Manual Orientador de Auditoria Social a Carreteras

impactos
impulsando participación ciudadana, transparencia y oportunidades sociales

Espacio Regional de Occidente
EROC

Manual Orientador de Auditoria Social a Carreteras

Manual Orientador de Auditoria Social a Carreteras

Facilitación Técnica
Abogada Magda Calix

Apoyo Técnico
Espacio Regional de Occidente

Coordinación Técnica de EROC
Francisco Javier García

Facilitador Técnico del Proceso de la Auditoria Social a la ejecución presupuestaria de la carretera internacional CA-4.
Naun Haroldo Tejada

"La elaboración de este estudio manual orientador de Auditoria social a *SOPTRAVI ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es responsabilidad de la Abogada Magda Calix y no necesariamente refleja el punto de vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos".*

Agradecimiento.

Gracias al apoyo del Programa Impactos, quienes hicieron posible este estudio gracias a las subvenciones dedicadas a fomentar la transparencia y rendición de cuentas en instituciones públicas como también haber facilitado apoyo técnico para la consecución de nuestros objetivos.

MANUAL ORIENTADOR PARA AUDITORIAS SOCIALES EN LA EJECUCION PRESUPUESTARIA DE SOPTRAVI

En la fase en la cual surgen en su cerebro una serie de ideas asociadas con la temática, lo más lógico y natural es que usted se auto formule estas preguntas: **¿Qué es una auditoría social? ¿Cuál es la utilidad que me proporcionará? ¿Se pueden establecer sus características, limites y alcances? ¿Por qué se denomina social?**

Con el propósito de responder, las anteriores interrogantes, **de manera entendible para todo público**, hemos creído conveniente partir del análisis aislado de cada uno de los elementos que conforman el término **auditoría social**. Luego sobre esta base primigenia efectuar la citada construcción conceptual. Lo haremos primero, con auditoría y después con social, así:

AUDITORIA. Desde su perspectiva etimológica esta palabra proviene del verbo inglés to audit, el cual traducido al español significa verificar, inspeccionar, comprobar o controlar. El término inglés audit, a su vez, se origina en las voces latinas audire (oír), auditio (acto de oír o audición) u auditus (oído, facultad de oír). La explicación para que, la facultad auditiva o el sentido del oído, se relacione con el origen de la palabra auditoría, se debe a que los primeros auditores, llegaban a desentrañar la verdad o falsedad de los hechos-cuentas o contabilidades, que era sometidos a su verificación, oyendo lo que al respecto les trasmitían o explicaban las personas involucradas o conocedoras de los mismos.

La palabra auditoría ha tenido un largo recorrido entre idas y venidas intercontinentales. Su tránsito se efectúa, primeramente, de los países latinos al mundo anglosajón. En pleno siglo XX retorna, nuevamente, al mundo latino. Con el devenir de los años, la auditoría también ha variado, gradualmente, su significado, alcances y esencia. En este aspecto se considera que fue decisiva la contribución de James O. McKinsey, quien en el año 1935, sentó las bases para lo que él llamó "auditoría administrativa." Esta obra constituyó un hito histórico en la evolución de la auditoría. Hoy en día la acepción del término ha sido significativamente ampliada. En consecuencia sus alcances ya no se limitan a efectuar la censura o revisión de cuentas o contabilidades. Ha trasuntado holgadamente el marco de la contabilidad, extendiéndose a una amplia gama de materias, entre ellas lo que conocemos como AUDITORIA SOCIAL, objeto de nuestra temática, la cual no debe confundirse con la auditoría social de la empresa, no obstante tener ciertas características comunes.

SOCIAL. Esta palabra proviene del latín *sociālis*, **social**. Relativo a la sociedad humana.

En la actualidad dentro de la sociedad, concebida en sentido extenso o amplio, se han organizado y estructurado determinados grupos, a los cuales se les ha denominado: sociedad civil organizada la cual obedece, principalmente, a la necesidad de vigilar y/o verificar el quehacer del Estado en su dimensión Administración Pública/gobierno, dado altos niveles de corrupción, ineficiencia, ineficacia y opacidad administrativa, así como la ausencia de disciplina fiscal y otras variables negativas, incluyendo la inoperatividad de los entes contralores del Estado, a quienes en cierta forma suplen o coadyuvan, con **independencia integral y verdadera**, en el cumplimiento de su misión institucional.

Construcción del concepto Auditoría Social. Una vez comprendidos, por separado, los términos auditoría y social, los reunificamos para proceder a estructurar un concepto unitario de lo que para nosotros significa una **Auditoría Social**. En este aspecto se puede decir que:

Auditoría Social: es la facultad legalmente atribuida por el ordenamiento jurídico vigente, a la sociedad civil organizada, para que realice la actividad de control o el examen objetivo, imparcial e independiente, de la gestión del dinero público presupuestado, a fin de determinar que el mismo se haya utilizando o sea orientado a la obtención del bien colectivo, en el marco de la regularidad económica-financiera, matemática, jurídica-administrativa, así como con niveles óptimos de transparencia, buenas prácticas/resultados, eficacia, ética, eficiencia y rentabilidad públicas.

En el caso concreto la auditoría social que practicaremos se centrará en: la **verificación o examen, realizado desde la sociedad civil organizada, de la gestión o administración del dinero público presupuestado, para realizar las obras de infraestructura vial de la SOPTRAVI.**
Analizando, con detenimiento, la conceptualización anterior, se pueden establecer, las características principales de la denominada Auditoría Social, las cuales son:

1) **Se refiere a una facultad y/o actividad legal**, porque está autorizada por el Art. 69 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas. Está considerada, además, como una base fundamental para la aplicación e interpretación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Art. 5º Reglamento de Ejecución de esta Ley);

2) Se trata de una **auditoría externa** porque se practica desde fuera del objeto que se controla;

3) Puede ser de naturaleza preventiva (exante), concurrente (paralelo a la gestión) o posterior (expost) a la erogación de los fondos públicos.

4) ***La auditoría social es practicada por la sociedad civil organizada***. Esta intervención es una de las particularidades que marcan una de las diferencias más relevantes, con respecto a otro tipo de auditorías (de gestión, administrativas, contables, etc.). En este tipo de auditorías se debe tener mucho cuidado de no permitir la injerencia del personal-sujetos pertenecientes a la institución investigada ni de los entes contralores en defecto de los cuales, se ha tenido que realizar la actividad de control, hasta que ya se haya **publicado o notificado** el informe resultante de la auditoría. Caso contrario se distorsionaría la naturaleza **reservada** del control y se propendería a alertar a los investigados.

Los riesgos y/o peligros que podría generar el craso error de "**divulgación anticipada**", son muchos y variados, entre ellos sobresale el fracaso de la auditoría por el "arreglo de documentos base o de sustento de la investigación" o el ejercicio de influencias negativas que podrían entorpecer el desarrollo de las actividades verificadoras, la colusión, etc.;

5) Debe ser **autónoma e independiente** a todos los niveles, especialmente al financiero e, incluso mental. Caso contrario podría ser **contaminada** por la falta de objetividad, parcialidad y otras acciones deleznables de los sujetos pasivos (servidores públicos investigados). Lo idóneo o ideal sería que la misma se practicara, también, con total independencia a nivel ideológico-político o sin mediar "relaciones o vínculos de ·interés" de cualquier tipo, por parte de quienes la realizan, con respeto a los sujetos y objeto investigados;

6) El ejercicio del control social no conlleva la corrección, por parte de la sociedad civil, de las desviaciones y/o irregularidades descubiertas. Tampoco la de sancionar las conductas contrarias al ordenamiento jurídico; pero sirve como un instrumento de relevante importancia para que la sociedad civil, utilice mecanismos de **incidencia ciudadana** orientados a obtener que, dentro de la Administración Pública, Gobierno u Órganos

Contralores del Estado, se adopten las medidas convenientes, ya que la función contralora "concluye cuando se toma la acción correctora que conduce a la eliminación de un desempeño defectuoso"[1], caso contrario **¿para que efectuarlo si no servirá para nada?**

7) En el caso particular se practica sobre la **gestión o administración del dinero público**. Es importante aclarar que, de conformidad con la Teoría General de la Administración Pública, este tipo de gestión equivale a "tomar decisiones hasta el límite de la capacidad discrecional"o "gerenciar los procesos de transformación de medios en fines dentro del radio de acción de una entidad individualizada."[2] Por otra parte entendemos por **dinero público** las asignaciones financieras o recursos monetarios que pertenecen a la sociedad en su conjunto;

8) El objetivo principal de la auditoría social es verificar que el dinero en referencia, sea orientado a la obtención del **bien colectivo** y, en el marco de la regularidad económica-financiera, matemática, jurídica-administrativa, así como con niveles óptimos de transparencia, buenas prácticas/resultados, eficacia, eficiencia y rentabilidad públicas. En consecuencia el control es bastante amplio, porque se ha efectuado desde una perspectiva multidisciplinaria y sistémica.

Por otra parte se investiga que el bien público en referencia, no sea desviado para fines diferentes para los cuales se presupuestó. Estos fines están estrechamente relacionados con aquellos que justifican la existencia del Estado o su creación institucional. Se trata de perseguir el interés de toda la población o colectivo. Esta situación también fue verificada en el contexto de la auditoría social.

¿COMO HARÉ ESA AUDITORIA? ¿QUÉ HERRAMIENTAS DEBO UTILIZAR?

La respuesta a las anteriores preguntas, usted las encontrará en el manual que estamos poniendo a su disposición. Se ha elaborado con el propósito de disipar las dudas que pudieran surgirle en el desarrollo de su labor o, en su caso, aclarar las inquietudes que tenga: ese es el objetivo principal de este documento.

Las principales herramientas jurídicas que no pueden, bajo ninguna circunstancia, faltarle a la hora de emprender la auditoría en referencia son las siguientes:

* Constitución de la República;
* Ley Orgánica del Presupuesto;
* Ley del Presupuesto del Ejercicio Fiscal que se ha decidido auditar; y
* Ley de Contratación del Estado y su Reglamento de Ejecución.

GRAFICO No. I

[1] Lindberg Roy A. y Cohn Theodore: Auditoría de Operaciones, Editora Técnica, S.A., México 1975, primera edición en español, página 83.
[2] Jiménez Nieto, Juan Ignacio: Teoría General de la Administración, editorial TECNOS, año 1981, Madrid, España, página No. 165.

A continuación le explicaremos la importancia que revisten las herramientas o instrumentos jurídico-administrativos citados anteriormente. Lo haremos en forma individual, primero, para luego alcanzar una base conceptual unitaria que nos ayude en nuestro trabajo investigativo.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. Se encuentra en la cúspide de la jerarquía jurídica-administrativa. En consecuencia es la Norma o Ley Primaria/ Fundamental de mayor valor legal en nuestro ordenamiento jurídico vigente. En la imagen siguiente se ha utilizado una pirámide para ilustrar esta jerarquía, a la cual de conformidad con el Art. 7 de la Ley General de la Administración Pública deben ajustarse los actos de la Administración Pública. Se encuentra conformada con criterios de preeminencia, por las normas que se consignan en el siguiente

A fin de asegurar la claridad de la jerarquía ilustrada anteriormente, las normas contenidas en la misma son:

1. Constitución de la República;
2. Los Tratados Internacionales ratificados por Honduras;
3. La Ley General de Administración Pública;
4. Las leyes administrativas especiales;
5. Las leyes especiales y generales vigentes en la República;
6. Los reglamentos que se emitan para la aplicación de las leyes;
7. Los demás reglamentos generales o especiales;
8. La jurisprudencia administrativa; y
9. Los principios generales del Derecho Público.

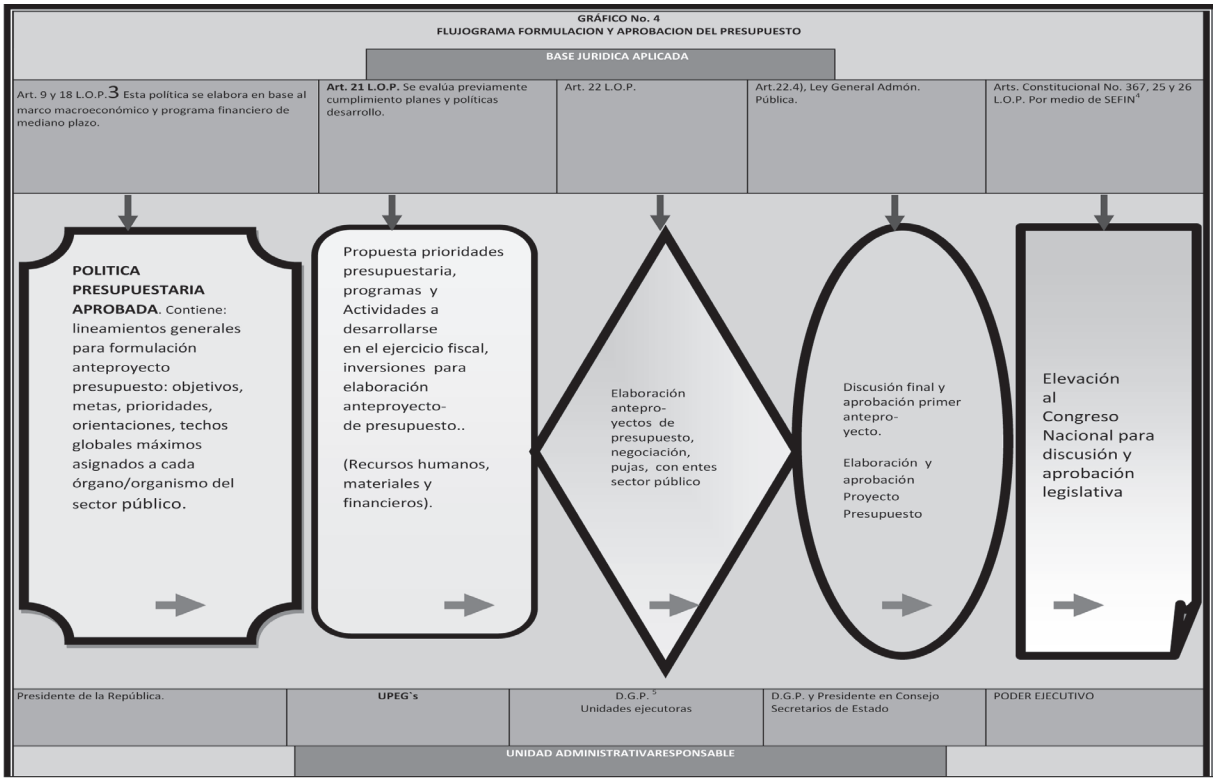
Al desplegar las hojas del preciado libro donde se encuentran plasmadas las normas constitucionales descubrimos, en primer lugar y para los efectos de nuestra labor, **EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**. Se encuentra regulado en el Art. 321 de la Constitución de la República. Establece, literalmente: "Los servidores del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la Ley. Todo acto que ejecuten fuera de la ley es nulo e implica responsabilidad".

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO. Se trata de una Ley Secundaria (deriva de la Constitución de la República), cuyo objetivo es regular el proceso presupuestario. Puede ser que algunos lectores de este manual se pregunten: ¿QUE ES EL PROCESO PRESUPUESTARIO?. La respuesta es: El conjunto de etapas que conforman a un presupuesto. Son, precisamente, las que menciona el texto constitucional y la Ley Orgánica del Presupuesto: preparación o formulación-elaboración, seguimiento y evaluación. Finalmente tenemos las fases de ejecución y liquidación del presupuesto".

En el gráfico siguiente (No. 3) se han consignado las diferentes etapas del proceso en referencia. Luego, en el Gráfico subsiguiente (No. 4.), se representan las diferentes fases de la primera etapa de dicho proceso: FORMULACION PRESUPUESTARIA. Luego se explica cada una de ellas.

GRAFICO No. 3
Diferentes Etapas Del Proceso Presupuestario

Elaborado por M.Cálix G., en base al ordenamiento jurídico vigente.



Elaborado por M.Cálix G., en base al ordenamiento jurídico vigente.

[3] L.O.P.= Ley Orgánica del Presupuesto.
[4] Secretaría de Estado en los Despachos de Finanzas.
5 Dirección General de Presupuesto

FORMULACION DEL PRESUPUESTO. Es la etapa en la cual se efectúa la elaboración o materialización técnica del instrumento presupuestario, previéndose en el mismo las fuentes y cuantías de los recursos monetarios asignados anualmente para financiar la ejecución de planes, programas y proyectos, así como el funcionamiento de las diferentes entidades que conforman la estructura orgánica del Estado, creada para cumplir los objetivos y metas tendentes a la satisfacción de las necesidades colectivas. [6] Antes de convertirse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República se deben atravesar, obligatoriamente varias etapas. De conformidad al Principio Constitucional de Legalidad, las actividades administrativas agrupadas en casa fase del proceso presupuestario deben estar reguladas en diferentes leyes y reglamentos. El primer anteproyecto de presupuesto, se nutre con los que han elaborado los entes del Estado, obviamente después de las negociaciones con los técnicos de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, como órgano coordinador del proceso presupuestario, propiamente se efectúan en la Dirección General de Presupuesto. De conformidad con los Arts. 9 y 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto, los anteproyectos en referencia deben sustentarse en la política que para tales efectos aprobará anualmente y, con la suficiente antelación, el Presidente de la República. Esta política se adoptará tomando en consideración el marco macroeconómico y el Programa Financiero de Mediano Plazo. Contendrá los lineamientos generales para la formulación anual del anteproyecto de presupuesto, incluyendo:

- Objetivos; • Metas; • Prioridades; • Orientaciones; y
- Estimaciones de las cantidades máximas de créditos asignables, en forma global a cada órgano u organismo.

En el Gráfico No.4, se ilustra y explica todo el proceso relacionado con la formulación presupuestaria. Se consigna la base jurídica que regula las actuaciones administrativas para concretizar las diferentes etapas de la elaboración y aprobación del proyecto de presupuesto, así como las distintas unidades administrativas que intervienen.

APROBACION LEGISLATIVA. Al tenor del Art. Constitucional No. 205, atribución 32, al Congreso Nacional, le corresponde aprobar anualmente el Presupuesto General de Ingresos y Egresos, tomando como base el proyecto que, debidamente **desglosado**, le remita el Poder Ejecutivo. El Congreso Nacional, como representante de la voluntad popular, personificada en los mandantes-diputados, tiene a su cargo la responsabilidad de analizar, investigar, discutir y realizar cualesquier acción que proteja el interés de su mandante el pueblo. Incluso puede modificar el proyecto de presupuesto que le remite el Poder Ejecutivo.

EJECUCION PRESUPUESTARIA. Es la "materialización en el transcurso del ejercicio fiscal, de las previsiones de gastos y recursos definidas por parte de las distintas áreas del Poder Ejecutivo, en su carácter de poder administrador".[7]

Esta etapa presupuestaria nos enfrenta con la verdad auténtica y confirmable empíricamente. Los supuestos o estimados de los cuales nos valimos en las anteriores fases del proceso, se convierten en hechos o sucesos palpables por los sentidos. En ella se confirma la falsedad o veracidad de nuestros pronósticos, en el entendido que el presupuesto es, en cierta forma y sin ahondar en las profundidades de una definición técnicamente completa: "un conjunto de pronósticos referentes a un período precisado". [8]

Cuando el Dr. Las Heras, en la obra citada, se refiere a la "materialización" de gastos y recursos, interpretamos que, las cantidades de dinero público que calculamos antes de ser necesitadas o utilizadas, comienzan a ser

[6] Este concepto fue elaborado por M.Cálix G, en el contexto de esta auditoría social. Se basó en la definición que del Sistema Presupuestario efectúa el SIMAFAL (Sistema de Administración Financiera para América Latina).
[7] Las Heras, José María. Administración Financiera Gubernamental: Un enfoque sistémico, Ediciones EDUCOR, 3ª edición, año 1996, página No.205.
[8] DEL RIO, Cristóbal, El Presupuesto, Ediciones Contables Administrativas y Fiscales, México, 7ª. Edición. 2000, p. 1-5, 1-6.

percibidas en la realidad. Ya no estamos ante "un conjunto coordinado de previsiones que permiten conocer con anticipación algunos resultados considerados básicos", en esta etapa tenemos la posibilidad de verificar si esos resultados guardan simetría con los proyectados así como con los medios planificados para obtenerlos.

La opacidad presupuestaria se magnifica en esta fase del proceso presupuestario. En Honduras esta ha sido, durante muchas décadas, la tendencia sostenible. Las modificaciones presupuestarias que son las operaciones donde realmente se identifica como se está utilizando el presupuesto, se han mantenido en la oscura clandestinidad de la Administración Pública. En épocas pretéritas ni siquiera los legisladores tenían acceso a conocer el destino final que se le daba a los fondos públicos que ellos mismos habían aprobado, sencillamente porque no se enteraban de las modificaciones contractuales.

Por la razón anterior, en las Disposiciones Generales del Presupuesto del año 1988, el Congreso Nacional, incluyó en el Art. 22 de las mismas, determinados mecanismos de control legislativo para que se tuviera acceso a las modificaciones presupuestarias; sin embargo, se produjo un caos administrativo porque se exigía que antes de efectuarse cambios a algunas asignaciones, era necesaria la aprobación legislativa y los dictámenes previos de la SECPLAN. **La Administración Pública, casi se paralizó durante seis meses. En los años subsiguientes ya no aparece esta disposición, a la cual en el argot popular se le bautizo como: "la colita presupuestaria".**

SEGUIMIENTO Y EVALUACION. Es la contrastación o cotejo del PRESUPUESTO APROBADO con el PRESUPUESTO VIGENTE y su respectiva EJECUCION, a fin de verificar el grado de cumplimiento físico y financiero con respecto a las previsiones realizadas originalmente

Es importante aclarar que el **PRESUPUESTO APROBADO** es aquel que fue votado legislativamente mediante el Decreto correspondiente emitido por el Congreso Nacional. **PRESUPUESTO VIGENTE** es el que ha experimentado modificaciones presupuestarias ya sea por creación de asignaciones, disminución, aumento o traslado de las existentes, es decir de las que han sido aprobadas por el Poder Legislativo para determinado Ejercicio Fiscal. En consecuencia el factor determinante para que se efectúe la conversión de PRESUPUESTO APROBADO A MODIFICADO, la constituye la modificación o cambio que experimente el primero.

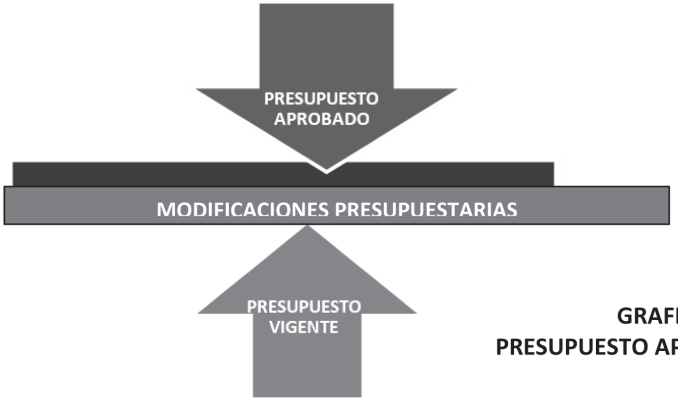


GRAFICO No. 5
PRESUPUESTO APROBADO Y VIGENTE

[9] URBANO, Jorge; ORTIZ, Alberto, Presupuestos, Editorial: Mc Grauw'- Hill, Santa Fe de Bogota, 2ª Edición, 1995, p. 11.

LIQUIDACION PRESUPUESTARIA. Es el conjunto de operaciones administrativo-contables, a través de las cuales se determina, después de haberse efectuado el cierre de determinado ejercicio fiscal, el monto de las cantidades liquidas resultantes de la ejecución de los ingresos y egresos aprobados por el Congreso Nacional (PRESUPUESTO APROBADO), con respecto a los valores de los recursos y gastos, contenidos en los presupuestos que han experimentado modificaciones o cambios (PRESUPUESTO VIGENTE). En los informes de este tipo de liquidación, generalmente, se efectúa un análisis de la ejecución presupuestaria en base a la clasificación económica, institucional y de la cuenta ahorro-inversión y financiamiento.

Entre las ciadas cantidades liquidas se encuentran: disponibilidades de la Tesorería General de la República, el valor de los derechos pendientes de cobros, obligaciones por pagar, derechos liquidados, obligaciones reconocidas, los remanentes de asignaciones presupuestarias que, al no haber dado lugar al reconocimiento de obligaciones, han de anularse, sin perjuicio de la posible incorporación de algunas de ellas al ejercicio fiscal siguiente.

En la citada Ley Orgánica del Presupuesto, no sólo se regulan las diferentes etapas del proceso presupuesto que se han explicado en los párrafos anteriores. También se han normado otras materias y/o sub-sistemas administrativos-financieros: crédito público, tesorería, contabilidad, así como el de inversión pública. Esta Ley los denomina subsistemas porque son precisamente los que conforman al Macrosistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI). Según la Teoría General de Sistemas, "todo sistema es un subsistema de otro mayor". Por ejemplo el sistema presupuestario es un subsistema del Sistema de Administración Financiera, el cual a su vez es un subsistema del Sistema de Administración Pública.

En la Ley Orgánica del Presupuesto, está regulado el funcionamiento de todos los sistemas citados en los anteriores párrafos. En consecuencia, contiene normas relacionadas con el SIAFI, inversión pública y algunas disposiciones referentes a la contratación administrativa, aunque esta materia posea una legislación específica, a la cual nos referiremos más adelante en este documento.

Conocer el funcionamiento y/o operatividad de los sistemas especificados, es determinante para el resultado de una investigación auditora de la naturaleza a la cual se refiere este manual orientador. La relación entre ellos es estrecha y permanente. Por ejemplo todos los programas y proyectos de inversión en la infraestructura vial del país, sólo pueden ejecutarse si existe la **previsión presupuestaria** para su materialización física, caso contrario los vínculos contractuales que se suscriban sin cumplir este requisito, serían nulos ipso jure (de pleno derecho). Obviamente se tuvo que haber cumplido, con anterioridad, una serie de requerimientos legales y financieros exigidos previamente en todas las etapas del ciclo de vida de los programas y proyectos de inversión pública nacional, así como en las diferentes fases del proceso presupuestario, previas a la aprobación del mismo.

Una vez que ya se dispone de fondos aprobados para ejecutar los programas y proyectos (PRESUPUESTO APROBADO), tendríamos que cumplir con los procesos y procedimientos requeridos para **contratar** a la persona natural o jurídica que ejecutará los mismos. Penetraríamos, obligatoriamente, en el sistema de contratación pública. En este aspecto es conveniente recordar que la mayor parte de la inversión pública nacional, se ejecuta utilizando las contrataciones administrativas. Asimismo es oportuno señalar que, en nuestro país, un porcentaje bastante alto de inversión pública se desarrolla con fondos de la cooperación internacional sean éstos reembolsables o no reembolsables (donaciones). En este caso se tendría que recurrir a dos instrumentos importantes: las normas de crédito público (subsistema del SIAFI) y las políticas y/o regulaciones propias de los organismos de financiamiento.

En síntesis es en los sistemas reflejados en el gráfico anterior es donde debe centrar, principalmente, su labor auditora.

GRAFICO No 6
INTERRELACIÓN SISTEMICA.

LEY DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DE LA REPÚBLICA PARA DETERMINADO EJERCICIO FISCAL. Una característica relevante de esta Ley es su **naturaleza jurídica temporal**, porque dura, exactamente, un año o ejercicio fiscal. A lo interno de esta Ley, se encuentran las **Disposiciones Generales del Presupuesto**. De conformidad con el Art. 24 de la Ley Orgánica en referencia se trata de una serie de normas legales que **complementan** a este mismo instrumento jurídico. Tendrán eficacia durante el ejercicio fiscal al cual se refiere el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República que se encuentre vigente.

En las Disposiciones Generales del Presupuesto vigente, se encontrarán normas y/o marcos regulatorios acerca del funcionamiento de los citados sistemas administrativos. Aunque muchas veces se incurre en esta tautología, la realidad es que las normas contenidas en la citada Ley Orgánica del Presupuesto no se **repetirán** en estas Disposiciones o Ley. Irrefutablemente se regularán las materias o sistemas especificados; pero sólo con respecto a COMO SE VAN A GESTIONAR LOS FONDOS PUBLICOS presupuestados, específicamente, para determinado **Ejercicio Fiscal**. Una vez cerrado éste ya no tienen vigencia, a menos que, se disponga extender la misma, tal como ha sucedido, **excepcionalmente** en Honduras, en algunas contadas ocasiones. En estos casos la decisión se sustentó en el Art. Constitucional No. 368 y en el No.29 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

LEY DE CONTRATACION DEL ESTADO Y SU REGLAMENTO DE EJECUCIÓN: En estos instrumentos jurídicos se encuentran las normas, procesos, procedimientos, ficciones legales, figuras, principios y, la mayoría de los aspectos-situaciones, relacionados con el accionar contractual administrativo.

GRAFICO No. 6

En el Gráfico anterior No. 6: ciclo de vida del proyecto, se refleja que cada una de las fases por las cuales deben atravesar los programas o proyectos de inversión, generan productos, todos los cuales se obtienen utilizando contratos de diferente tipo o clase. Previo a la suscripción de los mismos debe existir la asignación presupuestaria aprobada.

Una vez que usted ya haya examinado, **minuciosamente**, las herramientas jurídicas que se han explicado y conozca la interrelación sistémica entre presupuesto-crédito público, inversión pública y contratación administrativa, debe prepararse para ejecutar las siguientes etapas sucesivas: 1) la recolección, selección y depuración de datos; y 2) la detección de los hallazgos de auditoría. a continuación le recomendamos las acciones secuenciales que pudieran servirle de utilidad para llevarlo a su meta. Éstas serían:

PASO No. 1.

Ingrese al Portal de Transparencia de la SOPTRAVI. De conformidad con el Art. 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es obligatorio que esta dependencia tenga difundida, de oficio, la siguiente información:

1. Las políticas generales, los planes, programas y proyectos, informes, actividades, los estados financieros y las liquidaciones presupuestarias trimestrales por programas;

2. El Diario Oficial La Gaceta actualizado

3. Los presupuestos, un informe trimestral y otro anual de la ejecución presupuestaria, que incluya el detalle de las transferencias, los gastos, la inversión física y financiera, la deuda y morosidad;

4. Las contrataciones, concesiones, ventas, subastas de obras, convocatorias a concurso, licitación de obras públicas y suministros, los contratos de consultoría, las actas de apertura de ofertas y adjudicación, ampliaciones, prorrogas y declaratorias de compras directas, así como sus resultados;

5. Los mecanismos que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones;

6. El nombre de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública, la dirección, teléfono y dirección electrónica de su centro de trabajo;

7. Los Decretos Ejecutivos, Acuerdos y Resoluciones firmes que emita el Poder Ejecutivo, incluyendo las instituciones descentralizadas…

Si usted encuentra la información pública anteriormente detallada, especialmente la que hemos subrayado, posee el material necesario que le permitirá desarrollar su trabajo sin problemas. También habrá constatado que el sistema de transparencia pública está funcionando correctamente.

PASO No. 2.

En el caso que usted descubra que el sistema de transparencia de SOPTRAVI presenta fallas ya sea porque el Portal se encuentre fuera de funcionamiento, la información o parte de ella no aparece difundida en el citado Portal o que la misma es confusa, incompleta y no le permite realizar su auditoría, solicite la información que requiera a SOPTRAVI, utilizando el mecanismo que al efecto se encuentra regulado en el Art. 20 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Recuerda que se explicó, en anteriores párrafos de este manual, que el Derecho Administrativo es esencialmente escrito. Por esta razón la solicitud en referencia debe presentarla por escrito, incluso puede elaborarla manualmente y luego "personarse" o actuando a través de otra persona, debidamente autorizada, en el IAIP para entregar su petición. Esta es una alternativa. Otra opción es que utilice medios electrónicos lo cual le permitirá, dejar constancia escrita de lo que solicita y pedir los datos desde cualquier lugar en el cual usted se encuentre.

La solicitud de información pública debe indicar con claridad los detalles específicos de la información solicitada, sin motivación (sin justificaciones de ninguna clase) ni formalidad alguna (es una nota sencilla que puede presentarla cualquier ciudadano(a) con su propio estilo de redacción.

PASO No. 3.

El tiempo para que le entreguen la información pública solicitada a SOPTRAVI, es diez (10) días hábiles, los cuales se deben comenzar a contar a partir del día siguiente a aquel en el cual presentó la solicitud.
De conformidad al Art. 26 de la citada Ley de Transparencia, si dentro de ese plazo se le denegara la solicitud (Denegación Expresa) o transcurrieran los diez días sin que la misma se hubiere resuelto (Denegación Tacita Por Silencio Administrativo), puede acudir ante el Instituto de Acceso a la Información (IAIP), solicitando que revise la denegatoria expresa o tacita de SOPTRAVI.

El Instituto de Acceso a la Información Pública debe pronunciarse en un plazo de diez (10) días, contado a partir de la presentación de la solicitud que les formuló. Contra esta resolución sólo procederá el recurso de amparo en los términos de la Ley de Justicia Constitucional.

PASO No.4.

La falta de la información pública denegada no es un obstáculo que impida la continuación de la auditoría. Por mientras espera que SOPTRAVI le proporcione la información requerida, puede acudir a la Secretaría de Finanzas SEFIN. En esta Secretaría se manejan tres sistemas: presupuesto, inversión pública y, en las últimas fechas, están nuevamente gestionando la información contractual de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones (ONCAE).

GRAFICO No. 7

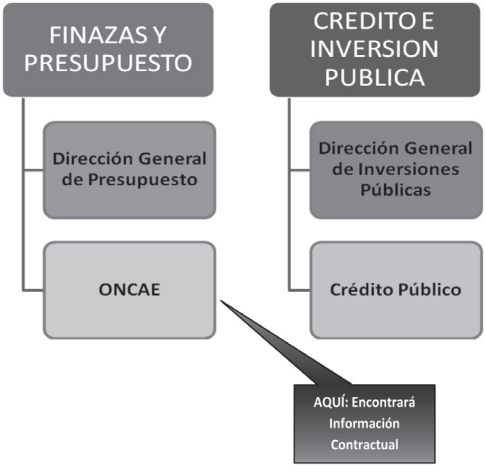
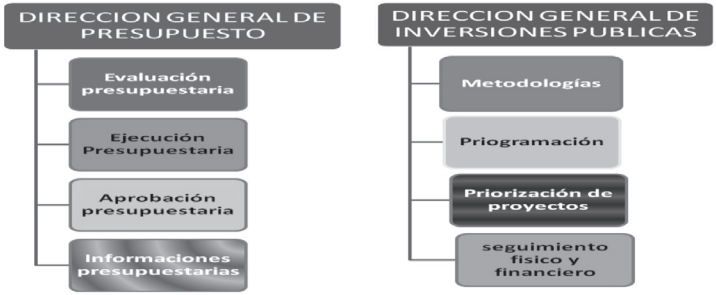


GRAFICO No. 8



Usted se encuentra investigando, únicamente, una de las etapas del proceso presupuestario: La EJECUCION; sin embargo es recomendable que verifique las restantes etapas reflejadas en el gráfico anterior, así como las informaciones presupuestarias, porque en el Informe de EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, pudieran no aparecer, desglosadamente, los programas y proyectos de inversión pública. Usted seguramente los podrá encontrar en la fase: EVALUACION PRESUPUESTARIA.

La restantes opciones que le aparezcan al hacer clic en cualquiera de las pestañas que se han graficado es fácil de entender, una información la llevará a la otra. No obstante, le sugerimos que, cuando ya haya desplegado todas las instituciones de la Administración Central y dentro de ésta a las Secretarías de Estado, las cuales se encuentran numeradas, por ejemplo SOPTRAVI es la Institución No. 120, cerciórese que la búsqueda de los datos financieros los realice a nivel de actividad/obra, porque encontrará una mayor desagregación de las asignaciones presupuestarias.

PASO 5

Es importante recordar que no solamente buscando en internet se encuentra la información que busca de la secretaria de SOPTRAVI, también es necesario hacerse presente en la secretaria antes mencionada también puede hacerlo haciéndose presente con una solicitud para la entrega de la información que necesite.

Ejercicio de Campo

Una vez investigada la información de Campo es necesario poder desarrollar un ejercicio de campo en el que nos permita aplicar herramientas de Auditoria Social, construidas participativamente con las organizaciones de sociedad civil encargadas de realizar dicho ejercicio.

Metodología y actividades del proceso de la Auditoría Social.

La auditoria social constara de varias etapas o paso los cuales nos llevara hasta la finalización y presentación de hallazgos de resultados de la auditoria social a carreteras:

1. Socialización con Autoridades de Soptravi

Socializar la iniciativa de este ejercicio con autoridades competentes de la secretaria de SOPTRAVI, en el cual se explica el objetivo de la misma, el cual consiste en buscar mecanismos que mejoraran la efecientación de los fondos y búsqueda del involucramiento de la sociedad civil, en el proceso de reconstrucción y/o mantenimiento de la carretera.

2. Socialización con Autoridades de Soptravi

Es necesaria en la búsqueda de aliados para la auditoria Social la socialización de este ejercicio ante diferentes entes estatales como no estatales.

3. Revisión de Documentación Investigada.

Después de tener toda la información investigada en diferentes instancias y medios es necesario identificar qué tipo de obras se realizaron en construcción o mantenimiento de carreteras, en determinados proyectos carreteros y de ahí partir para saber donde se aplicaran las herramientas de Auditoria Social.

4. Jornada de Capacitación

Se desarrollan jornadas de capacitación para la elaboración participativa de las herramientas de auditoría social en varios aspectos de acuerdo lo que se quiera investigar; ejemplo, fallas en baches, fallas en deslizamientos, fallas de señalización, fallas de puentes, fallas en las cunetas o drenajes, fallas geológicas, y de ser necesario la de satisfacción de usuario de la carretera.

5. Aplicación de Herramientas en Campo.

Ya determinado que se va investigar es necesario preparar a las organizaciones de sociedad civil para aplicar las herramientas en el tramo carretero identificado y luego del ejercicio reunirse para sacar las conclusiones de dicho ejercicio.

6. Socialización de resultados

A fin de dar a conocer los hallazgos encontrados es necesario socializar dicho hallazgos ante los entes competentes para la búsqueda de soluciones y mejorar en las dificultades encontradas.

Anexos
Herramientas de Auditoria Social.

Herramienta para señalamiento

	Nombre de la carretera	Fecha de Auditoria Social
	Tramo	Longitud de tramo
	Lugar	Tipo de carretera

Tipo de falla	1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por BL? ☐ Si ☐ No	Foto/bosquejo de la falla de pavimento
longitud de la línea de señalamiento. Medida de la mediana al señalamiento de descanso.	2. Gravedad de la insuficiencia ☐ Bajo ☐ Moderado ☐ Alto	
	3. ¿Cuándo se observa por primera vez el fracaso? ☐ Hace años ☐ ste año ☐ Este mes	
Posible causa de la falla	4. ¿se trata de una falla recurrente? ☐ Si ☐ lo ☐ No se	
	5. Tráfico de vehículos por día: ☐ Debajo de 1000 ☐ 000 a 2500 ☐ Arriba de 2500	
observaciones	6. Porcentaje de vehículos pesados (autobuses y camiones) ☐ - de 19% ☐ 10-20% ☐ 20-30% ☐ 30-40% ☐ 40-50% ☐ de 50%	

Herramienta para desbordamiento

	Nombre de la carretera	Fecha de Auditoria Social
	Tramo	Longitud de tramo
	Lugar	Tipo de carretera

Tipo de falla desbordamiento	1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por BL? ☐ Si ☐ No	Foto/bosquejo de la falla de pavimento
Longitud del desbordamiento. Metros que cubre el pavimento el desbordamiento	2. Gravedad de la insuficiencia ☐ Bajo ☐ Moderado ☐ Alto	
	3. ¿Cuándo se observa por primera vez el fracaso? ☐ Hace años ☐ ste año ☐ Este mes	
	4. ¿se trata de una falla recurrente? ☐ Si ☐ lo ☐ No se	
Posible causa de la falla	5. Tráfico de vehículos por día: ☐ Debajo de 1000 ☐ 000 a 2500 ☐ Arriba de 2500	
	6. Porcentaje de vehículos pesados (autobuses y camiones) ☐ - de 19% ☐ 10-20% ☐ 20-30% ☐ 30-40% ☐ 40-50% ☐ de 50%	
observaciones		

Herramienta de puente

	Nombre de la carretera	Fecha de Auditoria Social
	Tramo	Longitud de tramo
	Lugar	Tipo de carretera

Tipo de falla de pavimento Astillamiento de concreto Parte del puente donde la falla se ha observado:	1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por BL? ☐ Si ☐ o	
Tamaño de la falla	2. Gravedad de la insuficiencia ☐ Bajo ☐ oderado ☐ Alto	
Tamaño de la falla	3. ¿Cuándo se observa por primera vez el fracaso? ☐ Hace años ☐ ste año ☐ Este mes	
Observaciones Solicitud de acción urgente por parte de DPWH	4. ¿se trata de una falla recurrente? ☐ Si ☐ o ☐ No se	
	5. Tráfico de vehículos por día: ☐ Debajo de 1000 ☐ 000 a 2500 ☐ Arriba de 2500	
	6. Porcentaje de vehículos pesados (autobuses y camiones) ☐ - de 19% ☐ 10-20% ☐ 20-30% ☐ 30-40% ☐ 40-50% ☐ de 50%	

Herramientas de Auditoria Social
Carretera Internacional CA-4

	Nombre de la carretera	Fecha de Auditoria Social
	Tramo	Longitud de tramo
	Lugar	Tipo de carretera

Tipo de falla de pavimento

Tamaño de la falla

Posible causa de la falla

Observaciones

1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por BL?
   ☐ Si ☐ No
2. Gravedad de la insuficiencia
   ☐ Bajo ☐ Moderado
   ☐ Alto
3. ¿Cuándo se observa por primera vez el fracaso?
   ☐ Hace años ☐ Este año
   ☐ Este mes
4. ¿se trata de una falla recurrente?
   ☐ Si ☐ No
   ☐ No se
5. Tráfico de vehículos por día:
   ☐ Debajo de 1000 ☐ 1000 a 2500
   ☐ Arriba de 2500
6. Porcentaje de vehículos pesados (autobuses y camiones)
   ☐ - de 19% ☐ 10-20%
   ☐ 20-30% ☐ 30-40%
   ☐ 40-50% ☐ - de 50%

Foto boceto de falla de pavimento

Herramienta para baches

	Nombre de la carretera	Fecha de Auditoria Social
	Tramo	Longitud de tramo
	Lugar	Tipo de carretera

Tipo de falla de pavimento	1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por BL? ☐ Si ☐ No	Foto/bosquejo de la falla de pavimento
Tamaño de la falla Diámetro pulgadas Profundidad en pulgadas	2. Gravedad de la insuficiencia ☐ Bajo ☐ Moderado ☐ Alto	
	3. ¿Cuándo se observa por primera vez el fracaso? ☐ Hace años ☐ ste año ☐ Este mes	
Posible causa de la falla	4. ¿se trata de una falla recurrente? ☐ Si ☐ lo ☐ No se	
	5. Tráfico de vehículos por día: ☐ Debajo de 1000 ☐ 000 a 2500 ☐ Arriba de 2500	
observaciones	6. Porcentaje de vehículos pesados (autobuses y camiones) ☐ - de 19% ☐ 10-20% ☐ 20-30% ☐ 30-40% ☐ 40-50% ☐ de 50%	

Herramienta de Drenaje de la carretera

	Nombre de la carretera	Fecha de Auditoria Social
	Tramo	Longitud de tramo
	Lugar	Tipo de carretera

Tipo de falla de pavimento Drenaje de agarre concreto	1. ¿Es la primera vez que se va a vigilar este tramo de carretera por BL? ☐ Si ☐ No	Foto/bosquejo de la falla de pavimento
Tamaño de la falla Largo (m) Ancho (m)	2. Gravedad de la insuficiencia ☐ Bajo ☐ Moderado ☐ Alto	
Posible causa de la falla	3. ¿Cuándo se observa por primera vez el fracaso? ☐ Hace años ☐ año ☐ Este mes	
Observaciones Ningún fallo de drenaje observado. Drenaje en buen estado.	4. ¿se trata de una falla recurrente? ☐ Si ☐ ☐ No se	
	5. Tráfico de vehículos por día: ☐ Debajo de 1000 ☐ 00 a 2500 ☐ Arriba de 2500	
	6. Porcentaje de vehículos pesados (autobuses y camiones) ☐ - de 19% ☐ 0% ☐ 20-30% ☐ 40% ☐ 40-50% ☐ 50%	