

PAZ MACIAS, JENSSY CAROLINA

Vulnerabilidad administrativa del Estado hondureño en situaciones de emergencia
con la habilitación de las contrataciones directas durante la pandemia del COVID-19

Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo,
vol. 7, núm. 1, 2020, Enero-Junio, pp. 193-205
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655969162011>

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2020 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:





Vulnerabilidad administrativa del Estado hondureño en situaciones de emergencia con la habilitación de las contrataciones directas durante la pandemia del COVID-19

Administrative vulnerability of the Honduran State in emergency situations which allow direct public procurement during the pandemic of the COVID-19

JENSSY CAROLINA PAZ MACIAS ^{1,*}

¹ Universidad Nacional de Honduras (Tegucigalpa, Honduras)

jensy.paz@uanh.edu.hn

<https://orcid.org/0000-0003-3820-3922>

Recibido el/Received: 30.08.2020 / August 30th, 2020

Aprobado el/Approved: 25.11.2020 / November 25th, 2020

RESUMEN:

En esta investigación se presenta un análisis jurídico desde la visión del Derecho Administrativo relacionado con los actos ejecutados por funcionarios públicos en aplicación de la normativa vigente respecto al estado de emergencia, cuya experiencia ha dejado ver la vulnerabilidad administrativa del Estado hondureño en la contratación directa en la que se visibiliza inexperiencia, falta de controles fiscales antes y durante las contrataciones, así como negligencia jurídica de los actores señalados en ley que deben actuar en los procesos de aprobación y desembolso de los capitales nacionales, observando acciones a posteriori a las contrataciones directas que facilitaron el incumplimiento del control fiscal, las cuales

ABSTRACT:

This research presents a legal analysis from the view of administrative law related to acts carried out by public officials in application of the current regulations regarding the state of emergency, whose experience has revealed the administrative vulnerability of Honduras in direct procurement in which inexperience is visible, deficiency in fiscal controls before and during procurement, as well as legal negligence of law-appointed actors who must act in the processes of approval and disbursement of national capital, observing actions subsequent to direct procurement that facilitated non-compliance with fiscal control, which have generated confusion and questions on the public agenda, considering a multimillion-dollar investment, insecure, doubtful with

Como citar este artículo | How to cite this article: PAZ MACIAS, Jenisy Carolina. Vulnerabilidad administrativa del Estado hondureño en situaciones de emergencia con la habilitación de las contrataciones directas durante la pandemia del COVID -19. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 1, p. 193-205, ene./jun. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i2.9553.

* Profesora Titular II en Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Profesora de la Maestría en Derecho Mercantil de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (Tegucigalpa, Honduras). Master en Derecho Tributario de la Universidad Toledo de (España, 2013), Master en Derecho Mercantil Universidad Nacional Autónoma de (Honduras, 2005). Abogada. Jefa del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Asesora y consultora independiente. E-mail: jensypaz2002@gmail.com.



han generado confusión y cuestionamientos en la agencia pública, por considerar una inversión multimillonaria, insegura, dudosa con la falta de garantías visibles de aseguramiento de los fondos pagados a terceros. El análisis jurídico conlleva la identificación y descripción de las debilidades de la normativa vigente hondureña y las recomendaciones para su reforma y creación de leyes especiales complementarias, que le garanticen al pueblo hondureño un mejor manejo de los recursos financieros frente a fenómenos de la magnitud de los efectos del Covid 19.

Palabras claves: vulnerabilidad administrativa; contratación directa; estado de emergencia; control fiscal reformas constitucionales.

the lack of visible guarantees of insurance of funds paid to third parties. Legal analysis involves the identification and description of the weaknesses of the current Honduran regulations and the recommendations for its reform and creation of complementary special laws, which guarantee the Honduran people a better management of financial resources against phenomena of the magnitude of the effects of the Covid-19 pandemic.

Keywords: *administrative vulnerability; direct procurement; state of emergency; fiscal controls; constitutional reforms.*

SUMARIO:

1. Introducción; 2. Los Procedimiento Administrativos en Honduras, leyes generales y especiales, relacionadas con las contrataciones directas en un estado de emergencia; 3. La Contratación Directa en un estado de emergencia; 3.1. Condiciones especiales para la habilitación de la Contratación Directa del Estado; 4. Estado de emergencia en el marco del Derecho Administrativo en Honduras; 5. Los Controles Fiscales en la normativa vigente en los estados de emergencia en Honduras; 5.1. Clasificación de los controles fiscales en la normativa vigente hondureña; 5.2. Razonamiento crítico sobre el control fiscal en las contrataciones directas del Estado; 6. Conclusiones. 7. Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

La vulnerabilidad administrativa del Estado en situación de emergencia, es parte del título de este artículo, que avizora la condición de fragilidad, debilidad, que expresa de manera semántica, que dentro del Derecho Administrativo hondureño hay posibilidades de pérdidas, daños e inseguridad por las características con que se presenta la normativa vigente en las contrataciones directas del Estado en situaciones de excepcionalidad, en las que se irrumpe con procedimientos administrativos sin controles fiscales concurrentes, lo cual deja a la discrecionalidad de pocas personas las decisiones fundamentales de la nación en la inversión y manejo de los recursos financieros del Estado. Esta fragilidad o debilidad la ubicamos dentro del control en el concepto del Derecho Administrativo, entendido éste como "la disciplina jurídica que regula toda actividad estatal que se relacione con los elementos esenciales del proceso de administración: planificación, programación, organización, dirección, control, sanciones disciplinarias y correctivas".¹

¹ MARTINEZ BRAVO, Juan Alberto. **Derecho Administrativo Boliviano**. Segunda edición. Bolivia: Editorial El País. 2010.



En este artículo se centra la atención estrictamente en una valoración de los procedimientos administrativos de la normativa vigente, que es donde se identifica la vulnerabilidad de la Administración Pública del Estado hondureño, en situación o condición de emergencia, en la que se espera confiadamente que los gobernantes y funcionarios públicos responsables respeten la Ley, hagan un buen gobierno, manejen adecuadamente y transparentemente los recursos públicos, observando la ética y la responsabilidad en el cumplimiento de los procedimientos administrativos en el marco del Derecho.

El artículo presenta los resultados de una investigación que conducen al análisis crítico jurídico de las contrataciones directas en estado de emergencia frente a la pandemia del COVID-19, en la que se percibe la vulnerabilidad de la administración del Estado, caso Honduras.

2. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN HONDURAS, LEYES GENERALES Y ESPECIALES VINCULADAS CON LAS CONTRATACIONES DIRECTAS EN UN ESTADO DE EMERGENCIA.

Procedimientos administrativos:

El concepto de la palabra “procedimiento”, admite su utilización en los diferentes campos del conocimiento científico, teniendo un significado general que permite la observancia de las diferencias de su utilización en las diversas ciencias. En el caso de la ciencias jurídicas, la palabra “procedimientos” es utilizado en las diferentes ramas del Derecho, como en este caso en el Derecho Administrativo, que atendiendo su morfología esta palabra deriva del Latín que significa *pro* (adelante) y *cedo* (marchar). El sentido de esta idea morfológica plantea la ejecutoria de varias acciones que direccionan los objetivos que corresponden a las diferentes instituciones del Estado, que deben regirse bajo la política institucional de carácter normativo, que expresa el espíritu de la Ley en el buen sentido de la ética de un buen gobierno; sin embargo, cuando estos procedimientos son aplicados en situaciones de emergencia y no se cuenta con la experiencia frente a un fenómeno no conocido, los procedimientos administrativos se ponen a prueba y ameritan el análisis correspondiente de sus resultados.

La palabra “procedimiento” significa entonces marchar hacia adelante y alude a la idea de seguir un camino para obtener un resultado determinado, así Velásquez² define al procedimiento administrativo en Ciencias Jurídicas, como el orden sucesivo de acciones que se aplican ante un organismo de la Función Ejecutiva, por exigencia de

² VELASQUEZ VILLAMAR, Gastón Alexander. **Conceptos Jurídicos básicos del Derecho Administrativo Tributario.** Ecuador trabajo almacenado en el Repositorio institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 3.0 Ecuador Creative Commons. 2008.



la normativa vigente y que debe visualizarse en el accionar de las diferentes unidades, departamento o secciones de las instituciones del Estado, esto para alcanzar los fines para los cuales fueron creados.

Los procedimientos administrativos también presentan varias clasificaciones, así Orellana,³ lo hace de la siguiente forma: a) Procedimiento General; b) Procedimientos Especiales.

En Ley de Procedimiento Administrativos, se operacionaliza el concepto de procedimiento general cuando expresa en el Decreto 152-87, artículo 1 que la normativa expuesta en este artículo es de cumplimiento obligatorio para todos los órganos de la administración pública.

Por otra parte, la Ley de Procedimiento Administrativos, también operacionaliza el concepto de procedimiento especial en el artículo 2, expuesto en el Decreto 152-87, donde plantea que la acción del Estado es diferente de acuerdo a los fines y objetivos de cada entidad de gobierno, así aparecen como ejemplos procedimientos tributarios y aduaneros, entre otros.

Con este concepto podemos decir, que los procedimientos administrativos, son líneas que dirigen el actuar de los funcionarios de la Administración Pública, para seguir de manera ordenada los pasos que conducen hacia el logro de los objetivos institucionales conforme a ley.

Leyes generales, especiales y decretos de emergencia. En el ordenamiento jurídico de Honduras, se pueden citar varias leyes generales y especiales asociados a las contrataciones directas del Estado en situaciones de emergencia, así se pueden enunciar las siguientes:

Las leyes generales:

1. Constitución de la República de Honduras, Decreto 131-82
2. Ley de Contratación del Estado de Honduras, Decreto 74-2001
3. Reglamento de la Ley de Contratación del Estado, Decreto 055-2020.
4. Ley Procedimiento Administrativo, Decreto 152-87
5. Ley General de la Administración Pública, Decreto 146-86

Las leyes especiales:

1. Reglamento de Organización y Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N.P.C.M 008-97
2. Oficina Normativa de Contratación y Adquisición del Estado
3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
4. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, Decreto 10-2002-E
5. Código Penal, Decreto 144-83.

³ ORELLANA, Edmundo. **El procedimiento Administrativo en Honduras**, Tegucigalpa Honduras, 2013 p.18.



6. Código de Ética del Servidor Público, Decreto 36-2007.
7. Ley de la Cuenta del Desafío del Milenio, Decreto 233-2005
8. Ley de Promoción de la Alianza Público Privada, Decreto 143-2010

Decretos de Emergencia:

Con la afectación de la Pandemia del COVID-19, se emitieron varios decretos que se enlistan a continuación:

Decretos Ejecutivos No. PCM 002, 005, 016-2020 referentes al Estado de Emergencia, del 24 de enero al 6 de marzo.

Decretos Ejecutivos No. PCM-021, 022, 023, 026, 028, 031, 033, 035, 036, 040, 041, 042, 049-2020, Restricción de Garantías Constitucionales a Nivel Nacional, 21 marzo al 7 Junio 2020.

Decreto Ejecutivo No. PCM 020-2020, Se atribuye a la Secretaría de Finanzas a aplicar en todas las instituciones una reducción de su presupuesto para obtener al menos 2%, 16 Marzo de 2020; Decreto Legislativo No. 24-2020, Se autoriza a Secretaría de Finanzas realizar una ampliación al Presupuesto General de la Republica, 3 de abril 2020; Decreto Legislativo No. 31-2020, Ley Especial de Aceleración Económica y Protección Social frente a los Efectos del Coronavirus COVID-19, 13 Marzo 2020; Decreto Legislativo No. 33-2020, Ley de Auxilio al sector productivo y a los trabajadores ante los efectos del COVID-19, 2 de Abril 2020.

3. LA CONTRATACIÓN DIRECTA EN UN ESTADO DE EMERGENCIA.

La emisión de la conceptualización sobre la contratación directa en un estado de emergencia, ha generado en diversas publicaciones definiciones contrapuestas que van desde conceptos con neutralidad teórica, hasta posiciones negativas de la misma, en función de las experiencias vividas en diversos países, que han puesto en relieve la disfuncionalidad de su aplicación para alcanzar objetivos que respondan a una sana administración pública de los recursos del Estado, así Orellana la define de la siguiente manera:

La contratación directa es un procedimiento excepcional por medio del cual el Estado y sus entidades pueden contratar directamente, en los casos previstos expresamente en la ley, la prestación de un servicio, la adquisición o venta de un bien o la ejecución de una obra, sin someterse a licitación o concurso (Orellana, 2013 p.234)⁴

Como se puede visualizar el concepto anterior, el autor mantiene una posición neutral y aporta una definición que permite comprender lo que es una contratación directa

⁴ ORELLANA, Edmundo; **La contratación Administrativa en Honduras.** Tegucigalpa Honduras 2013, p. 234.



en un estado de emergencia o de excepción, sin valoraciones negativas. Sin embargo, en otros casos se presenta una conceptualización negativa que advierte las debilidades de su aplicación en la Administración Pública, así expresan que la contratación directa es:

*La herramienta empleada actualmente para maniobrar la adquisición de bienes y servicios buscando, no únicamente la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, sino también el provecho particular de los servidores públicos, definiendo así, que dicha figura facilita la corrupción pues viola los principios de la selección objetiva y de transparencia que amparan la contratación estatal.*⁵

Para comprender mejor la contratación directa en estado de emergencia, es importante diferenciarla de lo que son los procedimientos administrativos de contratación del Estado en condiciones normales, en donde la Carta Magna o Constitución de la República de Honduras, expone que los procedimientos de licitación, concurso y subasta, son la vía expedita para la ejecución de contrataciones, compra de servicios, insumos, materiales etc. Por el contrario, en un estado de emergencia, la carta magna hondureña establece contratación directa sin licitación, concurso y subasta y con ejecución de procedimientos administrativos sin controles fiscales concurrentes, por la urgencia de atender necesidades inmediatas, pues tales condiciones pueden derivar en pérdidas de vidas humanas fundamentalmente.

3.1. CONDICIONES ESPECIALES PARA QUE SE HABILITE LAS CONTRATACIONES DIRECTAS DEL ESTADO.

Para que se pueda dar la Contratación directa según la normativa hondureña, debe haber diferentes condiciones como se exponen los artículos 7, 9, 63 y 118 de la Ley de Contratación del Estado, en la que entra en juego la categoría o dimensión de las amenazas a la vida humana por razones de desastre, catástrofe, epidemias o guerra, que signifiquen la inmediata actuación por parte del Estado en las compras de bienes y servicios para salvar las vidas humanas.

La autorización del titular del Poder Ejecutivo para la contratación directa en un estado de emergencia, debe basarse en condiciones de desastres naturales, epidemias, calamidad pública, necesidades de la defensa o relacionadas con estados de excepción y otras circunstancias excepcionales que afectaren sustancialmente la continuidad o la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos, situación que según los expertos es una disposición que vulnera la administración pública de los recursos del

⁵ ENCINALES ORTIZ, Andrés; ZAMBRANO LOMBANA, Magda Johana; MORA BELTRAN, Erika Johanna. **La Contratación Directa en Colombia una Alternativa para agilizar los Procesos Contractuales o una vía para Defraudar a la Administración Pública.** Bogotá. Trabajo presentado como requisito de grado. Universidad Santo Tomás Facultad de Derecho. 2018, p. 5.



Estado, dejando en manos de una sola persona decisiones de trascendencia en la vida de una nación.

Este elemento establecido en la Ley, razonablemente a juicio de los expertos en Derecho Administrativo, constituye otro elemento de vulnerabilidad de la normativa vigente de la Administración de los recursos públicos, a lo que se le denomina un exceso de discrecionalidad del titular del Poder Ejecutivo, sin controles fiscales concurrentes y a priori, con lo cual, un error humano en esta decisión pone en peligro la inversión pública para salvar vidas frente al aumento significativo de decesos, como lo que ha acontecido con la pandemia COVID-19. Asimismo, pueden producirse actos de corrupción, compras sobrevaloradas, mala calidad de los servicios, equipos, insumos y materiales necesarios para la conservación de la vida.

Unido a esta debilidad manifiesta en la Ley, se expone que la actuación de los órganos contralores o de control fiscal del Estado, iniciaran su función a posteriori, diez (10) días después de haberse realizado las contrataciones directas, cuando se haya dado una aplicación correcta de los procedimientos administrativos, o por el contrario franca evidencia del mal manejo de los recursos públicos, afectando los interés económicos y sociales de toda una nación.

Frente al estado de emergencia por la afectación del COVID-19, le correspondía a la Secretaría de Estado en los Despachos de Salud Pública y a su personal directivo la ejecutoria de procedimientos administrativos generales y especiales, contemplados en la Ley de Procedimientos Administrativos, situación que no ocurrió en el caso de Honduras.

Dada la naturaleza de las afirmaciones hechas por los juristas consultados, frente a las contrataciones directas producidas por el Estado de Honduras en el contexto de la afectación de la pandemia COVID-19, existen indicios razonables de la activación de las alarmas de vicios de corrupción, manifestados tanto por el incumplimiento de los procedimientos administrativos generales, como especiales, que se han visto señalados una vez realizados los procedimientos de control fiscal a posteriori, ejecutados por el Tribunal Superior de Cuentas de acuerdo con la Ley.

En sentido práctico y habiendo observado las relatorías expresadas en el periodismo de investigación y las afirmaciones hechas por los expertos en Derecho Administrativo, la autora considera que se incumplieron los procedimientos administrativos generales y especiales, tomando en cuenta uno de los casos emblemáticos discutidos en la agenda pública, como es el caso de la compra de siete (7) hospitales móviles, no otorgando la responsabilidad directa a la instancia especializada correspondiente, "Secretaría de Salud Pública", para hacer la contratación directa, sino que lo realiza una instancia descentrada sin el expertis en el campo de la salud: "Inversiones Estratégicas de Honduras (INVEST-H)", lo cual admite el incumplimiento de los procedimientos administrativos generales y especiales en las contrataciones y compras directas de



servicios, equipos, materiales, medicamentos e insumos varios, por lo que se considera otro punto de vulnerabilidad de la normativa vigente en el tema de las contrataciones directas por delegación a las entidades especializadas. No obstante, es importante señalar que los expertos en Derecho Administrativo consultados, admiten la necesidad de tener a mano los expedientes respectivos para ratificar los procedimientos administrativos generales y especiales que fueron incumplidos.

4. ESTADO DE EMERGENCIA EN EL MARCO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN HONDURAS.

Como se ha enunciado en el presente artículo, es importante tener presente que para que se dé una contratación directa en un país o nación, es necesario que la emergencia ocurra, es por ello que "estado de emergencia" se define así:

Para Santos un estado de emergencia también se le puede denominar "Estado de Excepción", donde se establece limitaciones de diferentes tipos de derechos adherentes al ser humano. Esta suspensión se da en los siguientes casos: 1) Catástrofe natural 2) Perturbación grave del orden interno 3) Guerra exterior 4) Guerra civil 5) Invasión 6) Crisis económica financiera.⁶

Cuando se dan estas situaciones de emergencia, en la mayoría de los países en su normativa principal y en este caso en las constituciones, contemplan suspensión o excepción de las garantías constitucionales, ya que estos acontecimientos complican el normal desarrollo de la vida de la sociedad volviéndose imperante decretar el mismo y con la prontitud debida.

En los artículos 187 y 188 de la Constitución de la República "se establece que todas las garantías que se suspenderá al ciudadano se hará por medio de Decreto emitido por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, cuando se presente una situación de epidemia, calamidad, invasión etc., El Decreto en mención tiene que ser modificado o ratificado en 30 días por el Poder Legislativo; sin embargo, para que esta suspensión se dé, deberá regirse por la Ley de Estado de Sitio según artículo 188, lo cual en Honduras, esta Ley en mención fue derogada (Decreto 21-11 de fecha 19 de mayo 2011); aun con todo, durante la pandemia del COVID-19 se aplicó el Estado de Sitio sin contar con el fundamento de Ley respectivo.

El jurista Orellana en los estados de emergencia en Honduras recomienda actuar prudentemente en la toma de decisiones, ya que en la normativa vigente se observa falta de claridad en las directrices, por lo que debe considerarse los principios de la sana y buena administración teniendo en cuenta los límites y jerarquía establecidos en la Ley.⁷

⁶ SANTOS VILLAREAL, Gabriel Mario. **Leyes de Emergencia Económica en México y América Latina**. México: Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas. 2009, p. 1.

⁷ ORELLANA, Edmundo. **El procedimiento Administrativo en Honduras**. Honduras: Editorial Universitaria. 2013, p. 237.



5. LOS CONTROLES FISCALES EN LA NORMATIVA VIGENTE EN LOS ESTADOS DE EMERGENCIA EN HONDURAS

En el análisis jurídico de la normativa vigente de la contratación directa del Estado en situación de emergencia, reviste vital importancia la conceptualización y clasificación de los controles fiscales, uno de los puntos focales de relevancia en este artículo, que deja ver la vulnerabilidad administrativa del Estado en el manejo de los fondos públicos, considerando la afectación inesperada del COVID-19 en Honduras, el fenómeno que ha puesto a prueba los controles fiscales frente a una realidad administrativa del Estado, regulada por acciones a posteriori de las contrataciones y compras directas.

Por control fiscal se entiende, en algunos países de América como Colombia, como una función pública, una acción de vigilancia en la Administración de fondos o bienes del Estado; sistema de control intrínseco y administrativo. Para Restrepo este control fiscal es utilizado para salvaguardar el patrimonio del país, y poder hacer el uso adecuado de los recursos financieros.⁸

Para Escalante, este control fiscal se debe dirigir al territorio nacional o mejor dicho a nivel de todo el país, en atención a las personas que manejarán el recurso económico del Estado.⁹ En la normativa vigente hondureña de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, enuncia en su artículo 2 lo que es control fiscal así:

Control interno: es ejercido por el departamento de la gerencia y dirección tanto a entidades públicas y privadas con el hecho de realizar unas acciones previas de sanciones a la moral y profesionalismo con los bienes del estado.

Control externo: verifica aspectos económicos, administrativos realizado por el tribunal a sujetos pasivos.

Con el concepto anterior en el Estado de Honduras según el artículo 222 (p52) de la Constitución de la República de Honduras, el ente de control en el ámbito administrativo es el Tribunal Superior de Cuentas, quien tendrá independencia administrativa y realizará el control del actuar de la administración pública a posteriori.¹⁰

Hay que tomar en cuenta que el objetivo principal de este Ente Contralor es estar atento a que los caudales públicos sean invertidos en las necesidades requeridas, así como también no tener privilegios al momento que un servidor del estado cometa un ilícito.

⁸ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. **Responsabilidad Fiscal.** Bogotá. Volumen 3. Revista Estudios-Jurídicos 2001/12; COLOMBIA. Contraloría General del Valle del Cauca. Colombia. En: <https://www.contraloriavalledelcauca.gov.co/publicaciones/31714/que-es-el-control-fiscal/>. Última modificación 22/08/2019.

⁹ ESCALANTE RUEDA, Mónica Ivon. **Tesis de Doctorado “Modelo de gestión para el control fiscal: Paradigmas de eficacia ante la corrupción en el Estado colombiano”** España 2017.

¹⁰ Ver el Decreto 14-2002 de la gaceta del 20 de enero 2003 que contempla la Ley del Tribunal Superior de Cuentas en su artículo 3. Que señala: que respalda la función delegada al Tribunal Superior de Cuentas.



Para la ejecución de lo antes descrito, el Tribunal Superior de Cuentas deberá ordenarse y establecer diferentes tipos de controles fiscales para llevar con éxito la misión para la que fue creado en beneficio del Estado.

5.1. CLASIFICACION DE LOS CONTROLES FISCALES EN LA NORMATIVA VIGENTE HONDUREÑA.

En la Ley especial del Tribunal Superior de Cuentas en su Artículo 38, los describe y se clasifican de la siguiente forma:

1. El control financiero,
2. El control de gestión y de resultados,
3. El control de probidad y ética pública y,
4. El control del patrimonio del Estado.

Control financiero: el accionar en este control es la parte económica; es verificar las entradas de dinero así como el gasto del mismo, siendo en forma correcta y eficiente.

Control de gestión de resultados: como la palabra, lo dice es el control a posteriori de los recursos públicos planificados en las necesidades de programas propuestos.

Control de Probidad y Ética Públicas: velar por el fiel cumplimiento de los actores en el área del sector público como áreas afines, en lo que respecta a valores morales, éticos, transparencia, compromiso y eficiencia.

El control del patrimonio del Estado: certificar que los bienes se registren, administren y custodien, con criterio técnico y económico.

5.2. RAZONAMIENTO CRÍTICO SOBRE EL CONTROL FISCAL EN LAS CONTRATACIONES DIRECTAS DEL ESTADO.

Los controles fiscales a los que se alude en la normativa vigente hondureña, son para los expertos uno de los principales factores que hacen vulnerable la administración de los recursos materiales y financieros en el Estado, señalando que las actuaciones de los funcionarios públicos responsabilizados de las contrataciones directas del Estado durante la afectación de la pandemia COVID-19, presentaron debilidades que actualmente impactan en la situación económica del país y de las familias hondureñas; así, por consenso se mencionaron las siguientes:

1. Falta de control fiscal concurrente a priori (durante el proceso de selección y contratación directa por emergencia).
2. Falta de un procedimiento administrativo de control fiscal concurrente a priori.
3. Falta Control de legalidad.

La contratación directa en el caso de una inversión millonaria fue asignada a una institución que no tiene la experiencia en el campo específico, cuando la Ley expresa



este requerimiento para la aprobación de cualquier iniciativa en la que tiene que ejercitarse fondos del Estado.

4. Excesiva discrecionalidad de la titularidad del Poder Ejecutivo, acompañada de ineptitud de los órganos fiscalizadores que producen impunidad.

La normativa vigente también muestra una debilidad administrativa del Estado cuando se le otorga a la figura de la Presidencia de la República discrecionalidad en el manejo de los fondos, frente a decisiones tanto en la condición de Estado de emergencia como fuera de ésta, considerándolo como un exceso de confianza que inviabiliza los controles fiscales y deja ver ineptitud de los órganos fiscalizadores, abriendo una puerta a la impunidad.

5. Falta de una base de datos que permita la visualización y contactos de Empresas para la comparación de precios y selección de proveedores que no tengan antecedentes judiciales, evitando la improvisación y el trabajo minucioso para seleccionar y contratar.

En el grupo de discusión con expertos en Derecho Administrativo, se visualizó la existencia de la ejecución de procedimientos administrativos improvisados, de tal manera que se cuestiona el no haber hecho las contrataciones directas de Empresas calificadas y de prestigio mundial, que debían estar registradas adecuadamente en una base de datos para seleccionar las mejores en calidad y precios, con una evidente falta de exigencia de garantías frente a los desembolsos millonarios, que deja ver a la Administración del Estado de Honduras vulnerable a la pérdida de la inversión pública, desde los niveles más agravantes hasta los más simples.

6. Control financiero.

Otra de las debilidades de la normativa vigente que hace vulnerable a la Administración Pública en los estados de Emergencia, según los expertos en Derecho Administrativo, es la falta de controles fiscales financieros mínimos, en la cual proyectan como recomendación una reforma a la Ley para que también ejerzan control fiscal la Secretaría de Estado en los Despachos Finanzas y el Banco Central de Honduras, los cuales tendrían que tener requerimientos específicos para frenar cualquier acto de contratación que no haya cumplido los requisitos de Ley en los estados de emergencia.

7. Control político.

También se puede observar que otra debilidad es el control político de la institución a quien le corresponde realizar la contratación directa por el campo o área del conocimiento de su competencia, que en el caso de Honduras no asumió una posición política el Secretario de Estado en el Despacho de Salud Pública, que por Ley le correspondía asumir este compromiso.

Por todo lo anterior, por consenso los expertos consultados afirman que en la práctica y en la realidad no se aplicaron los controles fiscales requeridos para evitar los riesgos financieros que actualmente ha asumido el Estado de Honduras.



Soluciones, retos y propuestas de los expertos para subsanar las debilidades en la normativa vigente en las contrataciones directas en estados de emergencia en Honduras.

Desde las diferentes miradas de los expertos en Derecho Administrativo, en las debilidades legales que presenta nuestra normativa se realizaron diferentes propuestas para impulsar un cambio y fortalecer el ordenamiento jurídico administrativo, entre las cuales:

1. La reforma del artículo constitucional que establezca de manera clara el marco dentro del cual se deben hacer las contrataciones directas.
2. Una Ley que regule las contrataciones directas.
3. Reformas a la Ley del Tribunal Superior de Cuentas que permitan auditoría concurrente.
4. Incluir en la Ley del Banco Central un capítulo referente a contratación directa.
5. Reformas a la ley General de la Administración Pública, donde se contemplan las competencias de la Secretaría de Estado en los Despachos de Finanzas y la Secretaría General de Gobierno.
6. Ley Orgánica del Presupuesto.
7. Creación de una Ley de Estado de Sitio.

De la propuesta enunciada se recapitula, en primera instancia, establecer los cambios en la normativa primaria que es la Constitución de la República de Honduras, situaciones puntuales en cuanto a lo que correspondería la contratación directa, abonado a la creación de una Ley de Estado de Sitio, una Ley específica que trate del tema de la contratación directa, ya que la normativa vigente es un poco ambigua y carece de alguna información acudiendo a la doctrina. En esa nueva Ley de contratación directa se incluirían instituciones que tienen relación con el tema como ser: el Banco Central de Honduras, la Secretaría de Estado en los Despachos Fianzas y la Secretaría General de Coordinación de Gobierno. Además hacer reformas a la Ley del Ente Contralor del Estado para que pueda realizar auditorías en forma concurrente.

6. CONCLUSIONES

1. Fortalecer la normativa vigente sobre la base de las tipificaciones de los incumplimientos de los procedimientos Administrativos generales y especiales durante la Pandemia del COVID-19, es una necesidad de País que abre la brecha para impulsar reformas que aseguren una sana administración de los recursos del Estado.
2. Dentro de la normativa vigente, existe la necesidad de ampliar los niveles de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones que se presenten en situaciones de estado de emergencia o de excepción, de tal manera que se



regulen los consensos con un número suficiente de personas comprometidas con el país.

3. Definir con amplitud los controles fiscales en estados de emergencia es una necesidad para la elaboración de instrumentos que orienten la auditoría técnica científica y social, para su aplicación especial en los tiempos de crisis en el sector salud y en la economía del País.

7. REFERENCIAS

COLOMBIA. Contraloría General del Valle del Cauca. Colombia. En: <https://www.contraloriavalle-delcauca.gov.co/publicaciones/31714/que-es-el-control-fiscal/>. Última modificación 22/08/2019.

HONDURAS. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas. **Decreto 10-2002-E**, Publicado en la Gaceta el 20 de enero del 2003.

HONDURAS. Constitución de la República de Honduras. **Decreto 131**, publicado en la Gaceta no.23,612 del 20 de enero de 1982.

MARTINEZ BRAVO, Juan Alberto. **Derecho Administrativo Boliviano**. Segunda edición. Bolivia: Editorial El País. 2010.

VELASQUEZ VILLAMAR, Gastón Alexander. **Conceptos Jurídicos básicos del Derecho Administrativo Tributario**. Ecuador trabajo almacenado en el Repositorio institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 3.0 Ecuador Creative Commons. 2008.

ORELLANA, Edmundo. **El procedimiento Administrativo en Honduras**. Honduras: Editorial Universitaria. 2013.

ORELLANA, Edmundo. **La contratación Administrativa en Honduras**. Honduras: Editorial Universitaria.2013.

ENCINALES ORTIZ, Andrés; ZAMBRANO LOMBANA, Magda Johana; MORA BELTRAN, Erika Johanna. **La Contratación Directa en Colombia una Alternativa para agilizar los Procesos Contractuales o una vía para Defraudar a la Administración Pública**. Bogotá. Trabajo presentado como requisito de grado. Universidad Santo Tomas Faculta de Derecho.2018

SANTOS VILLAREAL, Gabriel Mario. **Leyes de Emergencia Económica en México y América Latina**. México: Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas. 2009.

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. **Responsabilidad Fiscal**. Bogotá. Volumen 3. Revista Estudios- Jurídicos 2001/12.

ESCALANTE RUEDA, Mónica Ivon. **Tesis de Doctorado “Modelo de gestión para el control fiscal: Paradigmas de eficacia ante la corrupción en el Estado colombiano”** España 2017.