos de presupuesto de las distintas dependencias (art. 31.6, LCE); ii) realización de estudios para actualizar anualmente los montos de inversión que determinan los procedimientos de contratación (art. 31.7, LCE); iii) realización de estudios y preparación de fórmulas para el reconocimiento de mayores costos en la contratación administrativa, que se someten al Poder Ejecutivo para su aprobación (art. 31.9, LCE); iv) realización de estudios sobre bienes y servicios de utilización común y formulación de normas y procedimientos para sistematizar estas adquisiciones, procurando ventajas de economías de escala (art. 44.d, RLCE); v) establecimiento de criterios

uniformes y homogéneos para la formulación de planes anuales de contrataciones y adquisiciones en el sector público (art. 44.e, RLCE).

En lo referente al monitoreo de la contratación pública, la ONCAE administra el portal electrónico HonduCompras (Reglamento de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones, 2015), donde se debe publicar información de los procedimientos de contratación que ejecutan los organismos del Estado (arts. 1-6, Decreto Ejecutivo 010-2005; septiembre 29, 2005). También tiene a su cargo el registro de contratos, que debe incluir información sobre su cumplimiento (arts. 35, LCE; 73-75 RLCE). De manera general, la ONCAE tiene facultades para diseñar y ejecutar sistemas de registro informático para procurar la información requerida en los procesos de contratación y adquisiciones (art. 31.4, LCE).

Si bien es cierto que dichas facultades deben permitir a la ONCAE el monitoreo de la contratación pública, en el marco normativo no existe atribución alguna que mandate a dicha oficina a monitorear integral y sistemáticamente el SNCP. Se observa, además, que el registro de contratos no está implementado y la información publicada en HonduCompras no está completa, no se realiza de manera oportuna y cubre únicamente una parte del proceso de contrataciones. Además, la información estadística que publica es de difícil acceso, sin cumplir con un estándar de clasificación internacionalmente aceptado, lo que dificulta el procesamiento de los datos para análisis y monitoreo, que ayude a delinear e instrumentar acciones para la mejora continua.

Por otra parte, no es responsabilidad de la ONCAE dirigir la estrategia de profesionalizar la función de contratación, como parte de la carrera administrativa. La Dirección General de Servicio Civil es la responsable, en coordinación con las respectivas dependencias de Poder Ejecutivo, de elaborar y presentar los planes de adiestramiento que se consideren necesarios (art. 34, Ley del Servicio Civil). Aun así, está facultada para prestar asistencia en la capacitación del personal (art. 31.5, LCE), y es responsable del programa de comprador público certificado, incluyendo pruebas de conocimientos, su acreditación y desarrollo, con su aval, del Diplomado de formación superior en la adquisición pública, diseñado, según el modelo conceptual, para capacitación de personal calificado (art. 44-A, RLCE). Sin embargo, dicho programa no estaba activo mientras se llevaba a cabo esta evaluación, y no se pudo determinar la cantidad de servidores públicos que cuentan con la certificación.

Aun así, la ONCAE ha hecho un esfuerzo para poner a disposición de los interesados una mesa de ayuda (o servicio de atención al usuario) para responder a consultas, formulando también circulares o instructivos acerca de los procedimientos de contratación. No obstante, no se cuenta con estadística sobre el número y el tipo de asistencia técnica que ha proporcionado.

Adicionalmente, está previsto que la ONCAE informe al Presidente de la República, a los órganos responsables de la contratación (competentes para contratar) y al Tribunal Superior de Cuentas, según corresponda, acerca de la aplicación de las normas y procedimientos diseñados (art. 31.8, LCE). Sin embargo, no existe el mandato para que la ONCAE realice un reporte integral sobre el cumplimiento de sus responsabilidades y de sus objetivos, de manera que permita hacer una evaluación del SNCP y pueda generar información para su mejora continua.

Subindicador 5(c) – Organización, financiamiento, personal y nivel de independencia y autoridad.

Presenta brechas.

La ONCAE es un órgano técnico y consultivo del Estado (art. 30 LCE) adscrito actualmente a la Secretaría de Estado (Ministerio) de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (art. 1, Decreto Ejecutivo PCM 05-2022; abril 6, 2021). Su titular está subordinado al titular de la Secretaría de Estado, que ostenta un alto nivel y una posición de autoridad en el gobierno.

La asignación presupuestaria con la que opera es parte de la asignación que corresponde a la Secretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Es frecuente que algunas actividades de la ONCAE se financien con fondos de cooperación externa.

Al no contar con patrimonio propio (la LCE y el RLCE no tratan del financiamiento de la ONCAE), la asignación presupuestal depende de lo que se determine anualmente en la Secretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Por lo tanto, no se asegura la óptima asignación de personal, su capacidad técnica ni la autonomía de desempeño.

La organización interna es consistente, pero la dotación de personal no es suficiente para el cumplimiento eficiente de sus responsabilidades. No se cuenta con información suficiente sobre la estructura y el perfil del personal, específicamente relativo a sus capacidades, conocimientos y experiencia.

Subindicador 5(d) – Evitar los conflictos de intereses

No presenta brechas

Su condición de órgano de carácter técnico del Estado (art. 30 LCE), así como su adscripción a la Secretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, hacen incompatible a la ONCAE con conflictos de intereses, toda vez que no interviene directamente como comprador en los procesos ordinarios de contrataciones. Además, como órgano administrativo, su actividad está sujeta al principio de legalidad (art. 321, Constitución de la República) y debe prevenir ese tipo de conflictos.

Si bien es cierto que la ONCAE interviene directamente en la selección de proveedores para adquisiciones mediante catálogos electrónicos y compras conjuntas, esta opción está actualmente en desuso.

En este contexto, con el objetivo de evaluar si la institución regulatoria está libre de conflictos de interés, se preguntó a los proveedores encuestados si consideraban que la regulación de contratación estaba desbalanceada a favor de las entidades contratantes o de los proveedores contratistas. La mayoría de los proveedores encuestados (44%) considera que la regulación no tiene favoritismos y que es equilibrada. Un 38% considera que la regulación favorece a los proveedores.

Tabla 16. Encuesta a proveedores

¿Cree usted que la regulación vigente en materia de contratación pública presenta favoritismos?	% de proveedores encuestados
No tiene favoritismos, es equilibrada	44%

¿Cree usted que la regulación vigente en materia de contratación pública presenta favoritismos?	% de proveedores encuestados
Sí, favorece a las entidades públicas	17%
Sí, favorece a los proveedores privados	38%
General	100%

Por su parte, la opinión de los compradores encuestados es más contundente respecto a la ausencia de favoritismos. El 67% de los compradores encuestados considera que la regulación no tiene favoritismos y que es equilibrada, mientras que un 22 % de estos encuestados considera que la regulación favorece a los proveedores.

- **Brechas**

El Subindicador 5(b) presenta brechas sustanciales y menores

En el marco normativo del SNCP de Honduras no existe atribución alguna que mandate la ONCAE a monitorear integral y sistemáticamente el SNCP, a pesar de que dicha oficina administra HonduCompras, repositorio de información de los procedimientos de contratación y tiene el encargo de administrar las contrataciones mediante catálogo electrónico y convenio marco.

Asimismo, no existe el mandato para que la ONCAE realice un reporte integral, a otras instancias de gobierno en particular o a la sociedad en general, sobre el cumplimiento de sus responsabilidades y de sus objetivos.

La información que se publica en HonduCompras no es completa, abarcando únicamente una parte del proceso de contrataciones, es de difícil acceso, sin cumplir con un estándar de clasificación internacionalmente aceptado, lo que dificulta el procesamiento de los datos para análisis y monitoreo.

El Subindicador 5(c) presenta brechas sustanciales

La ONCAE no cuenta con patrimonio propio y la asignación presupuestal depende de lo que se determine anualmente en la Secretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, por lo que no se asegura la óptima asignación de personal, su capacidad técnica ni la autonomía de desempeño.

- **Recomendaciones**

Subindicador 5(b)

Fortalecer la ONCAE en términos técnicos y presupuestales, con cambios en la norma, en el nivel jerárquico normativo pertinente, para que esa oficina cuente con la autonomía necesaria para que tenga la atribución y la capacidad para monitorear y evaluar el SNCP, y así diseñar e instrumentar políticas públicas para su mejora continua.

Esto con apoyo de herramientas tecnológicas como HonduCompras, por lo que es recomendable que el portal sea fortalecido y se convierta en una herramienta documental confiable, que permita tener una base de datos accesible, con registros y documentos de todo lo relacionado con el SNCP.

Asimismo, es recomendable que el cambio normativo establezca como obligación que la ONCAE genere informes y reportes, para las partes interesadas, sobre el cumplimiento de sus

responsabilidades, sus objetivos y sobre el funcionamiento del SNCP, con base en indicadores que permitan evaluar su desempeño.

Subindicador 5(c)

Fortalecer la ONCAE en términos técnicos, con asignación presupuestaria suficiente, con la autonomía necesaria mediante en un cambio al marco normativo, que le asegure la asignación óptima de personal, libre de conflicto de intereses, que le permita cumplir con todo el mandato de ley, primordialmente el regulatorio.

Tabla 17. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 5

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
5(b) No existe atribución que mandate ONCAE a monitorear integral y sistemáticamente el SNCP, a pesar de que dicha oficina administra HonduCompras y tiene el encargo de administrar las contrataciones mediante catalogo electrónico y convenio marco.	Alto	– Fortalecer la ONCAE en términos técnicos, jurídicos y presupuestales, con cambios en la norma, para que esa oficina cuente con la autonomía necesaria para que tenga la atribución y la capacidad para monitorear y evaluar el SNCP.
5(b) La información que se publica en HonduCompras no es completa, de difícil acceso, sin cumplir con un estándar de clasificación internacionalmente aceptado, lo que dificulta el procesamiento de los datos para análisis y monitoreo.	Alto	– Fortalecer HonduCompras para que sea una herramienta documental confiable, que permita tener una base de datos accesible, con registros y documentos de todo lo relacionado con el SNCP, y posibilite a la ONCAE su monitoreo y evaluación.
5(c) La ONCAE no cuenta con patrimonio propio y la asignación presupuestal, depende de lo que se determine anualmente en la Secretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, por lo que no se asegura la óptima asignación de personal, su capacidad técnica ni la autonomía de desempeño	Alto	– Fortalecer la ONCAE en términos técnicos, con asignación presupuestaria suficiente y con la autonomía necesaria mediante en un cambio al marco normativo, que le asegure la asignación óptima de personal, libre de conflicto de intereses, que le permita cumplir con todo el mandato de ley, primordialmente el regulatorio

Indicador 6. Las entidades de contratación pública y sus mandatos están claramente definidos

Este indicador evalúa: i) si el marco legal y regulatorio define claramente las instituciones que tienen responsabilidades de contratación y autoridades; ii) si hay disposiciones para delegar atribuciones al personal de contratación pública y otros funcionarios del gobierno para el ejercicio de sus responsabilidades en el proceso de contratación, y iii) si existe una entidad centralizada de contratación pública.

• Síntesis del indicador

El marco normativo del SNCP de Honduras define con claridad cuáles son las Instituciones responsables de la contratación en la administración pública y demás entes estatales con competencia para adjudicar y suscribir los contratos. Bajo su dirección se deben desarrollar las

diferentes actividades del ciclo de contratación, sin perjuicio, en todo caso, de la intervención preceptiva de los órganos de control interno y externo.

Sin embargo, no establece de manera precisa cuáles son las unidades administrativas responsables de los procedimientos dentro de cada órgano o entidad contratante. Únicamente se indica que el desarrollo y la coordinación de los procesos técnicos de contratación pueden ser delegados a unidades ejecutoras de proyectos o a las respectivas gerencias administrativas, estas últimas con funciones de compras y suministros. Está prevista, además, la delegación a órganos subordinados de facultades de adjudicación y celebración de contratos, según el límite monetario que se establezca.

Siendo así, esas unidades serán responsables, por delegación de la autoridad competente de los procedimientos de contratación, de llevar a cabo el proceso completo, empezando por la preparación, las recomendaciones de adjudicación y, posteriormente, la ejecución del contrato y su seguimiento, hasta llegar al punto de su liquidación o cierre. Esas funciones, sin embargo, no están precisadas en normas reglamentarias de carácter general, lo que sería conveniente para acotar la discrecionalidad en la asignación de tareas y evitar conflictos de interés al no existir segregación de funciones.

Se observa, además, que las unidades de contratación deberían tener funciones propias y no actuar por delegación, sin perjuicio de la dirección que corresponda a la autoridad superior.

No es claro que estas gerencias administrativas o unidades técnicas especializadas cuenten con una estructura organizacional, servidores públicos suficientes y las capacidades y conocimientos necesarios para ejecutar la labor. Además, no existen criterios específicos para delegar la toma de decisiones según la complejidad y monto de contratación.

En otro orden de ideas, el país ha mostrado esfuerzos incipientes para una función de contratación centralizada a cargo de la contratación consolidada, mediante la expedición de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos, la cual faculta a la ONCAE para administrar procesos de compras conjuntas y compras por catálogo electrónico. Sin embargo, a pesar de que la ONCAE ostenta un alto nivel en la administración pública, no ha dispuesto de capacidad técnica ni operativa suficiente. Por lo anterior, actualmente esa opción está suspendida, así que ninguno de los métodos anteriores ha sido utilizado en los últimos dos años (2022 y parte de 2023).

- **Hallazgos**

Subindicador 6(a) – Definición, responsabilidades y poderes formales de las entidades contratantes.

Presenta brechas

La LCE establece puntualmente cuáles son los órganos responsables de la contratación en la Administración Pública Centralizada (Secretarías de Estado en su respectivo ramo, órganos desconcentrados, gerencias administrativas, en su caso) y en la Administración Descentralizada (entidades autónomas y municipalidades), así como en otros organismos constitucionales (el Tribunal Superior de Cuentas y la Procuraduría General de la República, por ejemplo). Estos tienen

la atribución de la preparación, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos, lo que incluye el desarrollo de los procedimientos de selección de contratistas (art. 38 y sigs., LCE).

La misma LCE (art.32) dispone que el desarrollo y la coordinación de los procesos técnicos de contratación podrá ser delegada en unidades técnicas especializadas. Tienen este carácter las unidades ejecutoras de proyectos o las gerencias administrativas de los órganos responsables de la contratación (art. 57 RLCE). En paralelo, de acuerdo con la Ley General de la Administración Pública, en adelante LGAP (art. 31), las gerencias administrativas de las Secretarías de Estado tienen a su cargo la función de compras y suministros. (también art. 37, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo).

En ese contexto, si bien es cierto que el 85% de los compradores encuestados considera que en su entidad la gestión de la ejecución de los contratos vinculados a los procesos de compras y contrataciones públicas está claramente asignada a un área o a un funcionario en particular, no existe definición sobre la estructura óptima que las gerencias administrativas deben poseer.

Por otra parte, la LCE (arts. 11 y 12) y el RLCE (art. 19) permiten que los Secretarios de Estado puedan delegar en los gerentes administrativos o en los titulares de órganos desconcentrados, a falta de normas expresas que definan su competencia en este último caso, la función de adjudicar y celebrar los contratos hasta el límite monetario que se establezca (órganos desconcentrados), o cuando, por su monto, no sea requerida la licitación pública (gerencias administrativas). En la Administración Descentralizada las juntas directivas de entidades autónomas están autorizadas para delegar en los titulares de órganos con competencia regional en su estructura interna, o en los órganos de gestión administrativa, la facultad de adjudicar y suscribir contratos hasta el monto que se establezca para cada ejercicio fiscal (art. 20.d, RLCE).

Referente a la rendición de cuentas, es principio general en el Derecho hondureño que los servidores del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la ley, de manera que todo acto que ejecuten al margen de la ley está viciado e implica responsabilidad, que puede ser administrativa, civil o penal, según el caso (arts. 321 y 324, Constitución de la República). Así entonces, la responsabilidad atribuida por la ley a quienes tomen decisiones implica que el responsable debe rendir cuentas de sus actos, siempre con sujeción a las leyes, estando sujeto a los mecanismos de control interno y a la fiscalización que corresponde al Tribunal Superior de Cuentas. En ese sentido, la Constitución de Honduras dispone que los funcionarios son responsables de su conducta oficial (art. 323), y deben rendir cuentas de sus actos.

Aun así, no se identifican mecanismos explícitos de rendición de cuentas (presentación obligatoria de memorias o de informes periódicos, por ejemplo) ante instancias superiores o la sociedad civil.

Subindicador 6(b) – Organismo centralizado de contratación

Presenta brechas

En Honduras se estableció la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos, como un esfuerzo considerable de centralización de la función de contratación, que faculta a la ONCAE para administrar en forma centralizada procesos de compra por catálogo electrónico (arts. 8 y sigs.), convenios marco (arts. 17 y sigs.) y compras conjuntas o consolidadas (art. 36).

La ONCAE es responsable de la conformación y administración (en forma centralizada) de los catálogos electrónicos, incluyendo la selección de productos y proveedores incorporados, siguiendo procedimientos de licitación y suscripción de convenios marco (arts. 7 y sigs., Reglamento de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos). La ONCAE también es responsable de promover y coordinar los procesos de compras conjuntas, seleccionando a los proveedores y sus ofertas, para incorporar al catálogo electrónico (arts. 46, 49 y 51, Reglamento citado).

La responsabilidad de emitir las órdenes de compra y procedimientos de pago para adquisiciones mediante catálogo electrónico, incluyendo compras conjuntas, corresponde a los entes adquirentes de los bienes (arts. 15, 50 y 53, Reglamento citado). La Ley antes citada dispone que todas las adquisiciones por catálogo electrónico deben contar con la disponibilidad presupuestaria pertinente (art. 23).

Sin embargo, las adquisiciones por catálogo electrónico han estado en suspenso durante los últimos dos años. En todo caso, según información disponible en el portal <https://honducopras.gob.hn>, la ONCAE, estando en curso la presente evaluación, ha iniciado un proceso de compra conjunta y nuevos procesos para activar catálogos electrónicos mediante licitaciones públicas para seleccionar proveedores con el objetivo de suscribir los convenios marco correspondientes.

Si bien es cierto que la ONCAE no es una entidad contratante como tal y solamente se le confieren algunas responsabilidades en materia de compras centralizadas, la dotación de personal con la que cuenta no es suficiente. Es conveniente revisar la organización interna de la ONCAE para asegurar que esté alineada al cumplimiento de los objetivos y responsabilidades previstos en la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos y su reglamento.

- **Brechas**

El Subindicador 6(a) presenta brechas sustanciales

No existe definición sobre la estructura óptima que las gerencias administrativas deben poseer. Las unidades de contratación tienen funciones por delegación y no basadas por mandato del marco normativo, por lo que no existe una estructura organizacional homologada, impactando en la coordinación para llevar a cabo los procedimientos de contratación y en la regulación por parte de la ONCAE, así como en el entendimiento del SNCP por parte de las partes interesadas, en especial los pequeños proveedores.

Si bien es cierto que la Constitución de Honduras dispone que los funcionarios son responsables de su conducta oficial (art. 323), y deben rendir cuentas de sus actos, no existe normatividad específica que mandate la rendición de cuentas a instancias superiores y a la sociedad civil en materia de contrataciones públicas.

El Subindicador 6(b) presenta brechas sustanciales

La dotación de personal de la ONCAE no es suficiente para el cumplimiento de sus responsabilidades establecidas en la LCE, lo que impacta en la regulación, eficiencia y transparencia del SNCP.

- **Recomendaciones**

Subindicador 6(a)

Desarrollar normas con el nivel jerárquico adecuado, alineado a la LCE, que mandate y establezcan claramente la responsabilidad de contratación en las instituciones de Estado, definiendo su estructura óptima y estándar, con recursos humanos suficientes, con perfil técnico requerido, así como con responsabilidades y objetivos definidos.

Desarrollar normas con el nivel jerárquico adecuado, alineado a la LCE, que mandate y establezcan claramente la responsabilidad de contratación en las instituciones de Estado, definiendo su estructura óptima y estándar, con recursos humanos suficientes, con perfil técnico requerido, así como con responsabilidades y objetivos definidos.

Subindicador 6(b)

Revisar la organización interna de la ONCAE con el objetivo de proporcionarle el personal óptimo, con las capacidades y conocimientos técnicos necesarios para asegurar que la ONCAE pueda dar cumplimiento a los objetivos y responsabilidades previstos en la Ley.

Tabla 18. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 6

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
6(a) No existe definición sobre la estructura óptima que las gerencias administrativas deben poseer. Las unidades de contratación tienen funciones por delegación y no basadas por mandato del marco normativo, por lo que no existe una estructura organizacional homologada.	Alto	– Desarrollar normas con el nivel jerárquico adecuado que mandate la responsabilidad de contratación en las instituciones de Estado, definiendo su estructura óptima y estándar, con recursos humanos suficientes, con responsabilidades y objetivos definidos.
6(a) No existe normatividad específica que mandate la rendición de cuentas a instancias superiores y a la sociedad civil en materia de contrataciones públicas.	Medio	– Modificar el marco normativo para establecer mecanismos explícitos de rendición de cuentas a instancias superiores y a la sociedad civil; en general a partes interesadas.
6(b) La dotación de personal de la ONCAE no es suficiente para el cumplimiento de sus responsabilidades establecidas en la LCE.	Alto	– Revisar la organización interna de la ONCAE para identificar las carencias, con el objetivo de diseñar una estrategia para proporcionarle el personal óptimo, con las capacidades y conocimientos técnicos necesarios para asegurar que la ONCAE pueda dar cumplimiento a los objetivos y responsabilidades previstos en la Ley.

Indicador 7 - La contratación pública se encuentra inserta en un sistema de información eficiente

El objetivo de este indicador es evaluar el grado en que el país u organismo tiene sistemas para publicar información sobre contratación, para apoyar de manera eficiente las diferentes etapas del proceso de contratación pública mediante la aplicación de tecnologías digitales, y para gestionar los datos que permiten el análisis de las tendencias y el desempeño de todo el sistema de contratación pública como un todo.

• Síntesis del indicador

HonduCompras es una herramienta tecnológica que busca la sistematización de los procesos de compras, cuya responsabilidad de gestión corresponde a la ONCAE. La LCE establece que los avisos de licitación o de concurso público se deben publicar en medios informáticos, además de, por lo menos, un diario de circulación nacional y en el Diario Oficial. Asimismo, el Decreto Ejecutivo de creación de HonduCompras dispone que este portal debe incluir los planes anuales de contratación,

además de toda la información relacionada con los procedimientos para hacer contrataciones, incluyendo contratos adjudicados y enmiendas.

Sin embargo, el portal electrónico no cumple con lo indicado por la ley y el citado decreto. HonduCompras, en efecto, no ha logrado convertirse en una herramienta documental del proceso, ni mucho menos en una herramienta transaccional que ayude a la eficiencia, integridad y transparencia del SNCP.

HonduCompras no publica información de cada fase de los procedimientos de contratación. Únicamente muestra algunos anuncios de contrataciones en forma de banners, sin proporcionar los documentos de pliegos de condiciones o alguna otra información que pueda guiar al proveedor interesado en participar.

No incluye documentos de propuestas económicas y técnicas de los proveedores, ni los precios que componen las ofertas o los métodos y criterios de evaluación. Tampoco se publican las decisiones de adjudicación y los contratos completos.

Las funcionalidades de HonduCompras, por otra parte, así como sus herramientas, son muy limitadas, generan muy poca información del SNCP y de los procedimientos de contratación. El acceso a la información es limitado para uso de los proveedores, compradores, fiscalizadores y organizaciones de la sociedad civil

Además, la poca información que se puede obtener a través del portal no cuenta con estándares de información internacionalmente aceptados, que sean de acceso, manejo y comprensión fácil para todos los participantes e interesados del sistema. Asimismo, no cuenta con funcionalidades para el análisis, monitoreo y evaluación del SNCP.

Además de HonduCompras, existe el Portal Único de Transparencia en donde las instituciones públicas tienen la obligación de publicar información, entre otras, relativas a las contrataciones. Sin embargo, al igual que el primero, presenta las mismas áreas de oportunidad para cumplir con los estándares de información aceptados.

Por todo lo anterior, la confiabilidad de la información generada por HonduCompras es baja y no se tienen identificadas auditorías que verifiquen su integridad.

- **Hallazgos**

Subindicador 7(a) - Publicación de información sobre contratación pública con el apoyo de las tecnologías de la información

Presenta brechas

El art. 46 de la LCE, el RLCE (arts. 106-109) dispone lo siguiente:

- i. El aviso de licitación debe ser publicado por el órgano responsable de la contratación en el Diario Oficial, y en uno o más diarios de circulación nacional, en dos días hábiles, consecutivos o alternos. También se pueden utilizar otros medios de comunicación, incluyendo medios informáticos. La frecuencia de los avisos podrá ampliarse según la complejidad de las obras o

- bienes licitados, u otras circunstancias apreciadas por el órgano licitante (art. 106).
- ii. Los avisos deben indicar el objeto de la licitación y su descripción básica (obras o suministros), fuente de financiamiento, órgano responsable de la contratación, disponibilidad del pliego de condiciones y forma de acceso al mismo (desde la primera publicación), fecha y hora límite para presentar ofertas; lugar, fecha y hora para su apertura u otra información que se estime necesaria (art. 107).
 - iii. Si la contratación está amparada en un tratado o convenio internacional, el aviso deberá indicar lo pertinente (art. 176).
 - iv. Si la licitación fuera internacional, el aviso también se publicará en el extranjero, en una o más publicaciones de amplia circulación. También se puede comunicar a embajadas o consulados acreditados en el país y publicarse en medios informáticos (art. 108).
 - v. En el supuesto anterior, previamente deberá publicarse en los mismos medios un aviso de información general sobre el objeto de la contratación, con anticipación suficiente al aviso de precalificación o a la invitación a presentar ofertas (art. 109).
 - vi. Está previsto también que los avisos de licitación o de concurso público se publiquen electrónicamente en el portal HonduCompras (art. 4, incisos 1 y 3; Decreto Ejecutivo 010-2005).

La administración de HonduCompras está a cargo de la ONCAE (art. 1, Decreto Ejecutivo 010-2005) y la difusión de información relacionada con contrataciones en la plataforma corresponde a los órganos responsables de la contratación, quienes deben acatar regulaciones de la ONCAE (arts. 2, 5-7, Decreto Ejecutivo 010-2005).

El portal electrónico HonduCompras, administrado por la ONCAE (art. 1, Decreto Ejecutivo 010-2005), ha sido creado para la difusión y gestión de los procedimientos de contratación regulados por la LCE (arts. 2 y sigs., Decreto Ejecutivo 010-2005), incluyendo planes anuales de adquisiciones, avisos de licitación, pliegos de condiciones, bases del concurso y términos de referencia para consultoría, enmiendas al pliego de condiciones o aclaraciones posteriores, actas de apertura de ofertas, decisiones de adjudicación (que debe estar basada en el informe de evaluación), contratos y órdenes de compra (arts. 2-4). La difusión de dicha información en la plataforma corresponde a los órganos responsables de la contratación.

La información se limita a algunos cuantos anuncios de procedimientos, sin incluir información de los pliegos. Tampoco publica información relacionada con la adjudicación, ejecución y enmiendas de los contratos, ni sobre los pagos y decisiones de apelaciones relativa a estos.

Su implementación no ha sido completa hasta ahora y no cumple con lo indicado en la LCE, puesto que la información publicada no está completa y no siempre está actualizada. Si bien es cierto que no está previsto un costo para los interesados, HonduCompras únicamente muestra algunos anuncios de contrataciones en forma de banners, sin proporcionar los documentos de pliegos de condiciones o alguna otra información que pueda guiar al proveedor interesado en participar.

Además, no publica información de cada fase de los procedimientos de contratación de acuerdo con la LCE y no incluye documentos de propuestas económicas y técnicas de los proveedores, ni los precios que componen las ofertas o los métodos y criterios de evaluación. Tampoco se publican las decisiones de adjudicación y los contratos completos.

De hecho, con base en el estándar definido por la OCDE en *Government at a Glance 2015*, HonduCompras únicamente cubre parcialmente 3 de las 10 funcionalidades. En general, el portal

no es transaccional ni documental, además de que el acceso a la información es limitado para uso de los proveedores, compradores, fiscalizadores y organizaciones de la sociedad civil.

Tabla 19. Funcionalidad provista por HonduCompras

No.	Funcionalidad	Obligatorio y lo proporciona	No obligatorio, pero sí lo proporciona	No proporciona
1	Publicación de planes de adquisiciones (sobre las necesidades previstas del gobierno)	X (parcialmente)		
2	Anuncio de licitaciones	X (parcialmente)		
3	Suministro de documentos de licitación	X (parcialmente)		
4	Envío electrónico de ofertas (excluido por correo electrónico)			X
5	Licitación electrónica			X
6	Subastas electrónicas (en licitación electrónica)			X
7	Notificación de adjudicación			X
8	Órdenes en línea			X
9	Envío electrónico de facturas (excepto por correo electrónico)			X
10	Gestión ex post de contratos			X

Aun cuando la ONCAE cuenta con una sección de datos abiertos, en la que se pueden encontrar archivos para descargar en formato de OCDS (Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas, por sus siglas en inglés), disponible en <http://www.oncae.gob.hn/datosabiertos>, estos archivos constan únicamente de 17 tablas con alguna información general sobre los contratos, los compradores y los proveedores. Dicha información solamente corresponde a la información registrada en HonduCompras, que, de acuerdo con el muestreo, representa el 34.7% del total de contratos, además de que no cumple con los estándares de clasificación de bienes y servicios internacionalmente aceptados, con formatos de datos abiertos que faciliten el acceso a los terceros interesados.

La LCE (art. 35) y el RLCE (arts. 73-76) también hacen referencia a un registro de contratos que no se ha implementado, incluyendo información sobre su ejecución, a cargo de la ONCAE. No está previsto de manera expresa publicar información sobre este registro en medios electrónicos.

En cuanto a los Planes Anuales de Compras y Contrataciones (PACC), en la memoria institucional de 2019 de ONCAE, disponible en <https://oncae.gob.hn/oncae/quienes-somos/memorias-institucionales>, se menciona que se recibieron más de 500 PACC, correspondientes a más de 100 instituciones y más de 200 gerencias administrativas, de los cuales se publicaron 480 PACC de 119 instituciones y 207 gerencias administrativas. En HonduCompras se publicaron 39 PACC modificados de 7 instituciones y 5 PACC de 5 instituciones. Sin embargo, en el portal de la ONCAE no está publicado ninguno de los PACC a los que se hace referencia. Asimismo, para el año 2020 y posteriores, no se relacionan los PACC recibidos y publicados en las memorias, ni hay publicaciones al respecto.

Adicionalmente, en atención a la Ley de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las

instituciones deben publicar, a través del Portal Único de Transparencia, información de contrataciones, tales como plan a anual de compras y contrataciones, copras y contrataciones realizadas mensualmente, así como licitaciones llevadas a cabo mensualmente. No obstante, al igual que HonduCompras, la información cumple con fines documentales y no reúne las características de datos abiertos, que facilite el procesamiento para su análisis.

Por otra parte, en lo referente a información relacionada con contrataciones específicas, es decir, anuncios o avisos de oportunidades de contratación, adjudicaciones de contratos y enmiendas, información sobre la ejecución de contratos, incluidos pagos y decisiones de apelaciones, de acuerdo con muestreo a procesos, se estima que en el 73.4% de los casos (97.4% para licitación pública y 100% para concurso público) hay evidencia de la publicación de invitación a presentar ofertas.

Tabla 20. Muestreo de procesos

MODALIDAD	¿Hay evidencia que se publicó la invitación a presentar ofertas?	
	No	Sí
Compra Menor	38.7%	61.3%
Concurso Privado	66.7%	33.3%
Concurso Público		100.0%
Contratación Directa	27.3%	72.7%
Licitación Privada	23.5%	76.5%
Licitación Pública	2.6%	97.4%
Licitación Pública Internacional		100.0%
Procedimiento Especial		100.0%
General	26.6%	73.4%

Por otro lado, del mismo ejercicio de muestreo a procesos, se estima que en el 61.8 % de los casos existe evidencia de que se publicó la adjudicación de contratos. Este porcentaje varía de acuerdo con la modalidad de contratación, como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 21. Muestreo de procesos

Modalidad	¿Hay evidencia de que se publicó la resolución de adjudicación del contrato?	
	No	Sí
Compra menor	50.0%	50.0%
Concurso Privado	66.7%	33.3%
Concurso Público	50.0%	50.0%
Contratación Directa	45.5%	54.5%
Licitación Privada	47.1%	52.9%
Licitación Pública	33.8%	66.2%
Licitación Pública Internacional		100.0%
Procedimiento Especial		100.0%
Suma total	38.2%	61.8%

Subindicador 7(b) - Uso de contratación electrónica*Presenta brechas*

Se previó un plan de implementación gradual del sistema HonduCompras (art. 6, Decreto Ejecutivo 010-2005), sin embargo, como se ha expresado, la información que se publica en HonduCompras es limitada, abarca una pequeña parte del proceso, no es completa y no se hace en tiempo real. Esto representa un área de oportunidad que hace necesario dotar de más capacidad técnica y presupuestal a la ONCAE.

De acuerdo con el Boletín Estadístico de Contrataciones Públicas en Honduras 2021 (disponible en <https://www.oncae.gob.hn/servicios/pacc/estadistica>), en ese año, 125 entidades que ejecutan fondos públicos publicaron en HonduCompras 57,408 contratos de bienes, obras, servicios y consultorías. Únicamente se tiene como estimado que dichos contratos corresponden al 12% del presupuesto general de egresos de la administración pública (19,467,162.927 Lempiras).

Asimismo, de acuerdo con la evaluación de la Calidad del Gasto de Contratación en Honduras, realizada por el BID para el gasto del año 2020, el monto de los contratos registrados en el sistema HonduCompras corresponde únicamente al 31% del total del gasto de contratación. No obstante, se estimó que se debería haber registrado en HonduCompras el 76% del gasto de contratación, lo que indica que un 45% del gasto no está cumpliendo la obligación del registro en el Sistema.

Ilustración 2. Total de contrataciones del SNCP de Honduras



Fuente: Toolkit de Calidad de Gasto – Módulo de Contratación aplicado por el BID en el año 2022.

Por otra parte, de acuerdo con el ejercicio de muestreo de contratos, y entendiendo por procedimientos de adquisiciones electrónicas, aquellas que se registran en el sistema HonduCompras —que no es transaccional, pero sí un sistema electrónico de publicidad—, se encontró que únicamente el 34.7% de los contratos revisados efectivamente se publicaron en HonduCompras. Este porcentaje varía de acuerdo con la modalidad de contratación, tal como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 22. Muestreo de procesos

Modalidad	¿Hay evidencia de que se publicó el contrato en HonduCompras revisión digital?	
	No	Sí
Compra Menor	75.4%	24.6%
Concurso Privado	100.0%	
Concurso Público	100.0%	
Contratación Directa	40.9%	59.1%
Licitación Privada	62.5%	37.5%
Licitación Pública	59.7%	40.3%
Licitación Pública Internacional		100.0%
Procedimiento Especial	20.0%	80.0%
General	65.3%	34.7%

En lo que respecta a la modalidad de contratación vía electrónica, la ONCAE tiene el mandato de diseñar e implementar convenios marco y catálogos electrónicos específicos para adquisiciones con microempresarios, fomentando de esa manera la producción local y su participación en compras estatales (art. 35, Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos).

De acuerdo con información proporcionada por la ONCAE para la estimación de los indicadores cuantitativos, al momento de la evaluación, existen 5,523 empresas registradas como MIPYMES, de las cuales 1,596 fueron objeto de adjudicación de un contrato en el año 2022 y 2,795 en el 2023. Estas últimas, utilizaron HonduCompras como mecanismos de participación en el mercado de contrataciones públicas.

Sobre este tema, se hizo un esfuerzo para implementarla de manera progresiva, no obstante, a la fecha en que se llevó a cabo esta evaluación, la modalidad de catálogo electrónico está suspendida. Según lo expresado por la ONCAE en distintas conversaciones, se tiene previsto activar pronto la contratación mediante catálogos electrónicos, previa su renovación y actualización de los procesos. Sin embargo, no se mostró un plan específico al respecto, con objetivos, metas, acciones y tiempos.

Subindicador 7(c) - Estrategias para la gestión de los datos de contratación

Presenta brechas

Tal como se ha expresado a lo largo de este indicador, la información generada por HonduCompras no incluye información de todo el proceso de adquisiciones, además de que no se cuenta con funcionalidades que permitan el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de las adquisiciones, ni el cumplimiento de requisitos. La información publicada en HonduCompras tiene sus limitaciones, es de baja calidad, no está actualizada y no se tienen identificadas auditorías que verifiquen su integridad. Esto impiden que haya una base de estadísticas confiable.

En general, en el SNCP de Honduras se recopilan únicamente algunos datos en adquisiciones por catálogo electrónico, básicamente algo de información relacionada con el número de proceso,

estatus, unidad compradora, tipo de proceso y ciertas fechas, todo en formato Excel. Asimismo, la ONCAE publica en medios electrónicos el Boletín Estadístico de Contrataciones Públicas, pero a la fecha de esta evaluación, no está actualizado.

En ese contexto, como parte del ejercicio de muestreo de procesos se obtuvo que las instituciones incluidas utilizaron más de 151 denominaciones distintas para la clasificación de sus modalidades de contratación, por lo que fue necesario estandarizarlas en 10 modalidades, lo que refleja, a su vez, la falta de estandarización en la gestión de procesos de contratación. Esto tiene consecuencias negativas relacionadas con la capacidad de monitoreo y control centralizado de los procesos. La siguiente tabla muestra la distribución por modalidad estándar.

Tabla 23. Muestra de procesos

Modalidad estándar	% de los procesos	% de montos
Sin modalidad*	0.4%	0.2 %
Compra de Emergencia	0.1%	0.1%
Compra Menor	89.4%	7.2%
Concurso Privado	0.6%	1.0%
Concurso Público	0.2%	2.1%
Contratación Directa	2.5%	26.9%
Cotización Nacional de Obra	0.1%	0.1%
Licitación Privada	1.9%	11.2%
Licitación Pública	4.9%	49.6%
Procedimiento Especial	0.1%	1.7%
General	100.0%	100.0%

(*) Corresponde a los datos suministrados por el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) que no envió la modalidad de sus procesos.

El 89.4% de los 14,712 procesos de contratación pertenecientes a las 31 instituciones seleccionadas corresponden a la modalidad Compra Menor, que representa únicamente el 7.2% del monto contratado. Por otra parte, más del 64% del monto contratado se hizo a través de modalidades competitivas, esto es, 49.6% Licitación Pública y 11.2% Licitación Privada.

Por su parte, la distribución de los procesos registrados en el HonduCompras por modalidad, de acuerdo con el Boletín Estadístico de Contrataciones Públicas en Honduras 2021, disponible en <https://www.oncae.gob.hn/servicios/pacc/estadistica>, es la que se presenta en la siguiente tabla tomada de dicho boletín.

Tabla 24. Modalidades de contratación según la ONACE. 2021

Modalidad estándar	Monto de contratos gestionados (Lempiras)	Número de contratos gestionados
Concurso Privado	143,168,837	34
Concurso Público Internacional	0	0
Concurso Público Nacional	223,560,397	29
Contratación Directa (LCE art. 63, inciso 1,2,4,5,6 y 7)	4,064,093,246	313
Licitación Privada	2,902,708,596	1,494

Modalidad estándar	Monto de contratos gestionados (Lempiras)	Número de contratos gestionados
Licitación Pública Internacional	620,679,497	6
Licitación Pública Nacional	4,064,314,170	147
Contratación Directa (cotizaciones, LCE art. 63, inciso 3)	6,908,403,472	26,440
Convenio marco y compra conjunta (catálogo electrónico)	540,224,708	28,945
Suma total	19,467,152,927	57,408

Nota. Según reporte Honducompras generado el 2 de febrero de 2022.

Adicionalmente, y de acuerdo con la evaluación de la Calidad del Gasto de Contratación en Honduras, realizada por el BID, este monto de contratos (gasto total de contratación pública) equivale, aproximadamente, al 23.5% del gasto total, y al 16.8% del PIB para el año 2020, tal como muestra la tabla siguiente.

Tabla 25. Gasto Total en contratación (Lempiras)

	2019	2020
Gasto Total	255,496,297,340	396,008,138,340
Contratación gasto corriente	43,282,017,829	78,567,268,410
Contratación gasto de capital	10,470,199,789	9,736,435,208
Contratación gasto corriente y gasto de capital	53,752,217,618	88,303,703,618
Contratación dentro de las transferencias	1,822,552,090	3,467,617,871
Contratación dentro de los fideicomisos	1,423,026,143	1,420,130,336
Total Contratación	56,997,795,851	93,191,451,825
Compras públicas como porcentaje del gasto total	22.3%	23.5%
Compras públicas como porcentaje del PIB	9.5%	16.8%

Nota. Según reporte HonduCompras generado el 2 de febrero de 2022.

Fuente: Tomado de Evaluación de la Calidad del Gasto de Contratación, BID (2022).

• Brechas

El Subindicador 7(a) presenta brechas sustanciales

HonduCompras únicamente cubre parcialmente 3 de las 10 funcionalidades, basado en el estándar definido por la OCDE en Government at a Glance 2015. El Portal no es transaccional ni documental; el acceso a la información es limitado para uso de los proveedores, compradores, fiscalizadores y organizaciones de la sociedad civil. Esta información, es general y no cumple con estándares de contratación abierta.

Además, no cumple con lo indicado en la LCE, puesto que la información publicada no está completa y no siempre está actualizada. Únicamente muestra algunos anuncios de contrataciones en forma de banners, sin proporcionar los documentos de pliegos de condiciones o alguna otra información que pueda guiar al proveedor interesado en participar. No publica información de cada fase de los procedimientos de contratación, ni la relacionada con la adjudicación, ejecución y enmiendas de los

contratos, ni sobre los pagos y decisiones de apelaciones relativa a estos.

El Subindicador 7(b) presenta brechas sustanciales y menores

HonduCompras no es transaccional ni documental, la información con la que cuenta no cumple con el formato de contrato abierto, el acceso a la información es limitado para el uso de los proveedores, compradores, fiscalizadores y organizaciones de la sociedad civil. Únicamente contratos equivalentes al 31% del gasto total de contratación y el 34% del total de contratos.

Se han implementado modalidades de contratación vía electrónica, mediante catálogo electrónico, convenios marco y compras conjuntas. Asimismo, se tiene previsto la publicación de las diferentes etapas de los procedimientos ordinarios de contratación. Sin embargo, los catálogos han estado suspendidos. No se identificó un plan específico para la reactivación de la contratación vía electrónica, la cual tiene como unos de sus objetivos, incrementar la participación de las MIPYMES.

El Subindicador 7(c) presenta brechas sustanciales y menores

En general la información recopilada es poca y limitada, únicamente en formato Excel, además, el boletín estadístico de la ONCAE no está actualizado a la fecha de esta evaluación, por lo que no existe una base de datos confiable, ya que la Unidad de estadística desapareció en 2022.

HonduCompras no incluye información de todo el proceso de adquisiciones y no cuenta con funcionalidades que permitan el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de las adquisiciones, ni el cumplimiento de requisitos. Adicionalmente, no existen canales ni herramientas que ayuden a la retroalimentación, ni se tienen identificadas auditorías que verifiquen su integridad.

- **Recomendaciones**

Subindicador 7(a)

Fortalecer HonduCompras para que sea una herramienta transaccional y documental confiable, que funcione como una solución tecnológica para todo el proceso de contrataciones públicas. Que permita publicar los planes de contrataciones, recibir las ofertas y evaluarlas, así como elaborar el fallo de adjudicación. En general, que publique todas las oportunidades de contrataciones y los documentos sobre los procedimientos de contrataciones.

Asimismo, contenga la información desde los planes de contratación y todas las actuaciones posteriores a la adjudicación de estos, tales como ejecución de los contratos, pagos y modificaciones relacionadas. Que cumpla las mejores prácticas de contratación y gobierno abierto.

Subindicador 7(b)

La contratación por catálogo electrónico está prevista en la citada Ley, por lo que es recomendable desarrollar e instrumentar un plan factible para reactivarla y fortalecerla, aprovechando los avances con los que se cuentan, lo que incrementaría la participación de las MIPYMES en el mercado de contrataciones públicas.

Subindicador 7(c)

Es altamente recomendable desarrollar bases de datos, en la medida de lo posible, que contengan todas las actuaciones que se ejecutan a lo largo del proceso de contrataciones, que sea acorde a los estándares internacionalmente aceptado de gobierno y contrato abierto, que se de fácil acceso para todos los interesados, que ayude a su seguimiento, control y evaluación. Esto permitirá mejorar las

tomas de decisiones para la mejora del SNCP.

Esto mejorará la confiabilidad sobre el SNCP, facilitando la accesibilidad y la transparencia de todos los procedimientos de contrataciones, y promoviendo así la participación de micro, pequeñas y medianas empresas.

Tabla 26. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 7

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
7(a) HonduCompras únicamente cubre una parte del todo el proceso de contrataciones. No es transaccional ni documental; el acceso a la información es limitado y no cumple con estándares de contratación abierta; la información publicada no está completa y no siempre está actualizada. No publica información de cada fase de los procedimientos de contratación.	Alto	– Fortalecer HonduCompras para que sea una herramienta transaccional y documental confiable, que funcione como una solución tecnológica para todo el proceso de contrataciones públicas. Que permita publicar los planes de contrataciones, recibir las ofertas y evaluarlas, así como elaborar el fallo de adjudicación. – En general, que publique todas las oportunidades de contrataciones y los documentos sobre los procedimientos de contrataciones. Que cumpla las mejores prácticas de contratación y gobierno abierto.
7(b) HonduCompras únicamente contiene contratos equivalentes al 31% del gasto total de contratación y el 34% del total de contratos. La contratación vía electrónica está suspendida. No se identificó un plan para su reactivación.	Medio	– La contratación por catálogo electrónico está prevista la Ley, por lo que es recomendable desarrollar e instrumentar un plan factible para reactivarla y fortalecerla, aprovechando los avances con los que se cuentan, lo que incrementaría la participación de las MIPYMES en el mercado de contrataciones públicas.
7(c) HonduCompras no incluye información de todo el proceso de adquisiciones y no cuenta con funcionalidades que permitan el análisis de tendencias, niveles de participación, eficiencia y economía de las adquisiciones, ni el cumplimiento de requisitos. Adicionalmente, no existen canales ni herramientas que ayuden a la retroalimentación, ni se tienen identificadas auditorías que verifiquen su integridad.	Alto	– Es altamente recomendable desarrollar bases de datos que contengan todas las actuaciones que se ejecutan a lo largo del proceso de contrataciones, que sea acorde a los estándares de gobierno y contrato abierto, que ayude a su seguimiento, control y evaluación.

Indicador 8. El sistema de contratación pública tiene una gran capacidad para desarrollarse y mejorar.

Este indicador se centra en las estrategias y la capacidad de los sistemas de contratación pública para evolucionar y mejorar. Hay tres aspectos que deben considerarse:

- si existen estrategias y programas para desarrollar las capacidades del personal de contratación y otros actores clave involucrados en la contratación pública;
- si el campo de contratación es reconocido como una profesión en la administración pública del país; y
- si se han establecido y se utilizan sistemas para evaluar los resultados de las operaciones de contratación y el desarrollo de planes estratégicos para mejorar de forma continua el sistema de contratación pública.

• Síntesis del indicador

La ONCAE emprendió un esfuerzo relevante para la profesionalización de la función de contrataciones públicas. Para ello desarrolló un programa de formación de servidores públicos, acreditándolos como compradores públicos certificados, tras haber cursado el diplomado de Formación Superior en la Adquisición Pública. Sin embargo, este programa, actualmente en proceso de revisión por la ONCAE, no ha sido constante y no se cuenta con información sobre el número de servidores públicos que lo han cursado y las posiciones que ocupan actualmente.

En Honduras, la contratación pública no está reconocida como una función con perfil profesional propio y con capacidades y conocimientos específicos y no se conoce un manual específico de puestos de trabajo en el área de contratación pública con descripción de tareas y con calificaciones y habilidades requeridas para cada cargo.

Además, no se identifica una estrategia integral para desarrollar capacidades en todos los actores involucrados en el SNCP de Honduras que genere mayor competencia y, por lo tanto, mejores condiciones para el estado hondureño.

Asimismo, no se cuenta con un sistema de evaluación del desempeño del SNCP, toda vez que no se genera información confiable y oportuna. Igualmente, no está definida, de manera específica, la responsabilidad de la conducción de la política de compras públicas y de su seguimiento y evaluación.

- **Hallazgos**

Subindicador 8(a) - Formación, asesoramiento y asistencia

Presenta brechas

La ONCAE ha desarrollado sucesivos programas de capacitación técnica en adquisiciones dirigidos a servidores públicos, a nivel de diplomado, en asociación con instituciones de educación superior.

Atendiendo consultas, la ONCAE manifiesta que actualmente prevé desarrollar programas de capacitación en adquisiciones para su propio personal y para el personal de entidades estatales, municipalidades y proveedores. Asimismo, la ONCAE tiene previsto realizar evaluaciones y ajustes a los programas de capacitación a partir de consultas recibidas e información recopilada.

No obstante, a la fecha en la que se llevó a cabo el Taller de Validación, no se mostró los programas de capacitación, ni se identificó programa y metodología para la definición de capacitación basadas en necesidades para la generación de capacidades y conocimientos de los funcionarios públicos que participan en el SNCP.

A este respecto, algunos compradores y proveedores han expresado, en sesiones de grupos focales, que la mayoría de las capacitaciones desarrolladas anteriormente han estado enfocadas, básicamente, en temas de interpretación de la ley, manifestando, sin embargo, que en algunos casos esas capacitaciones han carecido de la calidad óptima, y que frecuentemente han sido proporcionadas por personal sin experiencia y conocimiento en la materia.

Acerca del otorgamiento de servicio de asesoramiento o asistencia para resolver asuntos relacionados con las entidades contratantes, los proveedores y el público, la ONCAE presta un servicio de atención al usuario para resolver consultas sobre temas de contratación. No obstante, de acuerdo con lo expresado en las sesiones de los grupos focales, los proveedores y compradores opinan que el asesoramiento es lento y que en muchos casos no genera valor, toda vez que es proporcionado por personal sin experiencia y conocimiento suficiente.

Por otra parte, en cuanto al desarrollo de capacidades de actores clave involucrados en la contratación pública, la legislación establece criterios de integración de la función de adquisiciones y contrataciones públicas con la planificación y la programación y ejecución presupuestaria, así como con las funciones de control interno y externo. No obstante, no se identifica una estrategia integral por parte de la ONCAE para desarrollar capacidades en todos los actores involucrados, que genere mayor competencia en el Sistema de Contrataciones Públicas y, por lo tanto, mejores condiciones para el estado hondureño. Esto es, desde compradores, administradores, fiscalizadores, ciudadanía y proveedores.

Subindicador 8(b) - Reconocimiento de la contratación como una profesión

Presenta brechas

Si bien es cierto que la ONCAE ha desarrollado un programa de formación de servidores públicos, acreditándolos como compradores públicos certificados, previa evaluación de capacidades o evidencia de haber cursado y aprobado el diplomado de Formación Superior en la Adquisición Pública, también avalado por la ONCAE (arts. 44-A, 44-B y 44-C, RLCE), no se identifica el número de servidores capacitados por medio de tal programa, ni si, efectivamente, están laborando en las unidades de adquisiciones a las que se delega la función compradora.

Aun así, la contratación pública no está reconocida como una función con perfil profesional propio y con capacidades y conocimientos específicos, a pesar de que, en Honduras, según la Ley de Servicio Civil, se postula un servicio civil de carrera, en donde el acceso a la función pública está sujeto a pruebas de idoneidad y las promociones también deben ser con base en los méritos (Ley de Servicio Civil, aplicable en la Administración Pública centralizada). Asimismo, de acuerdo con la misma Ley, la evaluación del personal y la formulación de planes de adiestramiento están previstas con carácter general, pero su aplicación no es regular ni consistente. En general, la observación de la Ley en la práctica es limitada.

En lo referente a la función de contratación pública, no se identifican mandatos normativos específicos para la evaluación del desempeño de servidores públicos que participan en los procesos de contrataciones, ni programas con ese propósito impulsados por la ONCAE o alguna otra institución. Además, no se conoce, en efecto, un manual específico de puestos de trabajo en el área de contratación pública con descripción de tareas y con calificaciones y habilidades requeridas para cada cargo relacionado con la contratación pública.

En ese orden de ideas, de acuerdo con lo expresado en las sesiones de los grupos focales, la aplicación del Servicio Civil no necesariamente se cumple, y, típicamente, con el cambio de cada administración, se da una renovación significativa en los servidores públicos.

Subindicador 8(c) - Supervisión del desempeño para mejorar el sistema*Presenta brechas*

Tal como se ha venido describiendo a lo largo de este indicador, por diferentes razones, la ONCAE no ha logrado establecer un sistema de generación de información confiable y oportuna, que permita evaluar el desempeño del SNCP, establecer mejoras para su fortalecimiento, ni ejecutar una planeación estratégica que defina la política y el rumbo del SNCP de Honduras.

Más allá de las competencias de la ONCAE, en el marco normativo del SNCP no está definida de manera específica la responsabilidad de formulación y conducción de la política de contrataciones públicas, ni de la planeación estratégica y su evaluación.

- **Brechas**

El Subindicador 8(a) presenta brechas sustanciales

No se identifica una estrategia integral para desarrollar capacidades en todos los actores involucrados en el SNCP de Honduras que genere mayor competencia y, por lo tanto, mejores condiciones en las contrataciones para el estado hondureño. Asimismo, no se identificó programa y metodología para el desarrollo de capacitación y conocimientos, basadas en necesidades de los funcionarios públicos que participan en el SNCP.

El asesoramiento y capacitaciones que proporciona la ONACE, de acuerdo con proveedores y compradores, es lento y en muchos casos no genera valor, toda vez que es proporcionado por personal sin experiencia y con conocimiento suficiente, enfocados básicamente en temas de interpretación de la ley.

El Subindicador 8(b) presenta brechas sustanciales

Si bien es cierto que existe la Ley de Servicio Civil, la contratación pública no está reconocida como una función con perfil profesional propio. Dicha ley establece que los nombramientos de los servidores públicos deben estar sujetos a pruebas de idoneidad, pero su instrumentación es limitada.

No se identifican mandatos normativos específicos para la evaluación del desempeño de servidores públicos que participan en los procesos de contrataciones públicas, ni programas con ese propósito impulsados por la ONCAE o alguna otra institución.

No se conoce un manual específico de puestos de trabajo en el área de contratación pública con descripción de tareas y con calificaciones y habilidades requeridas para cada cargo.

El Subindicador 8(c) presenta brechas sustanciales

En el marco normativo del SNCP no está definida de manera específica la responsabilidad de formulación y conducción de la política de contrataciones públicas, ni de la planeación estratégica y su evaluación. Por lo tanto, no se ha logrado establecer un sistema de generación de información confiable y oportuna, que permita evaluar el desempeño del SNCP y establecer mejoras.

- **Recomendaciones**

Subindicador 8(a)

Diseñar y ejecutar programas de capacitación permanente para los participantes en el SNCP, en particular compradores y proveedores, basado en la identificación de necesidades de conocimientos y capacidades requeridas para el funcionamiento eficiente del sistema de compras. Estos programas deben cubrir todas las partes interesadas, primordialmente compradores, administradores de proyectos, fiscalizadores y ciudadanía e incluir mecanismos y metodología para la evaluación sobre el real impacto de dichos programas.

Fortalecer a la ONCAE para que pueda desarrollar procedimientos con el fin de otorgar servicios eficientes de asesoramiento y asistencia a las gerencias administrativas (y sus equivalentes), proveedores y sociedad civil, para resolver asuntos relacionados con los procedimientos de contrataciones y con el SNCP en general.

Subindicador 8(b)

Modificar el marco normativo, aprovechando los avances logrados con la Ley de Servicio Civil, para el reconocimiento de la contratación pública como una profesión, de tal manera que se asegure que los puestos tengan definidos niveles profesionales, descripción de carrera, capacidades y conocimientos requeridos, así como procedimientos para su contratación, promoción y evaluación de desempeño. La profesionalización debe incluir al personal de la ONCAE.

Subindicador 8(c)

Es recomendable una modificación normativa, a nivel pertinente, para que la ONCAE tenga la atribución para diseñar e instrumentar la estrategia del SNCP, con objetivos y acciones específicas, que permitan su monitoreo y evaluación, generando información para la toma de decisiones que lleven a una mejora.

Tabla 27. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 8

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
8(a) No se identifica una estrategia integral para desarrollar capacidades en todos los actores involucrados en el SNCP de Honduras que genere mayor competencia y, por lo tanto, mejores condiciones en las contrataciones para el estado hondureño.	Alto	– Diseñar y ejecutar programas de capacitación permanente para los participantes en el SNCP, en particular compradores y proveedores, basado en la identificación de necesidades de conocimientos y capacidades requeridas para el funcionamiento eficiente del sistema. Debe incluir mecanismos y metodología para la evaluación sobre el real impacto de dichos programas.
8(a) El asesoramiento y capacitaciones que proporciona la ONACE no genera valor y está enfocado básicamente en temas de interpretación de la ley.	Alto	– Fortalecer a la ONCAE para que pueda desarrollar procedimientos con el fin de otorgar servicios eficientes de asesoramiento y asistencia a las gerencias administrativas (y sus equivalentes), proveedores y sociedad civil.
8(b) La contratación pública no está reconocida como una función con perfil profesional propio. Además, no se identifican mandatos normativos específicos para la evaluación del desempeño de servidores públicos que participan en los procesos de contrataciones públicas.	Alto	– Modificar el marco normativo, aprovechando los avances logrados con la Ley de Servicio Civil, para el reconocimiento de la contratación pública como una profesión, de tal manera que se asegure que los puestos tengan definidos niveles profesionales, descripción de carrera, capacidades y conocimientos requeridos, así como procedimientos para su contratación, promoción y evaluación de desempeño.

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
8(c) En el marco normativo del SNCP no está definida de manera la responsabilidad de formulación y conducción de la política de contrataciones públicas, ni de la planeación estratégica y su evaluación.	– Alto	– Es recomendable una modificación normativa, a nivel pertinente, para que la ONCAE tenga la atribución para diseñar e instrumentar la estrategia del SNCP, con objetivos y acciones específicas, que permitan su monitoreo y evaluación.

4.3. Pilar III - Operaciones de contratación pública y prácticas del mercado

Este Pilar atiende a la eficiencia operativa, la transparencia y la eficiencia del sistema de contratación a nivel del organismo de ejecución responsable de la gestión de las contrataciones individuales (entidad contratante). Además, analiza el mercado como una de las posibilidades para juzgar la calidad y efectividad del sistema al poner en práctica los procedimientos de contratación. El Pilar se centra en cómo funciona y se desempeña en la práctica el sistema de contratación de un país.

Indicador 9. Las prácticas de contratación pública logran los objetivos trazados

El objetivo de este indicador es recoger pruebas empíricas de la manera en que los principios, reglas y procedimientos para la contratación pública, formuladas en los marcos jurídico y político, estén siendo implementados en la práctica. Se centra en los resultados relacionados con la contratación, que a su vez pueden influenciar los resultados en términos de desarrollo, como valor por inversión, mejoras en la entrega de servicios, confianza en el gobierno, y logro de los objetivos horizontales de política.

- **Síntesis del indicador**

La LCE establece que la ONCAE debe preparar anualmente estudios y análisis del comportamiento de precios de bienes y servicios, que les sirvan a las instituciones gubernamentales en la preparación de sus planes de contratación y presupuestación. Por su parte, la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos prevé la realización de estudios de mercado en los procedimientos que regula. Asimismo, la LCE establece que los procedimientos de contratación deben ser precedidos de los estudios, diseños o especificaciones generales y técnicas del objeto licitado.

Sin embargo, no existe evidencia de que efectivamente se cumpla con lo mandatado por el marco normativo. No se identifica ejercicio de análisis de las necesidades y de investigación de mercado que abarque el universo de bienes, servicios, consultoría y obra pública que el Estado Hondureño contrata anualmente. Estudios de mercado integrales, que analicen, no sólo la oferta, sino la demanda de contratación de todas las Instituciones, incluyendo frecuencias de compras y estacionalidades.

Esto influye en que no necesariamente se elige el mejor método de contratación, aunque estos están claramente especificados en el marco normativo; así, por ejemplo, invocando razones de urgencia o de emergencia, asociadas a la falta de planificación adecuada de las adquisiciones, es frecuente que se autoricen procedimientos menos competitivos, como la licitación privada y, más aún, como la contratación directa.

Asimismo, no existe una política integral, estrategia ni mandato para que se establezcan criterios de sustentabilidad en la elaboración de los pliegos de condiciones y en los criterios de evaluación de las ofertas y adjudicación de los contratos. A lo sumo, la legislación contempla la creación de catálogos electrónicos para contratación con microempresarios o la consideración de beneficios ambientales para evaluación de las ofertas, si esto último está determinado en el pliego de condiciones, pero no se conocen ejemplos concretos de uno u otro caso.

Si bien es cierto que existe el requisito de precalificación, buscando que las obras públicas sean ejecutadas por contratistas competentes y con la capacidad técnica necesaria, esto se hace en todas las obras públicas, como fase previa a la licitación, y no solamente en las que se estimen complejas. En efecto, la precalificación es un requisito indispensable para participar en las licitaciones públicas, debiendo hacerse una sola vez, con actualizaciones posteriores para otros procesos similares en el mismo organismo licitante, en caso de que haya ocurrido un cambio. Además, de acuerdo con lo expresado por contratistas en los grupos focales, no existe una base de datos confiable que concentre esta información, lo que deriva en que cada institución, para cada proceso, haga de nuevo una precalificación, requiriendo la misma información que ya se había presentado, lo que puede derivar en una barrera de entrada, que desincentive la participación.

La Ley de Contratación del Estado y la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos establecen diferentes aspectos, además del precio, para evaluar las ofertas y adjudicar los contratos: costo de operación, plazo de entrega, características funcionales de los bienes o servicios, características ambientales, condiciones de pago y garantías para lograr el mejor valor por el dinero. Sin embargo, no existe información para determinar que efectivamente se realiza de esta manera.

Por otra parte, no existe un registro real de las enmiendas o modificaciones contractuales, además de que los pagos a los contratistas o proveedores frecuentemente se procesan más allá del plazo establecido en la LCE, dando lugar al pago de intereses.

Los procedimientos para la presentación, recepción y apertura de ofertas están regulados por la LCE y su reglamento, y deben reflejarse en los pliegos de licitación. No está previsto de manera expresa en las normas legales y reglamentarias que puedan asistir al acto de apertura representantes de la sociedad civil, aunque la Ley indica que se hace en audiencia pública, lo que abre la posibilidad de que estos estén presentes. No existe, sin embargo, información respecto a la frecuencia con la que las OSC participan en los actos de apertura.

Si bien es cierto que la adjudicación de los contratos se notifica a los oferentes, la publicación de las adjudicaciones en HonduCompras no siempre se hace, aun cuando está previsto en las normas. Por otra parte, no existen incentivos para que el proveedor pueda superar los niveles de ejecución previamente establecidos. Por último, sí se prevén sanciones en caso de incumplimiento.

- **Hallazgos**

Subindicador 9(a) – Planificación*Presenta brechas*

Según la LCE, el análisis de las necesidades a satisfacer, así como su satisfacción oportuna, deben orientar la formulación de los planes anuales de contratación y el cumplimiento de los requisitos previos al inicio de un procedimiento de contratación, incluyendo la preparación de las especificaciones del objeto licitado y la programación presupuestaria (arts. 5 y 23, LCE; 9 y 37, RLCE).

La LCE atribuye a la ONCAE la preparación anual de estudios y un análisis del comportamiento de precios de bienes y servicios para su consideración, por parte de las dependencias administrativas, en la formulación de sus proyectos de presupuesto (art. 31.6). La Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos dispone la realización de estudios de mercado con carácter previo a los procedimientos que regula, incluyendo convenios marco y adquisiciones por catálogo electrónico (arts. 1 y 24).

Según la misma LCE, los procedimientos de contratación deben ser precedidos por los estudios, diseños o especificaciones generales y técnicas del objeto licitado, la programación total y las estimaciones presupuestarias, así como por la preparación del pliego de condiciones de la licitación (o términos de referencia del concurso) u otros documentos requeridos (art. 23).

Ante eso, en el portal electrónico de la ONCAE, existe la sección Observatorio de Precios (<https://www.oncae.gob.hn/observatorio>), con información de diferentes fuentes nacionales e internacionales, donde se pueden consultar solamente los precios de aproximadamente 45 artículos, en su mayoría del sector médico. Sin embargo, la última actualización registrada es del año 2021.

Salvo este esfuerzo, no se identifica algún otro ejercicio de análisis de las necesidades y de investigación de mercado que abarque el universo de bienes, servicios, consultoría y obra pública que el Estado Hondureño contrata anualmente. Estudios de mercado integrales, que analicen, no sólo la oferta, sino la demanda de contratación de todas las Instituciones, incluyendo frecuencias de compras y estacionalidades.

En lo que se refiere a la definición de resultados deseados en los contratos, según el RLCE el pliego de condiciones debe incluir la descripción de las necesidades a satisfacer con los bienes o servicios requeridos y su identificación precisa, incluyendo especificaciones técnicas, cantidades, normas de calidad y condiciones o características especiales o, si se tratara de obras, el objeto del contrato y el proyecto de que se trate, incluyendo la descripción de las obras, cantidades de obra (en su caso), ubicación, planos y especificaciones técnicas (arts. 100 A.a) y b) y 101 A. a) y 102, RLCE).

En los concursos de consultoría, el procedimiento debe ser precedido por los términos de referencia, incluyendo la definición precisa del proyecto o servicios solicitados, detallando sus objetivos y alcances (art. 161, RLCE).

En ese contexto, como parte del ejercicio de muestreo de contratos, se buscó calificar la manera en que los requisitos de participación y de resultados esperados se plasmaron en los contratos

revisados.

Para el caso de los requisitos de participación se empleó una escala de 1 a 5, en la que 1 corresponde al caso en que los criterios de calificación de ofertas son subjetivos, 3 al caso en que los criterios son objetivos, pero no es clara la forma de aplicación, y 5 al caso en que los criterios son objetivos, y la forma en que se aplican y se miden es clara e irrefutable. Los consultores que ejecutaron el ejercicio, basándose en los criterios definidos y en su propio criterio profesional, calificaron con un promedio de 4.4 los requisitos de participación. La modalidad que obtuvo la menor calificación es la Compra Menor, con un promedio de 3.8, tal como muestra la siguiente tabla.

Tabla 28. Muestreo de contratos

Modalidad	¿Los requisitos de participación son claros? De 1 a 5	¿Los resultados esperados son claros? De 1 a 5
Compra Menor	3.8	3.9
Concurso Privado	4.3	3.7
Concurso Público	5.0	5.0
Contratación Directa	5.0	4.9
Licitación Privada	4.8	4.5
Licitación Pública	5.0	4.7
Licitación Pública Internacional	5.0	5.0
Procedimiento Especial	5.0	5.0
General	4.4	4.3

Para el caso de los resultados deseados se empleó una escala de 1 a 5, en la que 1 corresponde al caso en que los resultados del contrato son generales, sin requerimientos específicos, 3 al caso en que los resultados son concretos, pero no se definen los requerimientos con la suficiente precisión para controlarlos, y 5 al caso en que los resultados esperados del contrato son claros y controlables. Los consultores calificaron los resultados esperados con una calificación promedio de 4.3. La modalidad que obtuvo la menor calificación es la Compra Menor, con un promedio de 3.9, tal como muestra la tabla anterior.

Asimismo, a partir del mismo ejercicio de muestreo, se encontró que en promedio el 58.3% de los casos (véase tabla siguiente), se emplearon criterios de precalificación para que los potenciales proveedores puedan presentar sus ofertas, que en promedio se otorgan 90.8 días para el caso de licitación pública y 42.8 días en una licitación privada.

Tabla 29. Muestreo de datos

Modalidad	¿Se establecen criterios de precalificación para que los potenciales proveedores puedan presentar ofertas?	
	No	Sí
Compra Menor	41.7%	58.3%
Concurso Privado	33.3%	66.7%
Concurso Público		100.0%
Contratación Directa	62.5%	37.5%
Licitación Privada	44.4%	55.6%
Licitación Pública	36.2%	63.8%
Procedimiento Especial	100.0%	
General	41.7%	58.3%

Por otra parte, no está definida una estrategia nacional de criterios de sostenibilidad en la

contratación administrativa, salvo la previsión de catálogos electrónicos para contratación con microempresas (art. 35, Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos), que como se explica a lo largo de la evaluación, dicha normatividad no se aplica.

Por otra parte, existe la consideración de beneficios ambientales para evaluación de ofertas, si así está previsto en los pliegos de condiciones (art. 52, LCE), que de acuerdo con de la muestra de procesos, se estimó que únicamente el 6.3% de los procesos revisados se incluyeron criterios de sostenibilidad económica, social o ambiental en la calificación de las ofertas, tal como se explica en el criterio 9(b)

Salvo lo anterior, que es opcional, no existe normatividad que promueva las compras sostenibles, en beneficio del medio ambiente, y el impulso de polos de desarrollo económico-social a través de proveedores de sectores minoritarios y marginados, como mujeres o indígenas, entre otros.

Subindicador 9(b) - Selección y contratación

Presenta brechas

La LCE (arts. 43-45) dispone que, para asegurar que las obras públicas sean ejecutadas por contratistas competentes, previo a la licitación se precalificará a las compañías interesadas, de manera que la licitación se dirigirá exclusivamente a quienes hayan sido precalificados (art. 107 RLCE).

La invitación a **precalificación** es pública y para su desarrollo, los órganos responsables de los proyectos también tomarán en cuenta la información existente en el Registro de Contratistas (art. 43 LCE).

La precalificación, sin embargo, no solamente es exigible para contrataciones complejas (obra pública), se considera en toda clase de obras como fase previa a la licitación pública, pudiendo hacerse también anualmente para grupos de contratos con características comunes que deban adjudicarse en el año fiscal (art. 88 RLCE).

Asimismo, la LCE (art. 43) establece que, si un proveedor en una misma dependencia del Estado no ha cambiado su estatus técnico-financiero, no necesitará nueva precalificación para obras similares, bastando con que lo manifieste así ante el órgano licitante.

No obstante, de acuerdo con lo expresado por proveedores de obra pública durante las sesiones de los grupos focales, el Registro de Contratistas no es confiable como fuente de información. Por otro lado, hay que considerar que, para diversos procedimientos de contrataciones en una misma dependencia, siempre es necesario realizar el trámite de precalificación para cada procedimiento, contrario a lo que sobre este punto establece la LCE.

En ese contexto, se han aprobado documentos modelo, por parte de la ONCAE, para precalificación de contratistas de obras y documentos estándar para precalificación de supervisores de obras. De hecho, según el ejercicio de muestreo de contratos, se estima que el 99.3% de los procesos revisados utilizaron pliegos estandarizados. Por otra parte, no se identifican modelos de bases para la contratación de servicios de consultoría y modelos de contratos comunes en la contratación administrativa, que faciliten el entendimiento del proceso y genere una participación más amplia.

En lo relacionado a si los métodos de contratación se eligen, documentan y justifican de acuerdo con el propósito y en cumplimiento del marco legal, la LCE (arts. 38, 41-63) y el RLCE (78 y sigs.) disponen cuáles son los procedimientos o métodos de contratación, y en qué adquisiciones se emplean, según su monto u otras circunstancias excepcionales: licitación pública y licitación privada en contrataciones de obra pública o de suministro de bienes y servicios materiales, concurso público o privado en contrataciones de servicios de consultoría y contratación directa en adquisiciones menores (empleando cotizaciones) o en supuestos de emergencia u otras circunstancias excepcionales previstas en la LCE (art. 63). Anualmente, en las normas de ejecución del presupuesto, se establecen los umbrales o montos económicos que determinan, como regla general, la procedencia de cada uno de esos métodos de contratación.

No obstante, dado que la planificación de las adquisiciones no siempre se hace de manera oportuna, de acuerdo con lo expresado en grupos focales, es frecuente que se califiquen situaciones de urgencia, en las que también se autoriza la licitación privada o restringida –independientemente del monto de la contratación–, o de emergencia, en las que se autoriza la contratación directa.

En lo referente a la **presentación, recepción y apertura de ofertas**, la LCE (arts. 47-48, 50) y el RLCE (arts. 110-124; 156, 162, 165) regulan el procedimiento para presentación, recepción y apertura de ofertas, todo lo cual se incluye en el pliego de condiciones.

Las ofertas, presentadas en sobre cerrado, deben abrirse en audiencia pública, en el lugar, día y hora preestablecidos, en presencia de los oferentes o sus representantes. Este evento debe documentarse a través del levantamiento de un acta, suscrita por la autoridad que preside y por los oferentes que asistan.

De hecho, a partir de la muestra de procesos fue posible estimar que en el 79.9% de los procesos revisados se encuentra el acta de apertura en el expediente, un porcentaje bajo, tomando en cuenta que es obligatorio por ley, y que el acta es la forma de documentar la adjudicación del contrato.

Es importante destacar que no está previsto de manera expresa, en las normas legales y reglamentarias, que puedan asistir al acto de apertura representantes de la sociedad civil. Sin embargo, al tratarse de una audiencia pública, está implícito que se permite. No obstante, de acuerdo con lo expresado por proveedores en los grupos focales, sólo en ocasiones excepcionales representantes de organismos de la sociedad civil asisten a los actos de apertura de ofertas.

Referente a la **confidencialidad del proceso de evaluación**, la LCE (art. 6 párrafo segundo) y el RLCE (art. 10, párrafo segundo) disponen que, después del acto de apertura pública de las ofertas, y hasta antes de que se notifique la adjudicación del contrato, no se suministrará a los oferentes ni a nadie que carezca de interés oficial, ninguna información, verbal o escrita, relacionada con el examen o evaluación de las ofertas o sobre la recomendación de adjudicación. La decisión de adjudicación, en cambio, sí debe ser notificada al oferente seleccionado y a los demás proponentes, además de publicada (art. 142 RLCE).

Sin embargo, no se identifican normas que mandaten clasificar la información en versión física, ni difundir información electrónica durante el proceso de contratación, desde los pliegos hasta la evaluación de las ofertas.

Acerca del **mejor valor por el dinero**, la LCE (arts. 51 y 52) dispone que el pliego de condiciones podrá considerar, además del precio, otros criterios objetivos de evaluación para determinar la oferta más económica, o ventajosa, y, por ende, mejor calificada. Esto, a fin de decidir la adjudicación del contrato, incluyendo, por ejemplo, beneficios ambientales o condiciones de financiamiento, según la naturaleza de la prestación. O bien, tratándose de suministros, la compatibilidad de equipos, disponibilidad de repuestos y servicios, asistencia técnica, menor costo de operación, plazos de entrega y demás factores previstos con ese carácter. En la práctica, no obstante, suele ser frecuente la tendencia a adjudicar al menor precio. De hecho, como parte de la muestra de procesos, se estimó que únicamente en el 6% de los procesos revisados se usaron criterios de selección distintos al precio.

Asimismo, en el marco normativo del SNCP de Honduras no existe el mandato de establecer en los contratos cláusulas relacionadas con **sustentabilidad**. Únicamente está prevista la preparación y aprobación de estudios de impacto ambiental como obligación previa de la administración en la contratación de obras públicas (art. 182 RLCE), entendiéndose que sus prescripciones deben observarse durante la ejecución del contrato. En ese contexto, a partir de la muestra de procesos, se estimó que solamente en 6.3% de los procesos revisados se usaron criterios de sustentabilidad económica, social o ambiental en la calificación de las ofertas.

En lo que respecta a la **notificación de la resolución de adjudicación de los contratos**, esta debe hacerse a los oferentes y publicarse, para conocimiento general, dentro del plazo establecido en el pliego de condiciones (arts. 56 LCE y 142 RLCE). La publicación debe incluir la entidad contratante, la descripción de las mercancías o servicios contratados, el proveedor adjudicatario, el valor adjudicado y, si no se utilizó un procedimiento de licitación abierto, las razones que justificaron el procedimiento utilizado (art. 142 RLCE). También está prevista su publicación vía electrónica en el portal HonduCompras (art. 4, Decreto Ejecutivo 010-2005), aunque, partiendo de que la información que se publica en esta plataforma suele estar incompleta, la realidad es que no siempre consta esa publicación.

Sobre la **eficiencia, eficacia y transparencia en la selección y adjudicación de los contratos**, las previsiones legales y reglamentarias sobre el tema no siempre se aplican de manera eficiente, eficaz y transparente. De acuerdo con lo expresado por proveedores en los grupos focales, el proceso es lento y generalmente se extiende por meses.

Con los resultados de la muestra de procesos se estimó que en promedio transcurren 147.9 días entre el anuncio de la convocatoria y la firma del contrato para una licitación pública, 124 días para un concurso público y 71.6 días para una licitación privada.

Asimismo, fue posible estimar el porcentaje de procesos en los que se publicó la invitación a participar, el acta de apertura de ofertas y el contrato. El 63.2% de los procesos de licitación pública tienen publicados estos tres documentos, en el caso de la licitación privada el porcentaje de cumplimiento es del 35.7%.

Igualmente se estimó el promedio de ofertas que se reciben y que se evalúan por proceso. Se encontró que en promedio se reciben 4.8 ofertas por proceso, de las cuales se evalúan en promedio 4.6 ofertas. Este promedio varía de acuerdo con la modalidad de contratación como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 30. Muestreo de datos

Modalidad	Ofertas presentadas en promedio	Ofertas evaluadas en promedio
Compra Menor	3.1	3.1
Concurso Privado	6.3	6.0
Concurso Público	6.0	6.0
Contratación Directa	7.5	6.3
Licitación Privada	3.5	2.7
Licitación Pública	7.2	7.1
Licitación Pública Internacional	1.0	1.0
Procedimiento Especial	2.8	2.8
General	4.8	4.6

De acuerdo con el Boletín Estadístico de Contrataciones Públicas en Honduras, en el año 2022 hubo 79,498 procesos (1,917 licitaciones y 77,581 adquisiciones menores) clasificados en 5 estados: adjudicación, elaboración, evaluación, fracasados y recepción de ofertas.

De estos cinco estados, dos son estados finales (adjudicado y fracasados) y los restantes tres son estados provisionales. Entre los dos estados finales hay 47,872 procesos, de los cuales 85.6% están en estado adjudicado (procesos exitosos). El 99.9% de las licitaciones en estado final terminaron exitosamente, mientras que las adquisiciones menores este porcentaje corresponde al 84.9%.

Finalmente, la legislación sobre contrataciones públicas de Honduras no considera dar **incentivos a los proveedores o contratistas para inducirlos a superar los niveles de ejecución establecidos**. Las circulares o guías de la ONCAE tampoco se refieren al tema.

Únicamente está prevista la aplicación de multas al contratista por atrasos imputables en la ejecución del contrato, así como la terminación anticipada por incumplimientos graves, también por parte del contratista, con ejecución de la garantía de cumplimiento en este caso (arts. 127, incisos 1, 2 y 6, LCE; 187-189 RLCE). El monto de las multas generalmente se define en las normas de ejecución presupuestaria y se incorpora al contrato.

Subindicador 9(c) – Gestión de contratos

Presenta brechas

En el SNCP de Honduras suelen ocurrir retrasos en la **implementación o formalización de los contratos**, después de la notificación de la adjudicación y durante su ejecución. Esto por causas imputables al contratista, como atrasos en la presentación de la garantía de cumplimiento o incumplimiento de plazos contractuales, pero también por causas atribuibles a la Administración contratante, como serían los atrasos en la obtención de licencias requeridas o derechos de vía.

La LCE y su Reglamento no definen de manera clara los plazos para la firma e inicio de la ejecución de los contratos. Los plazos de ejecución se establecen en los contratos, a partir de lo previsto en el pliego de condiciones y en la oferta adjudicataria.

En relación con eso, a partir de la muestra de procesos, se encontró que en promedio se prorroga el plazo en el 28% de las licitaciones públicas, 25% de las contrataciones directas y 2% de las compras menores. En cuanto al tiempo promedio de prórroga, el porcentaje es alto en el caso de las

licitaciones públicas, alcanzando un 76% del plazo original. En el caso de contratación directa corresponde al 37.4%, mientras que para compra menor es del 19.5%.

No está previsto en el marco normativo del SNCP que el sistema electrónico HonduCompras genere información de la implementación y cumplimiento de las condiciones contractuales establecidas.

Por otra parte, la LCE (art. 82) y el RLCE (arts. 215-219) incluyen regulaciones relativas a la **supervisión de los contratos de obra pública**, estableciendo las atribuciones de los supervisores, quienes deben ser designados por la institución contratante. Entre tales regulaciones se encuentran el control y seguimiento de la ejecución del contrato, inspecciones continuas de la ejecución de las obras, verificación de la calidad de los materiales empleados, mediciones de obra y autorización de pagos parciales por obra ejecutada, documentación y emisión de opiniones sobre incumplimientos del contratista, entre otras (art. 217 RLCE).

Asimismo, en lo relativo a bienes, la LCE (88-90) y el RLCE (arts. 223-227) regulan la entrega y recepción provisional o definitiva de los bienes, previa verificación de su calidad, especificaciones y demás condiciones previstas en el contrato.

En tal sentido, a partir de la muestra de procesos, se encontró que solamente en el 68.4% de los casos se realizó alguna medida para aceptar o rechazar el bien, obra o servicio. Este porcentaje varía de acuerdo con la modalidad de contratación, como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 31. Muestreo de datos

Modalidad	¿Hay evidencia de alguna medida para aceptar o rechazar el bien, obra o servicio? Por ejemplo, informes de supervisión o actas de aceptación	
	No	Sí
Compra Menor	26.8%	73.2%
Concurso Privado	66.7%	33.3%
Concurso Público	100.0%	
Contratación Directa	20.0%	80.0%
Licitación Privada	23.5%	76.5%
Licitación Pública	47.2%	52.8%
Licitación Pública Internacional	100.0%	
Procedimiento Especial		100.0%
General	31.6%	68.4%

En lo que se refiere al **pago de facturas**, la LCE (art. 28) dispone, como regla general, que el precio será cierto y determinado, y se pagará al contratista de acuerdo con la ejecución real de las prestaciones a las que se obliga, sin perjuicio de pagos anticipados si estuviera previsto. Esa misma norma dispone que el pago se procesará en el plazo de 45 días calendario (naturales), a partir de la presentación correcta de las facturas correspondientes.

No obstante, tal como se expresó en el subindicador 4(b), la mayoría de los proveedores encuestados (38%) estima que las entidades públicas pagan entre uno y dos meses luego de presentada la factura. Los tiempos promedio de pago que experimentan los proveedores encuestados son de 60.15 días.

En ese contexto, la LCE (arts. 121-123) prevé la posibilidad de **enmiendas o modificaciones al contrato** por motivos de interés público, incluyendo razones imprevistas al momento de la

contratación o necesidades nuevas. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 13.9) y su reglamento (art. 22.5) disponen que las ampliaciones o modificaciones contractuales se deben publicar en los portales electrónicos de los organismos responsables. Asimismo, está prevista la publicación de los contratos y, por ende, sus modificaciones, en el portal HonduCompras, que administra la ONCAE (art. 4, Ley citada).

Aun así, en un recorrido por los portales descritos en los párrafos anteriores, tanto de la ONCAE y de algunas Instituciones (a través del Portal Único de Transparencia), la información relativa a enmiendas o modificaciones al contrato no se logró identificar.

En ese aspecto, a partir de la muestra de procesos se encontró que, en promedio, se adiciona un monto en el 21.6% de las licitaciones públicas, y en el 9% de las contrataciones directas. El monto promedio adicionado corresponde al 25% del monto original para la licitación pública y al 74% del monto original en la contratación directa.

Por otra parte, tal como se indica en el subindicador 9(b), no está previsto de manera expresa en las normas legales y reglamentarias que puedan asistir al acto de apertura de ofertas **representantes de la sociedad civil**, pero, al tratarse de una audiencia pública, se entiende que está permitido. Únicamente algunas OSC, bien organizadas, asisten a los actos de apertura de procedimientos relevantes y les dan seguimiento.

Aun así, es frecuente que la planeación de adquisiciones sensibles o de obras se origine en demandas o requerimientos de la sociedad civil. No obstante, a partir de la muestra de procesos fue posible estimar el porcentaje de casos en los que hay evidencia de algún tipo de involucramiento de la sociedad civil. Se encontró que la participación es muy baja, llegando apenas a un porcentaje de 8.8% de casos en los que se involucró en alguna etapa del proceso. Este porcentaje varía de acuerdo con la modalidad de contratación, como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 32. Muestreo de datos

Modalidad	¿Hay evidencia de algún tipo de involucramiento de la sociedad civil en alguna etapa del proceso?	
	No	Sí
Compra Menor	99.4%	0.6%
Concurso Privado	100.0%	
Concurso Público	100.0%	
Contratación Directa	90.9%	9.1%
Licitación Privada	82.4%	17.6%
Licitación Pública	75.3%	24.7%
Licitación Pública Internacional	100.0%	
Procedimiento Especial	80.0%	20.0%
General	91.2%	8.8%

Como resultado de la encuesta a compradores, la mayoría de estos (54%) nunca ha visto que los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil participen en alguna etapa de los procesos de contratación. El 30% ve que participan algunas veces en los procesos de contratación, ya sea directamente (19%) o a través de otros mecanismos (órdenes judiciales, presión en medios, etc.) (11%). El restante 16% opina que la participación de los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil es frecuente.

De acuerdo con los compradores encuestados que han visto la participación de la sociedad civil, esta se da principalmente en la etapa de evaluación de ofertas, mientras que la etapa en la que menos participación hay es la preparación de pliegos.

Tabla 33. Encuesta a compradores

Etapa del proceso	% de compradores encuestados que han visto la participación de la sociedad civil en esta etapa
Planificación del proceso	6%
Preparación de pliegos	3%
Evaluación de ofertas	13%
Adjudicación y perfeccionamiento del contrato	6%
Ejecución contractual	4%
Supervisión del contrato	8%
Cierre del contrato	4%

El 71% de los compradores encuestados no conoce ningún proceso en el cual haya tenido lugar una etapa de observaciones al pliego de condiciones o al borrador inicial del mismo.

Finalmente, el RLCE (art. 36) dispone la formación de expedientes completos, documentando los procedimientos de contratación y la ejecución de los contratos. En ese aspecto, a partir de la muestra de procesos, se encontró que el 63.2% de los procesos de licitación pública tienen publicados el acta de apertura de ofertas y el contrato, mientras que en los casos de licitación privada el porcentaje de cumplimiento es de 35.7%. Estos porcentajes son bajos, lo que supone problemas de transparencia e integridad. Además, como se ha indicado previamente, HonduCompras no es un sistema transaccional ni documental, y no contribuye, por el hecho de publicar información incompleta, a sistematizar ni a hacer más eficiente el SNCP, desde el momento de la planeación hasta el cierre del contrato.

- **Brechas**

El Subindicador 9(a) presenta brechas sustanciales

No se identifica ejercicio de análisis de las necesidades de requerimientos y de investigación de mercado que abarque el universo de bienes, servicios, consultoría y obra pública que el Estado Hondureño contrata anualmente.

No existe normatividad que promueva las compras sostenibles, en beneficio del medio ambiente, y el impulso de polos de desarrollo económico-social a través de proveedores de sectores minoritarios y marginados, como mujeres o indígenas, entre otros.

El Subindicador 9(b) presenta brechas sustanciales y menores

El Registro de Contratistas no es confiable como fuente de información, por lo que, para diversos procedimientos de contrataciones en una misma dependencia, siempre es necesario realizar el trámite de precalificación para cada procedimiento, contrario a lo que sobre este punto establece la LCE.

Existen algunos pliegos de condiciones modelo para licitaciones de obra pública que no siempre se utilizan, además no se identifican modelos de bases para la contratación de servicios de consultoría.

No se identifican normas que mandaten clasificar la información en versión física, ni alguna que mandaten el resguardo de la información electrónica durante el proceso de contratación, desde los pliegos hasta la evaluación de las ofertas.

De acuerdo con la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos se debe seleccionar la oferta que presente la mejor evaluación integral de aspectos técnicos, factores de precio y calificaciones de los proveedores, incluyendo el costo de operación, plazo de entrega, características funcionales de los bienes o servicios, características ambientales, condiciones de pago y garantías, entre otros (art. 31). No obstante, suele ser frecuente la tendencia a adjudicar al menor precio y no se usan no usaron criterios de sostenibilidad económica, social o ambiental en la calificación de las ofertas.

La legislación sobre contrataciones públicas de Honduras no considera dar incentivos a los proveedores o contratistas para inducirlos a superar los niveles de ejecución establecidos.

De acuerdo con lo expresado por proveedores en los grupos focales y por lo indicadores cuantitativos, el proceso de selección y contratación frecuentemente no se realiza de manera eficiente y eficaz. Se estima 147 días promedio para una licitación pública y 124 para un concurso público.

El Subindicador 9(c) presenta brechas sustanciales y menores

Dada la poca planificación de las adquisiciones, es frecuente que se utilice procedimientos menos competitivos, tal como lo muestra los indicadores cuantitativos, donde la minoría de los procesos se llevan a cabo mediante las modalidades más competitivas.

Aun cuando la LCE y su Reglamento incluyen regulaciones relativas a la supervisión de los contratos de obra pública, acerca de la recepción provisional o definitiva de las obras y la liquidación del contrato, así como sobre la entrega y recepción provisional o definitiva de los bienes, esto no necesariamente se aplica,

De acuerdo con la muestra de procesos analizados, solamente en el 68.4% de los casos se realizó alguna medida para aceptar o rechazar el bien, obra o servicio, por lo que en pocos casos se hace una supervisión de los contratos.

De acuerdo con los proveedores encuestados, el 38% estima que el pago se hace entre uno y dos meses, en promedio experimentan pagos promedio de 60.15. Plazo superior a los 45 días naturales establecido por la LCE

No está previsto de manera expresa en las normas legales y reglamentarias que puedan asistir al acto de apertura de ofertas representantes de la sociedad civil, ni su participación en alguna otra etapa del procedimiento.

- **Recomendaciones**

Subindicador 9(a)

Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos), soportadas en soluciones tecnológicas, para llevar a cabo investigaciones integrales de mercado, que generen

información sobre la oferta de bienes, servicios, obra pública, consultoría, etc, de proveedores, así como sobre la demanda de todas las instituciones que permita una planeación, con estrategias óptimas de contratación para procedimientos específicos.

Desarrollar normas y herramientas, que esté complementada con lineamientos, metodologías y guías, con miras a generar una política pública para la promoción de compras sostenibles, con un impulso de polos de desarrollo económico-social.

Subindicador 9(b)

Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) de apoyo al marco normativo del SNCP que defina claramente el procedimiento de precalificación, a partir de herramientas tecnológicas y estándares internacionalmente aceptados, para que la información generada sea confiable y de acceso oportuno.

Fortalecer a la ONCAE para que genere y mantenga actualizados los modelos de bases para la contratación, que faciliten e incentiven mayor participación en los procedimientos de contratación, particularmente para servicios de consultoría y para contrataciones más complejas, en general.

Ejecutar una auténtica planificación de las adquisiciones, basada primordialmente en información de investigaciones de mercado, para generar información confiable para elegir la modalidad adecuada de contratación, acorde a la complejidad y circunstancias de las necesidades de adquisición, siempre en cumplimiento al marco normativo.

Desarrollar lineamientos, metodologías, modelos y guías que establezcan alternativas y criterios explícitos para la evaluación de ofertas, buscando obtener el mayor valor por el dinero en las contrataciones públicas para el Estado Hondureño.

Desarrollar e instrumentar normatividad que mandaten la clasificación de la información generada en los procesos de contratación, tanto física como electrónica, para todo el procedimiento, desde la etapa de elaboración de pliegos hasta la evaluación de ofertas, tal que le de seguridad jurídica y confianza a los participantes.

Desarrollar, mecanismos para incentivar la mejora en los niveles de cumplimiento contractuales. Se debe incluir controles para una supervisión efectiva, para asegurar que los incentivos están basados en el desempeño esperado y en cumplimiento de los objetivos contractuales.

Evaluar los procesos internos de las unidades compradoras, para identificar ineficiencias y fallas de control, con el objetivo de homologarles y hacerlos más eficientes, de tal modo que, apoyados en mecanismos basados en tecnología, estos se ejecuten en el menor tiempo posible.

Subindicador 9(c)

Desarrollar normas en el nivel jerárquico pertinente para que se establezcan plazos claros para la firma e inicio de los contratos y que estos plazos sean congruentes con lo establecido en los pliegos de condiciones. Metodologías y guías deben desarrollarse en complemento, para establecer plazos en función del tipo y complejidad de la contratación.

Desarrollar y establecer procedimientos, manuales y metodologías de supervisión de los trabajos y servicios, así como de aceptación de los bienes, que incluyan controles para que los pagos se

habiliten únicamente en cumplimiento efectivo de los establecido en el contrato.

Establecer mecanismos para que los pagos se realicen de acuerdo con lo establecido en la LCE, para lo cual es recomendable establecer controles efectivos que aseguren que todas las solicitudes de contratación cuentan con la certificación de disponibilidad de fondos.

Fortalecer HonduCompras para que sea una auténtica herramienta documental transparente, con una base de datos accesible a terceros interesados y registros de todos los contratos adjudicados, incluyendo su avance físico-financiero, pagos realizados, penalizaciones por retrasos y registro de eventuales enmiendas o modificaciones.

Modificar el marco normativo para permitir y promover explícitamente mecanismos para la participación de la sociedad civil a lo largo de todas las etapas del proceso de contrataciones, incluyendo campañas de socialización y de capacitación sobre las herramientas disponibles para esto.

Tabla 34. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 9

Brecha Sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
9(a) No se identifica ejercicio de análisis de las necesidades de requerimientos y de investigación de mercado que abarque el universo de bienes, servicios, consultoría y obra pública que el Estado Hondureño contrata anualmente.	Alto	– Desarrollar lineamientos, metodologías y modelos, soportados en soluciones tecnológicas, para llevar a cabo investigaciones integrales de mercado, que generen información sobre la oferta de bienes, servicios, obra pública, consultoría, etc, de proveedores, así como sobre la demanda de todas las instituciones que permita una planeación, con estrategias optimas de contratación para procedimientos específicos.
9(a) No existe normatividad que promueva las compras sostenibles, en beneficio del medio ambiente, y el impulso de polos de desarrollo económico-social a través de proveedores de sectores minoritarios y marginados, como mujeres o indígenas, entre otros.	Alto	– Desarrollar normas y herramientas, que estén complementada con lineamientos, metodologías y guías, con miras a generar una política pública para la promoción de compras sostenibles, con un impulso de polos de desarrollo económico-social.
9(b) El Registro de Contratistas no es confiable, por lo que para diversos procedimientos de contrataciones en una misma dependencia, siempre es necesario realizar nuevamente el trámite de precalificación para cada procedimiento.	Medio	Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) de apoyo al marco normativo del SNCP que defina claramente el procedimiento de precalificación, a partir de herramientas tecnológicas y estándares internacionalmente aceptados, para que la información generada sea confiable y de acceso oportuno.
9(b) Existen algunos pliegos de condiciones modelo para licitaciones de obra pública que no siempre se utilizan, además no se identifican modelos de bases para la contratación de servicios de consultoría.	Alto	Fortalecer a la ONCAE para que genere y mantenga actualizados los modelos de bases para la contratación, que faciliten e incentiven mayor participación en los procedimientos de contratación, particularmente para servicios de consultoría y para contrataciones más complejas, en general.
9(b) Es frecuente la tendencia a adjudicar al menor precio y no se usan criterios de sostenibilidad económica, social o ambiental en la calificación de las ofertas.	Alto	Desarrollar lineamientos, metodologías, modelos y guías que establezcan alternativas y criterios explícitos para la evaluación de ofertas, buscando obtener el mayor valor por el dinero en las contrataciones públicas para el Estado Hondureño.
9(b) La legislación no considera dar incentivos a los proveedores o contratistas para inducirlos a superar los niveles de ejecución establecidos.	Medio	Desarrollar, mecanismos para incentivar la mejora en los niveles de cumplimiento contractuales. Se debe incluir controles para una supervisión efectiva de cumplimiento de los objetivos contractuales.

Brecha Sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
9(b) El proceso de selección y contratación frecuentemente no se realiza de manera eficiente y eficaz. Se estima 147 días promedio para una licitación pública y 124 para un concurso público.	Medio	Evaluar los procesos internos de las unidades compradoras, para identificar ineficiencias y fallas de control, con el objetivo de homologarles y hacerlos más eficientes, de tal modo que, apoyados en mecanismos basados en tecnología, estos se ejecuten en el menor tiempo posible.
9(c) Aun cuando la LCE y su Reglamento incluyen regulaciones relativas a la supervisión de los contratos de obra pública, acerca de la recepción provisional o definitiva de las obras y la liquidación del contrato, así como sobre la entrega y recepción provisional o definitiva de los bienes, esto no necesariamente se aplica	Medio	Desarrollar y establecer procedimientos, manuales y metodologías de supervisión de los trabajos y servicios, así como de aceptación de los bienes, que incluyan controles para que los pagos se habiliten únicamente en cumplimiento efectivo de los establecido en el contrato.
9(c) Los plazos establecidos en los procedimientos no se cumplen, de hecho, de acuerdo con los proveedores encuestados, el 38% estima que el pago se hace entre uno y dos meses, en promedio experimentan pagos promedio de 60.15. Plazo superior a los 45 días naturales establecido por la LCE.	Medio	Desarrollar normas en el nivel jerárquico pertinente para que se establezcan plazos claros para la firma e inicio de los contratos y que estos plazos sean congruentes con lo establecido en los pliegos de condiciones. Metodologías y guías deben desarrollarse en complemento, para establecer plazos en función del tipo y complejidad de la contratación. Establecer mecanismos para que los pagos se realicen de acuerdo con lo establecido en la LCE, para lo cual es recomendable establecer controles efectivos que aseguren que todas las solicitudes de contratación cuentan con la certificación de disponibilidad de fondos.
9(c) No está previsto de manera expresa en las normas legales y reglamentarias que puedan asistir al acto de apertura de ofertas representantes de la sociedad civil, ni su participación en alguna otra etapa del procedimiento.	Medio	Modificar el marco normativo para permitir y promover explícitamente mecanismos para la participación de la sociedad civil a lo largo de todas las etapas del proceso de contrataciones, incluyendo campañas de socialización y de capacitación sobre las herramientas disponibles para esto.
9(C) Dada la poca planificación de las adquisiciones, es frecuente que se utilice procedimientos menos competitivos.	Alto	Ejecutar una auténtica planificación de las adquisiciones, basada primordialmente en información de investigaciones de mercado, para generar información confiable para elegir la modalidad adecuada de contratación, acorde a la complejidad y circunstancias de las necesidades de adquisición, siempre en cumplimiento al marco normativo.

Indicador 10. El mercado de contratación pública es completamente funcional

El propósito primordial de este indicador es evaluar la respuesta del mercado a las solicitudes para contratación pública. Esta respuesta puede estar influenciada por múltiples factores, incluido el clima económico en general, las políticas de apoyo al sector privado, y un buen ambiente empresarial, instituciones financieras fuertes, el atractivo del sistema público como un cliente bueno y confiable, el tipo de bienes o servicios que se requiera, etc.

• Síntesis del indicador

En el SNCP de Honduras se cuenta con el Comité Consultivo de la ONCAE, como mecanismo de participación de organismos públicos y del sector privado en el análisis y conocimiento de nuevas iniciativas en la contratación administrativa. Este Comité, en efecto, es el encargado de evaluar normas, procedimientos y modelos de documentos de contratación que prepare la ONCAE, antes de su aprobación oficial y ejecución. En su composición participan, entre otros, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, la Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción, el Colegio de Ingenieros Civiles y la Cámara Hondureña de Empresas Consultoras, es decir, únicamente

los principales gremios empresariales o profesionales del país, y los mejor organizados, sin la participación de otros terceros interesados como Universidades y OSC. Además, el Comité no tiene funciones estratégicas que contribuyan a la evaluación y mejora del SNCP.

No se especifica que un porcentaje del presupuesto o del volumen de contrataciones debe ser adjudicado a micro y pequeñas empresas. Tampoco existe una política por parte del Gobierno para incentivar el desarrollo de nuevos proveedores ni para identificar sectores clave para el logro de los objetivos de desarrollo económico y social del país, que aseguren su colaboración en el SNCP.

El SNCP de Honduras es poco competitivo, puesto que únicamente el 9% de los proveedores registrados participaron en algún proceso de contratación en el periodo de 2020 a 2022. Por otro lado, un 82% de estos mismos, considera que existen barreras importantes para acceder al SNCP. En su opinión, esto se debe, principalmente, a la falta de pagos oportunos, la competencia desleal, las condiciones y requisitos excesivos, así como al poco acceso a créditos y financiamientos.

- **Hallazgos**

Subindicador 10(a) - Diálogo y alianzas entre el sector público y privado

Presenta brechas

La LCE (art. 30) creó el Comité Consultivo de la ONCAE como mecanismo de participación de organismos públicos y del sector privado. Dicho comité está integrado por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, la Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción, el Colegio de Ingenieros Civiles y la Cámara Hondureña de Empresas Consultoras, además de incluir organismos que se estimen necesarios en casos específicos. Este comité está encargado de evaluar normas, procedimientos y modelos de documentos de contratación preparados por la ONCAE, antes de su aprobación oficial y ejecución. Normalmente, las cámaras de comercio u otras asociaciones de microempresarios, pequeños empresarios y empresarios en general tienen acceso al diálogo con el gobierno.

Si bien, el Comité Consultivo de la ONCAE es un mecanismo relevante para el diálogo entre el sector privado y el gobierno, este está limitado a las organizaciones que participan en él. De hecho, de acuerdo con la encuesta a proveedores, el 88% de los consultados no conocen mecanismos para participar en la modificación de las normas relacionadas con la contratación pública, ni han participado en una consulta para dar su opinión respecto a algún elemento del sistema de compras públicas.

El restante 12% se divide entre los que conocen algunos mecanismos, pero no han participado en consultas (9%), y los que conocen mecanismos y sí han participado (3%).

El marco normativo del SNCP no especifica que un porcentaje del presupuesto o del volumen de contrataciones debe ser adjudicado a micro y pequeñas empresas. Tampoco se conoce una política integral del Gobierno que desarrolle, genere capacidades, capacite, evalúe e incentive a nuevos proveedores, primordialmente a aquellos relacionados con minorías o grupos vulnerables.

En todo caso, por medio de su servicio de atención al usuario, la ONCAE facilita información y responde a consultas de contratistas o proveedores. Asimismo, de acuerdo con conversaciones con

ellos, la ONCAE prevé también programas de capacitación dirigidos a este sector, aunque todavía no se han concretado.

Subindicador 10(b) – Organización del sector privado y acceso al mercado de las contrataciones públicas

Presenta brechas

El sector privado está organizado en asociaciones empresariales de carácter general, entre ellas, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada y varias cámaras de comercio e industria locales y regionales, además de asociaciones sectoriales de industriales, generadores de energía eléctrica, productores agropecuarios, contratistas de obras, ingenieros consultores, micro y pequeños empresarios, importadores y distribuidores de bienes, entre otros. En general, el sector privado muestra interés en participar en la competencia para los contratos de compras públicas.

No obstante, de acuerdo con lo expresado por proveedores en los grupos focales, los requisitos formales para obtener un contrato con la Administración, así como los frecuentes retrasos en los pagos, tienden a desalentar la participación, sobre todo de proveedores consolidados en otros sectores del mercado.

En ese sentido, de acuerdo con estadísticas de la ONCAE, existen en total 11,901 proveedores registrados en la clasificación de compra menor y los registrados como proveedores que cumplen los requisitos para certificarse como proveedores para compras por encima del umbral de compra menor. De estos, 10,855 (91%) no participaron en ningún proceso entre los años 2020 y 2022, lo que muestra lo poco competitivo que es el SNCP de Honduras.

Como parte de los 320 procesos revisados, se identificó que únicamente 5 procesos fueron adjudicados a empresas extranjeras.

Por otra parte, LCE (art. 7) dispone que todo potencial oferente que cumpla con los requisitos legales y reglamentarios estará en posibilidad de participar en los procedimientos de contratación administrativa en condiciones de igualdad y sin sujeción a ninguna restricción no derivada de especificaciones técnicas y objetivas propias del objeto licitado. En ese contexto, la LCE (arts. 15 y 16) regula la aptitud o capacidad para contratar, incluyendo la acreditación de solvencia económica y financiera e idoneidad técnica y profesional, así como las inhabilidades legales que limitan o inhiben esa capacidad.

Adicionalmente, la LCE (art. 34, 36 y 37) regula el Registro de Proveedores y Contratistas en el que deberán inscribirse los interesados en contratar con el sector público. Sin embargo, el hecho de no haber realizado previamente la inscripción no impide que el interesado presente ofertas, bajo el entendido de que deberá hacerlo antes de que se le adjudique un contrato (art. 36 LCE).

No obstante, como se expresa en el subindicador 10(a), no existe una política para el desarrollo de nuevos proveedores, primordialmente pequeños, relacionados con minorías y grupos vulnerables. Una política integral que incluya capacitación y financiamiento, que atienda las desventajas ante proveedores mayores ya establecidos y que esto no signifique una barrera de acceso al SNCP.

Asimismo, según lo expresado por proveedores en los grupos focales, los requisitos formales para

contratar con la Administración y los atrasos en los pagos pueden representar una restricción relevante que impidan el acceso al mercado de la contratación pública, lo que desalientan la participación en las adquisiciones públicas, generalmente en el caso de proveedores consolidados en otros sectores del mercado.

De acuerdo con la encuesta a proveedores, el 82% considera que existen barreras importantes para acceder a las contrataciones públicas en Honduras. Para este 82%, la falta de pagos oportunos, las condiciones y requisitos excesivos, así como la competencia desleal son las tres principales barreras de entrada al SNCP. La siguiente tabla presenta la ocurrencia de estas barreras entre los proveedores encuestados desagregada por número de empleados.

Tabla 35. Encuesta a proveedores

Barrera	Trabajo sola(o)	Entre 2 y 10 personas	Entre 11 y 50 personas	Entre 51 y 150 personas	Más de 151 personas	Total
Falta de pagos oportunos	72%	30%	50%	81%	30%	41%
Condiciones y requisitos excesivos	15%	44%	28%	53%	57%	38%
Competencia desleal	24%	27%	30%	3%	39%	26%
Poco acceso a créditos	54%	23%	22%	17%	0%	25%
Contratos dirigidos a favor de un oferente	27%	25%	16%	4%	64%	23%
Obtención de fianzas y garantías para presentar ofertas y firmar contratos.	49%	22%	10%	29%	0%	22%
Falta de transparencia en los procesos de compra	2%	21%	29%	23%	39%	22%
Falta de publicidad del proceso de compra	20%	22%	25%	2%	5%	21%
Contratos desequilibrados a favor del Estado	3%	9%	2%	3%	0%	6%
Mecanismos ineficaces de resolución de conflictos	0%	4%	5%	17%	5%	5%
Exceso de sanciones	0%	3%	2%	3%	0%	2%

Subindicador 10(c) - Sectores clave y estrategias sectoriales

Presenta brechas

En el SNCP de Honduras se identifican sectores clave en la contratación pública, según el volumen de inversión y el papel relevante que ejercen para la instrumentación de políticas públicas. Es el caso, entre otros, de la construcción o diseño y supervisión de obras públicas, el suministro de productos farmacéuticos y sanitarios, el suministro de materiales o equipos de oficina, o de equipos y aplicaciones de informática; el suministro de equipamientos diversos y de vehículos de transporte o de trabajo, así como el de combustibles y lubricantes. Sin embargo, dado que no existe una planeación estratégica en el sector de adquisiciones, o una política integral de contrataciones públicas, no se ha previsto la identificación formal de estos sectores, de manera que, conociéndolos, se establezcan estrategias o acciones específicas para el cumplimiento de objetivos superiores de desarrollo.

Asimismo, no se identifican evaluaciones de riesgos para sectores clave o específicos. Por su parte, los proveedores, al presentar ofertas, solamente coadyuvan a los objetivos específicos del procedimiento contratación pública en que están participando.

- **Brechas sustanciales**

El Subindicador 10(a) presenta brechas sustanciales y menores

El Comité Consultivo de la ONCAE es un mecanismo relevante para el diálogo entre el sector privado y el gobierno, este está limitado a las organizaciones que participan en él. No existen mecanismos de participación y dialogo con el sector privado en general.

No se conoce una política integral del Gobierno que desarrolle, capacite, evalúe e incentive a nuevos proveedores, primordialmente a aquellos relacionados con minorías o grupos vulnerables, que haga más competitivo y justo el SNCP.

El Subindicador 10(b) presenta brechas sustanciales

Del universo de proveedores, únicamente el 9% participó en los procesos realizados en el período 2020-2022, lo que muestra lo poco competitivo que es el SNCP. Además, de acuerdo con lo expresado por proveedores en los grupos focales, los requisitos formales para obtener un contrato con la Administración, así como los frecuentes retrasos en los pagos, tienden a desalentar la participación.

No existe una política integral para el desarrollo de nuevos proveedores, primordialmente pequeños, relacionados con minorías y grupos vulnerables, que incluya capacitación y financiamiento, que atienda las desventajas ante proveedores mayores ya establecidos y que esto no signifique una barrera de acceso al SNCP.

El Subindicador 10(c) presenta brechas sustanciales

No se ha previsto la identificación formal de sectores clave, de manera que, conociéndolos, se establezcan estrategias o acciones específicas para el cumplimiento de objetivos superiores de desarrollo.

- **Recomendaciones**

Subindicador 10(a)

Desarrollar normas y herramientas para establecer mecanismos de participación del sector privado, más allá del Comité Consultivo de la ONCAE. Mecanismos que establezcan canales de diálogo y comunicación, que incluyan acciones para desarrollar, capacitar, certificar y evaluar a nuevos proveedores, e incrementen la competencia del SNCP y, por lo tanto, que el Estado Hondureño obtenga las mejores las condiciones en la contratación.

Subindicador 10(b)

Desarrollar y establecer políticas públicas para el desarrollo de proveedores, primordialmente pequeños, relacionados con minorías y grupos vulnerables, que incluyan mecanismos de capacitación, herramientas tecnológicas, acceso a la información, acompañamiento y guía en los procedimientos, así como programas de financiamiento, de manera que atiendan las desventajas ante proveedores mayores ya establecidos.

Subindicador 10(c)

Desarrollar y establecer políticas públicas acordes a los PAAC, con el fin de identificar los sectores clave para lograr los objetivos de desarrollo económico y social de Honduras, que incluyan análisis

de riesgos, un análisis sobre la importancia de estos para lograr los objetivos y mecanismos de diálogo, además de asegurar su colaboración y mejorar la eficiencia, integridad e innovación del SNCP.

Tabla 36. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 10

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
10(a) No se conoce una política integral del Gobierno que desarrolle, capacite, evalúe e incentive a nuevos proveedores, primordialmente a aquellos relacionados con minorías o grupos vulnerables, que haga más competitivo y justo el SNCP.	Alto	Desarrollar normas y herramientas para establecer mecanismos de participación del sector privado, más allá del Comité Consultivo de la ONCAE. Mecanismos que establezcan canales de diálogo y comunicación, que incluyan acciones para desarrollar, capacitar, certificar y evaluar a nuevos proveedores, e incrementen la competencia del SNCP y, por lo tanto, que el Estado Hondureño obtenga las mejores las condiciones en la contratación.
10(b) Del universo de proveedores, únicamente el 9% participó en los procesos realizados en el período 2020-2022, lo que muestra lo poco competitivo que es el SNCP. Además, de acuerdo con lo expresado por proveedores, los requisitos formales para obtener un contrato tienden a desalentar la participación. No existe una política integral para el desarrollo de nuevos proveedores, primordialmente pequeños.	Alto	Desarrollar y establecer políticas públicas para el desarrollo de proveedores, primordialmente pequeños, relacionados con minorías y grupos vulnerables, que incluyan mecanismos de capacitación, herramientas tecnológicas, acceso a la información, acompañamiento y guía en los procedimientos, así como programas de financiamiento, de manera que atiendan las desventajas ante proveedores mayores ya establecidos.
10(c) No se ha previsto la identificación formal de sectores clave, de manera que, conociéndolos, se establezcan estrategias o acciones específicas para el cumplimiento de objetivos superiores de desarrollo.	Medio	Desarrollar y establecer políticas públicas con el fin de identificar los sectores clave para lograr los objetivos de desarrollo económico y social de Honduras, que incluyan análisis de riesgos, análisis sobre la importancia de estos para lograr los objetivos superiores, así como y mecanismos de diálogo.

4.4. Pilar IV - Responsabilidad, integridad y transparencia en el sistema de contratación pública

El Pilar IV incluye cuatro indicadores que se consideran necesarios para que un sistema funcione con integridad, tenga controles adecuados que apoyen la implementación del sistema de acuerdo con el marco jurídico y el rigor regulatorio, y tenga medidas adecuadas establecidas para confrontar la posible presencia de la corrupción dentro del sistema. Además, abarca aspectos importantes del sistema de contratación pública, que incluyen: las partes interesadas - especialmente, la sociedad civil, como parte del sistema de control. Este Pilar trata de aspectos del sistema de contratación pública y el ambiente de gobernabilidad, con el fin de asegurar que estén definidos y estructurados para servir de apoyo y aporte a la integridad y la transparencia.

Indicador 11. La transparencia y la vinculación de la sociedad civil fortalecen la integridad de la contratación pública.

La sociedad civil, que actúa como una función protectora contra de la utilización ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, podría ayudar a hacer que la contratación pública sea más

competitiva y justa, con un mejoramiento en la ejecución de los contratos, y en lograr el éxito de sus resultados. Los gobiernos empoderan al público cada día más, para que éste entienda y vigile la contratación pública. Este indicador evalúa dos mecanismos mediante los cuales la sociedad civil pueda participar en el proceso de contratación pública: i) Divulgación de información, y ii) Vinculación directa de la sociedad civil mediante su participación, monitoreo y supervisión.

- **Síntesis del indicador**

Salvo la participación del sector privado en el Comité Consultivo de la ONCAE, en el Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras, no existen mecanismos formales para que la sociedad civil participe en la fase de planificación anual de las contrataciones o en cualquier otra etapa del ciclo de contratación. Aun así, algunas OSC, como ASJ, frecuentemente buscan participar en el SNCP monitoreando procedimientos de contratación relevantes.

En HonduCompras se divulga poca información, y además está enfocada únicamente en la publicación anuncios de nuevas licitaciones y estadísticas generales de los procesos adjudicados, es decir, bien o servicio adquirido, monto, unidad compradora, tipo de procedimiento, fechas de las etapas del proceso, fecha de adjudicación y período de vigencia del contrato. La información se carga parcialmente y no en tiempo real, por lo que no cumple con las mejores prácticas internacionales para *e-procurement*.

La poca participación de la sociedad civil, de la iniciativa privada, así como de terceros interesados, como sería el caso del sector académico, impide que el Sistema de Contrataciones Públicas cuente con la oportunidad de establecer un ciclo de mejora continua, derivando todo ello en afectaciones a la competitividad, eficiencia, transparencia e integridad.

- **Hallazgos**

Subindicador 11(a) - Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo.

Presenta brechas

Honduras cuenta con la Ley de Procedimientos Administrativos, sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, esta ley no establece la obligatoriedad para que la aprobación de normas administrativas se sujete a un proceso de consulta para captar la opinión de los ciudadanos interesados, que pudieran ser afectados en sus derechos e intereses.

Tal como se ha expresado en el indicador 10, la LCE (art. 30) y su reglamento (art.47-50) establecen que la ONCAE será asesorada para el desempeño de sus funciones por un Comité Consultivo, integrado por representantes de los sectores público y privado. En él se incluyen representantes de Secretarías de Estado en los ramos de finanzas, salud y obras públicas, entre otros. En cuanto al sector privado, se incluyen representantes del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, de la Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción, del Colegio de Ingenieros Civiles de Honduras y de la Cámara Hondureña de Empresas de Consultores.

El Comité Consultivo tiene como atribución evaluar las normas, procedimientos y modelos de contratación que prepare la ONCAE, antes de su aprobación y puesta en marcha.

La sociedad civil no tiene participación en el Comité Consultivo, únicamente el sector privado tiene voz en el análisis y evaluación de normas, por lo que emite recomendaciones al respecto, pero no es claro que sean vinculantes para la ONCAE. No obstante, normalmente en esos casos se procura el consenso, aunque quien decide es la autoridad competente.

Por otra parte, la ONCAE tiene por mandato de la Ley de Contrataciones del Estado, en su artículo 31, inciso 5, prestar asistencia técnica a Secretarías de Estado y demás organismos del sector público para la capacitación del personal y ejecución de manuales de organización y funciones, control interno y procedimientos relativos a actividades de contratación. Para esto, la ONCAE anualmente establece programas de capacitación dirigidos regularmente a la formación o acreditación de compradores públicos certificados y personal de las instituciones públicas, así como a proveedores y potenciales proveedores.

Las capacitaciones se llevan a cabo de manera virtual, a través de la plataforma tecnológica Zoom, y tienen como objetivo fortalecer los conocimientos sobre los procedimientos de adquisiciones públicas, de acuerdo con lo establecido por la LCE y su reglamento, así como en la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos. No se cuenta con metodologías para identificar las necesidades de capacitación de los funcionarios públicos, ni estadísticas sobre el número de funcionarios capacitados, ni mecanismo para evaluar el éxito de las capacitaciones.

Asimismo, no se identifican programas para otros actores interesados, como sociedad civil organizada, para crear capacidades para que les ayude, por ejemplo, al monitoreo social del sistema de contrataciones públicas para su mejora en términos de eficiencia e integridad.

En general, en el sistema de contrataciones públicas de Honduras, tal como se expresa en el subindicador 11 (a), no se identifica ningún mecanismo formal o informal de participación abierta o de consulta para la sociedad civil organizada, ni para las asociaciones empresariales, que permita considerar aportaciones y retroalimentación que deriven en mejora del Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras. Sólo existe el Comité Consultivo, con participación de asociaciones empresariales, según lo indicado, que asesora y emite opiniones respecto a las normas, procedimientos y modelos de contratación que prepare la ONCAE.

Subindicador 11(b) - Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público

Presenta brechas

HonduCompras, además de que debe ser la solución tecnológica del proceso de contrataciones públicas de Honduras, busca ser un repositorio de su información documental. Sin embargo, como se expresó en el Indicador 7(a), solamente publica anuncios de nuevas licitaciones, muchas de las cuales no incluye el detalle del procedimiento.

Estas funcionalidades representan solamente el 30% de las que debe tener un sistema de compras electrónico, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. Aun así, dichas funcionalidades tienen un nivel de cumplimiento bajo, lo que impacta a la transparencia del proceso.

Adicionalmente, en el sistema no se identifican mecanismos que apoyen el involucramiento de terceros interesados y permitan una mejor fiscalización social.

Se observa, en todo caso, que, de acuerdo con la LCE (art. 46) y el RLCE (art. 106-108), la invitación a presentar ofertas se debe publicar por lo menos en un diario de circulación nacional, con la frecuencia y anticipación que se determine según la naturaleza e importancia de las prestaciones objeto de la licitación, sin que pueda ser inferior a dos días hábiles, consecutivos o alternos.

Ese aviso debe incluir la descripción básica de los suministros o de las obras licitadas, su fuente de financiamiento, órgano responsable de la contratación, información de acceso al pliego de condiciones, fecha y hora límite para presentar ofertas, lugar, día y hora para su apertura, y cualquier otra información que sea relevante (art. 107 RLCE). Similar requisito de publicación es exigible en los concursos para contratación de servicios de consultoría (art. 159 RLCE).

Subindicador 11(c) - Participación directa de la sociedad civil

Presenta brechas

La solución tecnológica, HonduCompras, muestra los PAAC de las Instituciones del Estado hondureño. Estos son de acceso público, sin embargo, además de que existen deficiencias en la carga de los planes en la herramienta tecnológica, la ciudadanía no puede opinar en su elaboración o en estrategias que optimicen los procesos de contrataciones basadas en dichos planes. En general, no se identifican mecanismos formales ni institucionalizados en el marco normativo del Sistema de Contrataciones que habiliten a los ciudadanos a participar durante la fase de planificación.

En cuanto a la fase de apertura de ofertas, tal como se expresa en el indicador 9(b), el procedimiento para la presentación, recepción y apertura de ofertas, en particular esta última, debe hacerse en audiencia pública, en presencia de los oferentes o sus representantes. Si bien es cierto que la LCE (arts. 50) y el RLCE (arts. 122-124) no indican, de manera expresa, que puedan asistir como observadores representantes de la sociedad civil, el hecho de que la apertura de ofertas sea un acto público, abre la posibilidad para que esto suceda, a pesar de que no existen mecanismos ni reglas para regular y formalizar la participación de la sociedad civil.

En lo que respecta a la evaluación de las ofertas y adjudicación de los contratos, así como a las etapas posteriores de gestión y ejecución, no se identifican mecanismos que promuevan y faciliten la observación y monitoreo por parte de los ciudadanos. De hecho, la evaluación de las ofertas se considera información reservada (arts. 6, párrafo tercero LCE; 10 párrafo segundo RLCE).

Por otro lado, tal como se expresa en los indicadores 11(a) y 11(b), en el marco legal y regulatorio del Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras no es posible identificar la existencia de reglas y mecanismos, así como evidencia de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de contratación, a través de la consulta, la observación y el monitoreo, en cada una de las etapas, desde la planeación hasta la ejecución y administración del contrato.

- **Brechas sustanciales**

El Subindicador 11(a) presenta brechas sustanciales

En el marco normativo del SNCP no establece la obligatoriedad para que la aprobación de normas administrativas se sujete a la opinión de los ciudadanos interesados, que pudieran ser afectados en sus derechos e intereses. Únicamente existe el Comité Consultivo, integrado por algunos representantes de los sectores público y privado, el cual tiene como atribución evaluar las normas,

procedimientos y modelos de contratación que prepare la ONCAE.

La sociedad civil no tiene participación en el Comité Consultivo, únicamente el sector privado tiene voz en el análisis y evaluación de normas.

No se identifican programas para generar capacidades para otros actores interesados, como sociedad civil organizada, que les ayude, por ejemplo, al monitoreo social del sistema de contrataciones públicas para su mejora en términos de eficiencia e integridad.

El Subindicador 11(b) presenta brechas sustanciales

En HonduCompras no se identifican mecanismos, con estándares de resguardo de información y herramientas para la generación de reportes, acordes a estándares de datos abiertos, que apoyen y faciliten el involucramiento de terceros interesados y permitan una mejor fiscalización social.

El Subindicador 11(c) presenta brechas sustanciales

En el marco legal y regulatorio del SNCP de Honduras no es posible identificar la existencia de reglas y mecanismos, así como evidencia de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de contratación, a través de la consulta, la observación y el monitoreo, en cada una de las etapas, desde la planeación hasta la ejecución y administración del contrato.

- **Recomendaciones**

Subindicador 11(a)

Desarrollar y establecer políticas públicas para generar mecanismos que promuevan la participación de la sociedad civil y la consulta para cambios en la legislación. La intención es poder captar comentarios, sugerencias, retroalimentación sobre la eficiencia, transparencia, integridad y rendición de cuentas del SNCP.

Es recomendable que estos mecanismos, estén acompañados de un programa para generar capacidades para las partes interesadas, en especial proveedores y sociedad civil, que les dé a conocer las herramientas con las que cuentan para la participación y les ayude a hacer uso de ellas. Esto mejorará el monitoreo del SNCP y, por lo tanto, la rendición de cuentas y su transparencia.

Subindicador 11(b)

Fortalecer HonduCompras para que sea una auténtica herramienta documental transparente, con una base de datos accesible a terceros interesados, con registros y documentos de todas las actuaciones relacionadas con los procedimientos de contrataciones, y que cuente con funcionalidades para la generación de información del SNCP. Esto ayudará a que todos los terceros interesados tengan el mismo nivel de información, en especial los proveedores, condición esencial para asegurar equidad y competencia en los procedimientos de contratación.

Subindicador 11(c)

Desarrollar y establecer políticas públicas para generar mecanismos que promuevan la participación de la sociedad civil en todas las etapas del proceso de contrataciones, lo que ayudará a garantizar la eficiencia, transparencia e integridad del SNCP. Es necesario que esté apoyado en HonduCompras a través del resguardo de la información y mediante herramientas que permitan acceder a esa información. Asimismo, es deseable que existan foros, para que los ciudadanos tengan la oportunidad de participar en la planeación, seguimiento presupuestal y evaluación del SNCP.

Tabla 37. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 11

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
11(a) En el marco normativo del SNCP no establece la obligatoriedad para que la aprobación de normas administrativas se sujete a la opinión de los ciudadanos interesados, que pudieran ser afectados en sus derechos e intereses.	Alto	Desarrollar y establecer políticas públicas para generar mecanismos que promuevan la participación de la sociedad civil y la consulta para cambios en la legislación.
11(a) No se identifican programas para generar capacidades para otros actores interesados, como sociedad civil organizada, que les ayude, por ejemplo, al monitoreo social del sistema de contrataciones públicas para su mejora en términos de eficiencia e integridad.	Alto	Es recomendable que los mecanismos de participación estén acompañados de un programa para generar capacidades para las partes interesadas, en especial proveedores y sociedad civil.
11(b) En HonduCompras no se identifican mecanismos, que apoyen y faciliten el involucramiento de terceros interesados y permitan una mejor fiscalización social.	Alto	Fortalecer HonduCompras para que sea una auténtica herramienta documental transparente, con una base de datos accesible a terceros interesados, con registros y documentos de todas las actuaciones relacionadas con los procedimientos de contrataciones, y que cuente con funcionalidades para la generación de información del SNCP.
11(c) En el marco legal y regulatorio del SNCP no es posible identificar la existencia de reglas y mecanismos, así como evidencia de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de contratación, a través de la consulta, la observación y el monitoreo, en cada una de las etapas, desde la planeación hasta la ejecución y administración del contrato.	Alto	Desarrollar y establecer políticas públicas para generar mecanismos que promuevan la participación de la sociedad civil en todas las etapas del proceso de contrataciones, lo que ayudará a garantizar la eficiencia, transparencia e integridad del SNCP. Es necesario que esté apoyado en HonduCompras y en la existencia de foros, para que los ciudadanos tengan la oportunidad participar en la planeación, seguimiento presupuestal y evaluación del SNCP.

Indicador 12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría

El objetivo de este indicador es determinar la calidad, la confiabilidad y la oportunidad de los controles internos y externos. Del mismo modo, debe revisarse la efectividad de los controles. A los efectos de este indicador, “efectividad” se refiere a la conveniencia y rigurosidad de la aplicación de las recomendaciones de los auditores.

• Síntesis de indicador

Honduras cuenta con el Tribunal Superior de Cuentas, que es el ente autónomo rector del sistema de control institucional del Estado. El TSC tiene como función la fiscalización externa y a posteriori de los recursos públicos y la emisión de las normas para establecer los marcos rectores del control interno y la auditoría. Asimismo, como parte integral del sistema de control, en cada Institución pública existen las UAI, que complementan al TSC, para la fiscalización interna de las Instituciones. Ambos cuentan con autonomía técnica y operativa, de acuerdo con lo establecido en el marco normativo.

En el marco legal relacionado con el sistema de control interno no existe mandato explícito para que las UAI o el TSC incluyan revisiones y auditorías al Sistema de Compras Públicas en su plan anual de revisión. En ese sentido, los compradores estiman que, en promedio, el 58% de los procesos de

contratación son revisados por las auditorías internas de sus entidades, mientras que el 76% de los compradores encuestados consideran lo mismo.

El MARCI establece que las instituciones deben realizar una identificación y evaluación de los riesgos que puedan impedir el logro de sus objetivos. Asimismo, indica que esos riesgos deben ser la base para la programación de auditorías. Aun así, no existe evidencia de que las instituciones tengan catálogos de riesgos definidos ni de que la programación de auditorías, tanto del TSC como de las UAI, estén basadas en dichos riesgos, en particular los relacionados con los procesos de contratación pública.

Las recomendaciones derivadas de los hallazgos de auditorías externas e internas son de cumplimiento obligatorio en las instituciones públicas. Para esto existe el SISERA, que permite dar seguimiento a la instrumentación de dichas recomendaciones, con base en lo cual la UAI emite reportes periódicos de cumplimiento.

No obstante, no se establece el tiempo máximo para atención de las recomendaciones ni se cuenta con información estadística sobre el grado de cumplimiento de estas ni de su antigüedad.

Aunque la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI) ha hecho un esfuerzo relevante para desarrollar y emitir metodologías, guías, manuales y formatos para la instrumentación de sistemas de control interno en las instituciones públicas, especialmente para la identificación de riesgos y establecimiento de controles para su mitigación, así como para la evaluación de la efectividad de estos últimos, no existen este tipo de instrumentos específicos o especializados para la instrumentación de controles, que atiendan los riesgos identificados y evaluados en el proceso de contrataciones y adquisiciones públicas.

El TSC está estructurado con varias áreas enfocadas al desarrollo de las auditorías, mientras que las UAI cuentan con una estructura básica, con áreas enfocadas en la fiscalización, en función de su tamaño. Aun así, en uno y otro caso no se identifican áreas enfocadas en la fiscalización y revisión del sistema de contrataciones públicas, sin que tampoco conste que tengan personal con perfil especializado para ocupar esas posiciones.

No obstante, no fue posible obtener información estadística relacionada con la planeación, ejecución y hallazgos de auditorías al SNCP, a pesar de las solicitudes realizadas como parte de la estimación de indicadores cuantitativos.

- **Hallazgos**

Subindicador 12 (a) - Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control

Presenta brechas

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (art. 3) establece que esta institución es el ente rector del sistema de control. Tiene como función constitucional la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, incluyendo a las instituciones de todos los niveles de gobierno, extendiéndose, inclusive, a cualquier ente privado que reciba o administre recursos públicos.

El Tribunal Superior de Cuentas (TSC) ejerce el control financiero y el de gestión y resultados, basándose en la eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad de las operaciones gubernamentales, a través de revisiones o auditorías. Asimismo, le corresponde establecer un sistema de transparencia, determinar el enriquecimiento ilícito en servidores públicos y controlar los activos del patrimonio del Estado (arts. 3, 7, 41-45, 53, 62, 73-74, LOTSC). El TSC cuenta con autonomía constitucional, funcional y administrativa respecto a los poderes del Estado.

La Ley Orgánica del TSC (LOTSC) define el Sistema de Control (art. 36) como integral, exclusivo y unitario, y establece que debe funcionar bajo los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía, equidad y veracidad. Plantea también que está constituido por mecanismos técnico-jurídicos, por medio de los cuales el Tribunal cumple sus funciones. Este sistema comprende, como se indica, el control: i) financiero, ii) de gestión y resultados, iii) de probidad y ética pública, y iv) de patrimonio del Estado.

El TSC lleva a cabo auditorías como parte del sistema de control. Estas auditorías son operacionales o de gestión, de legalidad, financieras, de sistemas y tecnologías de información. Pueden ser auditorías regulares, basadas en planes de trabajo anuales previamente aprobados, o auditorías especiales, que no se basan en planes de trabajo previos, y tienen como propósito: i) la investigación de alguna denuncia concreta, irregularidad administrativa o conducta inapropiada de algún funcionario, ii) la investigación, análisis o estudio de algún hecho concreto, o situación o condición de naturaleza contable, financiera o administrativa.

Asimismo, con carácter complementario al control externo, que es competencia del TSC, la LOTSC (arts. 46 y 47) también trata el control interno, que debe operar en cada organismo gubernamental de acuerdo con las normas generales que emita el TSC. Parte importante del sistema de control interno es la auditoría interna, cuyas funciones deben ser ejercidas con total independencia funcional y de criterio del respectivo órgano u organismo gubernamental, según dispone el artículo 47 de la LOTSC.

En ese contexto, el TSC ha emitido las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental, como parte del Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público. Otras normas dictadas por el TSC, relativas al control interno y a las auditorías internas, son el Manual de Normas Generales de Control Interno y las Normas de Auditoría Gubernamental.

En cada uno de los sujetos pasivos y organismos del sector público sujetos al control del TSC (art.5, LOTSC), debe operar una Unidad de Auditoría Interna (UAI), como parte integral del control interno, cuya responsabilidad principal es, precisamente, la fiscalización interna en las instituciones públicas.

La LOTSC (art 106) determina que el nombramiento del jefe de la Unidad de Auditoría Interna y del personal auxiliar corresponde al Poder Ejecutivo en la administración centralizada, y a las juntas directivas o Corporación Municipal en la administración descentralizada, desconcentrada y municipalidades, cuando sea el caso. Igual facultad tienen los poderes Legislativo y Judicial, así como los entes u órganos estatales creados por leyes especiales. La ONADICI somete a no objeción al TSC una terna de candidatos para enviarla a la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), para su nombramiento, buscando así que el Auditor Interno mantenga su independencia. En ese sentido, según el Reglamento de la LOTSC (arts. 76-78), la auditoría interna debe operar con independencia y sin relaciones de subordinación con el titular de cada organismo gubernamental.

La ONADICI, que fue creada mediante Decreto PCM 26-2007, es un ente especializado del Poder Ejecutivo, con carácter técnico, adscrito actualmente a la Secretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, que tiene a su cargo el desarrollo integral del control interno.

Asimismo, para fines de coordinación entre el control externo e interno, ha sido creado el Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos (SINACORP), cuyo órgano rector es el TSC, pero cuenta también con la participación de la ONADICI y de las unidades de auditoría interna (arts. 1-5, 9, Reglamento del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos; Acuerdo TSC 002/2007; julio 6, 2007).

El Sistema de Control Interno del Estado Hondureño no es exclusivo para asegurar que las operaciones relacionadas con las adquisiciones y contrataciones públicas cumplan con sus objetivos, sin embargo, la LOTSC (art. 54) establece que, para cumplir con la función de probidad y ética pública, el TSC tiene como atribución comprobar de oficio o a solicitud de cualquier miembro del Comité Consultivo de la ONCAE, que en los procedimientos de selección y contratación se cumpla con los principios de legalidad, eficiencia, publicidad, transparencia, igualdad y libre competencia.

El TSC, así como la UAI, elaboran un Plan General de Auditoría (LOTSC, art 48), en función, en este último caso, de la naturaleza y prioridades de la respectiva Institución. En las UAI, en efecto, el programa tiene un alcance de cuatro años, basado en la valoración de riesgos inherentes al logro de objetivos de la institución. El plan de la UAI debe ser convenido con la MAE de la Institución y debe ser presentado a la ONADICI para su aprobación, y al TSC para fines de complementariedad de la auditoría interna con el control externo. No obstante, no está previsto en las normas que el TSC o las UAI deban programar anualmente un número determinado de auditorías al Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras.

Los resultados de las evaluaciones, o auditorías internas practicadas en cada entidad, deberán ser comunicados a la respectiva MAE mediante un informe que incluya las recomendaciones pertinentes para el aseguramiento y mejora de la calidad del proceso de control interno institucional y un plan de acción para la aplicación de las recomendaciones. El informe también será enviado al TSC.

Los informes provisionales y finales de las auditorías ejecutadas por el TSC también son del conocimiento de la MAE respectiva y de los servidores públicos responsables (arts. 84, 86 y 89, LOTSC; 126 RLOTSC). No se encontró evidencia de que los informes de la UAI y del TSC sean públicos.

En relación con eso y como parte de la estimación e identificación de información relativa a los indicadores cuantitativos establecidos por la metodología MAPS, se solicitó información estadística al TSC, obteniéndose una respuesta negativa. Por lo tanto, no fue posible identificar sobre las auditorías planeadas y ejecutadas por TSC y UAI sobre contrataciones públicas. Tampoco se pudo acceder a estadísticas relacionadas a número de observaciones, hallazgos, número de observaciones por atender, ni información sobre el grado de recurrencia de los hallazgos a través de los años.

En ese orden de ideas, la LOTSC (art.47) establece que los sujetos pasivos de dicha ley, es decir, todas las instituciones y poderes del Estado, están obligados a aplicar, bajo su responsabilidad, sistemas de control interno, de acuerdo con las normas generales que emita el Tribunal.

Para ello, el TSC emitió el Marco Rector del Control Interno Institucional de los Recursos Públicos (MARCI). Dicho marco está basado en el Modelo COSO 2013 (*Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commission*) de aceptación mundial, incluyendo sus cinco componentes y sus diecisiete principios. Asimismo, la ONADICI emitió la Guía General para la Implementación del MARCI en las Instituciones del Sector Público de Honduras.

El MARCI cuenta entre sus componentes con la Evaluación de Riesgos, que implica la identificación de eventos y la evaluación y categorización de riesgos que puedan impedir el cumplimiento satisfactorio de los objetivos institucionales.

El MARCI y la Guía General para la Implementación establecen que la evaluación de riesgos es obligatoria en las instituciones estatales. La misma guía establece la metodología y formatos para llevarla a cabo. Sin embargo, no existe evidencia de que exista un catálogo de riesgos en las instituciones, ni de planes de auditoría que estén basados en riesgos identificados, particularmente en los procesos y objetivos relacionados con el Sistema de Contrataciones Públicas.

En lo que respecta a auditorías externas que garanticen la supervisión de la función de contratación, la LOTSC (art. 54.4) establece que el TSC tiene como atribución comprobar que en los procedimientos de selección de proveedores y de contratación se le dé cumplimiento a los principios de legalidad, eficiencia, publicidad, transparencia, igualdad y libre competencia, pero no existe en el marco normativo, tal como se ha expresado en este indicador, un mandato específico que obligue a la programación de auditorías en el Sistema de Contrataciones Públicas.

Asimismo, en las auditorías que se llevan a cabo no hay evidencia de que se hayan basado en la identificación y evaluación de riesgos, tal como lo indica el MARCI y su Guía General para la Implementación. De ocurrir, esto podría mejorar el asertividad en hallazgos relacionados con debilidades de control que impactan en la eficiencia, transparencia e integridad del Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras.

El TSC elabora los informes de las auditorías realizadas, en los que se describen su alcance y objetivos, así como algunos comentarios, conclusiones y recomendaciones sobre los hallazgos, a fin de que se adopten y establezcan controles a través de acciones oportunas (Sección 3.1 de las Normas de Auditoría Gubernamental).

El TSC debe presentar informes al Congreso Nacional (arts. 33 y 34, LOTSC). Sin embargo, no existe evidencia pública de que el Poder Legislativo tome en cuenta esos reportes para determinar, por ejemplo, medidas legislativas que mejoren el Sistema de Contrataciones Públicas.

Asimismo, el TSC debe informar anualmente al Congreso Nacional sobre la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las entidades descentralizadas y desconcentradas, teniendo en cuenta las normas de auditoría gubernamental y resumiendo su visión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público, evaluando el gasto y el cumplimiento de los planes operativos, entre otros aspectos (art. 32, LOTSC).

En el caso de las UAI, sus informes deben ser comunicados al TSC para su conocimiento y para que se adopten las medidas de corrección pertinentes, incluyendo la posibilidad, si hubiera indicios de responsabilidad, de acciones civiles o penales por medio de las autoridades competentes (arts. 48 y 50, LOTSC).

Finalmente, en lo referente al seguimiento de los hallazgos de las auditorías, de acuerdo con el Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público (TSC-NOGENAIG-24 SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE LAS UAI), las UAI son responsables de dar seguimiento a las recomendaciones de auditoría, para garantizar la adopción, por parte de las entidades auditadas, de las medidas correctivas necesarias para mejorar la efectividad de los controles internos.

Las UAI cuentan, en efecto, con el Sistema de Seguimiento de Recomendaciones de Auditoría (SISERA) emitido por el TSC para dar seguimiento a la implementación de las recomendaciones formuladas en sus informes, las recomendaciones de auditoría externa formuladas en los informes del TSC y las que formule la ONADICI.

De acuerdo con el Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público, la UAI emitirá un informe de seguimiento del nivel de implementación de las recomendaciones que será remitido a la Máxima Autoridad de la Entidad, al TSC y a la ONADICI. Asimismo, el TSC, en las evaluaciones especiales o auditorías externas que practique, evaluará el cumplimiento y aplicación de las recomendaciones de la respectiva UAI interna y, en su caso, de las formuladas por auditores externos privados.

Asimismo, el Manual de Procedimientos del SISERA establece que las UAI deben emitir dos reportes periódicos del estado de implementación de las recomendaciones: i) Informe Trimestral Consolidado del Estado de las Recomendaciones, cinco días hábiles después de terminar cada trimestre, con el estado de las recomendaciones emitidas en las auditorías realizadas por el TSC, y en las realizadas por las mismas UAI, ii) Informe Anual Consolidado del Estado de las Recomendaciones, a más tardar el 30 de enero de cada año, siendo un informe con el resumen de los informes trimestrales.

El mismo Manual de Procedimientos del SISERA establece las sanciones por incumplimiento en la atención de las recomendaciones. Sin embargo, no están claramente establecidos los tiempos límite o plazos en que debe hacerse. Estas sanciones van, según la gravedad, de cinco mil hasta un millón de lempiras de multa, (de 203 a 40,600 USD), pudiendo, además, ser amonestado el responsable, suspendido o destituido de su cargo, a solicitud del TSC.

No obstante, tal como se ha expreso en este indicador, no fue posible obtener información estadística sobre el número de observaciones parcialmente ejecutadas o no ejecutadas, ni del porcentaje de ejecución promedio ni de su antigüedad.

Subindicador 12(b) - Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública

Presenta brechas

En sus informes de auditorías, el TSC puede indicar procedimientos, medidas y recomendaciones para mejorar los sistemas de control interno, siendo de cumplimiento obligatorio por los organismos sujetos a su intervención (art. 39 LOTSC). En concordancia con esto, el TSC emitió el Marco Rector del Control Interno Institucional de los Recursos Públicos (MARCI), mientras que la ONADICI emitió la Guía General para la Implementación del MARCI.

La misma ONADICI emite una serie de instructivos y formatos que complementan la instrumentación de la Guía General para la Implementación del MARCI, haciendo énfasis en la

identificación y evaluación de riesgos, instrumentación de controles y evaluación de la efectividad de estos mismos.

En ese sentido, existe un esfuerzo incipiente para desarrollar instructivos enfocados en la instrumentación de controles internos para los procesos de contrataciones públicas, específicamente en las etapas de proceso precontractual, contractual, registro de proveedores, ejecución, recepción, distribución y uso de bienes y servicios. Estos instructivos funcionan como una simple lista de cumplimiento de la existencia de controles en esas etapas de los procesos de contratación, sin hacer evaluación del grado de instrumentación ni de su eficacia.

Entre los instructivos y formatos que complementan la instrumentación de la Guía General para la Implementación del MARCI, existen los formatos que ayudan a las UAI a desarrollar planes generales de auditorías y su seguimiento. Sin embargo, no existe un manual, metodologías o guías especializadas para llevar a cabo auditorías de contrataciones públicas que definan criterios de ejecución de la revisión, que ayuden a identificar debilidades de control en el proceso y que establezcan criterios para recomendaciones.

En cuanto a la programación de auditorías, el TSC y la UAI elaboran, respectivamente, un Plan General de Auditoría, en función de la naturaleza y prioridades de la Institución. Los programas deben estar basados en la valoración de riesgos inherentes al logro de los objetivos de la institución, no obstante, no hay normatividad que mandate al TSC ni a las UAI a programar anualmente un número obligatorio de auditorías al Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras, esto a pesar de que el TSC tiene como atribución comprobar de oficio, o a solicitud de cualquier miembro del Comité Consultivo de la ONCAE, que en los procedimientos de selección y contratación se dé cumplimiento a los principios de legalidad, eficiencia, publicidad, transparencia, igualdad y libre competencia (art. 54.4, LOTSC).

Tal como se expresa a lo largo de este indicador, no fue posible obtener información estadística sobre el número de auditorías al sistema de contrataciones públicas, así como sobre el resultado de las mismas.

Aun así, los compradores encuestados estiman que, en promedio, el 76% los casos la Unidad de Auditoría Interna revisa, siempre o casi siempre, el desempeño de los procesos de contratación.

Tabla 38. Encuesta a compradores

En su entidad, ¿la Unidad de Auditoría Interna revisa el desempeño de los procesos de contratación o sólo se limita a revisar el cumplimiento de la normativa?	% de compradores encuestados
La auditoría siempre revisa el desempeño de los procesos	45.2%
La auditoría casi siempre revisa el desempeño de los procesos	20.5%
La auditoría algunas veces revisa el desempeño de los procesos	15.3%
La auditoría casi nunca revisa el desempeño de los procesos	9.6%
La auditoría nunca revisa el desempeño de los procesos	9.4%
General	100.0%

En lo que se refiere a las estructuras de los organismos de fiscalización y supervisión, de acuerdo con el último organigrama mostrado en su portal de internet⁴⁴, el TSC cuenta con una estructura jerárquica clara, que incluye cuatro áreas de auditorías sectoriales, enfocadas en rubros de desarrollo, regulación económica, infraestructura, gobernabilidad y seguridad nacional, entre otros.

Las UAI adscritas a las instituciones de los diversos poderes del Estado están ubicadas, de acuerdo con el Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público (Declaración TSCNOGENAIG16), en la estructura organizacional al nivel de la MAE de la respectiva entidad. Su organización y funcionamiento se establece de acuerdo con el tamaño de la institución. Esto es, UAI tipo A para instituciones públicas grandes, tipo B para instituciones públicas medianas y tipo C para instituciones públicas pequeñas. Sin embargo, no se establece una estructura estándar, solamente se indica que la labor de auditoría se asignará a tres áreas de trabajo para el tipo A, a dos áreas de trabajo para el tipo B y a un área de trabajo para las tipo C.

Subindicador 12(c) - Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones

Presenta brechas

Tal como se expresa en el Subindicador 12(a), las UAI son responsables de dar seguimiento a las recomendaciones de las auditorías, para lo cual cuentan con el SISERA. Las UAI emitirán un informe de seguimiento del nivel de implementación de las recomendaciones que será remitido a la Máxima Autoridad de la Entidad, al TSC y a la ONADICI, tanto para las auditorías que realizan ellas mismas, como para las correspondiente al TSC. No obstante, no se identifica en las normas el tiempo máximo que se debe cumplir para la atención de la recomendación. Tampoco fue posible obtener cifras de observaciones parcialmente ejecutadas o no ejecutadas, ni el porcentaje de ejecución promedio, ni su antigüedad.

En ese sentido, el 83% de los compradores encuestados estima que siempre o casi siempre se consideran e implementan las recomendaciones efectuadas en los informes de auditoría interna sobre los procesos de contratación.

Tabla 39. Encuesta a compradores

En su entidad, ¿con qué frecuencia se consideran e implementan las recomendaciones efectuadas en los informes de auditoría interna sobre los procesos de contratación?	% de compradores encuestados
Siempre se consideran e implementan	60.0%
Casi siempre se consideran e implementan	22.6%
Algunas veces se consideran e implementan	9.2%
Casi nunca se consideran e implementan	5.6%
Nunca se consideran	2.6%
General	100.0%

⁴⁴ <https://www.tsc.gob.hn/web/Organigrama.pdf>

Subindicador 12(d) - Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación

Presenta brechas

La Guía de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna establece que el personal de la UAI debe perfeccionar sus conocimientos, aptitudes y competencias mediante capacitación continua, y debe acreditar un mínimo de ochenta horas anuales de capacitación en temas inherentes al fortalecimiento de sus competencias. Sin embargo, no fue posible contar con evidencia de que esto efectivamente se lleva a cabo, ni de que existan programas específicos para la formación de auditores especialistas en contrataciones públicas.

En lo concerniente a los conocimientos y capacidades que debe contar el auditor, el Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público (TSCNOGENAIG07 SELECCIÓN) indica que el Director de la UAI se seleccionará mediante concurso público de méritos que deberá ser administrado por la ONADICI, la cual someterá a no objeción del TSC una terna de los mejores candidatos. Posteriormente, esta terna será remitida al MAE de la entidad pública correspondiente, a efecto del respectivo nombramiento. La dirección debe recaer preferiblemente en un auditor profesional, licenciado en auditoría o contaduría pública, para garantizar el éxito y responsabilidad de su ejercicio, dada su formación académica básica en contabilidad, finanzas, control y auditoría, y en las relaciones de estas áreas con la administración, el derecho y la economía.

En ese aspecto, si bien es cierto que el Director de la UAI está asignado a una institución, de acuerdo con la normativa, cuenta con autonomía operativa y con un presupuesto asignado. Además, el plan de auditorías es aprobado por el TSC, lo que le da un grado considerable de independencia.

Además, el mismo Marco Rector indica que para respetar el grado de independencia de los auditores internos, es necesario que los entes públicos incorporen a la UAI los recursos humanos necesarios seleccionados por el director, con base en perfiles y requisitos mínimos, definidos por la ONADICI en la Guía de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna. Esto último tiene un grado de discrecionalidad, sin que se identifiquen controles que aseguren que se está seleccionando de manera justa a los mejores candidatos para ocupar la posición.

No se identifica que en la estructura ni en la organización de las UAI exista un área especializada para la revisión del sistema de contrataciones públicas, ni requisitos especiales que deben cumplir los auditores con perfil y especialidad en el tema.

Asimismo, el Marco Rector de la Auditoría Interna del Sector Público (TSCNOGENAIG20 APOYO ESPECIALIZADO) establece que es posible que las Instituciones contraten servicios de consultoría especializada, relacionada con el área que se pretenda auditar, permitiendo apoyar con auditores externos, no servidores públicos, esos trabajos específicos.

Finalmente, como parte de los indicadores cuantitativos, en una escala del 1 al 5, en la que 1 es muy bajo y 5 muy alto, los compradores encuestados calificaron con un 3.4 a los auditores internos de su entidad en cuanto a conocimientos sobre compras y contrataciones públicas.

- **Brechas sustanciales**

El Subindicador 12(a) presenta brechas sustanciales y menores

El Sistema de Control Interno del Estado Hondureño no es exclusivo para asegurar que las operaciones relacionadas con las adquisiciones y contrataciones públicas cumplan con sus objetivos, pero la LOTSC (art. 54) establece que, para cumplir con la función de probidad y ética pública, el TSC tiene como atribución comprobar que en los procedimientos de contratación se cumpla con los principios de legalidad, eficiencia, publicidad, transparencia, igualdad y libre competencia. Aun así, no está previsto en las normas que el TSC o las UAI deban programar anualmente un número determinado de auditorías al SNCP de Honduras.

No existe evidencia de que exista un catálogo de riesgos en las instituciones, ni de planes de auditoría que estén basados en riesgos identificados, particularmente en los procesos y objetivos relacionados con el Sistema de Contrataciones Públicas.

No se obtuvo respuesta positiva a la solicitud de información hecha al TSC, para obtener información sobre auditorías realizadas por esa institución. Además, no están claramente establecidos los tiempos límite o plazos para la atención de las recomendaciones.

No existe evidencia pública de que el Poder Legislativo tome en cuenta esos reportes para determinar, por ejemplo, medidas legislativas que mejoren el Sistema de Contrataciones Públicas.

El Subindicador 12(b) presenta brechas sustanciales y menores

Únicamente existen instructivos enfocados en la instrumentación de controles internos para los procesos de contrataciones públicas, (etapas de proceso precontractual, contractual, registro de proveedores, ejecución, recepción, distribución y uso de bienes y servicios), que funcionan como una simple lista de cumplimiento de la existencia de controles, sin hacer evaluación del grado de instrumentación ni de su eficacia.

No existe un manual, metodologías o guías especializadas para llevar a cabo auditorías de contrataciones públicas que definan criterios de ejecución de la revisión, que ayuden a identificar debilidades de control en el proceso y que establezcan criterios para recomendaciones.

No se identifican normas o procedimientos que promuevan auditorías integrales a todo el proceso de contrataciones y que generen una visión completa de las fortalezas y debilidades de control en las instituciones contratantes.

No hay normatividad que mandate al TSC ni a las UAI a programar anualmente un número obligatorio de auditorías al Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras, esto a pesar de que el TSC tiene como atribución revisar de oficio el SNCP. En ese sentido, no fue posible obtener información estadística sobre el número de auditorías al sistema de contrataciones públicas.

El Subindicador 12(c) presenta brechas sustanciales

No se identifica en las normas el tiempo máximo que se debe cumplir para la atención de la recomendación derivadas de las revisiones de auditoría. No se identificó informes o reportes con cifras de observaciones parcialmente ejecutadas o no ejecutadas, ni el porcentaje de ejecución promedio, ni su antigüedad.

El Subindicador 12(d) presenta brechas sustanciales

No fue posible contar con evidencia de la existencia de programas específicos para la formación de auditores especialistas en contrataciones públicas.

No se identifica que en la estructura ni en la organización de las UAI exista un área especializada para la revisión del sistema de contrataciones públicas, ni requisitos especiales que deben cumplir los auditores con perfil y especialidad en el tema.

El personal de la UAI lo selecciona el director de dicha unidad, quien debe apegarse a los perfiles descritos en la Guía de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna. Esto tiene un grado de discrecionalidad porque no se identifican controles que aseguren que se está seleccionando de manera justa a los mejores candidatos para ocupar la posición.

- **Recomendaciones**

Subindicador 12(a)

Diseñar e implementar un sistema de control interno, basado en la gestión de riesgos durante proceso de contrataciones públicas, que permita identificar y valorar las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos del SNCP, especialmente en temas de eficiencias, mayor valor por el dinero, uso del patrimonio público, cumplimiento normativo, corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Este debe ir acompañado de metodologías para la identificación y valoración de riesgos, para el establecimiento de controles para la gestión de los riesgos, para el seguimiento y monitoreo de los controles, así como un mecanismo de información del estado que guardan dichos controles.

Buscar diálogo con TSC para tratar de incidir, juntamente con la ONCAE, para que el Poder Legislativo aproveche como herramienta los informes de auditoría para lograr una mejora del SNCP.

Establecer plazos específicos para la atención de las recomendaciones derivadas de hallazgos de auditoría.

Subindicador 12(b)

En concordancia con la recomendación del criterio 12(a)(b), es recomendable desarrollar metodologías y modelos para el diseño e instrumentación de controles que atiendan los riesgos identificados y los hallazgos de las auditorías al SNCP. Es importante que incluya metodologías para el seguimiento y la evaluación de los controles, en cuanto a su existencia y efectividad en la atención de los riesgos identificados.

Es recomendable que en las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental se establezca el mandato de realizar auditorías al SNCP en general y a los procedimientos de contrataciones en particular. Asimismo, que se desarrolle e implemente un manual, alineado a dichas Normas Generales de Auditoría, para llevar a cabo auditorías de contrataciones públicas, de tal manera que en el Plan General de Auditoría de las UAI y del TSC se programen auditorías al SNCP, basadas en la gestión de riesgos.

Es recomendable que los manuales de auditoría establezcan estándares de publicidad y transparencia, relacionadas con el número de auditorías realizadas al SNCP, resultados, número de observaciones y seguimiento de su atención.

Subindicador 12(c)

Es recomendable que las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental establezcan el mandato del desarrollo de mecanismos efectivos de generación de informes, reportes y una base de datos de las auditorías realizadas, grado de atención a las observaciones, clasificación de las observaciones y porcentaje de recurrencia, responsables, fechas límite de atención, así como sanciones por incumplimientos en la atención.

Subindicador 12(d)

Es recomendable que la Guía de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna establezca mandato para el desarrollo de una estrategia para la generación de capacidades y conocimientos relacionados a las contrataciones públicas para auditores en contrataciones públicas. Asimismo, es importante que de la guía se desprenda un manual para el desarrollo y ejecución de dicho mandato.

Además, que incluya la obligación de desarrollar e instrumentar una estructura tipo para las Unidades de Auditoría, con áreas administrativas preconcebidas en función del tamaño y complejidad del tipo de institución a la que fiscalizan, así como también con el perfil y especialidad del tema requerido, con metodologías para captar, desarrollar, evaluar y retener al personal auditor especializado en contrataciones públicas.

Tabla 40. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 12

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
12(a) No existe evidencia de que exista un catálogo de riesgos en las instituciones, ni de planes de auditoría que estén basados en riesgos identificados, particularmente en los procesos y objetivos relacionados con el Sistema de Contrataciones Públicas.	Alto	Diseñar e implementar un sistema de control interno, basado en la gestión de riesgos durante proceso de contrataciones públicas, que permita identificar y valorar las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos del SNCP, especialmente en temas de eficiencias, mayor valor por el dinero, uso del patrimonio público, cumplimiento normativo, corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Este debe ir acompañado de metodologías para la identificación y valoración de riesgos, para el establecimiento de controles para la gestión de los riesgos, para el seguimiento y monitoreo de los controles, así como un mecanismo de información del estado que guardan dichos controles.
12(b) No existe un manual, metodologías o guías especializadas para llevar a cabo auditorías de contrataciones públicas que definan criterios de ejecución de la revisión, que ayuden a identificar debilidades de control en el proceso y que establezcan criterios para recomendaciones. No se identifican normas o procedimientos que promuevan auditorías integrales a todo el proceso de contrataciones y que generen una visión completa de las fortalezas y debilidades de control en las instituciones contratantes.	Alto	Es recomendable que en las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental se establezca el mandato de realizar auditorías al SNCP en general y a los procedimientos de contrataciones en particular. Asimismo, que se desarrolle e implemente un manual, alineado a dichas Normas Generales de Auditoría, para llevar a cabo auditorías de contrataciones públicas, de tal manera que en el Plan General de Auditoría de las UAI y del TSC se programen auditorías al SNCP, basadas en la gestión de riesgos.
12(c) No se identifica en las normas el tiempo máximo que se debe cumplir para la atención de la recomendación derivadas de las revisiones de auditoría. No se identificó informes o reportes con cifras de	Alto	Es recomendable que las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental establezcan el mandato del desarrollo de mecanismos efectivos de generación de informes, reportes y una base de datos de las auditorías realizadas, grado de atención

Brecha sustancial	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
observaciones parcialmente ejecutadas o no ejecutadas, ni el porcentaje de ejecución promedio, ni su antigüedad.		a las observaciones, clasificación de las observaciones y porcentaje de recurrencia, responsables, fechas límite de atención, así como sanciones por incumplimientos en la atención.
12(d) No fue posible contar con evidencia de la existencia de programas específicos para la formación de auditores especialistas en contrataciones públicas. No se identifica que en la estructura ni en la organización de las UAI exista un área especializada para la revisión del sistema de contrataciones públicas, ni requisitos especiales que deben cumplir los auditores con perfil y especialidad en el tema.	Alto	Es recomendable que la Guía de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna establezca mandato para el desarrollo de una estrategia para la generación de capacidades y conocimientos relacionados a las contrataciones públicas para auditores en contrataciones públicas. Asimismo, es importante que de la guía se desprenda un manual para el desarrollo y ejecución de dicho mandato. Además, que incluya la obligación de desarrollar e instrumentar una estructura tipo para las Unidades de Auditoría, con áreas administrativas preconcebidas en función del tamaño y complejidad del tipo de institución a la que fiscalizan, así como también con el perfil y especialidad del tema requerido, con metodologías para captar, desarrollar, evaluar y retener al personal auditor especializado en contrataciones públicas.

Indicador 13. Los mecanismos de apelaciones de las contrataciones son eficaces y eficientes

El Pilar I se refiere a los aspectos del mecanismo de apelaciones en lo que respecta al marco legal y regulatorio, incluyendo la creación y la cobertura. Este indicador evalúa de forma más profunda los mecanismos de apelaciones en cuanto a una serie de cuestiones específicas relativas a la eficiencia en la contribución al marco de cumplimiento del país y a la integridad del sistema de contratación pública.

• Síntesis del indicador

La LCE dispone que los procesos de contratación se pueden impugnar en aspectos relacionados con la invitación a participar, las condiciones de participación, una negativa a recibir la aplicación para participar de un proveedor, la adjudicación del contrato y su terminación, si contiene errores en la adjudicación.

La LCE y la LJCA establecen el procedimiento de impugnación de las decisiones de adjudicación de los contratos, estando claramente definida la vía judicial contenciosa administrativa para ese fin.

Inicialmente, la LCE estableció una vía administrativa de impugnación con carácter previo a la vía judicial contenciosa administrativa. Los tribunales de este orden han entendido, sin embargo, que la norma habilitante se derogó por una reforma posterior del artículo 142 LCE, habilitándose directamente, en consecuencia, la vía judicial.

A solicitud del demandante, el tribunal de lo contencioso administrativo que esté conociendo de la impugnación puede decidir la suspensión del acto de adjudicación del contrato, si aprecia que esa ejecución puede ocasionar daños o perjuicios de difícil o imposible reparación. En todo caso, el

tribunal puede exigir caución suficiente al impugnante si aprecia que de la suspensión puede resultar daño o perjuicio al interés público o de terceros.

La decisión del tribunal competente debe estar basada en los hechos probados y en los fundamentos de derecho aplicables, esa decisión es ejecutable y no admite ulterior recurso.

Su dependencia del Poder Judicial reviste a los tribunales contencioso-administrativos de independencia operativa y técnica respecto de los órganos administrativos responsables de la contratación, por lo que no existe conflicto de intereses.

La LJCA establece claramente los plazos y las etapas del procedimiento judicial de impugnación. Se trata de un procedimiento abreviado que procura no retrasar indebidamente la contratación. En la práctica, sin embargo, esto no necesariamente se cumple, ya que, según lo expresado por los proveedores en los grupos focales, el procedimiento judicial toma meses para expedir la sentencia, mucho más allá de las previsiones legales. Lo anterior no se puede sustentar con datos, puesto que no es posible acceder a estadísticas relacionadas con procedimientos de impugnaciones.

Las decisiones judiciales, como se indica, son de atención obligatoria para las partes. Su publicación por vía electrónica está prevista en la legislación de transparencia, si bien no se conoce evidencia de que se cumpla satisfactoriamente.

Según lo manifestado, no existe un ente independiente con competencia para conocer en vía administrativa de las impugnaciones o apelaciones que promuevan los interesados, reclamando la declaración de invalidez de los actos o decisiones de adjudicación de los contratos con carácter previo a la vía judicial.

- **Hallazgos**

Subindicador 13(a) - Proceso de impugnaciones y apelaciones

Presenta brechas

De acuerdo con la LCE, la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) y la LJCA, los proveedores participantes en un proceso de contrataciones podrán impugnar: i) un llamado o invitación a participar en una licitación de bienes y servicios; ii) las condiciones para la participación de un oferente en una licitación; iii) la negativa a recibir la aplicación para participar en una licitación; iv) la adjudicación de los contratos y v) la terminación de dichos contratos, si el impugnante alega que la terminación se hizo basada en errores en la adjudicación (art. 142 LCE).

La LCE (art.142) establece, asimismo, que la validez del acto de adjudicación podrá ser impugnada, observando lo previsto en la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (LJCA).

En ese caso, tanto la demanda como su contestación deben incluir la descripción de los hechos en que se basen, los fundamentos de derecho alegados por las partes y su respectiva pretensión, procediendo la aportación de prueba si hubiere disconformidad en los hechos y no se tratara de una cuestión de mero derecho (arts. 46, 58, 67, 68, LJCA). Con esos antecedentes, el juez resolverá: (i) declarando la inadmisibilidad de la demanda si hubiera defectos procesales de fondo o de forma; (ii) declarando procedente la acción, si el acto impugnado fuera contrario a derecho, con la

consecuente declaración de su invalidez; (iii) declarando improcedente la demanda si el acto impugnado fuera conforme a derecho (arts. 79-82, LJCA). Partiendo de esto, puede concluirse que la decisión judicial debe dictarse sobre la base de la evidencia disponible aportada por las partes.

En ese sentido, según lo indicado en el subindicador 1 (h), la revisión en vía administrativa del acto de adjudicación del contrato, inicialmente prevista en la LCE, no se considera exigible a raíz de la interpretación prevaleciente de la reforma (2006) del artículo 142 de la LCE. De esta manera, sin la revisión previa por la entidad contratante, procederá directamente la impugnación por la vía judicial. Las decisiones de juez competente en esta materia (vía judicial) son exigibles y no admiten recurso ulterior (arts. 95 y sigs. y 119, LJCA).

Es importante reiterar, como se indicó en el subindicador 1 (h), que no existe un órgano administrativo especializado e independiente con competencia para conocer de impugnaciones o apelaciones en vía administrativa, referidas al acto de adjudicación del contrato.

En lo referente a los tiempos establecidos para presentación de la demanda por la vía contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en la LJCA (arts. 115-118), el plazo es de cinco días hábiles a partir del día siguiente al de la notificación o publicación de la decisión de adjudicación del contrato en licitaciones o concursos. Admitida la demanda, y después del emplazamiento respectivo a la parte demandada, se le otorga igualmente un plazo de cinco días hábiles para que conteste. El período probatorio, si fuera procedente, no podrá exceder de ocho días hábiles. Aun así, el tribunal puede reducir los plazos prudencialmente en supuestos de urgencia.

En el caso anterior, concluido el debate, el juzgado competente debe citar a las partes para sentencia, misma que debe pronunciarse en un plazo de diez días hábiles. No obstante, la citación para sentencia no suele notificarse a las partes de inmediato, lo que determina que transcurra un período de tiempo indeterminado antes de que se produzca y, por lo mismo, antes de que se dicte sentencia, retrasando indebidamente el procedimiento.

Finalmente, no fue posible identificar y acceder a estadísticas sobre la cantidad de procedimientos de apelaciones o impugnaciones, las resoluciones dictadas ni el porcentaje de esos procedimientos en los que el demandante recurre a la vía contenciosa administrativa.

Aun así, según lo expresado por proveedores en los grupos focales, los casos en los que se han presentado demandas judiciales son extraordinarios y los plazos no necesariamente se han cumplido, habiendo casos en los que han pasado años para llegar a una resolución.

Subindicador 13 (b) - Independencia y capacidad del órgano de apelaciones

Presenta brechas

Del mismo modo como se explica en el subindicador 13(a), el marco normativo del Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras no contempla la existencia de un órgano de apelaciones separado y especializado para la vía administrativa. La misma Institución contratante, ya sea la misma área administrativa responsable del proceso de contrataciones o su autoridad superior, es la responsable del procedimiento de impugnación, sea reposición o apelación, lo que supone un conflicto de intereses y ausencia de independencia. Esto, sin embargo, como se explica en el subindicador anterior, la revisión en vía administrativa del acto de adjudicación del contrato no se

considera exigible a raíz de la interpretación prevaleciente de la reforma (2006) del artículo 142 de la LCE.

En lo que se refiere a la vía judicial, los tribunales de justicia dependen del Poder Judicial y son independientes de las autoridades administrativas. No tienen participación, por lo mismo, en los procedimientos de contratación y en las decisiones de adjudicación de los contratos.

Las decisiones dictadas en vía judicial son vinculantes para todas las partes interesadas. El Poder Judicial tiene la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado (art. 304, Constitución de la República).

Asimismo, la presentación de la impugnación no impide, por sí misma, que la Institución pública ejecute la decisión de adjudicación, pero esta última podrá suspenderse cautelarmente por el juez, a petición del demandante, si se considera que la ejecución pudiera causar un perjuicio grave de difícil o imposible reparación (art. 120 LJCA).

En cuanto a la capacidad para cumplir con la atención de las impugnaciones, los juzgados contencioso-administrativos conocen de todas las demandas que reclaman la declaración de invalidez de los actos administrativos dictados en diferentes campos de la actividad de la Administración Pública, y no solamente en temas de contratación administrativa. La atención de estos últimos no tiene preferencia o exclusividad de parte de los jueces ni del personal judicial, siendo recomendable su especialización en la materia. Sin embargo, no fue posible identificar y acceder a información sobre la capacidad de los juzgados.

Es importante destacar que, en ninguna de las leyes relativas al procedimiento de impugnación en el sistema de contrataciones públicas de Honduras, se mandata pago de tarifas para que un proveedor demandante tenga el acceso a la opción de la impugnación. No obstante, en caso de que el demandante en la vía judicial solicite la suspensión del acto impugnado, la LJCA (art.123) establece que, si se admite, el juzgado competente puede exigir caución o garantía suficiente si se considera que de la suspensión pudiese resultar daño o perjuicio a los intereses públicos o de terceros.

Finalmente, en lo referente al tema de los plazos para la atención de las impugnaciones, según lo indicado previamente en este presente subindicador, las decisiones judiciales en vía contencioso-administrativa se retrasan indebidamente, incumpléndose la brevedad del procedimiento prescrito legalmente. De acuerdo con lo comentado en los grupos focales, un grupo de proveedores del Estado considera que los plazos especificados en el marco normativo, especialmente en vía judicial, no se cumplen, restándole certeza jurídica al mecanismo de impugnación.

Igualmente, para este criterio, no fue posible acceder a estadísticas relacionadas con procedimientos de apelaciones, específicamente aquellas que indiquen si las apelaciones fueron resueltas dentro del plazo establecido por la ley.

Subindicador 13(c) - Las decisiones del ente de apelaciones

Presenta brechas

Se reitera que en Honduras no existe un órgano administrativo especializado e independiente que tenga competencia para conocer en vía administrativa de las impugnaciones o apelaciones contra los actos o decisiones de adjudicación de los contratos regulados por la LCE.

En lo que se refiere a la vía contencioso-administrativa, las decisiones judiciales deben basarse en los hechos y fundamentos de derecho alegados por las partes, que consten debidamente acreditados en el expediente, pudiendo una u otra parte aportar las pruebas que estime necesarias. Las decisiones se basan, por lo mismo, en la información relevante aportada por las partes.

Al respecto, en el criterio (a) del subindicador 13 (a) se hace referencia al contenido de la demanda y la contestación, sus fundamentos y la aportación de prueba en el curso del procedimiento.

Se observa que el demandante debe tener acceso al expediente de la contratación, y no solamente al acto o decisión de adjudicación para que pueda preparar adecuadamente su demanda. En todo caso, al contestar la demanda, el órgano competente debe acompañar el expediente de la contratación (art. 58 LJCA) para análisis del juez y de las partes.

En línea con lo expresado, las decisiones judiciales deben fundamentarse en los hechos y en el derecho aplicable. Partiendo de lo anterior, esas decisiones deben ser equilibradas y no sesgadas, teniendo en cuenta la información relevante acreditada en el expediente correspondiente. Las sentencias que se dicten en la vía contencioso-administrativa son de carácter exigible y no admiten ningún recurso posterior (art. 119, LJCA).

Las decisiones deben ser más equilibradas en la vía contencioso-administrativa, dado que existen tribunales especializados e independientes del órgano administrativo responsable de la contratación, se entiende que su personal no incurre en conflicto de intereses, puesto que en ningún momento participa en los procesos de contratación.

Como se ha indicado previamente, las decisiones en la vía judicial contencioso administrativa que sean favorables al demandante, determinarán la declaración de invalidez del acto administrativo que haya decidido la adjudicación del contrato, lo que implicará la corrección del procedimiento por la autoridad competente. Esto se entiende sin perjuicio del reconocimiento de daños reales efectivamente causados, si así hubiera sido demandado y si constara probado (arts. 82 LJCA). No obstante, no fue posible identificar y acceder a información estadística sobre apelaciones en general, ni tampoco específica relativa al resultado final de estas.

En la legislación de Honduras no se identifica normatividad que expresamente mandate la publicación de las resoluciones derivadas de los procedimientos de impugnación. Solamente establece que se debe notificar a las partes interesadas. Aun así, como se expresó anteriormente, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 13 incisos 12 y 14) establece la publicación obligatoria de las resoluciones administrativas firmes y de las sentencias judiciales firmes (en general) en los portales de transparencia respectivos, sin especificar plazos. Igualmente, no fue posible identificar y acceder a información estadística sobre apelaciones ni mecanismos de difusión de la información relacionada.

En general, este arreglo normativo genera desincentivos y desconfianza respecto a interponer impugnaciones. De acuerdo con la encuesta a proveedores, únicamente el 3% afirmó haber interpuesto una impugnación a un procedimiento de contratación. Asimismo, el 71% de los proveedores encuestados consideran que presentar una impugnación es difícil o muy difícil, frente a un 3% que consideran que es fácil. De esos mismos proveedores encuestados, un 69% no confía en las instituciones públicas para resolver las impugnaciones.

Además, el 62% de los proveedores encuestados considera que las decisiones para resolver impugnaciones no son coherentes con las normas vigentes, mientras que el 57% de los encuestados opinó que los plazos para presentar y revisar las impugnaciones retrasan el proceso de contratación por ser poco efectivos.

Por su parte, el 71% de los compradores encuestados considera que los plazos para la presentación y revisión de impugnaciones (denuncias y reclamos), así como para la emisión de decisiones, retrasan de forma indebida el proceso de contratación. El 65% de los compradores encuestados opina que su entidad no cuenta con todos los recursos para cumplir con las funciones de análisis y resolución de impugnaciones y recursos, mientras que el 44% considera que las impugnaciones no se resuelven en forma clara y transparente.

- **Brechas sustanciales**

El Subindicador 13(a) presenta brechas sustanciales

La revisión en vía administrativa del acto de adjudicación del contrato, inicialmente prevista en la LCE, no se considera exigible a raíz de la interpretación prevaleciente de la reforma (2006) del artículo 142 de la LCE. De esta manera, sin la revisión previa por la entidad contratante, procederá directamente la impugnación por la vía judicial, por lo que se podría interpretar que se cumple el criterio porque la primera revisión la hace por la entidad especificada por la Ley. Sin embargo, la única opción es la vía judicial, sin que exista idealmente una vía administrativa previa.

Así entonces, no existe un órgano administrativo especializado e independiente con competencia para conocer de impugnaciones o apelaciones en vía administrativa, referidas al acto de adjudicación del contrato.

El tribunal que atiende el proceso por la vía judicial no suele notificar a tiempo la citación para la sentencia, lo que retrasa indebidamente el proceso.

El Subindicador 13(b) presenta brechas sustanciales

En ninguna de las leyes relativas al procedimiento de impugnación en el SNCP de Honduras, se mandata pago de tarifas para que un proveedor demandante tenga el acceso a la opción de la impugnación, no existe un órgano administrativo especializado e independiente con competencia para conocer de impugnaciones o apelaciones en vía administrativa.

La LJCA (arts. 114-119) define claramente los plazos para la presentación de las demandas judiciales, su contestación, así como el procedimiento a seguir hasta su resolución, además de que las decisiones pueden implicar la nulidad del acto de adjudicación del contrato y la consecuente rectificación. Sin embargo, esto se hace por la vía judicial y no por la vía administrativa.

Los juzgados contencioso-administrativos conocen de todas las demandas que reclaman la

declaración de invalidez de los actos administrativos dictados en diferentes campos de la actividad de la Administración Pública, y no solamente en temas de contratación administrativa, la atención de estos últimos no tiene preferencia o exclusividad.

No fue posible acceder a estadísticas relacionadas con procedimientos de apelaciones, específicamente aquellas que indiquen si las apelaciones fueron resueltas dentro del plazo establecido por la ley.

El Subindicador 13(c) presenta brechas sustanciales

No existe en la vía administrativa un ente administrativo especializado e independiente que tenga competencia para conocer las impugnaciones, por lo que no se puede decir que sus decisiones están sujetas a una revisión de una instancia judicial (superior) porque las impugnaciones se atienden de manera directa por la vía contencioso-administrativa, a través de tribunales del poder judicial, en donde las decisiones son de carácter exigible y no admiten ningún recurso posterior.

Únicamente existe la impugnación por la vía judicial, por lo tanto, no existen lineamientos, metodologías y modelos para la impugnación administrativa.

Aunque existen tribunales especializados e independientes del órgano administrativo responsable de la contratación, con personal que no participa en los procesos de contratación, por lo que sus decisiones están libres de conflicto de intereses, no existe un órgano administrativo especializado e independiente en vía administrativa.

Además, de acuerdo con la encuesta a proveedores, no existe mucha confianza en el proceso, puesto que el 71% consideran que presentar una impugnación es difícil o muy difícil, mientras que el 69% no confía en las instituciones públicas para resolver las impugnaciones.

En la legislación de Honduras no se identifica normatividad que expresamente mandate la publicación de las resoluciones derivadas de los procedimientos de impugnación. En ese sentido, no fue posible identificar y acceder a información estadística sobre apelaciones en general, ni tampoco específica relativa al resultado final de estas.

- **Recomendaciones**

Subindicador 13(a)

Modificar el marco normativo para que los procedimientos de impugnaciones se lleven a cabo en una primera instancia por la vía administrativa, que se ejecute a través de un ente con autonomía técnica, operativa y financiera, que asegure la no existencia de conflictos de interés. Que cuente con norma secundaria, procedimientos, metodologías, manuales que regulen y establezcan puntualmente los plazos para cada etapa para la presentación, procesamiento y resolución de las impugnaciones.

Es recomendable que cuente con los recursos técnicos y personal especializado y suficiente. También que se establezca normativamente la gratuidad del procedimiento de impugnaciones, se incluya el mandato para que las decisiones respectivas se publiquen y sean de fácil acceso.

En ese sentido, es igualmente recomendable fortalecer HonduCompras para que, a través de dicha

plataforma, se pueda llevar a cabo la interposición de impugnaciones y sus resoluciones.

Subindicador 13(b)

Aplica recomendación del subindicador 13(a).

Subindicador 13(c)

Aplica recomendación del subindicador 13(a)

Tabla 41. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 13

Brecha	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
13(a) No existe un órgano administrativo especializado e independiente con competencia para conocer de impugnaciones o apelaciones en vía administrativa, referidas al acto de adjudicación del contrato. El tribunal que atiende el proceso por la vía judicial no suele notificar a tiempo la citación para la sentencia, lo que retrasa indebidamente el proceso.	Alto	Modificar el marco normativo para que los procedimientos de impugnaciones se lleven a cabo en una primera instancia por la vía administrativa, que se ejecute a través de un ente con autonomía técnica, operativa y financiera, que asegure la no existencia de conflictos de interés. Que cuente con norma secundaria, procedimientos, metodologías, manuales que regulen y establezcan puntualmente los plazos para cada etapa para la presentación, procesamiento y resolución de las impugnaciones. Es recomendable que cuente con los recursos técnicos y personal especializado y suficiente. También que se establezca normativamente la gratuidad del procedimiento de impugnaciones, se incluya el mandato para que las decisiones respectivas se publiquen y sean de fácil acceso. En ese sentido, es igualmente recomendable fortalecer HonduCompras para que, a través de dicha plataforma, se pueda llevar a cabo la interposición de impugnaciones y sus resoluciones
13(b) En ninguna de las leyes relativas al procedimiento de impugnación se mandata pago de tarifas para el acceso a la opción de la impugnación, la LJCA define claramente los plazos el procedimiento desde el inicio hasta su resolución, además de que las decisiones pueden implicar la nulidad del acto de adjudicación del contrato y la consecuente rectificación. Sin embargo, esto se hace por la vía judicial y no por la vía administrativa, además de que los juzgados contencioso-administrativos atienden todo tipo demandas por actos administrativos y no solamente en temas relacionados por impugnaciones. No fue posible acceder a estadísticas relacionadas con procedimientos de apelaciones.	Alto	Aplica recomendación del criterio (a) de este subindicador
13(c) No existe en la vía administrativa un ente administrativo especializado e independiente que tenga competencia para conocer las impugnaciones, por lo que no se puede decir que sus decisiones están sujetas a una revisión de una instancia judicial (superior). Aunque existen tribunales especializados e independientes del órgano administrativo responsable de la contratación, con personal que no	Alto	Aplica recomendación del criterio (a) de este subindicador

Brecha	Clasificación de riesgo y bandera roja	Recomendación
participa en los procesos de contratación, por lo que sus decisiones están libres de conflicto de intereses, no existe un órgano administrativo especializado e independiente en vía administrativa. Además, de acuerdo con la encuesta a proveedores, no existe mucha confianza en el proceso, puesto que el 71% consideran que presentar una impugnación es difícil o muy difícil, mientras que el 69% no confía en las instituciones públicas para resolver las impugnaciones. legalmente no se mandata la publicación de las resoluciones derivadas de los procedimientos de impugnación. En ese sentido, no fue posible identificar y acceder a información estadística sobre apelaciones en general.		

Indicador 14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción

Este indicador evalúa: i) la naturaleza y el alcance de las disposiciones de lucha contra la corrupción en el sistema de contratación y ii) la forma en que dichas disposiciones se implementan y administran en la práctica. El indicador también evalúa si el sistema fortalece la apertura y equilibra los intereses de las partes interesadas, y si el sector privado y la sociedad civil apoyan la creación de un mercado de contratación pública conocido por su integridad. Hay siete subindicadores (a-g) que contribuyen a este indicador.

• Síntesis del indicador

El marco normativo de Honduras cuenta con una definición clara del concepto de corrupción, así como de las conductas asociadas a este fenómeno. También determina las penas con las que se deben castigar esas conductas.

Sin embargo, Honduras no cuenta con un marco integral anticorrupción que permita, de manera sistemática, prevenir, detectar y sancionar la corrupción, y que aglutine y coordine a todas las Instituciones del Estado que inciden en su control. Por tanto, es recomendable un andamiaje jurídico de procesos, estructuras administrativas y tecnologías de la información, que integre, en el marco de sus respectivas competencias, al Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público, Tribunal Superior de Cuentas, Instituto de Acceso a la Información Pública, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, el organismo que coordinaría a las Unidades de Auditoría Interna y organizaciones de la sociedad civil.

Existen pocas OSC interesadas en la prevención de la corrupción, entre las que destacan la ASJ y el CNA, que han desarrollado, por ejemplo, estudios y análisis acerca de las debilidades del control interno en las instituciones, denunciando diversos casos de conductas ilícitas en la función pública para conocimiento de las autoridades competentes. Estos esfuerzos, sin embargo, no han provocado que se abran más espacios para la participación de la sociedad civil a lo largo del proceso de contrataciones, desde la planeación anual de las compras hasta el desarrollo de los

procedimientos de adquisición y la posterior ejecución del contrato, aportando, por ejemplo, información confiable y oportuna de todo el sistema, e incidiendo en la mejora del marco normativo.

Como se indica, las citadas OSC han revelado casos emblemáticos de corrupción que derivaron en las respectivas denuncias. La mayor parte de ellas, sin embargo, no derivaron a su vez en sanciones, hallazgos concretos o recomendaciones. De hecho, no se tiene información sobre sanciones al respecto.

Honduras cuenta con un Sistema de Control Interno determinado en el MARCI, emitido por el TSC y basado en el modelo COSO. Del MARCI se desprende la Guía General para su Implementación, con metodologías y formatos para la gestión de riesgos. Sin embargo, no se establece la obligatoriedad de la gestión de riesgos asociados a la corrupción para los procesos del Gobierno en general ni para aquellos asociados al Sistema de Contrataciones Públicas. Tampoco es mandatario que el TSC y las Unidades de Auditoría Interna programen auditorías dirigidas a los procesos de contratación para detectar actos de corrupción.

Cuenta, asimismo, con un Código de Conducta Ética del Servidor Público, aplicable a todas las personas que se desempeñen en la función pública. Este código establece una serie de normas de conducta obligatoria para los servidores públicos, so pena de sanciones en caso de incumplimiento, pero no establece disposiciones especiales sobre la divulgación financiera.

El marco normativo de la contratación pública no incluye obligaciones de los proveedores en materia de desarrollo o implementación de programas de cumplimiento de normas de integridad y ética. Prevé, en todo caso, diversas infracciones y sanciones relacionadas con el tema.

Tampoco está prevista de manera expresa la incorporación de elementos relativos a la prohibición de prácticas ilícitas en pliegos de condiciones y contratos. Aun así, la ONCAE ha incluido en modelos tipo de pliego de condiciones, requisitos enfocados en la prevención de actos ilícitos y de corrupción, incluyendo una cláusula de integridad en las condiciones generales del contrato.

El marco normativo establece que los servidores públicos que tengan conocimiento de infracciones o violaciones a normas legales en la función pública deberán comunicar lo pertinente a su superior jerárquico, o al Tribunal Superior de Cuentas, para lo que gozarán de protección del Estado conforme a la Ley. No obstante, no se cuenta con información estadística sobre denuncias de actividades irregulares en la Administración Pública, ni del resultado de las investigaciones o de eventuales sanciones a funcionarios públicos o a empresas proveedoras del Estado.

El Código de Conducta Ética del Servidor Público de Honduras indica, por otra parte, que el servidor público debe mantener su independencia de criterio, y debe observar los principios de integridad y honestidad en el ejercicio de sus funciones públicas, por lo que está obligado a abstenerse de participar en toda actividad o en decisiones públicas que pudiesen generar un conflicto de intereses, de acuerdo con la definición que de este concepto establece el mismo código. Sin embargo, no existe mandato en el marco normativo para que el funcionario público incluya potenciales conflictos de interés en su declaración jurada de ingresos, activos y pasivos, aun cuando el código lo define claramente.

La declaración antes indicada se hace de manera manual. No se identifica una solución tecnológica que facilite su presentación a los funcionarios públicos que pudiera funcionar también como fuente de información para la prevención de actos de corrupción.

El TSC establece programas de capacitación en temas de ética y probidad pública. Para el año 2021 reporta la capacitación de 6,662 servidores públicos, mientras la ONADICI reporta 10,053 capacitados en temas generales de control interno. Sin embargo, no se identifica una capacitación integral, que incluya la evaluación periódica de su impacto en la transparencia y eficiencia de los procesos. Tampoco se identifica capacitación especial enfocada en el personal público que participa en los procesos de contrataciones.

- **Hallazgos**

Subindicador 14(a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones

Presenta brechas

Honduras, como parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción (aprobada mediante Decreto Legislativo; abril 21, 1998) y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (aprobada mediante Decreto Legislativo; marzo 3, 2005), busca ajustar su marco normativo a los preceptos establecidos en esos acuerdos.

En ese contexto, el Código de Conducta Ética del Servidor Público (Decreto 36-2007; abril 24, 2007) define la corrupción como “el uso indebido o ilegal de los recursos o de poder o autoridad públicos para obtener un beneficio que redunde en provecho del servidor público, de su cónyuge, compañero o compañera de hogar o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o en el de otra persona natural o jurídica, sea que se haya consumado o no un daño patrimonial o económico al Estado” (art. 5.4).

En ningún otro instrumento normativo se identifica otra definición de corrupción. Sin embargo, en el Código Penal de Honduras, en el Título XXVII, se tipifican los delitos contra la Administración Pública relacionados con conductas relativas a la corrupción, incluyendo malversación de caudales públicos por apropiación (art. 474), malversación por uso (art. 475), malversación por aplicación oficial diferente (art. 477), administración desleal del patrimonio público (art. 477), fraude (art. 482), exacciones ilegales (art. 483), enriquecimiento ilícito (art. 484), negociaciones incompatibles de funcionario o empleado público (art. 485), uso de información privilegiada (art. 488) y tráfico de influencias (art. 490), entre otros. Para cada una de esas conductas, el código citado establece su definición mediante la descripción de los actos ilícitos.

El mismo Código Penal tipifica el cohecho como “Aquel en el que un funcionario o empleado público que, en provecho propio o de un tercero, recibe, solicita o acepta, por sí o por otra persona o entidad, dádiva, favor, promesa o retribución de cualquier clase para realizar en el ejercicio de su cargo un acto contrario a los deberes inherentes al mismo, u omitir o retrasar injustificadamente el que debiera practicar”.

Además, el mismo Código Penal tipifica el cohecho, describiéndolo como “Aquella conducta por la que un funcionario o empleado público, en provecho propio o de un tercero, recibe, solicita o

acepta, por sí o por otra persona o entidad, dádiva, favor, promesa o retribución de cualquier clase para realizar en el ejercicio de su cargo un acto contrario a los deberes inherentes al mismo, u omitir o retrasar injustificadamente el que debiera practicar” (art. 492).

Por otra parte, la LCE (arts. 134-135) tipifica conductas relacionadas con la corrupción, que pueden derivar en sanciones y multas para funcionarios o empleados públicos, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurran. Entre otras, estas conductas incluyen: omitir la incorporación de documentación pertinente al expediente de contratación, impedir o dificultar de manera injustificada el acceso al expediente administrativo de cuyo manejo o custodia esté encargado, omitir maliciosamente información relevante para el estudio de las ofertas, participar sin autorización en actividades promovidas o patrocinadas por proveedores o contratistas ordinarios o potenciales que no formen parte de los compromisos de capacitación formalmente adquiridos, proporcionar información a un oferente para que obtenga una ventaja respecto de otros, recibir o solicitar dádivas o comisiones de proveedores, o disponer el fraccionamiento ilegal de las contrataciones..

Asimismo, para el caso de proveedores, la LCE (arts. 139 y 140) tipifica, entre otras, las siguientes infracciones: afectar reiteradamente y sin fundamento el desarrollo normal de los procedimientos de contratación, dejar sin efecto una oferta sin causa alguna, invocar hechos falsos en los procedimientos de contratación o en los recursos contra el acto de adjudicación del contrato, obtener fraudulentamente información confidencial, suministrar dádivas o comisiones a los responsables de los procedimientos de contratación, suministrar bienes o servicios con calidad inferior a lo pactado, o participar en un procedimiento de contratación a sabiendas de que está incluido en el régimen de inhabilidades previstos en la Ley. Asociado a lo anterior, la LCE (art. 49) también dispone el rechazo de ofertas en las que medie la colusión entre oferentes, sin perjuicio de la responsabilidad de otro orden en que incurran.

En lo que respecta a responsabilidades y sanciones, el Código Penal de Honduras (Título XXVII) determina las penas con las que se debe castigar cada una de las conductas descritas en el criterio anterior. En todas ellas se establecen penas de prisión de duración variable, según el delito (hasta siete años en el caso más grave, sin perjuicio de la incidencia de circunstancias agravantes), además de multas e inhabilitación absoluta por el doble de la pena de prisión.

Por su parte, el Código de Conducta Ética del Servidor Público (art. 27) establece que, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que proceda, su incumplimiento y la violación de sus normas constituyen faltas disciplinarias que serán objeto de sanciones proporcionales a su gravedad, establecidas por vía reglamentaria, previa sustanciación del procedimiento disciplinario respectivo.

Asimismo, la LOTSC (arts. 100 y 101) dispone la aplicación de sanciones por incumplimiento de sus preceptos, que van, según su gravedad, de la amonestación a la suspensión sin goce de sueldo o destitución de los servidores públicos responsables, o multas económicas a estos últimos o a particulares, de dos mil a un millón de lempiras, moneda nacional (aproximadamente de 81 a 40, 000 USD, a tipo de cambio de marzo de 2023).

La LCE (arts. 134 a 140), por su parte, establece sanciones por las conductas descritas en el último y penúltimo párrafo del criterio anterior. En el caso de los funcionarios o empleados públicos, esas sanciones van desde la suspensión sin goce de salario hasta el despido en el caso más grave. En cambio, tratándose de proveedores, se prevé su suspensión para participar en procedimientos de

contratación, que va de uno a cinco años. En uno y otro caso, las sanciones descritas son aplicables sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que incurran los infractores (art. 133, LCE).

Es importante destacar que en Honduras no existe una ley específica que procure el control integral de la corrupción y permita coordinar los sectores público, privado y de la sociedad civil, de tal manera que se aglutinen estratégicamente con ese propósito todos los elementos necesarios, actualmente dispersos, en materia financiera, transparencia y rendición de cuentas, evolución patrimonial de los servidores públicos, auditoría y control interno, políticas de ética e integridad, procuración de justicia, así como sistemas de justicia penal y administrativa.

Por otra parte, el Código de Conducta Ética del Servidor Público de Honduras (art. 5.3) define el conflicto de intereses como “Toda situación en la cual el interés personal, sea económico, financiero, comercial, laboral, político o religioso, de un servidor público, o los de su cónyuge, compañero o compañera de hogar o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, se antepone al interés colectivo, incluyendo el interés personal que el servidor público pueda tener para beneficiar indebidamente a otra persona natural o jurídica”.

Asimismo, el citado código (art. 17) establece que “El servidor público debe mantener su independencia de criterio y los principios de integridad y honestidad en el ejercicio de sus funciones públicas. En consecuencia, debe abstenerse de participar en toda actividad o decisiones públicas que pudiesen generar conflicto entre sus intereses personales, económicos, financieros, comerciales, laborales, políticos, religiosos, gremiales, o los de su cónyuge, compañero o compañera de hogar o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, y el cumplimiento de los deberes y funciones inherentes a su cargo (art. 17). El servidor público, por lo mismo, debe excusarse por escrito de participar o de decidir en todos aquellos casos en los que pudiera presentarse un conflicto de intereses” (art. 18).

La LCE (art. 15) establece una serie de circunstancias que inhabilitan a los proveedores para participar en los procesos de contratación, varias de las cuales están relacionadas con conflicto de intereses. Entre ellas, se encuentran: (i) la condición de funcionario o empleado público; (ii) ser cónyuge, persona vinculada por unión de hecho o familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de un funcionario o empleado público que participe en etapas significativas de los procedimientos de contratación (precalificación de empresas, evaluación de ofertas, adjudicación o firma del contrato); (iii) tratarse de sociedades mercantiles con socios o directivos que tengan esos mismos niveles de participación en los procedimientos de contratación o esas mismas relaciones de familia o parentesco.

No obstante, el marco normativo no considera períodos de arrepentimiento de exfuncionarios o exempleados públicos, entendidos como el plazo que debe transcurrir entre su salida de la gestión pública y su participación posterior, desde su posición privada, en procedimientos de contratación. Tampoco existen normas que obliguen a los funcionarios o empleados públicos a declarar conflictos de interés una vez iniciado el proceso de contrataciones, o, en general, en cualquier proceso administrativo, si bien deberán excusarse por escrito de participar o decidir en todos los casos en los que pueda darse un conflicto de intereses (art. 18, Código de Ética del Servidor Público).

Subindicador 14(b) - Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación*Presenta brechas*

En el marco legislativo de las contrataciones públicas de Honduras no existe mandato específico para la incorporación de elementos relativos a la prohibición de prácticas ilícitas en pliegos de condiciones ni en contratos. Aun así, la ONCAE, como parte de sus atribuciones relativas a la formulación de esos documentos (art. 31 LCE), ha diseñado y aprobado modelos tipo de pliego de condiciones, incorporando cláusulas enfocadas a la prevención de actos ilícitos de fraude y corrupción.

Se observa, en todo caso, que, de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 7), los contratos deben incluir cláusulas de integridad que obliguen a los particulares a observar reglas de conducta ética en todo el proceso.

Como se indica, en los modelos tipo de pliegos de condiciones o documentos de licitación, la ONCAE ha establecido una cláusula para la prevención del fraude y la corrupción, especificando que esos actos están prohibidos, e incorporando medidas que obligan a los contratistas a cooperar en las investigaciones de denuncias de prácticas de esa naturaleza. También ha incorporado una cláusula o declaración de integridad en las condiciones generales del contrato, que forma parte del pliego de condiciones, y debe ser asumida por las partes contratantes. Dicha cláusula establece los compromisos que deben asumir las partes firmantes del contrato, en cuanto al respeto de los valores éticos, morales y de respeto a las leyes del país.

Indican también, en el modelo mismo del contrato, en la sección referente a las condiciones, que cualquier instancia de control del Estado tendrá derecho a revisar las cuentas y registros de los oferentes y cualesquiera otros documentos relacionados con la presentación de propuestas y con el cumplimiento del contrato, pudiendo someterse a una investigación por auditores designados por el organismo comprador o por la respectiva instancia de control del Estado. Para ello, los oferentes deben conservar todos los documentos relacionados con el contrato adjudicado por un período de 3 años después de terminado el mismo y, de ser necesario, deberán entregarlos al comprador o a la instancia de control. Indica, asimismo, que el contrato puede ser terminado si el proveedor participa en actos de fraude o corrupción durante el proceso de licitación o de ejecución del contrato.

Subindicador 14(c) - Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley*Presenta brechas*

La LOTSC (art. 72) establece, con carácter general, que los servidores públicos que tengan conocimiento de infracciones o violaciones a normas legales en la función pública deberán comunicarlo de inmediato a su superior jerárquico o al Tribunal Superior de Cuentas, gozando para ello de protección del Estado conforme a la Ley.

En conexión con lo anterior, si en ejercicio de su función fiscalizadora, el Tribunal Superior de Cuentas detecta indicios de enriquecimiento ilícito de un servidor público, debe trasladar el expediente al Ministerio Público para proceder por la vía penal (art. 87 LOTSC).

Asimismo, el Código de Conducta Ética del Servidor Público (art. 6.19) dispone que los servidores públicos están obligados a denunciar ante su superior jerárquico o ante las autoridades o entidades a quienes corresponda, los actos de los que tuvieran conocimiento y que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito, u otras violaciones a la ley o falta a cualesquiera de las disposiciones del mismo Código, su reglamento o aquellas contenidas en sus manuales e instructivos. Esta norma permite, por lo mismo, denunciar actos de fraude, corrupción u otras prácticas prohibidas ante las autoridades competentes, incluyendo el Ministerio Público si esto último ocurre, de la acción penal. En todo caso, el superior o las autoridades que reciban la denuncia están obligados a mantener y proteger la confidencialidad de la identidad del denunciante (art. 6.19, Código citado).

Por otra parte, para conocer y procesar denuncias internas por conductas contrarias a la ética pública, la LOTSC (art. 53) también prevé la creación de Comités de Probidad y Ética Pública en los organismos públicos. Estos son responsables de realizar investigaciones con apoyo de la auditoría interna, y calificar la sanción disciplinaria que corresponda, siguiendo el procedimiento preestablecido en el Reglamento del Código de Conducta Ética del Servidor Público (2015), incluyendo el derecho de defensa del denunciado (arts. 35-51), todo ello sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que proceda (art. 59).

En lo referente al seguimiento de las denuncias e irregularidades detectadas, el TSC emite anualmente un Informe de Rendición de Cuentas, así como un Informe de Actividades y Resultados. El primero omite información sobre denuncias de actividades irregulares en la Administración Pública, así como estadísticas sobre el resultado de las investigaciones e información sobre eventuales sanciones a funcionarios públicos o a empresas proveedoras del Estado.

En el segundo informe, la información proporcionada es muy limitada. Sólo muestra estadísticas para el año 2021 acerca de 39 denuncias concluidas, algunas de las cuales iniciaron su tramitación desde 2019. De ese total, únicamente 5 derivaron en hallazgos y recomendaciones, y una más en hallazgos, aunque sin recomendación. Muestra, asimismo, que en el año 2021 se recibieron 133 denuncias, de las cuales se atendieron 100. De estas, 61 fueron desestimadas, 17 se trasladaron a otra instancia sin especificar, 14 se resolvieron con un informe ejecutivo y 3 con un informe con resultado. No se muestra el número de hallazgos, recomendaciones ni sanciones.

Esta información no se muestra para el informe del TSC de 2022. Tampoco existe información estadística sobre el tema, de fácil acceso en el portal electrónico del TSC, ni en el de ningún otro organismo del Estado, por lo que es difícil concluir que el sistema es aplicado sistemáticamente y que se le da seguimiento.

En otro orden de ideas, en el marco normativo hondureño no se conoce un sistema único y general, aplicable en todo el sector público, relativo a la suspensión de servidores públicos mientras se investigan denuncias de fraude, corrupción o prácticas prohibidas y su posterior despido si se confirmara su responsabilidad, además de otras sanciones que procedan, lo que, para fines de sistematización, se estima recomendable.

No obstante, en la legislación hondureña se identifican otras situaciones que tienen relación con este tema.

Así, la Ley de Servicio Civil (arts. 2 y 56), que regula la relación de empleo en el Poder Ejecutivo, dispone que el servidor público que sea detenido o puesto en prisión por resolución de autoridad

competente será suspendido de su trabajo, en tanto no sea puesto en libertad, procediendo el despido si esa situación se prolonga por más de seis meses. Esa misma ley sujeta el régimen disciplinario a la garantía del debido proceso (arts. 50 y sigs.).

A la vez, de acuerdo con la LOTSC (arts. 87 y 88), si, como resultado de las investigaciones o auditorías del Tribunal Superior de Cuentas se detectan indicios de enriquecimiento ilícito, procederá la suspensión del servidor público en el cargo que desempeñe, teniendo, no obstante, derecho al reintegro y a las indemnizaciones que procedan si los indicios no fueran confirmados mediante resolución firme, o si, habiéndose procedido por la vía penal, fuera absuelto mediante sentencia judicial.

Por otra parte, la LCE (arts. 132-135), al tratar del régimen de responsabilidad de los funcionarios o empleados públicos que intervienen en los procesos de contratación pública, prevé sanciones de suspensión sin goce de sueldo por tres meses en unas infracciones, o de despido sin responsabilidad patronal en otras, sujetándose a la garantía del debido proceso, sin perjuicio de la responsabilidad penal o patrimonial en que se incurra, en uno u otro caso (art. 152 LCE).

Asimismo, La LCE contempla sanciones de suspensión en el Registro de Proveedores y Contratistas hasta por un año en unas infracciones (art. 139), o de entre uno y cinco años en otras (art. 140), aplicables a proveedores o contratistas que incurran en las mismas, siempre sin perjuicio de la responsabilidad penal o patrimonial que proceda (art. 133 LCE).

En general, tal como se ha expresado en los criterios anteriores, no existe suficiente información para concluir que se están aplicando de manera sistemática las sanciones establecidas en el marco normativo. Las estadísticas mostradas en los informes de las Instituciones responsables de la captación, procesamiento y sanción de denuncias, como el TSC o el Ministerio Público, son muy limitadas o inexistentes. La poca información que se logró obtener muestra que existen pocos casos de procesamiento de empresas, individuos o funcionarios públicos procesados por actos relacionados con corrupción, tomando en cuenta el volumen de procesos de contratación del SNCP de Honduras.

Esto ha generado una percepción negativa sobre la integridad del SNCP, ya que el 90% de los proveedores encuestados considera que sí hay corrupción en la contratación pública. De estos, el 51% opina que la corrupción es muy frecuente, el 35% que es algo frecuente y el 14% que es poco frecuente.

Asimismo, únicamente el 14% de los compradores públicos encuestados sabe que su entidad ha informado o denunciado a los entes de control algún proceso de contratación pública por sospechas de fraude o corrupción.

En concordancia con lo anterior, según la información provista por la Dirección General de la Fiscalía del Ministerio Público, en el periodo 2020 a 2022, únicamente se procesaron únicamente 28 firmas o individuos por delitos asociados a fraude o corrupción en contratación pública. De estas firmas o individuos procesados, solamente uno fue condenado y dos fueron inhibidos de participar en contratos.

Adicionalmente, según la información provista por esa misma Dirección General, en ese mismo periodo de tiempo, se procesaron solamente a 37 funcionarios del Gobierno por delitos asociados

a fraude o corrupción en contratación pública. De estos funcionarios procesados, únicamente catorce fueron condenados.

Tabla 42. Funcionarios públicos procesados y condenados por delitos de corrupción

Año	Funcionarios públicos procesados	Funcionarios públicos condenados
2020	6	7
2021	20	
2022	11	7

Fuente: Procuraduría General de la República

Por su parte, la Procuraduría General de la República remitió un listado con 36 procesos en el periodo 2020 a 2023, en los que están involucrados funcionarios públicos y personas naturales por delitos relacionados con fraudes o corrupción en contratación pública. De estos 36 procesos, 9 terminaron con los acusados sentenciados, 4 con los acusados absueltos y 3 con los acusados sobreseídos. Los restantes 20 procesos no han culminado.

Finalmente, en este contexto, la organización no gubernamental, Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), ha llevado a cabo un esfuerzo para documentar casos de corrupción, mostrando información en su portal de internet, mediante informes periódicos. En ellos revela que desde 2014 han presentado 145 denuncias de casos de corrupción, de los cuales únicamente 4 han sido resueltos por el TSC, y 27 han sido judicializados. En otras palabras, hay 114 que no se han resuelto. Para el año 2022, el CNA presentó 11 denuncias, 4 ante el TSC y 7 en el Ministerio Público.

Subindicador 14(d) - Marco anticorrupción y capacitación en integridad

Presenta brechas

En Honduras, el tema anticorrupción se trata en diferentes textos legales, según lo examinado en criterios anteriores, atribuyéndose competencias específicas a diferentes organismos, no necesariamente coordinados.

Se carece, en ese sentido, de un marco integral anticorrupción que esté plenamente estructurado para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. No se cuenta con un sistema que integre, aglutine y coordine a todas las instituciones del Estado que inciden en el control de la corrupción, y permita el intercambio electrónico de información y el desarrollo de acciones efectivas, coordinadas, a través de la generación y aseguramiento de la integridad de la información, la fiscalización de procedimientos de gobierno, investigación de actos ilícitos, fortalecimiento de sistemas de control, procuración de justicia, acción penal, así como políticas de sensibilización y educación ciudadana sobre la ética e integridad.

Se trataría, entonces, de procurar un andamiaje jurídico e institucional sistemático, que integre y coordine procesos, estructuras administrativas y tecnologías de la información, en el que participen, en el marco de sus competencias, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Ministerio Público, el Tribunal Superior de Cuentas, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, el organismo que coordinaría a las unidades de Auditoría Interna y organizaciones de la sociedad civil.

De hecho, de acuerdo con la encuesta a proveedores, el 37% de los encuestados no conocen o no creen que existan medidas contra la corrupción en la contratación pública, mientras que el 63% que sí conoce de estas medidas, opina, en su mayoría, que son poco eficaces (43%) o nada eficaces (33%).

Tabla 43. Encuesta a proveedores

En las compras públicas, ¿cómo evaluaría usted la eficacia de las medidas para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en la contratación pública?	% de proveedores encuestados
Muy eficaces	4%
Eficaces	3%
Algo eficaces	18%
Poco eficaces	43%
Nada eficaces	33%
Total	100%

En lo que respecta a la identificación de riesgos de corrupción, tal y como se expresa en el subindicador 12(a), el Sistema de Control Interno está principalmente determinado en el MARCI, del cual se desprende la Guía General para su implementación, con metodologías y formatos para la gestión de riesgos. Sin embargo, en esa guía no se prevé, de manera específica, la gestión obligatoria de riesgos asociados a la corrupción, desde su identificación, evaluación y el diseño y establecimiento de los controles que sean necesarios. Tampoco se identifica la gestión de riesgos de corrupción en procesos asociados al Sistema de Contrataciones Públicas.

No existe, en ese sentido, mandato alguno para que el TSC y las Unidades de Auditoría Interna programen obligatoriamente auditorías financieras, operativas, de cumplimiento normativo, de gestión a los sistemas informáticos (TI), etcétera, dirigidas a los procesos de contratación, con el objetivo de detectar actos de corrupción.

Referente a programas de capacitación en materia de integridad, la LOTSC (art. 55) establece que el Tribunal promoverá políticas y normas de conducta inspirados en principios de probidad y valores éticos y morales que orienten la actuación del personal y oficial de los servidores públicos.

El TSC, en su Informe de Actividades y Resultados 2022, reporta, como parte de su gestión operativa relacionada con la probidad y ética pública, las siguientes estadísticas sobre capacitación.

Tabla 44. Capacitación al sector público 2021

Tema	Servidores públicos capacitados
Código de Conducta Ética del Servidor Público	2,236
Conflicto de Intereses	2,209
Charla Motivacional / Resiliencia	503
Inducción a Miembros de Comités de Probidad y Ética	371
Inducción a Comisiones Coordinadoras	247
Tratamiento de Denuncias por violaciones a la Integridad para Comités de Probidad y Ética	772
Ética Laboral / Ética en los Centros Culturales/ Ética para Contables/Relaciones Interpersonales	324
Total	6,662

Por su parte, la ONADICI reporta la siguiente información de capacitación en materia de control interno, enfocado en la implementación del MARCI.

Tabla 45. Capacitación al sector público 2021

Tipo de Institución	Servidores públicos capacitados		
	Julio-diciembre 2022	Enero -febrero 2023	Total
Administración Central	2,236	1,223	3,459
Instituciones desconcentradas	2,209	1,133	3,342
Instituciones descentralizadas	503	225	728
Otras instituciones	371	810	1,181
Total	6,662	3391	10,053

Esta información reportada se refiere a capacitaciones relacionadas con temas de control interno y ética e integridad, dirigidas a los servidores públicos. En estos informes no se identifican programas de capacitación dirigidos específicamente a los servidores públicos que participan en el proceso de contrataciones, ni a los auditores o a terceros interesados en las compras gubernamentales.

En general, los informes emitidos por el TSC contienen información escasa y limitada. No se cuenta con una base de datos integral, pública y de fácil acceso y manejo para la sociedad en general, que muestre el número de procedimientos relacionados con actos ilícitos, tipos de actos ilícitos –según la norma aplicable–, antigüedad, estatus, resoluciones, número de funcionarios sancionados, número de proveedores sancionados, tipo de sanción, entre otros datos.

Subindicador 14(e) - Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en la contratación

Presenta brechas

En Honduras existen pocas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) interesadas en la prevención del fenómeno de la corrupción. Una de ellas es ASJ, capítulo local de Transparencia Internacional. ASJ es de las OSC más activas, y tiene como misión promover la justicia y la paz a través de cambios estructurales para lograr una sociedad más justa, orientando sus acciones sobre los ejes de salud, seguridad, salud y educación, así como también temas de corrupción y democracia. Tiene como áreas de trabajo la transparencia, rendición de cuentas, estado de derecho, democracia inclusiva y control social de la corrupción.

ASJ tiene como objetivo promover e implementar acciones que fomenten la buena gobernanza en el sistema estatal, con el fin de lograr que las instituciones y autoridades respondan a las demandas sociales de mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, como mecanismos que coadyuvan a la prestación de servicios públicos eficientes (educación, salud, seguridad) y al control de la corrupción⁴⁵. Como parte de su actividad, ASJ ha realizado evaluaciones del sistema de compras públicas, incluyendo informes sobre el funcionamiento y desempeño de la ONCAE y avances sobre otros temas relacionados.

⁴⁵ [www. https://asjhonduras.com/webhcn/corruccion-y-democracia/](https://asjhonduras.com/webhcn/corruccion-y-democracia/)

También se cuenta con el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), una organización creada por decreto legislativo e integrada por 12 organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo es apoyar políticas y acciones que, en el combate a la corrupción, emprenda el Gobierno de la República, así como desarrollar iniciativas propias en materia de prevención o denuncia de ese tipo de conductas. Su financiamiento proviene de un presupuesto que le asigna el Estado, y, en su mayoría, de recursos que obtiene de organizaciones no gubernamentales internacionales.

Cuenta con un comité ejecutivo integrado por las siguientes organizaciones: Asociación de Medios de Comunicación (AMC), Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH), Foro Nacional de Convergencia (FONAC), Confraternidad Evangélica de Honduras (CEH), Federación de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), Arzobispado de Tegucigalpa, Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), Asociación Nacional de Empleados Públicos de Honduras (ANDEPH), Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras (FECOPRUH), Consejo de Rectores de Universidades Públicas y Privadas de Honduras (CRUH) y Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).

El CNA busca impulsar procesos de transparencia y auditoría social como mecanismos de prevención, control y combate a la corrupción, mediante acciones concretas de promoción de la transparencia e investigación, análisis y seguimiento de casos de corrupción, en sinergia con instancias nacionales e internacionales, y con el apoyo de organismos de cooperación internacional. Desde su creación ha sido muy activo mediante procesos de veeduría y auditoría ciudadana, así como en la presentación, ante las autoridades competentes, de casos documentados de corrupción, basados en denuncias de la ciudadanía ante el propio CNA.

Algunas de las organizaciones integrantes del CNA también llevan a cabo acciones de veeduría y estudios sobre transparencia y corrupción de manera individual. Entre ellas se encuentran el FONAC y FOPRIDEH.

Las OSC, de manera directa o a través del CNA, han hecho un esfuerzo significativo para incidir en la transparencia, integridad y eficiencia del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas. Esto ha derivado en la revelación de casos emblemáticos de corrupción y sus respectivas denuncias, así como en estudios y análisis de las debilidades del control interno en las instituciones, que derivan en ineficiencias y dispendios de los recursos públicos. Además, han concretado algunos acuerdos con instituciones públicas para la prevención y control de la corrupción en todos los ámbitos de su actividad, con especial énfasis en las compras públicas.

No obstante, además de que no fue posible identificar esos acuerdos, no existe evidencia de que se hayan renovado en los últimos años, particularmente desde que inició la actual administración del Poder Ejecutivo. Tampoco fue posible obtener información estadística sobre el número de OSC que brindan supervisión y control social de forma activa en las adquisiciones públicas.

Estos esfuerzos, sin embargo, no han provocado que se abran más espacios para la participación de la sociedad civil durante el proceso de contrataciones, desde la planeación anual de las compras, hasta la adjudicación y ejecución de los contratos, permitiendo, a la vez, el acceso a información confiable y oportuna de todo el sistema, o su incidencia en la mejora del marco normativo.

Por otra parte, en el marco normativo del Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras no se identifica mandato alguno para que los proveedores cumplan con requisitos de control o de prevención de actos de corrupción, ni el requerimiento de programas internos de cumplimiento ético.

No obstante, existen esfuerzos incipientes de algunos gremios empresariales que han promovido la adopción de códigos de ética entre sus agremiados. En ese contexto, el 89% de los proveedores encuestados afirma tener implementadas una o más medidas internas de cumplimiento que promuevan la integridad y la conducta ética en las compras públicas.

De acuerdo con la encuesta, las medidas internas de cumplimiento más frecuentes son los códigos de conducta, los sistemas de capacitación en integridad y los sistemas de control, vigilancia y auditoría.

Tabla 46. Tabla. Encuesta a proveedores

Medida	% de proveedores encuestados
Código de conducta	34%
Sistemas de capacitación respecto a medidas de integridad	23%
Sistemas de control vigilancia y auditoría	22%
Manual de organización y procedimientos	18%
Talleres/Formación de recursos humanos que eviten riesgos de integridad	18%
Sistemas de denuncia	17%
Mecanismos de transparencia y publicidad de sus intereses	14%

Subindicador 14(f) - Mecanismos seguros para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética

Presenta brechas

Tal como se expresa en el Subindicador 14(c), la LOTSC (art. 72) establece que los servidores públicos deben comunicar a su superior jerárquico o al Tribunal Superior de Cuentas las infracciones o las violaciones de las normas legales en la función pública, de las cuales tengan conocimiento. Asimismo, de acuerdo con el Código de Conducta Ética del Servidor Público (art. 6), los servidores públicos están obligados a denunciar ante su superior jerárquico, o ante las autoridades o entidades a quienes corresponda, los actos de los que tuvieran conocimiento y que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito o violaciones a la ley de otra naturaleza, o falta a cualesquiera de las disposiciones de dicho Código o de su reglamento, o las contenidas en sus manuales o instructivos.

Tanto la LOTSC (art. 72), como el Código de Conducta Ética del Servidor Público (art. 6.19), disponen que se debe proteger al denunciante, por lo que es necesario mantener y proteger la confidencialidad de su identidad.

El Reglamento de la LOTSC también admite denuncias de particulares sobre actos de corrupción, previendo, asimismo, la reserva de su nombre e identidad (arts. 103.10 y 110).

El Reglamento del Código de Conducta Ética del Servidor Público (arts. 27 a 34) establece el procedimiento general para las denuncias presentadas por los servidores públicos, indicando que corresponde al Comité de Probidad y Ética Pública de las distintas unidades administrativas conocer por esa vía, o de oficio de violaciones, las normas de conducta ética, activando el proceso disciplinario, o calificar aquellas denuncias que deben ser trasladadas para fines de su investigación y determinación de responsabilidades a la Unidad de Auditoría Interna, con copia al Departamento de Supervisión de Auditoría Interna del Tribunal Superior de Cuentas.

A la vez, el Reglamento de la LOTSC (arts. 109-110) se refiere a la forma y contenido de las denuncias, y establece que se pueden presentar en forma verbal, escrita o por medios electrónicos, manteniendo en reserva, en todo caso, el nombre e identidad del denunciante.

En ningún caso, sin embargo, se establece una guía de conocimiento público para facilitar a los interesados la presentación o trámite de sus denuncias. Tampoco se establece con detalle un protocolo homologado para la recepción de quejas o denuncias, su tratamiento, solución y eventual sanción, incluyendo el trato correcto al denunciante, según su condición, por ejemplo, en caso de ser mujer, miembro de un grupo vulnerable, de una minoría étnica u otra circunstancia similar.

Por otra parte, el procedimiento está enfocado únicamente en denuncias, sin prever mecanismos de asesoramiento o guías para atención o asistencia a denunciantes actuales o potenciales en caso de dudas y dilemas éticos. Se observa, en todo caso, que, según el Reglamento del citado Código de Conducta Ética (art. 61), el Comités de Probidad y Ética Pública de los organismos estatales o la Dirección pertinente del TSC deben atender consultas sobre dilemas éticos.

Se identifican únicamente el portal del TSC y el de la ONADICI para la recepción de denuncias. En el caso del TSC se pueden hacer a través de un formato en el que se proporciona el nombre y cargo del funcionario público denunciado, institución en donde haya sucedido el hecho y las posibles pruebas. Por su parte, el de la ONADICI es un formato muy simple, en el que únicamente se incluye el nombre del denunciante, correo electrónico y descripción de los hechos. En ningún caso queda claro si existen otros mecanismos para denunciar, como módulos, buzones, líneas telefónicas o aplicaciones de teléfonos móviles.

En cuanto a la protección de los denunciantes, de acuerdo con lo establecido en la LOTSC (art. 72) y en el Código de Conducta Ética del Servidor Público (art. 6.19), las autoridades que reciban la denuncia están obligadas a mantener y proteger la confidencialidad de la identidad del denunciante en todo momento. Sin embargo, como se expresa anteriormente, no es clara la existencia de protocolos apegados a las mejores prácticas relacionadas con la protección del denunciante, con el manejo, resguardo y aseguramiento de la integridad de la información facilitada por él, o con la segregación de funciones de los funcionarios o empleados públicos que participan en el procedimiento, para evitar conflictos de interés. Con base en lo expresado en a lo largo de este indicador, no se puede afirmar que existe confianza en la eficiencia de la protección al denunciante.

Subindicador 14(g) - Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera

Presenta brechas

El marco legislativo de Honduras cuenta con el Código de Conducta Ética del Servidor Público, emitido por el Poder Legislativo (Decreto 36-2007; abril 24, 2007). En él se establece un conjunto de

deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública, en forma permanente o transitoria, sea cuales fueren sus niveles y jerarquías, e independientemente de que su ingreso sea por elección popular, nombramiento, concurso o cualquier otro medio legal (art. 1). El Código de Conducta Ética aplica, en consecuencia, a todos los servidores públicos que laboran en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en las instituciones descentralizadas, desconcentradas, municipalidades y empresas estatales o mixtas con participación mayoritaria del Estado, o en otros órganos estatales creados por la Constitución o mediante ley especial (art. 3).

Al efecto, el citado código establece una serie de normas de conducta que los servidores públicos están obligados a cumplir (art. 6), relacionadas, entre otros valores, con la honestidad, integridad y responsabilidad, y conforme a las leyes, la prevención de conflictos de interés, la eficiencia en el uso de los recursos públicos, el trato justo, imparcial y de respeto a la ciudadanía; el ejercicio de facultades discrecionales –motivando las decisiones en la ley y en el interés público– y la transparencia y rendición de cuentas en la función pública (art. 6).

Identifica, además, conductas contrarias a la ética pública que el servidor público debe abstenerse de ejecutar en su desempeño (art. 7), así como las obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades a las que está sujeto, y debe cumplir u observar (art. 8 a 16). Además, el código establece las normas para identificar y prevenir conflictos de interés (arts. 17-23), y las relativas a regalos y beneficios que el funcionario público tiene prohibido recibir (arts. 24-26).

Tal como se expresa en el Subindicador 14(a), el Código de Conducta Ética establece que, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que proceda, las violaciones a sus preceptos constituyen faltas disciplinarias sujetas a sanciones proporcionales a su gravedad, por lo que debe observarse, en el procedimiento sancionatorio, la garantía del debido proceso (arts. 27 y 28).

No obstante, el código omite disposiciones especiales aplicables a funcionarios que intervienen en la gestión pública financiera, o que tienen relación directa o específica con la contratación pública, por lo que estos casos quedan sujetos al régimen general. No existe, en efecto, un código de conducta específico para los servidores públicos que participan en la gestión financiera o en los procesos de contratación pública.

En este contexto, de acuerdo con la encuesta a compradores, el 63% de estos dijo que su entidad cuenta con un código de ética que incluye disposiciones especiales para aspectos relacionados con las compras y contrataciones Públicas, el 13% dijo que no lo tienen, pero están trabajando en su implementación, y el restante 24% manifestó que su entidad no tiene este tipo de código ni planes de implementarlo.

Asimismo, el Código de Conducta Ética del Servidor Público no establece disposiciones especiales para la divulgación de información financiera, si bien incluye obligaciones generales de los servidores públicos sobre el manejo y resguardo de la información que se genera como consecuencia de sus responsabilidades. Así, reconociendo como regla general, el derecho de los ciudadanos a ser informados sobre las actuaciones de los funcionarios (art. 7.16), el artículo 6, inciso 15, establece que el servidor público debe abstenerse de difundir información que haya sido calificada como reservada, confidencial o secreta, conforme a las disposiciones legales vigentes. En esa misma línea, tampoco debe utilizar, en beneficio propio o de terceros, o para fines ajenos al

servicio público, información de la que tenga conocimiento, con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, que no esté destinada al público en general (art. 16.15).

Acerca de las responsabilidades en torno a la toma de decisiones, el código dispone que los servidores públicos deben desempeñar sus obligaciones y funciones con honestidad, integridad y responsabilidad, conforme a las leyes, reglamentos y demás normas administrativas (art. 6.7). Las decisiones, entonces, deberán fundarse en la legislación aplicable, partiendo de los hechos y antecedentes que le sirven de causa, siendo obligatoria su motivación sobre esa base (arts. 25 y 26, Ley de Procedimiento Administrativo). Por otro lado, si la decisión es contraria a la ley, será nula e implica responsabilidad del funcionario (art. 321, Constitución de la República).

No obstante, como un control compensatorio, el 81% de los compradores encuestados considera que la declaración jurada sirve para prevenir riesgos de corrupción en la contratación pública.

En cuanto al incumplimiento o la violación de sus preceptos, se deriva en un procedimiento disciplinario y en sanciones proporcionales a su gravedad (arts. 27 y 28). Estas sanciones son de tipo administrativo, y van desde multas monetarias hasta suspensiones o despidos, según dispone el Reglamento del código (arts. 52-60), sin perjuicio, en todo caso, de la responsabilidad civil o penal a que diera lugar (art. 59).

Por otra parte, como se expresa en el Subindicador 14(d), el TSC debe promover políticas y normas de conducta ética (LOTSC, art. 55). En este contexto, de acuerdo con lo reportado por el TSC en su Informe de Actividades y Resultados 2022, durante ese año se capacitaron 6,662 funcionarios públicos en temas relacionados con probidad y ética pública.

A la vez, el Código de Conducta Ética del Servidor Público (art. 11) obliga a los servidores públicos a recibir cursos de capacitación sobre su contenido y sobre reglas éticas del organismo en que prestan sus servicios.

Si bien es cierto que el programa de capacitación es un esfuerzo importante para sensibilizar a los servidores públicos acerca de la importancia de las conductas éticas en el desempeño de sus responsabilidades, no se identifica que la capacitación sea integral, emitiéndose, por ejemplo, la evaluación periódica de su impacto en la integridad, transparencia y eficiencia de los procesos. Tampoco se identifican programas especiales de capacitación sobre valores éticos e integridad dirigidos a los servidores públicos que laboran en el proceso de contrataciones.

En lo que se refiere a conflictos de interés, la LOTSC (art. 56) obliga a los servidores públicos a declarar bajo juramento su patrimonio, incluyendo ingresos, activos y pasivos. Esta declaración debe ser presentada ante el TSC, utilizando formularios preestablecidos, e incluye, además de la información personal del declarante, la relación de bienes, activos y pasivos de su cónyuge o compañera(o) de hogar y de sus hijos menores de edad. No contiene, en cambio, obligación de declarar conflictos de intereses propios y de parientes.

La declaración jurada debe presentarse dentro de los cuarenta y cinco días calendario siguientes a aquel en que ocurra cualquier de los siguientes hechos: i) Ingresar al cargo o servicio público, ii) reingresar al cargo o servicio público, iii) cambiar de dependencia o entidad pública, iv) ascender o cambiar de puesto, o modificación del salario y v) cesar en el cargo.

La LOTSC (art. 56) indica que el Tribunal deberá incorporar el uso de tecnologías informáticas para la presentación de las declaraciones, pero no se identificó una solución tecnológica con ese fin. Las declaraciones, en efecto, se presentan de manera física en las oficinas del TSC.

En el portal de internet del TSC se ubica una sección para descargar los formularios e información de los requisitos que deben cumplirse para presentar una declaración, incluyendo, por ejemplo, fotocopias de las escrituras de propiedad de inmuebles, de acuerdos de nombramiento, de libretas bancarias y otra información relacionada.

No se identificó, en consecuencia, una base de datos accesible, que opere como fuente de información para la identificación de riesgos asociados a la corrupción y para el establecimiento de controles, especialmente en actividades propias del proceso de contrataciones, incluyendo, por ejemplo, el perfil del funcionario público, conflictos de interés, manejo de información sensible y riesgo de soborno o de enriquecimiento ilícito.

Se observa, en todo caso, que la declaración citada debe incluir autorización expresa e irrevocable para que el TSC pueda investigar cuentas y depósitos bancarios, bienes y participación en sociedades o negocios ubicados en el país o en el extranjero (art. 61 LOTSC).

- **Brechas sustanciales**

El Subindicador 14(a) presenta brechas sustanciales

En el marco normativo de Honduras no considera períodos de arrepentimiento enfriamiento de exfuncionarios o exempleados públicos. Tampoco existen normas que obliguen a los funcionarios o empleados públicos a declarar conflictos de interés una vez iniciado el proceso de contrataciones.

El Subindicador 14(b) presenta brechas menores

En la LCE y su reglamento, ni en el Código de Conducta Ética del Servidor Público existe mandato específico para la incorporación de elementos relativos a la prohibición de prácticas ilícitas en pliegos de condiciones ni en contratos.

El Subindicador 14(c) presenta brechas sustanciales

Existe poca información estadística para poder concluir que las medidas de cumplimiento son aplicadas sistemáticamente y que se les da seguimiento a los casos de denuncias de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas, tampoco para concluir que se están ejecutando las sanciones establecidas en el marco normativo y si efectivamente se garantiza el debido proceso. Las estadísticas mostradas en los informes de las Instituciones responsables de la captación, procesamiento y sanción de denuncias, como el TSC o el Ministerio Público, son muy limitadas o inexistentes.

El Subindicador 14(d) presenta brechas sustanciales

No se cuenta con un sistema de control de la corrupción que integre, aglutine y coordine a todas las instituciones del Estado que inciden en el control de la corrupción, y permita el intercambio electrónico de información y el desarrollo de acciones efectivas, coordinadas, a través de la generación y aseguramiento de la integridad de la información, la fiscalización de procedimientos de gobierno, investigación de actos ilícitos, fortalecimiento de sistemas de control, procuración de justicia, acción penal, así como políticas de sensibilización y educación ciudadana sobre la ética e

integridad.

No se prevé, de manera específica, la gestión obligatoria de riesgos asociados a la corrupción, desde su identificación, evaluación y el diseño y establecimiento de los controles que sean necesarios.

No se cuenta con una base de datos integral, pública y de fácil acceso y manejo para la sociedad en general, que muestre información sobre sentencias y procedimientos legales.

No existe mandato alguno para que el TSC y las Unidades de Auditoría Interna programen obligatoriamente auditorías financieras, operativas, de cumplimiento normativo, de gestión a los sistemas informáticos (TI), etcétera, dirigidas a los procesos de contratación, con el objetivo de detectar actos de corrupción.

No se identifican programas de capacitación dirigidos específicamente a los servidores públicos que participan en el proceso de contrataciones, ni a los auditores o a terceros interesados en las compras gubernamentales.

El Subindicador 14(e) presenta brechas sustanciales y menores

En Honduras existen pocas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) interesadas en la prevención del fenómeno de la corrupción, además no existen mecanismos que permitan y promuevan su participación en la supervisión, monitoreo y fiscalización de las compras públicas.

Los esfuerzos que han llevado a cabo las OSC no han logrado abrir más espacios para la participación de la sociedad civil durante el proceso de contrataciones, que derive en el acceso a información confiable y oportuna de todo el sistema, o su incidencia en la mejora del marco normativo.

El marco normativo del Sistema de Contrataciones Públicas de Honduras no se identifica mandato alguno para que los proveedores cumplan con requisitos de control o de prevención de actos de corrupción, ni el requerimiento de programas internos de cumplimiento ético. Únicamente un 34% de los proveedores encuestados, indican que han implementado al menos una medida interna de cumplimiento.

El Subindicador 14(f) presenta brechas sustanciales

No existe protocolo homologado para la recepción de quejas o denuncias, su tratamiento, solución y eventual sanción, incluyendo el trato correcto al denunciante, según su condición, (mujer, miembro de un grupo vulnerable, de una minoría étnica o circunstancia similar). Tampoco mecanismos de asesoramiento o guías para atención o asistencia a denunciantes actuales o potenciales en caso de dudas y dilemas éticos.

No es clara la existencia de protocolos apegados a las mejores prácticas relacionadas con la protección del denunciante, con el manejo, resguardo y aseguramiento de la integridad de la información facilitada por él, o con la segregación de funciones de los funcionarios o empleados públicos que participan en el procedimiento, para evitar conflictos de interés y generar así confianza en el procedimiento de denuncia.

El Subindicador 14(g) presenta brechas sustanciales y menores

El Código de Conducta Ética omite disposiciones especiales aplicables a funcionarios que intervienen

en la gestión pública financiera, o que tienen relación directa o específica con la contratación pública, por lo que estos casos quedan sujetos al régimen general.

No identifica estrategias de capacitación integral en materia de ética e integridad de la función de compras, que incluya evaluación periódica de su impacto en la integridad, transparencia y eficiencia de los procesos de compras

No se identifican programas especiales de capacitación sobre valores éticos e integridad dirigidos a los servidores públicos que laboran en el proceso de contrataciones.

No se identificó una base de datos accesible, que opere como fuente de información para la identificación de riesgos asociados a la corrupción y para el establecimiento de controles, especialmente en actividades propias del proceso de contrataciones, incluyendo, por ejemplo, el perfil del funcionario público, conflictos de interés, manejo de información sensible y riesgo de soborno o de enriquecimiento ilícito.

- **Recomendaciones**

Subindicador 14(a)

Es recomendable que, en las disposiciones relacionadas con conflictos de interés, en este caso el Código de Conducta Ética del Servidor Público, la LCE o alguna otra, se establezca el período de enfriamiento para exservidores públicos que han participado en procesos contratación. Es deseable que estas disposiciones determinen los años de enfriamiento en función del nivel de responsabilidad que haya tendido el empleado público, así como los sectores económicos privados en los que no podría participar debido a la relación que tuvo con dicho sector en el ejercicio de su cargo.

Asimismo, es recomendable que las disposiciones incluyan la obligación de declarar conflicto de interés para casos específicos antes de iniciar un proceso de contratación.

Subindicador 14(b)

Es recomendable que la LCE, su reglamento y en alguna otra disposición que regula el SNCP, se incluya la obligación de incorporar elementos relativos a la prohibición de prácticas ilícitas en pliegos de condiciones y en contratos, en concordancia con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Subindicador 14(c)

Instrumentar un marco integral anticorrupción que aglutine a aquellas instituciones que participan en el SNCP que establezca estrategias y metodologías para la fiscalización de procedimientos de contratación, investigación de actos ilícitos, establecimiento y fortalecimiento de controles y de sanciones, con mecanismos de seguimiento y reporte para asegurar su instrumentación.

Es recomendable que se genere un sistema de información integral, con información confiable y oportuna sobre denuncias recibidas relacionadas a presuntos actos ilícitos y de corrupción, investigaciones, procedimientos de sanción en marcha, sanciones aplicadas, así como empresas y funcionarios públicos inhabilitados.

Subindicador 14(d)

Instrumentar un marco integral anticorrupción que aglutine a aquellas instituciones que participan en el SNCP e inciden en el control de la corrupción, para generar información, a través del aseguramiento de la integridad de la información que genera el SNCP, la fiscalización de procedimientos de contratación, investigación de actos ilícitos, establecimiento y fortalecimiento de controles y de sanciones, así como políticas de sensibilización y educación a los servidores públicos sobre la ética e integridad.

Es recomendable que marco integral anticorrupción esté basado en la identificación, valoración y gestión de riesgos de corrupción a lo largo de todo el proceso de contrataciones, con metodología para el establecimiento y evaluación de los controles que atiendan dichos riesgos, tal como se indica en el subindicador 14(a)(b).

Es esencial establecer un programa de capacitación a servidores públicos que participan en el SNCP, con temas relacionados con valores y conductas esperadas, buscando generar capacidades y conocimientos sobre detección, control y evaluación de la corrupción.

Subindicador 14(e)

Desarrollar y establecer políticas públicas para promover la participación de OSC, a través del desarrollo de capacidades y espacios para el monitoreo y fiscalización del SNCP, facilitando el acceso a información pública y proporcionando capacitación.

Es recomendable que en el marco normativo se mandate, en las empresas proveedoras del estado, la instrumentación de medidas internas de control interno, ética, integridad y auditoría.

Subindicador 14(f)

Desarrollar normas y herramientas, que incluyan lineamientos, metodologías y modelos, que permitan establecer procesos para captar, procesar, investigar y resolver denuncias, quejas, y dilemas éticos relacionados con el cumplimiento de la norma y con actos de corrupción, basado en un código de conducta con disposiciones especiales para la función de compras públicas.

Subindicador 14(g)

Es recomendable que el Código de Conducta Ética disponga de disposiciones especiales aplicables a funcionarios que intervienen en la gestión pública financiera, o que tienen relación directa o específica con la contratación pública. De ser posible, otra alternativa es la emisión de Códigos de Conducta especializados dicha materia, alineados al Código de Conducta Ética.

Establecer en la normatividad la obligación de certificación en materia de cumplimiento e integridad, o su equivalente, en los procesos internos de los proveedores, con estándares mínimos de instrumentación. Esto debe ir acompañado de una estrategia de promoción y apoyo, para facilitar la adopción por parte de los proveedores.

Se recomienda desarrollar una base de datos con información específica de los funcionarios que participan en los procesos de contratación, con información relacionada con declaración patrimonial, declaración de conflictos de intereses y toda aquella información que pueda ayudar a prevenir los riesgos de soborno y de enriquecimiento ilícito. Esta base debe ser de fácil acceso, con estándares aceptados de información, con herramientas para elaborar análisis que permitan toma de decisiones.

Tabla 47. Resumen de las brechas sustanciales y recomendaciones Indicador 14

Brecha	Clasificación de riesgos y bandera roja	Recomendación
14(a) En el marco normativo no considera períodos de arrepentimiento enfriamiento de exfuncionarios o exempleados públicos.	Alto	Es recomendable que, en las disposiciones relacionadas con conflictos de interés, se establezca el período de enfriamiento para exservidores públicos que han participado en procesos contratación.
14(a) No existen normas que obliguen a los funcionarios públicos a declarar conflictos de interés una vez iniciado el proceso de contrataciones.	Alto	Es recomendable que las disposiciones incluyan la obligación de declarar conflicto de interés para casos específicos antes de iniciar un proceso de contratación.
14(c) Existe poca información estadística para poder concluir que las medidas de cumplimiento son aplicadas sistemáticamente y que se les da seguimiento a los casos de denuncias de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas, tampoco para concluir que se están ejecutando las sanciones establecidas en el marco normativo y si efectivamente se garantiza el debido proceso.	Alto	Instrumentar un marco integral anticorrupción que aglutine a aquellas instituciones que participan en el SNCP que establezca estrategias y metodologías para la fiscalización de procedimientos de contratación, investigación de actos ilícitos, establecimiento y fortalecimiento de controles y de sanciones, con mecanismos de seguimiento y reporte para asegurar su instrumentación. Que genere una base integral sobre denuncias recibidas relacionadas a presuntos actos ilícitos y de corrupción, investigaciones, procedimientos de sanción en marcha, sanciones aplicadas, así como empresas y funcionarios públicos inhabilitados.
14(d) No se cuenta con un sistema de control de la corrupción que integre, aglutine y coordine a todas las instituciones del Estado que inciden en el control de la corrupción, y permita el intercambio electrónico de información y el desarrollo de acciones efectivas, coordinadas, a través de la generación y aseguramiento de la integridad de la información, la fiscalización de procedimientos de gobierno, investigación de actos ilícitos, fortalecimiento de sistemas de control, procuración de justicia, acción penal, así como políticas de sensibilización y educación ciudadana sobre la ética e integridad.	Alto	Instrumentar un marco integral anticorrupción que aglutine a aquellas instituciones que participan en el SNCP e inciden en el control de la corrupción, para generar información, a través del aseguramiento de la integridad de la información que genera el SNCP, la fiscalización de procedimientos de contratación, investigación de actos ilícitos, establecimiento y fortalecimiento de controles y de sanciones, así como políticas de sensibilización y educación a los servidores públicos sobre la ética e integridad.
14(d) No se prevé, de manera específica, la gestión obligatoria de riesgos asociados a la corrupción, desde su identificación, evaluación y el diseño y establecimiento de los controles que sean necesarios.	Alto	Es recomendable que marco integral anticorrupción esté basado en la identificación, valoración y gestión de riesgos de corrupción a lo largo de todo el proceso de contrataciones, con metodología para el establecimiento y evaluación de los controles que atiendan dichos riesgos, tal como se indica en el subindicador 14(a)(b).
14(d) No existe mandato alguno para que el TSC y las Unidades de Auditoría Interna programen obligatoriamente auditorías financieras, operativas, de cumplimiento normativo, de gestión a los sistemas informáticos (TI), etcétera, dirigidas a los procesos de contratación, con el objetivo de detectar actos de corrupción.	Alto	Es recomendable que se mandate legalmente la obligación de programar auditorías al SNCP por parte de TSC, basadas en dicha gestión de riesgos.

Brecha	Clasificación de riesgos y bandera roja	Recomendación
14(e) En Honduras existen pocas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) interesadas en la prevención del fenómeno de la corrupción, además no existen mecanismos que permitan y promuevan su participación en la supervisión, monitoreo y fiscalización de las compras públicas.	Alto	Desarrollar y establecer políticas públicas para promover la participación de OSC, a través del desarrollo de capacidades y espacios para el monitoreo y fiscalización del SNCP, facilitando el acceso a información pública y proporcionando capacitación.
14(f) No existe protocolo homologado para la recepción de quejas o denuncias, su tratamiento, solución y eventual sanción, incluyendo el trato correcto al denunciante, según su condición, (mujer, miembro de un grupo vulnerable, de una minoría étnica o circunstancia similar). Tampoco mecanismos de asesoramiento o guías para atención, asistencia y protección a denunciantes. el procedimiento de denuncia.	Alto	Desarrollar normas y herramientas, que incluyan lineamientos, metodologías y modelos, que permitan establecer procesos para captar, procesar, investigar y resolver denuncias, quejas, y dilemas éticos relacionados con el cumplimiento de la norma y con actos de corrupción, basado en un código de conducta con disposiciones especiales para la función de compras públicas.
14(g) No se identifican programas especiales de capacitación sobre valores éticos e integridad dirigidos a los servidores públicos que laboran en el proceso de contrataciones.	Alto	Es esencial establecer un programa de capacitación a servidores públicos que participan en el SNCP, con temas relacionados con valores y conductas esperadas, buscando generar capacidades y conocimientos sobre detección, control y evaluación de la corrupción.
14(g) No se identificó una base de datos accesible, que opere como fuente de información para la identificación de riesgos asociados a la corrupción y para el establecimiento de controles, especialmente en actividades propias del proceso de contrataciones, incluyendo, por ejemplo, el perfil del funcionario público, conflictos de interés, manejo de información sensible y riesgo de soborno o de enriquecimiento ilícito.	Alto	Se recomienda desarrollar una base de datos con información específica de los funcionarios que participan en los procesos de contratación, con información relacionada con declaración patrimonial, declaración de conflictos de intereses y toda aquella información que pueda ayudar a prevenir los riesgos de soborno y de enriquecimiento ilícito. Esta base debe ser de fácil acceso, con estándares aceptados de información, con herramientas para elaborar análisis que permitan toma de decisiones.

5. Recomendaciones consolidadas

Esta sección muestra de manera consolidada todas las recomendaciones que se han descrito al final de cada indicador, y tienen como objetivo la mejora del SNCP de Honduras, haciendo énfasis en las áreas y temas con brechas substanciales.

Con el fin de facilitar una planeación estratégica para su instrumentación, a continuación, se muestran las recomendaciones agrupadas en 9 grandes temas prioritarios. Estas no deben ser tomadas en cuenta de forma aislada sino integral, puesto que se complementan entre sí.

Fortalecimiento de la ONCAE

Se recomienda instrumentar una estrategia integral con una serie de acciones, para que la ONCAE cuente con un nivel de autoridad que le permita funcionar como ente técnico-consultivo, y pueda coordinar y regular al SNCP, además de definir políticas públicas para lograr que las contrataciones públicas contribuyan al logro de los objetivos superiores de la Administración Pública.

Específicamente, se recomienda fortalecer la ONCAE en términos técnicos y jurídicos para:

- i. Que cuente con la autonomía necesaria, definiendo claramente sus atribuciones y objetivos regulatorios, de profesionalización y de coordinación del SNCP, incluyendo su monitoreo y evaluación, así como la instrumentación de políticas públicas para su mejora continua.
- ii. Que cuente con la autonomía operativa y técnica necesaria para que funcione como ente regulador del SNCP, asegurando el patrimonio propio que le permita la asignación óptima de personal, el cual debe contar con una estrategia de profesionalización.
- iii. Que esté en capacidad de generar una estrategia integral para emitir políticas, lineamientos, instructivos, manuales, modelos de bases y de contratos o cualquier otro instrumento que abarque el proceso completo de contrataciones, de manera tal que se homologue y eficiente todo el SNCP de Honduras.
- iv. Que asegure la utilización de todas las normas y herramientas que hagan más eficiente y den confianza al SNCP.
- v. Que tenga capacidad para desarrollar procedimientos y otorgar servicios eficientes de asesoramiento y asistencia a las gerencias administrativas (y sus equivalentes), proveedores y sociedad civil, con el fin de resolver asuntos relacionados con los procedimientos de contrataciones y con el SNCP en general.
- vi. Que diseñe e instrumente políticas para desarrollar la estrategia de mejora del SNCP, con objetivos y acciones específicas que permitan su monitoreo y evaluación, generando información para la mejor toma de decisiones.
- vii. Que asegure que las unidades ejecutoras de los proyectos utilicen HonduCompras como herramienta primordial para llevar a cabo los procedimientos de contratación.

Planeación e integración financiera

Se recomienda instrumentar acciones para que la planeación de las contrataciones públicas se lleve a cabo con base en herramientas para estudios de mercado, buscando conocer la estructura de demanda interna del Estado, e identificar las instituciones que están requiriendo contrataciones, las características de esos requerimientos, momento del año en que se realizan, cantidades, proveedores y precios. Asimismo, es importante conocer el mercado a través del precio de lo requerido, proveedores y contratistas que son participantes regulares en el SNCP, u otros actores dominantes en el mercado, en general. Esto generará información confiable y oportuna sobre lo que realmente contrata el Gobierno y su importancia en los mercados. También ayudará a diseñar estrategias integrales de contrataciones por tipo de obras, bienes y servicios, y mejorar así la capacidad de negociación del Estado para lograr un mayor valor por el dinero.

Igualmente, es recomendable que la planeación de las contrataciones esté integrada a la planeación y gestión financiera para asegurar su éxito. En ese contexto, se recomiendan las siguientes acciones específicas:

- i. Que la ONCAE coordine y regule la elaboración de los PAAC, dotándola de capacidad técnica para elaborar los estudios de precios y de mercado (integrales) de los bienes, servicios y obras públicas, y para establecer estrategias de contratación integral.
- ii. Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) de apoyo al marco normativo del SNCP soportadas en soluciones tecnológicas para que las Instituciones contratantes elaboren sus PAAC, basados en análisis técnicos que permitan conocer sus necesidades de contratación.

- iii. Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) de apoyo al marco normativo del SNCP, soportadas en soluciones tecnológicas, que integren el sistema presupuestario con el de contrataciones públicas, incluyendo controles efectivos de seguimiento para asegurar que se ejecuten los planes de contrataciones, con asignación presupuestal antes de iniciar el procedimiento de contratación, que generen información confiable y oportuna sobre el avance físico-financiero de las adquisiciones y contrataciones, y garanticen el pago oportuno a los contratistas y proveedores.
- iv. Desarrollar y establecer políticas públicas acordes con los PAAC, para la identificación de sectores clave en el logro de los objetivos de desarrollo económico y social de Honduras, por medio de compras sostenibles, que incluyan análisis de riesgos, importancia de los grupos o sectores de proveedores identificados (MIPYMES, por ejemplo), objetivos y mecanismos de diálogo para asegurar su colaboración y mecanismos en general para mejorar la eficiencia, integridad e innovación del SNCP.

Proceso de contratación

Se recomienda contar con reglamentos, manuales integrales, procedimientos, lineamientos, metodologías, modelos de documentos y con toda norma complementaria a la LCE y su Reglamento, que eficiente el proceso de contratación y esté alineada al cumplimiento de los objetivos del SNCP, de manera que todo ello, en conjunto, sea una guía de fácil observancia, que genere certidumbre, confianza y seguridad jurídica a todos los actores. Igualmente, esas normas complementarias deben permitir que los procedimientos de contratación sean justos, transparentes y competitivos.

En ese sentido, y de acuerdo con los hallazgos y las respectivas brechas que se han determinado, se recomienda que la ONCAE, tomando en cuenta sus necesidades de fortalecimiento técnico y jurídico, desarrolle normas complementarias y mecanismos de apoyo al marco legislativo del SNCP para:

- i. Emitir un manual integral (o los que sean necesarios) sobre los procesos de contratación, describiendo sus etapas, requisitos e interrelación de las normas aplicables.
- ii. Homologar y describir las bases para facilitar la evaluación de propuestas en general, incluyendo servicios de consultoría.
- iii. Generar modelos de bases para la contratación de servicios de consultoría y modelos de contratos comunes en la contratación administrativa.
- iv. Definir claramente el procedimiento de precalificación, con base en estándares internacionalmente aceptados y en herramientas tecnológicas para que la información generada sea confiable y de acceso oportuno.
- v. Homologar los criterios para determinar la elegibilidad de un oferente en cuanto a su capacidad técnica y financiera. Estos criterios deben incluir elementos que ayuden a prevenir delitos relacionados con lavado de activos, narcotráfico y de financiamiento del terrorismo
- vi. Establecer explícitamente alternativas y criterios para la evaluación de ofertas, buscando obtener el mayor valor por el dinero en las contrataciones públicas para el Estado Hondureño.
- vii. Desarrollar modelos de contrato con cláusulas estándar para su homologación, según el tipo de contratación, incluyendo aquellas relacionadas con transparencia, control de la corrupción y compras sostenibles.
- viii. Desarrollar normas secundarias y de apoyo a la legislación en contrataciones públicas para que se establezcan plazos claros para la firma e inicio de los contratos y que estos plazos sean congruentes con lo establecido en los pliegos de condiciones.

- ix. Revisar y actualizar los modelos tipo de pliegos de condiciones que se han aprobado.

Reconocimiento y profesionalización de la función de la contratación pública

Es recomendable contar con una definición clara y puntual de la función de contratación pública y de la responsabilidad que deriva de la misma, además de contar con una estructura administrativa óptima, integrada por recursos humanos suficientes y con las competencias (capacidades y conocimientos) requeridas, preferentemente con base en un sistema civil de carrera. La profesionalización debe incluir a la ONCAE.

En consecuencia, y de acuerdo con los hallazgos y las respectivas brechas determinadas, se recomiendan las siguientes acciones específicas:

- i. Desarrollar normas y herramientas de apoyo al marco normativo del SNCP que definan o establezcan claramente la responsabilidad de contratación en las instituciones de Estado y su estructura administrativa óptima, incluyendo descripción de cargos y funciones, así como los recursos humanos requeridos y el perfil técnico de los mismos.
- ii. Desarrollar normas y herramientas que definan las atribuciones en materia de contrataciones públicas de las gerencias administrativas o unidades equivalentes.
- iii. Modificar el marco normativo, aprovechando los principios de la Ley de Servicio Civil, para el reconocimiento de la contratación pública como una profesión, de tal manera que se asegure que los puestos tengan definidos niveles profesionales adecuados, descripción de carrera, capacidades y conocimientos requeridos, así como procedimientos transparentes para el nombramiento o contratación del personal, su permanencia, evaluación del desempeño y reglas de promoción.
- iv. Desarrollar e instrumentar políticas integrales para generar capacidades, conocimientos y la mejora continua del personal de contrataciones públicas.

Proveedores y competitividad del SNCP

Para que el SNCP sea completamente eficiente y competitivo, es esencial la participación del sector privado como una de las partes que complementan al Gobierno. Por ello se recomienda diseñar una estrategia para promover su participación activa, procurando políticas de apoyo que incentiven la competencia en el SNCP, fortaleciendo a los proveedores actuales y potenciales, especialmente a pequeños empresarios relacionados con minorías y grupos vulnerables, con un enfoque de sustentabilidad. Estas políticas deben incluir información de acceso a financiamiento, capacitación, formación, información confiable y oportuna, mecanismos de diálogo, así como un marco normativo estable y de fácil observación, que genere confianza y seguridad jurídica.

Asimismo, es relevante que no existan barreras de acceso al SNCP, y que se aprovechen las mejores prácticas internacionales con miras a incrementar la competitividad. Por lo anterior, y en concordancia con los hallazgos y respectivas brechas determinadas, se recomiendan las acciones específicas:

- i. Desarrollar normas y crear herramientas para establecer mecanismos de participación del sector privado, más allá del Comité Consultivo de la ONCAE. Mecanismos que establezcan canales de diálogo y comunicación, que incluyan acciones para desarrollar, capacitar, certificar y evaluar a nuevos proveedores, promoviendo su participación en las adquisiciones públicas e

- incrementando la competencia en el SNCP. Lo anterior, con el propósito primordial de obtener las mejores condiciones para el Estado.
- ii. Crear y establecer políticas públicas para el desarrollo de proveedores, primordialmente pequeños empresarios, relacionados con minorías y grupos vulnerables, que incluyan mecanismos de capacitación, herramientas tecnológicas, acceso a la información, acompañamiento y guía en los procedimientos, así como programas de financiamiento, de manera tal que se atiendan las desventajas ante proveedores de mayor capacidad ya establecidos.
 - iii. Fortalecer HonduCompras para que sea eficiente e incremente la competitividad del SNCP, facilitando la accesibilidad y la transparencia en todos los procedimientos de contrataciones, promoviendo así la participación de proveedores, e incluyendo micro, pequeñas y medianas empresas.
 - iv. Modificar el marco normativo para eliminar las restricciones a la participación extranjera, suprimiendo la obligación de agregar el 15 o el 7% a sus ofertas, y dando oportunidad de participar en cualquier tipo de procedimientos, independientemente del origen del financiamiento para el proyecto.
 - v. Modificar el marco normativo con el fin de establecer reglas claras para la participación de empresas públicas en el SNCP.
 - vi. Modificar el marco normativo para incentivar la generación de políticas públicas más amplias para contrataciones públicas sostenibles, que incluya estándares medioambientales o sociales en los procesos de contratación, y generen capacidades o actividades productivas de PYMES, grupos minoritarios o vulnerables, tales como comunidades autóctonas, grupos de mujeres, entre otros, con miras a que se conviertan en proveedores del Estado.
 - vii. Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) que institucionalicen las compras públicas sostenibles, incluyendo mecanismos que ayuden a su instrumentación, evaluación, seguimiento y monitoreo.
 - viii. Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) de apoyo al marco normativo del SNCP que desarrolle una política pública para la promoción de compras sostenibles y el impulso de polos de desarrollo económico-social.
 - ix. Desarrollar y establecer políticas públicas de análisis y evaluación del SNCP que permitan adoptar en las normas internas las mejores prácticas de contratación que regularmente se establecen en los acuerdos internacionales que Honduras ha suscrito.

HonduCompras

El contar con una solución tecnológica que soporte el proceso de contrataciones públicas genera beneficios relacionados con la transparencia y eficiencia en la ejecución de las etapas de cada procedimiento de contratación y en la gestión de datos, lo que permite su análisis y evaluación para la mejora continua.

Una solución tecnológica ideal, además de cubrir todo el proceso de contrataciones, es aquella que cuente con herramientas y funcionalidades documentales y transaccionales. Esto es, que a través de ella se lleven a cabo los procedimientos de contratación (contratación electrónica o *e-procurement*) y gestión de los contratos, además de generar información estadística que permita el análisis y evaluación del SNCP, así como el acceso de terceros a datos disponibles y manejables, para fines de monitoreo, rendición de cuentas y transparencia.

Por lo anterior, y con base en los hallazgos y las respectivas brechas determinadas, se recomienda

lo siguiente:

- i. Convertir HonduCompras en una herramienta transaccional y documental confiable, que funcione como una solución tecnológica para todo el proceso de contrataciones públicas, a través de la cual se puedan publicar los planes de contrataciones, las oportunidades de contrataciones y los documentos de los procedimientos de contratación. Asimismo, que funcione como alternativa para recibir las ofertas, evaluarlas y procesar la decisión de adjudicación.
- ii. Establecer los cambios necesarios en la norma, para que sea mandatorio la publicación de todas las oportunidades de contratación a través de licitaciones y concursos privados (métodos menos competitivos).
- iii. Ejecutar los cambios normativos, procesales y tecnológicos para que las consultas y dudas sobre el pliego de condiciones sean atendidas a través de HonduCompras
- iv. Que HonduCompras sea el medio primordial través del cual se puedan publicar las actas de los eventos de contratación, además de todos los documentos relacionados.
- v. Fortalecer HonduCompras, en términos técnicos y normativos, para que la gestión de los contratos, o informes sobre su avance físico y financiero, y eventuales modificaciones, se lleven a cabo de dicha herramienta tecnológica.
- vi. Construir una base de datos accesible en HonduCompras, con registros y documentos de todas las actuaciones relacionadas con los procedimientos de contratación, y con información de proveedores y contratistas, incluyendo eventuales incumplimientos y sanciones.
- vii. Asimismo, que a través de HonduCompras sea posible construir una base de datos accesible, con registros y documentos de todo lo relacionado con el SNCP, que permita a la ONCAE su monitoreo y evaluación.
- viii. Hacer los cambios normativos, metodológicos y tecnológicos para que a través de HonduCompras sea posible llevar a cabo la interposición de impugnaciones y procesar las resoluciones correspondientes.

Ente y mecanismo de apelaciones

Para que el SNCP genere confianza, seguridad jurídica y legitimidad en sus resoluciones, es recomendable contar con un ente especializado en impugnaciones o apelaciones, que tenga autonomía técnica, operativa y financiera, así como la competencia o autoridad legal para conocer de esta materia. Se requiere, asimismo, que dicho ente esté libre de interferencias y de conflictos de interés, sin participar, por lo mismo, en los procedimientos de contratación y, por supuesto, en las decisiones de adjudicación de contratos.

Por lo anterior, y con base en los hallazgos y las respectivas brechas determinadas, se recomiendan las siguientes acciones específicas:

- i. Diseñar, desarrollar y poner en funcionamiento un ente con autonomía y capacidad técnica, operativa y financiera, libre de conflictos de intereses, con competencia para conocer en vía administrativa las impugnaciones a los procesos de contratación pública, reformando para ello el marco legal que regula el SNCP.
- ii. Instrumentar una reforma legal con normas procesales claras para la atención transparente eficaz por parte del ente especializado de las impugnaciones en vía administrativa, con plazos y actividades definidas, apoyándose en herramientas tecnológicas, con el fin de generar seguridad jurídica y confianza en todos los actores en el SNCP.

- iii. Desarrollar la norma secundaria, procedimientos, metodologías y manuales que regulen y establezcan puntualmente los plazos para cada etapa para la presentación, procesamiento y resolución de las impugnaciones.
- iv. Es recomendable que dicho ente cuente con los recursos técnicos y personal especializado y suficiente. También que se establezca normativamente la gratuidad del procedimiento de impugnaciones, se incluya el mandato para que las decisiones respectivas se publiquen y sean de fácil acceso.

Participación de la sociedad civil

Es recomendable promover y procurar la participación de la sociedad civil en el SNCP, generando espacios y mecanismos que permitan su acceso a la información y a los eventos de cada una de las etapas del proceso de contratación. Las OSC, y la ciudadanía misma, pueden funcionar como una línea de defensa adicional para asegurar que la gestión e inversión de los recursos públicos comprometidos, o en las contrataciones públicas, se haga de manera justa, transparente, con respeto a los procedimientos competitivos de contratación, en apego a la ley y a los objetivos superiores de la sociedad, lo que incrementará la probabilidad de éxito en sus resultados.

Por lo anterior, y con base en los hallazgos y las respectivas brechas determinadas, se recomiendan las siguientes acciones específicas:

- i. Modificar el marco normativo para permitir y promover explícitamente mecanismos para la participación de la sociedad civil durante todas las etapas del proceso de contrataciones, incluyendo también su representación en el Comité Consultivo de la ONCAE.
- ii. Desarrollar y establecer políticas públicas que promuevan la participación de la sociedad civil en la consulta para cambios en la legislación, en la captación de comentarios o sugerencias, y en la retroalimentación acerca de la eficiencia del SNCP, o de su transparencia, integridad y rendición de cuentas.
- iii. Fortalecer HonduCompras para que sea una auténtica herramienta documental, transparente, con una base de datos accesible, con registros y documentos de todas las actuaciones relacionadas con los procedimientos de contratación, que cuente con funcionalidades para la generación de información del SNCP, y que permita su análisis, monitoreo y evaluación por la sociedad civil organizada o terceros interesados.
- iv. Establecer políticas públicas para el desarrollo de capacidades de las OSC, relativas al monitoreo y fiscalización del SNCP, estableciendo campañas de sensibilización y socialización, facilitando su acceso a información pública y proporcionándoles capacitación.

Control interno, transparencia y rendición de cuentas

Es recomendable contar con un sistema institucional de control interno, basado primordialmente en la identificación y evaluación de riesgos que puedan afectar la efectividad, legalidad y uso correcto y óptimo del patrimonio y recursos del Estado Hondureño. Un sistema de control interno que genere información oportuna sobre la existencia y efectividad de los controles que se estén aplicando, y que permita la toma de decisiones efectivas, con miras a asegurar, de manera razonable, que el SNCP esté cumpliendo con su mandato y objetivos.

Asimismo, se recomienda que el control interno esté basado en un marco integral, complementado con reglas, lineamientos, metodologías y mecanismos de coordinación entre las instituciones

públicas que inciden en temas básicos para su funcionamiento, como es el caso de ONADICI, TSC, unidades de auditoría interna y agencia de transparencia, entre otras.

Es de gran importancia que el control interno cuente con normas éticas, guías y lineamientos para identificación de conflictos de intereses, programas de auditorías y personal fiscalizador capacitado, con énfasis en contrataciones públicas.

Por lo tanto, y con base en los hallazgos y las respectivas brechas determinadas, se recomiendan las siguientes acciones específicas:

- i. Diseñar e implementar un sistema de control interno basado en la gestión de riesgos a lo largo del proceso de contrataciones públicas, que permita identificar y valorar las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos del SNCP, especialmente en temas de eficiencias, mayor valor por el dinero, uso del patrimonio público, cumplimiento normativo, corrupción, transparencia y rendición de cuentas.
- ii. Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) para:
 - Establecer el mandato de que en el Plan General de Auditoría de las UAI y del TSC se programen auditorías específicas al SNCP, basadas en la gestión de riesgos.
 - Diseñar e instrumentar controles que atiendan los riesgos identificados y los hallazgos de las auditorías al SNCP.
 - Evaluar los controles en cuanto a su existencia y efectividad en la atención de los riesgos identificados.
 - Establecer mecanismos efectivos de generación de informes, reportes y bases de datos de las auditorías realizadas, grado de atención a las observaciones, clasificación de las observaciones y porcentaje de recurrencia, responsables, fechas de límites de atención, así como sanciones por incumplimientos en la atención.
 - Generar capacidades y conocimientos relacionados a las contrataciones públicas para auditores en contrataciones públicas.
- iii. Diseñar e implementar un sistema de control interno que incluya un marco integral para el control de la corrupción, basado en la gestión de riesgos durante el proceso de contrataciones públicas, que permita identificar y valorar las situaciones que puedan generar incentivos al fraude y la corrupción.
- iv. Instrumentar un marco integral anticorrupción que aglutine a aquellas instituciones que participan en el SNCP e inciden en el control de la corrupción, que genere información y que asegure su integridad, incluyendo la fiscalización de procedimientos de contratación, investigación de actos ilícitos, establecimiento y fortalecimiento de controles, así como políticas de sensibilización y educación a los servidores públicos sobre ética e integridad.
- v. Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) para:
 - Establecer procesos para captar, procesar, investigar y resolver denuncias, quejas y dilemas éticos relacionados con el incumplimiento de las normas y con actos de corrupción.
 - Promover la certificación o su equivalente en proveedores, con estándares mínimos para la instrumentación y desarrollo continuo de programas de cumplimiento en ética e integridad.

6. Planeación estratégica

En esta sección contiene las recomendaciones consolidadas descritas en el capítulo anterior, agrupadas en nueve grandes temas clave. Se muestran de esta manera para facilitar su análisis y planeación de instrumentación, puesto que deben ser tomadas en cuenta de manera integral, ya que varias acciones específicas inciden en varias recomendaciones.

Las recomendaciones se muestran en una tabla, mostrando también acciones específicas, tiempo de instrumentación, responsable de ejecución, grado de priorización, condiciones necesarias para su éxito, así como resultado esperado y parámetro para medir el grado de avance de la instrumentación.

La tabla es una propuesta y un punto de referencia que puede servir como base para conversaciones de alto nivel entre las autoridades del Gobierno de Honduras y, de ser el caso, entre partes interesadas en el SNCP, como Universidades, OSC, gremios empresariales, entre otros.

Esto debe llevar a establecer un programa de trabajo formal de instrumentación más detallado, con acciones más específicas, entregables, presupuesto y estrategias para impulsar reformas al marco legislativo del SNCP, así como mecanismos para la evaluación, seguimiento y reporte de la instrumentación de dicho programa.

Fortalecimiento de la ONCAE							
Recomendación	Prioridad	Acciones	Resultados esperados	Tiempo de instrumentación	Condiciones para el éxito	Responsable	Parámetro para medir avance de la recomendación
Que la ONCAE cuente con la autonomía necesaria, definiendo claramente sus atribuciones y objetivos regulatorios, de profesionalización y de coordinación del SNCP, incluyendo, su monitoreo y evaluación, así como la instrumentación de políticas públicas para su mejora continua.	Alta		-	-	-	-	-
Que la ONCAE cuente con la autonomía operativa y técnica necesaria para que funcione como ente regulador del SNCP, asegurando el patrimonio propio, que le permita la asignación óptima de personal,	Alta		-	-	-	-	-

el cual debe contar con una estrategia de profesionalización.							
Que la ONCAE esté en capacidad de generar una estrategia integral para emitir políticas, lineamientos, instructivos, manuales, modelos de bases y de contratos o cualquier otro instrumento que abarque todo el proceso de contrataciones, de manera tal que se homologue y eficiente todo el SNCP de Honduras.	Alta		-	-	-	-	-
Que la ONCAE asegure la utilización de todas la normas y herramientas que eficiente y den confianza al SNCP.	Alta		-	-	-	-	-
Que la ONCAE tenga capacidad para desarrollar procedimientos y para otorgar servicios eficientes de asesoramiento y asistencia a las gerencias administrativas (y sus equivalentes), proveedores y sociedad civil, para resolver asuntos relacionados con los procedimientos de contrataciones y con el SNCP en general.	Alta		-	-	-	-	-
Que la ONCAE diseñe e instrumente políticas para desarrollar la estrategia de mejora del SNCP, con objetivos y acciones específicas, que permitan su monitoreo y evaluación, generando información para la mejor toma de decisiones.	Alta		-	-	-	-	-
Que la ONCAE asegure que las unidades ejecutoras de los proyectos utilicen HonduCompras como herramienta primordial para llevar a cabo los procedimientos de contratación.	Alta		-	-	-	-	-
Que HonduCompras, gestionado por la ONCAE, se convierta en una auténtica plataforma transaccional y documental, que abarque la mayor parte del proceso de contrataciones	Alta		-	-	-	-	-

Planeación e integración financiera							
Recomendación	Prioridad	Acciones	Resultados esperados	Tiempo de instrumentación	Condiciones para el éxito	Responsable	Parámetro para medir avance de la recomendación
Que la ONCAE coordine y regule la elaboración de los PAAC, dotándola de capacidad técnica para elaborar los estudios de precios y de mercado (integrales) de los bienes, servicios y obras públicas y para establecer estrategias de contratación integral.	Media		-	-	-	-	-
Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) de apoyo al marco normativo del SNCP soportadas en soluciones tecnológicas para que las Instituciones contratantes elaboren sus PAAC, basados en análisis técnicos que permitan conocer sus necesidades de contratación.	Media		-	-	-	-	-
Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) de apoyo al marco normativo del SNCP, soportadas en soluciones tecnológicas, que integren el sistema presupuestario con el de contrataciones públicas, incluyendo, controles efectivos de seguimiento para asegurar que se ejecuten los planes de contrataciones, con asignación presupuestal antes del inicio del procedimiento de contratación, que generen información confiable y oportuna sobre el avance físico-financiero de las adquisiciones y contrataciones y que garanticen el pago oportuno a los contratistas y proveedores.	Alta		-	-	-	-	-
Desarrollar y establecer políticas públicas, que sean acordes a los PAAC, para la identificación de sectores clave para el logro de los objetivos de desarrollo económico y social de Honduras por medio de compras sostenibles, que incluyan análisis de riesgos, importancia de los	Media		-	-	-	-	-

Planeación e integración financiera							
grupos o sectores de proveedores identificados (MIPYMES, por ejemplo), objetivos y mecanismos de diálogo para asegurar su colaboración, y mecanismos, en general, para mejorar la eficiencia, integridad e innovación del SNCP.							

Proceso de contratación							
Recomendación	Prioridad	Acciones	Resultados esperados	Tiempo de instrumentación	Condiciones para el éxito	Responsable	Parámetro para medir avance de la recomendación
Emitir un manual(es) integral(es) sobre los procesos de contratación, describiendo sus etapas, requisitos e interrelación de las normas aplicables.	Media		-	-	-	-	-
Homologar y describir las bases para facilitar la evaluación de propuestas en general, incluyendo servicios de consultoría.	Media		-	-	-	-	-
Generar modelos de bases para la contratación de servicios de consultoría y modelos de contratos comunes en la contratación administrativa.	Media		-	-	-	-	-
Definir claramente el procedimiento de precalificación, basándose en estándares internacionalmente aceptados y en herramientas tecnológicas, para que la información generada sea confiable y de accesos oportunos.	Media		-	-	-	-	-
Homologar los criterios para determinar la elegibilidad de un oferente en cuanto a su capacidad técnica y financiera. Estos criterios deben incluir elementos que ayuden a prevenir delitos relacionados con lavado de activos, narcotráfico y de financiamiento del terrorismo.	Media		-	-	-	-	-

Proceso de contratación							
Establecer explícitamente alternativas y criterios para la evaluación ofertas, buscando obtener el mayor valor por el dinero en las contrataciones públicas, para el Estado Hondureño.	Media		-	-	-	-	-
Desarrollar modelos de contrato, con cláusulas estándar para su homologación en función del tipo de contratación, incluyendo aquellas relacionadas con transparencia, control de la corrupción y compras sostenibles.	Media		-	-	-	-	-
Desarrollar normas secundarias y de apoyo a la legislación en contrataciones públicas para que se establezcan plazos claros para la firma e inicio de los contratos y que estos plazos sean congruentes con lo establecido en los pliegos de condiciones.	Media		-	-	-	-	-
Revisar y actualizar los modelos tipo de pliegos de condiciones que se han aprobado.	Media		-	-	-	-	-

Reconocimiento y profesionalización de la función de la contratación pública							
Recomendación	Prioridad	Acciones	Resultados esperados	Tiempo de instrumentación	Condiciones para el éxito	Responsable	Parámetro para medir avance de la recomendación
Desarrollar normas y herramientas de apoyo al marco normativo del SNCP que definan o establezcan claramente la responsabilidad de contratación en las instituciones de Estado y su estructura administrativa óptima, incluyendo descripción de cargos y funciones, así como los recursos humanos requeridos y el perfil técnico de éstos.	Alta		-	-	-	-	-
Desarrollar normas y herramientas que definan las atribuciones, en materia de	Alta		-	-	-	-	-

Reconocimiento y profesionalización de la función de la contratación pública							
contrataciones públicas, de las gerencias administrativas o unidades equivalentes.							
Modificar el marco normativo, aprovechando los principios de la Ley de Servicio Civil, para el reconocimiento de la contratación pública como una profesión, de tal manera que se asegure que los puestos tengan definidos niveles profesionales adecuados, descripción de carrera, capacidades y conocimientos requeridos, así como procedimientos transparentes para el nombramiento o contratación del personal, su permanencia, evaluación del desempeño y reglas de promoción.	Alta		-	-	-	-	-
Desarrollar e instrumentar políticas integrales para generar capacidades, conocimientos y la mejora continua del personal de contrataciones públicas.	Media		-	-	-	-	-

Proveedores y competitividad del SNCP							
Recomendación	Prioridad	Acciones	Resultados esperados	Tiempo de instrumentación	Condiciones para el éxito	Responsable	Parámetro para medir avance de la recomendación
Desarrollar normas y herramientas para establecer mecanismos de participación del sector privado, más allá del Comité Consultivo de la ONCAE. Mecanismos que establezcan canales de diálogo y comunicación, que incluyan acciones para desarrollar, capacitar, certificar y evaluar a nuevos proveedores, promoviendo su participación en las adquisiciones públicas e incrementando la competencia en el SNCP, a manera, por lo tanto, de obtener las mejores condiciones para el Estado.	Alta		-	-	-	-	-
Desarrollar y establecer políticas públicas para el desarrollo de proveedores, primordialmente pequeños empresarios,	Alta		-	-	-	-	-

Proveedores y competitividad del SNCP							
relacionados con minorías y grupos vulnerables, que incluyan mecanismo de capacitación, herramientas tecnológicas, acceso a la información, acompañamiento y guía en los procedimientos, así como programas de financiamiento, de manera tal que se atiendan las desventajas ante proveedores de mayor capacidad, ya establecidos.							
Fortalecer HonduCompras para que sea eficiente e incremente la competitividad del SNCP, facilitando la accesibilidad y la transparencia en todos los procedimientos de contrataciones, promoviendo así la participación de los proveedores, incluyendo micro, pequeñas y medianas empresas.	Alta		-	-	-	-	-
Modificar el marco normativo para eliminar las restricciones a la participación extranjera, eliminando la obligación de agregar el 15 o el 7% sus ofertas, permitiendo participar en cualquier tipo de procedimientos, independientemente del origen del financiamiento del proyecto.	Media		-	-	-	-	-
Modificar el marco normativo para establecer reglas claras para la participación de empresas públicas en el SNCP.	Media		-	-	-	-	-
Modificar el marco normativo para incentivar la generación de políticas públicas más amplias para contrataciones públicas sostenibles, que incluya estándares medioambientales o sociales en los procesos de contratación y que generen capacidades o actividades productivas de PYMES, grupos minoritarios o vulnerables, tales como comunidades autóctonas, grupos de mujeres, entre otros, para que se conviertan en proveedores del Estado.	Media		-	-	-	-	-
Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos)	Media		-	-	-	-	-

Proveedores y competitividad del SNCP							
que institucionalicen las compras públicas sostenibles, incluyendo mecanismos que ayuden a su instrumentación, evaluación, seguimiento y monitoreo.							
Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) de apoyo al marco normativo del SNCP que desarrolle una política pública para la promoción de compras sostenibles e impulso de polos de desarrollo económico-social.	Media		-	-	-	-	-
Desarrollar y establecer políticas públicas de análisis y evaluación del SNCP que permitan adoptar en las normas internas las mejores prácticas de contratación que regularmente se establecen en los acuerdos internacionales que Honduras ha suscrito.	Media		-	-	-	-	-

HonduCompras							
Recomendación	Prioridad	Acciones	Resultados esperados	Tiempo de instrumentación	Condiciones para el éxito	Responsable	Parámetro para medir avance de la recomendación
Convertir HonduCompras en una herramienta transaccional y documental confiable, que funcione como una solución tecnológica para todo el proceso de contrataciones públicas, a través de la cual se puedan publicar los planes de contrataciones, las oportunidades de contrataciones y los documentos de los procedimientos de contratación. Asimismo, que por su medio sea posible recibir las ofertas, evaluarlas y procesar la decisión de adjudicación.	Alta		-	-	-	-	-
Establecer los cambios necesarios en la norma, para que sea mandatorio la publicación de todas las oportunidades de contratación a través de licitaciones y	Alta		-	-	-	-	-

HonduCompras							
concursos privados (métodos menos competitivos).							
Ejecutar los cambios normativos, procesales y tecnológicos para que las consultas y dudas sobre el pliego de condiciones sean atendidas a través de HonduCompras.	Alta		-	-	-	-	-
Que HonduCompras se el medio primordial , a través de la cual se puedan publicar las actas de los eventos de contratación, además de todos los documentos relacionados.	Alta		-	-	-	-	-
v. Fortalecer HonduCompras, en términos técnicos y normativos, para que la gestión de los contratos, o informes sobre su avance físico y financiero, y eventuales modificaciones, se lleven a cabo de dicha herramienta tecnológica.	Alta		-	-	-	-	-
Construir una base de datos accesible en HonduCompras, con registros y documentos de todas las actuaciones relacionadas con los procedimientos de contratación, y con información de proveedores y contratistas, incluyendo eventuales incumplimientos y sanciones.	Alta		-	-	-	-	-
Asimismo, que a través de HonduCompras sea posible construir una base de datos accesible, con registros y documentos de todo lo relacionado con el SNCP, que permita a la ONCAE su monitoreo y evaluación.	Alta		-	-	-	-	-
Hacer los cambios normativos, metodológicos y tecnológicos para que a través de HonduCompras sea posible la interposición de impugnaciones y procesar las resoluciones correspondientes.	Alta		-	-	-	-	-

Ente y mecanismo de apelaciones							
Recomendación	Prioridad	Acciones	Resultados esperados	Tiempo de instrumentación	Condiciones para el éxito	Responsable	Parámetro para medir avance de la recomendación
Diseñar, desarrollar y poner en funcionamiento un ente con autonomía y capacidad técnica, operativa y financiera, libre de conflictos de intereses, con competencia para conocer en vía administrativa de las impugnaciones a los procesos de contratación pública, reformando para ello el marco legal que regula el SNCP.	Alta		-	-	-	-	-
Instrumentar una reforma legal, con normas procesales claras para la atención eficiente y transparente por el ente especializado de las impugnaciones en vía administrativa, con plazos y actividades definidas, apoyándose en herramientas tecnológicas (además de lineamientos, metodologías y modelos), de manera que se genere seguridad jurídica y confianza a todos los actores en el SNCP.	Alta		-	-	-	-	-
Desarrollar la norma secundaria, procedimientos, metodologías y manuales que regulen y establezcan puntualmente los plazos para cada etapa para la presentación, procesamiento y resolución de las impugnaciones.	Alta		-	-	-	-	-
Es recomendable que dicho ente cuente con los recursos técnicos y personal especializado y suficiente. También que se establezca normativamente la gratuidad del procedimiento de impugnaciones, se incluya el mandato para que las decisiones respectivas se publiquen y sean de fácil acceso.	Alta		-	-	-	-	-

Participación de la sociedad civil							
Recomendación	Prioridad	Acciones	Resultados esperados	Tiempo de instrumentación	Condiciones para el éxito	Responsable	Parámetro para medir avance de la recomendación
Modificar el marco normativo para permitir y promover explícitamente mecanismos para la participación de la sociedad civil a lo largo de todas las etapas del proceso de contrataciones, incluyendo también su representación en el Comité Consultivo de la ONCAE.	Alta		-	-	-	-	-
Desarrollar y establecer políticas públicas que promuevan la participación de la sociedad civil en la consulta para cambios en la legislación, en la captación de comentarios o sugerencias, o en la retroalimentación acerca de la eficiencia del SNCP, o de su transparencia, integridad y rendición de cuentas.	Media		-	-	-	-	-
Fortalecer HonduCompras para que sea una auténtica herramienta documental, transparente, con una base de datos accesible, con registros y documentos de todas las actuaciones relacionadas con los procedimientos de contratación, que cuente con funcionalidades para la generación de información del SNCP, y que permita su análisis, monitoreo y evaluación por la sociedad civil organizada o por terceros interesados.	Alta		-	-	-	-	-
Establecer políticas públicas para el desarrollo de capacidades de las OSC, relativas al monitoreo y fiscalización del SNCP, estableciendo campañas de sensibilización y socialización, facilitando su acceso a información pública y proporcionándoles capacitación.	Media		-	-	-	-	-

Control interno, transparencia y rendición de cuentas							
Recomendación	Prioridad	Acciones	Resultados esperados	Tiempo de instrumentación	Condiciones para el éxito	Responsable	Parámetro para medir avance de la recomendación
Diseñar e implementar un sistema de control interno, basado en la gestión de riesgos a lo largo del proceso de contrataciones públicas, que permita identificar y valorar las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos del SNCP, especialmente en temas de eficiencias, mayor valor por el dinero, uso del patrimonio público, cumplimiento normativo, corrupción, transparencia y rendición de cuentas.	Alta		-	-	-	-	-
Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) para: - Establecer el mandato de que en el Plan General de Auditoría de las UAI y del TSC se programen auditorías específicas al SNCP, basadas en la gestión de riesgos. - Diseñar e instrumentar controles que atiendan los riesgos identificados y los hallazgos de las auditorías al SNCP. - Evaluar los controles en cuanto a su existencia y efectividad en la atención de los riesgos identificados. - Establecer mecanismos efectivos de generación de informes, reportes y base de datos de las auditorías realizadas, grado de atención a las observaciones, clasificación de las observaciones y porcentaje de recurrencia, responsables, fechas de límites de atención, así como sanciones por incumplimientos en la atención. - Generar capacidades y conocimientos relacionados a las contrataciones públicas para auditores en contrataciones públicas.	Alta		-	-	-	-	-

Control interno, transparencia y rendición de cuentas							
Diseñar e implementar un sistema de control interno, que incluya un marco integral para el control de la corrupción, basado en la gestión de riesgos a lo largo del proceso de contrataciones públicas, que permita identificar y valorar las situaciones que puedan generar incentivos al fraude y la corrupción.	Alta		-	-	-	-	-
Instrumentar un marco integral anticorrupción que aglutine a aquellas instituciones que participan en el SNCP e inciden en el control de la corrupción, que genere información y que asegure su integridad, incluyendo la fiscalización de procedimientos de contratación, investigación de actos ilícitos, establecimiento y fortalecimiento de controles, así como políticas de sensibilización y educación a los servidores públicos, sobre ética e integridad.	Media		-	-	-	-	-
Desarrollar normas y herramientas (lineamientos, metodologías y modelos) para: - Establecer procesos para captar, procesar, investigar y resolver denuncias, quejas y dilemas éticos relacionados con el incumplimiento de las normas y con actos de corrupción. - Promover la certificación o su equivalente, en proveedores, con estándares mínimos para la instrumentación y desarrollo continuo de programas de cumplimiento en ética e integridad.	Alta		-	-	-	-	-

BORRADOR

7. Validación

La validación del análisis, afirmaciones, hallazgos, brechas y respectivas recomendaciones se realizó a través de varias actividades, buscando asegurar que lo plasmado en este documento es claro, preciso, así como correcta y suficientemente fundamentado. Dichas actividades tuvieron como objetivo garantizar que todo lo anterior fue de conocimiento y aceptación de las partes interesadas que participan en el SNCP de Honduras.

Una vez llevado a cabo la evaluación aplicando los indicadores MAPS, utilizando el enfoque de los tres pasos, tal como se expresó en la programación incluíd en la Nota Conceptual (revisión del sistema a través de la aplicación de criterios de evaluación expresados en términos cualitativos, revisión del sistema mediante la aplicación de un conjunto definido de indicadores cuantitativos y análisis y determinación de las brechas substanciales o materiales), se celebró el Taller de Validación del Borrador Final del Informe de Evaluación.

El taller se celebró el 7 de julio del 2023, con la presencia de los interesados involucrados: ONCAE, unidades de compras de instituciones de la administración pública hondureña, organismos fiscalizadores, gremios empresariales, proveedores y organizaciones de la sociedad civil. El evento fue organizado por el Equipo Directivo de Evaluación (EDE) y dirigido por el Equipo Líder de Evaluación (ELE). Durante la sesión se presentó los hallazgos, el resultado del análisis de los indicadores, el nivel de cumplimiento de estos con sus respectivas brechas y se discutió las soluciones propuestas por el equipo evaluador. Se recopiló los comentarios y sugerencias de los participantes, los cuales fueron plasmados en el Borrador del Informe Final.

Posteriormente, con base en la información recopilada en el taller de Validación, el EDE y el ELE se llevaron a cabo una serie de reuniones con la ONCAE, con lo cual se obtuvo una versión final del Informe de Evaluación, que incluye la versión final y puntualizada de las brechas en el cumplimiento de los indicadores, hallazgos y las recomendaciones.

Esta versión del Informe se compartirá con el Grupo de Asesoría Técnica (TAG) y se enviará a la Secretaría MAPS para su aprobación y publicación.

Es importante destacar que la ONACE, con apoyo del ELE, está elaborando el plan estratégico para la implementación de las recomendaciones de mejora.

8. Anexos

8.1. Nota Conceptual

8.2. Indicadores cuantitativos y metadata

BORRADOR