



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



USAID'S STRENGTHENING PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (PFM-LAC)

Análisis sobre la Gestión Financiera del Ministerio Público en la República de Honduras

Preparado por: Cristian R. Hernández y Luis F. Paniagua

Versión Final

Noviembre 2014

Número de Contrato : AID-OAA-I-12-00036/AID-OAA-TO-13-00030

Esta publicación fue producida para revisión por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Ha sido elaborada por Deloitte Consulting LLP.

Análisis sobre la Gestión Financiera del Ministerio Público en la República de Honduras

Programa:	USAID Strengthening Public Financial Management in Latin America and the Caribbean (PFM-LAC)
Oficina:	USAID/LAC/RSD/BBEG
Número de Contrato:	AID-OAA-I-12-00036/AID-OAA-TO-13-00030
Contratista	Deloitte Consulting LLP
Fecha de Publicación:	10 de noviembre de 2014

Autores	
Cristian R. Hernández Asesor Senior de Justicia	Luis F. Paniagua Economista
Deloitte Consulting LLP chernandez@holos.cl	Deloitte Consulting LLP lupaniagua@deloitte.com

Aviso Legal

Este informe ha sido posible gracias al apoyo del pueblo americano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este informe es la responsabilidad exclusiva de Deloitte Consulting LLP y sus socios implementadores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Tabla de Contenidos

<i>Lista de Acrónimos y Abreviaturas.....</i>	<i>iv</i>
1.0 Introducción	1
2.0 Repaso de las Prácticas de Gestión de Finanzas Públicas en el MP.....	3
2.0.1. Breve descripción del proceso presupuestario en Honduras.....	3
2.1. Planificación y Formulación del Presupuesto en el MP.....	4
2.1.1. Planificación de Presupuesto Nacional visto desde el Nivel Ministerial.....	4
2.1.2. La Formulación del Presupuesto en el MP	5
2.1.3. Revisión de los Programas MP.....	6
2.1.4. Desarrollo del Plan Operativo Anual	7
2.2 Ejecución del presupuesto en el MP	8
2.2.1 Revisión de las Fuentes de Financiamiento	9
3.0 Análisis del Ciclo Presupuestario del MP.....	11
3.1. Fortalezas y debilidades internas del MP	11
3.1.1. Fortalezas Observadas	11
3.1.2. Debilidades Observadas	12
3.2. Oportunidades y Amenazas externos enfrentado por el MP.....	15
3.2.1. Oportunidades Observadas	15
3.2.2. Amenazas Observadas	17
4.0 Recomendaciones.....	19
4.1. Recomendaciones de corto plazo.....	19
4.1.1. Respecto a la formulación del presupuesto	19
4.1.2. Respecto a la ejecución del presupuesto	21
4.2. Recomendaciones de mediano y largo plazo	22
4.2.1. Respecto a la formulación del presupuesto.....	22
4.2.2. Respecto a la ejecución del presupuesto	24
Anexo A–Plan Operativo Anuales (2011-2014).....	26
Anexo B– Índices de Ejecución de Gasto de los Fondos Nacionales (Fondo 110).....	29
Anexo C– Listado de Entrevistas.....	32
Anexo D– Organigrama	33

Tabla de Figuras

Figura 1 – Proceso de Presupuesto y Calendario, Nivel Nacional, Honduras	4
Figura 2 – Listado de Programas del MP	6
Figura 3 – 2014 POA.....	7
Figura 4 – Ejecución de Presupuesto	9
Figura 5 – Fuentes de financiamiento utilizadas por el MP.....	9
Figura 6 – 2014 POA.....	26
Figura 7 – 2013 POA.....	26
Figura 8 – 2012 POA.....	26
Figura 9 – 2011 POA.....	27
Figura 10 – Asignación Presupuestaria por Programa, 2013.....	29
Figura 11 – Asignación Presupuestaria por Grupo, 2013	29
Figura 12 – Asignación Presupuestaria por Programa, 2012.....	30
Figura 13 – Asignación Presupuestaria por Grupo, 2012	30
Figura 14 – Asignación Presupuestaria por Programa, 2011	31
Figura 15 – Asignación Presupuestaria por Grupo, 2011	31
Figura 16 – Lista de entrevistas de parte de la consultoría	32
Figura 17 – Organigrama del Ministerio Público	33

Lista de Acrónimos y Abreviaturas

Acrónimo	Definición
ALC	América Latina y el Caribe
ATIC	Agencia Técnica de Investigación Criminal
DNIC	Dirección Nacional de Investigación Criminal
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (Metodología de Análisis)
MP	Ministerio Público
OABI	Oficina Administradora de Bienes Incautados
POA	Plan Operativo Anual
SEFIN	Secretaría de Finanzas

1.0 Introducción

El Sector de Seguridad y Justicia de Honduras está compuesto por tres instituciones principales: la Secretaría de Seguridad, el Ministerio Público y el Poder Judicial, con la Corte Suprema como su máximo órgano. La Secretaría de Seguridad está a cargo de la policía (preventivo y de investigación) y el sistema penitenciario, y está destinado a coordinar estrechamente sus acciones con el Ministerio Público (MP) y el Fiscal General. El MP fue creado como un cuerpo independiente en enero del 1994 para enjuiciar delitos de derecho y la delincuencia. Con el fin de iniciar y completar el proceso penal, se basa fundamentalmente en colaboración con todos los actores en el Sector.¹

El Ministerio Público (MP) de Honduras tiene bajo su ámbito de acción *“la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal pública, la vigilancia en el cumplimiento exacto de la condena, así como la sujeción estricta del órgano jurisdiccional a la Constitución Pública y las leyes, constituyéndose en el representante, defensor y protector de los intereses generales de la sociedad y en auxiliar de los tribunales.”*²

Dado su mandato, el MP es uno de los principales actores del sistema de seguridad y justicia. Más aún, su desempeño tiene un impacto directo en la cantidad y calidad jurídica de los casos que son puestos al frente de los tribunales de justicia. A la vez su labor depende de la cantidad y calidad de las investigaciones criminales realizadas por la Policía. En cualquier caso, el MP es clave para hacer que la acción investigadora y penal del Estado sea eficaz, evitando de esa manera la impunidad, con la serie de consecuencias negativas que ésta tiene sobre el estado de derecho en un país.

El MP está inserto en un sector que es una de las principales preocupaciones en el país, tanto de la ciudadanía como del gobierno. En efecto, el Plan Estratégico del Gobierno 2014-2018 señala, *“La elevada incidencia de la violencia en Centroamérica y particularmente en Honduras, coloca los temas de prevención y erradicación de este grave problema entre los principales elementos estratégicos del Plan de Nación y de las políticas públicas correspondientes.”*³

Dado lo anterior, el plan estratégico del gobierno declara que la seguridad de sus ciudadanos es condición necesaria para el desarrollo del país. En congruencia con esa declaración, la seguridad ciudadana forma parte de los objetivos estratégicos del gobierno, y se especifican algunos resultados esperados asociados a ese objetivo, entre los cuales se cuentan el disminuir a la mitad el número de homicidios por cada 100 mil habitantes y el reducir el número de delitos de extorsión. Como parte de las acciones que se deberían emprender, el plan estratégico señala los aspectos de coordinación entre instituciones y en especial la necesidad de definir una política sectorial integral, cosa que no existe y es una falencia que impacta el ciclo presupuestario del MP, como se detallará en este documento.

En resumen, el MP forma parte de un sector prioritario en el plan de gobierno y, por lo tanto, las iniciativas que tienen como objetivo aportar al mejoramiento de las instituciones del sector deberían contar con un respaldo de las autoridades del Estado.

¹ Schünemann, Julia, “Reform without Ownership: Dilemmas in Supporting Security and Justice Sector Reform in Honduras” Initiative for Peacebuilding, European Commission, 2010.

² Disponible en la página web www.mp.hn

³ Disponible en <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/04/PlanEstrategicoGobierno.pdf>.

En este contexto, el propósito de este documento es de proporcionar una visión general de los procesos y funciones durante el ciclo de la gestión financiera del MP, y a partir del entendimiento de ese ciclo, proveer recomendaciones para posibles intervenciones futuras a fin de aumentar la transparencia y fortalecer el desarrollo y ejecución del presupuesto.

La gestión del ciclo presupuestario no es solo un aspecto administrativo y de apoyo a la labor principal de la institución. En la toma de decisiones asociadas al presupuesto, ya sea en su formulación o ejecución, se reflejan las prioridades y estrategias de la institución, igual que la manera en la cual se relacionan distintas áreas. En este sentido, el presupuesto se debe entender como una herramienta de gestión; empleada de manera conjunta y coordinada con otras herramientas puede llegar a ser una eficaz palanca para mejorar aspectos centrales en cualquier organización, como son su eficacia y productividad.

En este documento se describen en primer término las etapas del proceso presupuestario que abarcan la formulación del presupuesto y su posterior ejecución. Esta descripción contempla definiciones aplicables a cualquier organización, para posteriormente analizar en específico la forma en la cual el MP de Honduras se organiza y ejecuta los procesos presupuestarios, identificando hitos, fechas y decisiones relevantes, y los actores que toman esas decisiones. En segundo lugar, se presenta un análisis de las fortalezas y debilidades internas, y de las oportunidades y amenazas externas que los consultores identificaron en el trabajo de campo realizado en la sede central del MP dentro del marco del objeto de estudio, es decir, en relación al ciclo presupuestario. Este análisis se basa en el estudio documental y en entrevistas realizadas en la sede central del MP en Tegucigalpa y dos regiones del país (San Pedro Sula y La Ceiba), visitadas entre fines de junio e inicios de julio de 2014.

Con todos estos elementos, se plantean finalmente recomendaciones de corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de mejorar el ciclo presupuestario en el MP (lo que a su vez puede generar impactos en otros procesos de la institución), tanto desde una perspectiva interna, como desde el aporte que organizaciones de la sociedad civil pudieran brindar.

2.0 Repaso de las Prácticas de Gestión de Finanzas Públicas en el MP

Varios estudios ilustran que la calidad de los sistemas de gestión de finanzas públicas varían mucho de un país a otro, dentro de cada país entre diferentes niveles de gobierno, y dentro de gobiernos entre sector a sector y de un ministerio a otro. La evidencia también sugiere que los países de América Latina y el Caribe (ALC) no se encuentran a la par en relación a los estándares internacionales en diversos aspectos de la gestión del gasto público, incluyendo: los reglamentos y los procedimientos de contratación; la disponibilidad de información sobre la ejecución presupuestaria; la supervisión independiente del gasto público; y la limitada capacidad administrativa sub-nacional, entre otros.⁴

Como se menciona en la introducción, uno de los principales propósitos de este documento es de analizar en detalle los principales procesos y funciones durante el ciclo de la gestión financiera dentro del MP de Honduras. Sin embargo, antes de presentar el análisis, es necesario proveer una breve explicación de cómo se desarrolla el presupuesto nacional y las funciones y responsabilidades de los actores claves, la cual es importante para establecer contexto.

2.0.1. Breve descripción del proceso presupuestario en Honduras

El presupuesto nacional articula cómo el gobierno planea gastar sus recursos en un año determinado. Como es el caso en muchos países, los principales actores en los procesos de desarrollo y de control son las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno.

En Honduras, el año presupuestario sigue el calendario anual y el proceso comienza con el documento anual de la política de presupuesto preparado por el Poder Ejecutivo, definido formalmente como el "Plan Estratégico del Gobierno", en el primer trimestre del año calendario. Después, con el aporte de la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y el Gabinete Ejecutivo, los techos presupuestarios se preparan y se comunican a nivel Ministerial. Estos toques presupuestarios se derivan de las proyecciones fiscales (ingresos y gastos) del gobierno. Cada Ministerio prepara y presenta un "Plan Operativo Anual" (POA)⁵ y su solicitud de presupuesto. Estos son compilados por sectores, y en última instancia, revisados y aprobados por el Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, la SEFIN prepara el anteproyecto de presupuesto (en base a los límites presupuestarios aprobados y los insumos POA) y presenta el presupuesto nacional al Poder Ejecutivo. Por último, el presidente finaliza el proyecto de ley de presupuesto y lo presenta al Congreso Nacional para su aprobación, enviado cada año en septiembre. De septiembre a diciembre el Congreso Nacional discute y aprueba el presupuesto y sus modificaciones. Cada ministerio e institución que recibe fondos del Estado directamente participa en el proceso de la audiencia presupuestaria para defender su presupuesto. Finalmente, el Congreso Nacional está a cargo de aprobar (y modificar si es necesario) el presupuesto general de ingresos y gastos sobre la base de la propuesta del Poder Ejecutivo en diciembre de cada año. Este proceso se resume en la Figura 1.

⁴ Ladipo, Omowunmi, et al, Accountability in Public Expenditures in Latin America and the Caribbean (Washington, DC: The World Bank, 2009), p. 8-9.

⁵ Ver Sección 2.1.4 para más detalle sobre el Plan Operativo Anual

Figura 1 – Proceso de Presupuesto y Calendario, Nivel Nacional, Honduras



Fuente: Creación del autor, basada en lineamientos de SEFIN

2.1. Planificación y Formulación del Presupuesto en el MP

A nivel ministerial, al igual que el nivel nacional, la planificación del presupuesto es el proceso por el cual un organismo gubernamental crea, aprueba y promulga un presupuesto. El presupuesto es el plan financiero del año en curso y articula cómo la entidad va a pagar por sus operaciones y programas en curso.⁶ El proceso debe ser suficientemente transparente y bien documentado para rendirle cuentas al gobierno. El proceso de planificación del presupuesto le permite a funcionarios del gobierno discutir si los presupuestos son realistas y apropiados.

2.1.1. Planificación de Presupuesto Nacional visto desde el Nivel Ministerial

El plan de desarrollo nacional de Honduras, Plan Estratégico del Gobierno, identifica la visión del gobierno a largo plazo y las medidas necesarias para cumplir con sus objetivos. En él se describe cómo el país se ve en más de 10 años y expresa las prioridades y políticas nacionales que demuestran cómo el país planea avanzar hacia esa visión. Idealmente, los planes y las prioridades de todos los ministerios del gobierno deben estar alineados con las políticas y prioridades nacionales y contribuyen al logro de la visión nacional.⁷

Mientras que el Plan Estratégico del Gobierno incluye muchas referencias a la mejora de la seguridad ciudadana y la reducción de la delincuencia a nivel nacional y local, los objetivos y metas no están directamente vinculados a los programas del MP, ni a sus decisiones presupuestarias, ni a sus propias metas anuales. Una breve comparación entre el Plan Nacional y el plan ministerial del MP, Plan Operativo Anuario (POA) nos ayuda explicar este punto. Recientes planes nacionales de cada administración (2010-2014 y 2014-2018) sobre temas de inseguridad y de justicia se han centrado en la reducción en niveles de homicidio, crimen organizado, y casos de extorsión, así como la cooperación en general en todo el sector. El MP, así mismo, sí considera estos objetivos en el desarrollo de su presupuesto y su POA. Pero, el mismo POA solo incluye 2 objetivos⁸ y 3 resultados⁹ como métricas que no coinciden directamente con las prioridades estratégicas enumeradas en el Plan Nacional. En cuanto a

⁶ “Public Financial Management Primer”, USAID, September 2013.

⁷ Ibídem

⁸ Objetivo 01: Mejorar la investigación de los delitos hasta descubrir a los responsables; y requerir ante los Tribunales competentes la aplicación de la Ley. Objetivo 02: Disminuir el Narcotráfico en cualquiera de sus modalidades.

⁹ Ver Anexo A para más detalle sobre los Planes Operativos Anuales del 2011 hasta el 2014.

la planificación estratégica, el MP no crea planes estratégicos multianuales que le darían la oportunidad de realizar un seguimiento a los resultados y establecer metas al largo plazo en línea con el Plan Nacional. Es por esta razón que se observa una desconexión entre los procesos de planificación y presupuestación estratégicos nacionales y ministeriales que no prevé la participación de unos y otros como partes interesadas para coordinar los planes y prioridades.

De acuerdo con el calendario presupuestario, la SEFIN es responsable de comunicar los límites de los techos presupuestarios a los ministerios a mediados de junio de cada año. Los techos presupuestarios de la SEFIN ayudan a guiar al Director de Planificación y Presupuesto del MP para evaluar las solicitudes de presupuesto y los POA proporcionados por cada programa / departamento y jefe de oficina, y al fin desarrollar el anteproyecto de presupuesto global para el MP. Mientras que el desarrollo formal del presupuesto del MP sólo puede comenzar cuando se establecen los límites presupuestarios de la SEFIN, el proceso de formulación del presupuesto se inicia mucho antes para que el Departamento de Planificación y Presupuesto dé tiempo a recopilar toda la información presupuestaria relevante al presupuesto. En la siguiente sección se resume el proceso de formulación del presupuesto en detalle.

2.1.2. La Formulación del Presupuesto en el MP

La formulación del presupuesto es el proceso intensivo de elaborar un pedido de presupuesto completo y el documento del presupuesto. El propósito del proceso de preparación del presupuesto es de compilar las necesidades financieras del Ministerio de acuerdo con sus objetivos estratégicos y de buscar la aprobación legislativa para el gasto en un año fiscal. Aunque los procesos de planificación y preparación del presupuesto pueden manifestarse de manera diferente en los sistemas de gobierno, el presupuesto resultante debería articular cómo el gobierno tiene la intención de gastar sus recursos en un año determinado y contener información suficiente para que los funcionarios del gobierno y la sociedad civil puedan evaluar si es realista y adecuada. Insumos presupuestarios de las entidades centrales y sub-nacionales deberían ser recibidos constantemente por SEFIN.

Dentro del MP, la formulación del presupuesto se inicia cuando el Fiscal General y el Director de Administración remiten una nota circular presupuestaria a todos los directores de programas y oficinas regionales/locales. El memorando se envía típicamente en marzo de cada año, e instruye a todos los directores de programas para desarrollar sus POAs y las solicitudes de presupuesto por programas que incluyen los requisitos de las necesidades de personal, material de oficina y mobiliario y equipo. La nota les recuerda a los directores de que sus POAs y las solicitudes de presupuesto son la base para que el Ministerio desarrolle su presupuesto y el POA global, que se presenta al Congreso Nacional, y alienta a que la información esté bien elaborada y detallada para justificar peticiones presupuestarias.

Después de enviar la nota a los directores de los programas, el Departamento de Planificación y Presupuesto pone en marcha una serie de visitas informativas a todas las oficinas regionales y locales para orientar y asistir a los administradores a medida que desarrollan sus presupuestos. En cuanto a la presentación, se ofrece un portal web a los directores para las solicitudes de presupuesto para equipos, materiales y personal docente. Cada programa tiene su propio nombre de usuario e inicio de sesión personal en el portal web en línea, que carga las presentaciones actuales y del año fiscal pasado. El sitio contiene una lista detallada de los recursos, costos, y unidades de medida, las cantidades que se utilizan para la selección, edición y las cuales constituyen la presentación de la solicitud de presupuesto. Una vez presentado, el Departamento de Planificación y Presupuesto recibe la solicitud de forma automática y la oficina del Programa envía una copia impresa como copia secundaria.

Mientras que el proceso para la presentación de una solicitud de presupuesto de las oficinas del programa es bien estructurado, es importante señalar que las oficinas de los programas y los cables no son informados de los techos presupuestarios o los cambios en la prioridad durante el proceso presupuestario. Por tanto, la metodología de presupuestación utilizada por la mayoría (incluso a nivel central) es la presupuestación de tipo base, donde el plan del año específico se basa en el plan del año anterior, con aumentos graduales mínimos. Este enfoque requiere un análisis de línea de base mínima de costo eficaz o la mejor asignación de recursos.

Las entrevistas con oficinas de campo han revelado que el enfoque en la línea de base (debido a la falta de conocimiento de los límites del presupuesto por oficina) resulta ser muy frustrante para el desarrollo del presupuesto. Por ejemplo, una oficina regional señaló que había estado solicitando mejoras de los equipos y aumento de los niveles de dotación de personal desde hace varios años sin ninguna acción o reconocimiento del nivel central. Oficiales de programas regionales y locales aún siguen presentando sus solicitudes con la esperanza que el Departamento de Planificación y Presupuesto tendrá en cuenta estas peticiones en la asignación del presupuesto.

2.1.3. Revisión de los Programas MP

A los efectos de elaboración de presupuestos y operaciones, el MP se divide en cinco (5) programas principales / direcciones que gestionan y administran. Estos son:

Figura 2 – Listado de Programas del MP

Programa	Detalle	% Presupuesto ¹⁰
1) Oficina del Fiscal General	Oficina Ejecutiva, incluye sub-departamentos administrativos y de gestión, como los sistemas jurídicos, recursos humanos, seguridad e información. También incluye los sub-departamentos técnicos como la protección de testigos, la auditoría interna y las estadísticas.	13%
2) Dirección General de Fiscalía¹¹	Oficina técnica - incluye unidades especializadas en delitos comunes, homicidios, crimen organizado, derechos humanos, unidad de la mujer y del menor, la corrupción, la evasión fiscal, delitos tributarios y electorales, el medio ambiente y varios otros.	57%
3) Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico	Oficina técnica especializada en todas las áreas de actividad delictivas relacionadas con el tráfico de drogas.	4%
4) Dirección de Medicina Forense	Oficina técnica especializada en la investigación de la escena del crimen y la medicina forense. Incluye sub-departamentos de patología, laboratorio y análisis forense clínicos. También proporciona apoyo a las oficinas regionales.	16%
5) Dirección de Administración	Oficina administrativa que incluye el Departamento de Planificación y Presupuesto, Contabilidad, Servicios Generales y Contratación.	10%

Fuente: Portal de Transparencia del MP, Organigrama, y Liquidación Anual 2013

El jefe de departamento supervisa y tiene responsabilidad administrativa, gerencial y técnica de cada programa respectivo de la sede de la oficina central en Tegucigalpa. En cuanto a la planificación de presupuestos, los jefes de departamento coordinan con el Departamento de Planificación y Presupuesto

¹⁰ Para más detalle sobre liquidación anual, ver Anexo B: Índices de Ejecución de Gasto de los Fondos Nacionales (Fondo 110)

¹¹ La Dirección General mantiene las 6 oficinas regionales y 23 oficinas de las fiscalías locales en todo el país.

del MP, situado dentro de la Dirección de Administración, para presentar sus planes anuales de presupuesto.

En el año fiscal 2015, proceso presupuestario el cual está actualmente en marcha, habrá un sexto programa que se añadirá al Ministerio Público. Este nuevo programa se llamará la "Agencia Técnica de Investigación Criminal" (ATIC) y estará a cargo de las investigaciones de los delitos cuyas denuncias reciba el MP, reforzando o reemplazando lo que actualmente realiza la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC), parte de la Policía Nacional.

2.1.4. Desarrollo del Plan Operativo Anual

El Plan Operativo Anual es un documento formal que enumera los objetivos a alcanzar durante el año. Los POAs son desarrollados por cada ministerio y presentados a la SEFIN y al Poder Ejecutivo como parte del ciclo del presupuesto nacional anual. Lo ideal es que los POA deben estar alineados con el plan estratégico del ministerio, y deben contener detalle suficiente, con metas y objetivos específicos y mensurables. El POA le permite al ministerio rendir cuentas por sus resultados y es un documento clave para la justificación del presupuesto.

Dentro del MP, el Departamento de Planificación y Presupuesto es responsable de la preparación y presentación del plan de presupuesto anual del MP y su POA. Con el fin de capturar la información de los planes operativos de toda la organización y las métricas para el año fiscal, la oficina requiere que cada uno de los 5 jefes de programas presupuestarios que existen en el MP elabore su propio POA y lo presente a la sede junto con sus solicitudes de presupuesto.

Si bien el objetivo del POA es de establecer metas anuales con respectivas justificaciones presupuestarias y, en definitiva aprovechar estas metas para medir los resultados, el POA final para el MP tiene un carácter general amplio, de limitada visibilidad, y que no se guía por un plan estratégico. Como se observa en el siguiente cuadro, el POA para el MP sólo contiene 2 objetivos principales y 3 metas mensurables, cada uno con asignaciones presupuestarias específicas. También es importante mencionar que, aunque el desarrollo del POA y del presupuesto está formalizado y bien estructurado, con roles, responsabilidades y plazos, la información sólo fluye de abajo hacia arriba. En otras palabras, el desarrollo y la presentación del POA (por programa y nivel de oficinas) carece de dirección estratégica y validación (es decir, la orientación de arriba hacia abajo) a nivel de planificación de presupuesto.

Figura 3 – 2014 POA¹²

Objetivo Estratégico		Resultados de Gestión	Cantidad	Presupuesto
1	Mejorar la investigación de los delitos hasta descubrir a los responsables; y requerir ante los Tribunales competentes la aplicación de la Ley.	1) Incrementados los Casos resueltos y formalizados bajo la Dirección Técnica del Fiscal.	12,775 Casos Resueltos	L. 776,707,100
		2) Incrementada la resolución de Dictámenes Forenses que apoyen la acción legal.	10,860 Dictámenes	L. 165,000,000
2	Disminuir el Narcotráfico en cualquiera de sus modalidades.	1) Disminuidos los Delitos ocasionados por el narcotráfico y actividades conexas	530 menos casos	L. 55,000,000
Presupuesto total, del año fiscal 2014				L. 996,707,000 ¹³

Fuente: Página web del MP

¹² Para información sobre POAs de años anteriores (2013, 2012, y 2011), ver Anexo A: Plan Operativo Anuales (2011-2014)

¹³ En el año fiscal del 2014 el Ministerio Público logro una modificación de presupuesto de L. 68,600,000 que fue aprobado por el Congreso Nacional. Por lo tanto, el presupuesto del MP en 2014 subió a L. 1,065,307,100.

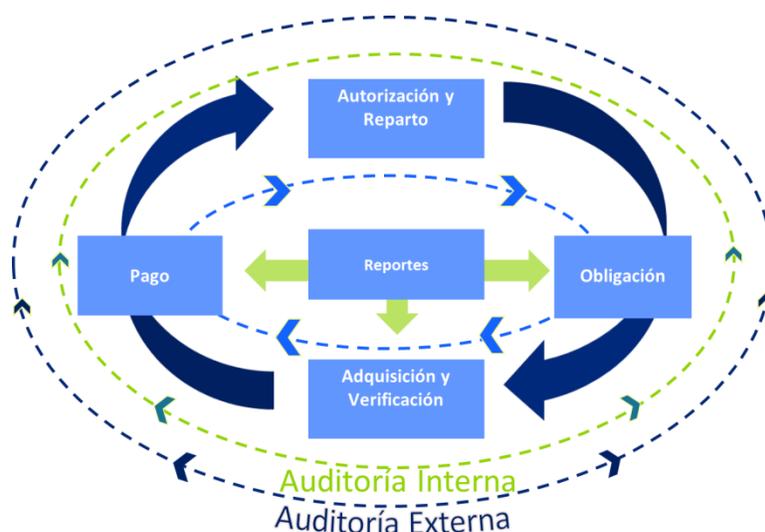
Como se mencionó anteriormente, el Departamento de Planificación y Presupuesto interactúa diligentemente para recoger y compilar la información de cada uno de los cinco programas del MP, que también incluye a las oficinas regionales y locales, para la elaboración del POA dentro del Programa de Dirección General de Fiscalía. Cada uno de los 5 programas (Narcotráfico, Medicina Forense, Dirección General de Fiscalía, Administración y Fiscal General) desarrolla su propio POA por programa para presentarlo al departamento central del presupuesto. Conductores de programas técnicos (Narcotráfico, Medicina Forense) utilizan a su apoyo administrativo, ya que dependen en gran medida de ellos para desarrollar sus POAs. El enfoque es similar para las oficinas regionales y locales (en virtud de la Dirección General), las cuales son cada una dirigida por un Fiscal Coordinador. Los fiscales administradores a menudo tienen una larga permanencia tanto en la tramitación de casos como en las operaciones en la organización, y han sido ascendidos internamente para dirigir a sus respectivas oficinas. Estos administradores desarrollan POAs obteniendo aportaciones de su equipo de abogados (por ejemplo: proyecciones de casos resueltos, etc.) y las remiten directamente al Departamento de Planificación y Presupuesto en Tegucigalpa.

2.2 Ejecución del presupuesto en el MP

La ejecución del presupuesto supone la adquisición de bienes, servicios, y trabaja hacia el logro de los objetivos programáticos descritos en los documentos de planificación estratégicos y el presupuesto anual. Durante la ejecución del presupuesto, los planes y estrategias de presupuesto se llevan a cabo y las políticas y operaciones del gobierno se implementan todo el año fiscal. La ejecución del presupuesto se compone de varios pasos diferentes, incluyendo (i) la autorización y el reparto de fondos; (ii) la obligación de los fondos; (iii) la adquisición y la verificación; y (iv) el pago. El proceso de ejecución presupuestaria es cíclico y se entrelaza con la presentación de informes, la auditoría interna y las funciones de auditoría externa. Este enfoque integrado de la ejecución del presupuesto es presentado en la Figura 4. El proceso de la ejecución presupuestaria requiere la ejecución del presupuesto aprobado de acuerdo con las directrices de política predefinidas y los controles para evitar el mal uso de los fondos. La ejecución del presupuesto debería permitirle a un Ministerio adquirir bienes y servicios de una manera costo-eficiente y de acuerdo con el presupuesto aprobado.¹⁴

¹⁴ “Public Financial Management Practices in Latin America and the Caribbean: A Review of Trends, Challenges, and Opportunities for Improvement”, USAID, July 2014.

Figura 4 – Ejecución de Presupuesto



Fuente: Creación del autor

Dado que el MP es una organización independiente del Poder Ejecutivo y Poder Judicial, se beneficia de tener un nivel de suficiente autonomía y control de tesorería para gestionar su propia ejecución presupuestaria. Esto es a diferencia de la mayoría de los otros ministerios en Honduras, para los cuales la ejecución del presupuesto es por medio de desembolsos, adquisiciones, pagos y gestión de fondos gestionados por la SEFIN y el Tesoro Nacional. En el MP, sin embargo, estas funciones se manejan a nivel ministerial, y son administradas por el Director de Administración. Esto le da flexibilidad a la organización para adaptarse a los cambios en el entorno económico y a las tendencias de evolución en la prevención del delito.

2.2.1 Revisión de las Fuentes de Financiamiento

El MP opera con siete (7) fuentes de financiación, presentadas en la siguiente tabla. El MP maneja flujos de ingresos y egresos que utilizan estas asignaciones de financiación, a las que se asignan los recursos y los programas respectivos.

Figura 5 – Fuentes de financiamiento utilizadas por el MP

Fondo	Detalle
Fondo 110 – Transferencias Corrientes ¹⁵	Representa las transferencias Corrientes recibidas del Gobierno Central, para gastos de funcionamiento y de Inversión del MP
Fondo 111 – USAID	Donación de USAID, asignada para realizar estudios de impacto ambiental y construcción del edificio de la Morgue Judicial en Tegucigalpa
Fondo 113 – Oficina Administradora de Bienes Incautados (OABI) ¹⁶	Ingresos de la OABI para el fortalecimiento del Ministerio Público.
Fondo 114 – Medidas Desjudicializadoras	Recursos recibidos de la indemnizaciones por la Aplicación de Medidas Desjudicializadoras
Fondo 116 – Tasa de Seguridad	Tasa de Seguridad Poblacional

¹⁵ Para más detalle sobre liquidación anual, ver Anexo B: Índices de Ejecución de Gasto de los Fondos Nacionales (Fondo 110).

¹⁶ OABI es una institución que está obligada a repartir los bienes incautados al final de las sentencias. Estos bienes pueden ser ingresados al Ministerio Público, a la Secretaría de Seguridad y otras instituciones de la seguridad.

Fondo	Detalle
Fondo 117 – Servicios Médicos Forenses	Servicios Médicos Forenses
Fondo 218 – Desarrollo Tecnológico y Científico	Donación del Gobierno de Japón, este fondo se liquidó en el mes de marzo del año 2011

Fuente: Derivado del 2014 Hoja de Balance desde 30 junio 2014, Sitio Web MP

Las fuentes de financiación más importantes provienen de Fondo 110 (Transferencias del Gobierno), Fondo 113 (OABI) y Fondo 116 (Impuesto de Seguridad Nacional). Fondo 110 son las transferencias directas del gobierno central desembolsadas por la SEFIN mensualmente. Fondo 113 es para los activos recuperados proporcionados por la Oficina Administradora de Bienes Incautados (OABI). Basado en las entrevistas con los funcionarios del MP, esta fuente de financiamiento ofrece un alto porcentaje de los activos de capital para el MP, por ejemplo como los vehículos recuperados (más del 40% de la flota) y equipos.

Fondo 116 es un nuevo fondo del Impuesto de Seguridad Nacional recientemente promulgado. La tasa de seguridad inició en febrero de 2013 y la ley fue creada a fines del 2011. El impuesto se paga por transacciones bancarias, y estos fondos se manejan por una unidad ejecutora que reparte lo recaudado entre las instituciones de seguridad y justicia. Basado en las entrevistas con las autoridades, el fondo 116 ofrece más del 10% de la financiación para el MP. Con estos fondos se financian estas unidades especiales, por ejemplo de delitos contra la vida, en particular el delito de extorsión. Otros ejemplos recientes incluyen la mejora de dos edificios: uno es el de la fiscalía de San Pedro Sula, y el segundo es la reparación del techo de la morgue y la fiscalía de SPS.

3.0 Análisis del Ciclo Presupuestario del MP

En este capítulo presenta el análisis de los consultores respecto al ciclo presupuestario del MP descrito en el capítulo anterior. Para presentar este análisis, se emplea la metodología FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas), la cual permite identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de una institución, o de un ámbito más acotado de su gestión, como es el caso del ciclo presupuestario del MP.

Esta metodología tiene la ventaja de que, de una manera sencilla pero rigurosa, se puedan identificar elementos internos de una institución que faciliten o dificulten un mejor funcionamiento del objeto de estudio (en este caso la planificación y formulación del presupuesto, y su posterior ejecución). A la vez se pueden identificar elementos relevantes del entorno en el cual opera la institución, que si bien no están bajo el control de la institución como en el caso de los elementos internos, pueden afectar a que el ciclo presupuestario funcione mejor o peor.

A partir de este análisis, las posteriores recomendaciones se pueden orientar y ordenar para mejorar aún más aquellos aspectos identificados como fortalezas, o bien para superar las debilidades detectadas. En relación al entorno, este análisis permite los esfuerzos futuros para aprovechar las oportunidades que se presenten y para actuar de manera anticipada para anular las amenazas existentes.

3.1. Fortalezas y debilidades internas del MP

3.1.1. Fortalezas Observadas

Se recopilan mensualmente datos estadísticos adecuados de actividades de los fiscales.

El MP cuenta con un proceso de recolección de datos de las actividades mensuales efectuadas por cada uno de los fiscales. Para esto se han definido una serie de formularios, en los cuales se solicita información sobre aspectos fundamentales de la labor de investigación y persecución penal, separada por cada una de las materias legales sobre las cuales tiene competencia el MP.

Cada fiscal debe completar los formularios mensualmente con la actividad realizada. Estos formularios son revisados por el fiscal coordinador de la Unidad o Fiscalía Local a la cual esté adscrito cada fiscal, para posteriormente ser consolidados a nivel regional y remitidos al Observatorio Estadístico en Tegucigalpa. En este Observatorio se analiza la consistencia de los datos, se piden eventuales correcciones y se elaboran diversos tipo de informes, generalmente a solicitud de alguna autoridad.

Si bien este proceso tiene muchas oportunidades para ser mejorado, se destaca que los datos que se solicitan permiten reflejar, con calidad y detalle, la naturaleza del trabajo relacionado con la investigación de casos y su persecución penal. También reflejan un adecuado diseño de los formularios de recolección de información. Estos datos pueden servir de base para generar información de calidad para apoyar a diversas decisiones propias del MP, pero al menos desde el punto de vista del proceso de formulación presupuestaria, pueden constituir una excelente base para la elaboración de planes estratégicos y operativos, ya que podrían determinarse, entre otros aspectos, estándares de productividad y de cargas de trabajo y el establecimiento de metas de investigación o persecución penal por tipos de delitos, zonas geográficas, o etapas procesales, entre otros.

Existe información detallada y actualizada de la ejecución presupuestaria.

El MP cuenta con una aplicación informática que le permite registrar, procesar y presentar de manera detallada todo lo relacionado a su ejecución presupuestaria mensualmente. La imputación de cada gasto se realiza a nivel de programa (por ejemplo: Fiscalía General), subprograma (por ejemplo: Fiscalía Regional de La Ceiba) y actividad (por ejemplo: Fiscalía Local de Roatán). Adicionalmente, existe una detallada definición de objetos de gasto (por ejemplo: gasto en combustible). En conclusión, es posible conocer, incluso de manera diaria, cómo se está ejecutando el presupuesto a nivel de cada una de las unidades organizativas que se hayan definido, por cada objeto de gasto, lo que permite hacer estimaciones y previsiones en línea del gasto futuro, y es posible también informar a las jefaturas que correspondan cualquier elemento relacionado con el presupuesto que deba ser controlado.

Cada tres meses, el área de Planificación y Presupuesto elabora un reporte consolidando la información de las distintas áreas del MP, el cual es expuesto ante las autoridades del MP.

El proceso de formulación presupuestaria tiene ya una rutina conocida y practicada internamente.

Anualmente cada una de las unidades organizativas del MP participa en el proceso de formulación del presupuesto, compuesto por una parte del levantamiento de las necesidades de recursos (tanto recursos humanos, como físicos y proyectos de inversiones) y por otra parte del POA que debe estar asociado a los recursos solicitados. Todo este proceso es coordinado y apoyado por el Departamento de Planificación y Presupuesto de la Dirección de Administración.

3.1.2. Debilidades Observadas

No existe un plan estratégico que guíe las acciones del MP, por lo que los resultados comprometidos en el POA son una prolongación de los años anteriores.

De acuerdo a lo relevado por los consultores, el MP no tiene (ni ha tenido en su historia desde 1994) un plan estratégico, aunque se ha informado que existe la intención de poder elaborarlo en el corto plazo. Al no existir un plan estratégico del MP, la asignación presupuestaria no constituye una herramienta de gestión para focalizar los esfuerzos de la institución en pos del logro de sus objetivos.

Tampoco existe algún otro documento que pueda constituir una referencia para priorizar las múltiples tareas que deben ejecutarse, tales como políticas de persecución penal, o criterios de actuación sugeridos a los fiscales. La única referencia identificada por los consultores fueron Circulares de uso interno en los cuales se dan pautas a los fiscales para aplicar o restringir el uso de herramientas procesales en algunos casos, pero cuyo énfasis está puesto más bien en el control interno que en la priorización de esfuerzos.

Esta falta de referencia de lineamientos formales de aspectos tan fundamentales en la labor del MP tiene diversas consecuencias negativas sobre la institución y su misión. En primer lugar, al no existir lineamientos formales y declarados, lo que es prioritario en algún momento es definido por la autoridad de turno de la institución, lo que abre las puertas a la arbitrariedad y debilita la credibilidad del MP.

En segundo lugar, la falta de lineamientos se refleja en que finalmente el contenido de los POA se construye sobre la base de la agregación de las metas que cada fiscalía local define, en base a su experiencia y a lo que estima pertinente, delegando finalmente decisiones tan relevantes como el qué tipo

de delitos se priorizaran sobre otros a las fiscalías locales. Esto parece hasta contradictorio, ya que por una parte la autoridad de turno tiene un alto grado de discrecionalidad, y por otro se delegan decisiones esenciales a bajos niveles jerárquicos. De alguna manera, se puede entender que el MP funciona con una especie de “piloto automático”, en el cual las decisiones del día a día se toman por parte de cada fiscalía local, y la autoridad deja hacer, reservándose para actuar solo en casos puntuales.

En tercer lugar, efectuar una medición real y efectiva acerca del desempeño del MP se torna una labor compleja, por cuanto no hay definiciones formales sobre cuáles son sus objetivos y metas de mediano a largo plazo. Las únicas declaraciones formales de la institución al respecto son las contenidas en los POA, pero este instrumento abarca solo un año calendario, por su naturaleza misma, y el nivel de agregación que tiene no permite dar cuenta de la evolución de procesos que pueden tomar más tiempo. A modo de ejemplo, el POA del 2014 indica como una de sus metas para el Programa de Fiscalía el que la institución termine 12.775 casos. Sin embargo, para evaluar una meta de esa naturaleza, faltan otra serie de elementos, tales como: ¿ese número de casos, es suficiente o insuficiente dado el ingreso de casos existentes y la carga de trabajo represada de años anteriores?, ¿de qué tipo de casos se está hablando y qué tipo de términos son los comprometidos?, ¿ese tipo de casos y ese tipo de términos, son los relevantes de acuerdo a las necesidades y prioridades del país, o son solo los que se pueden concluir de acuerdo a lo que cada fiscalía local entiende que es posible y prioritario?, ¿se está avanzando en la dirección deseada o se está retrocediendo? En este contexto, ¿sobre qué aspectos podría rendir cuentas la institución, o sobre qué aspectos la sociedad hondureña podría pedir o exigir resultados, si no hay referencias acerca de a qué se ha comprometido el MP?

En este sentido, el plan de gobierno del período 2014 a 2018 solo da pautas muy globales (como por ejemplo bajar a la mitad del número de homicidios), que en caso alguno pueden remplazar la definición de lineamientos estratégicos para el MP.

En conclusión, la falta de definiciones estratégicas impacta, desde el punto de vista del proceso presupuestario, en que la formulación y asignación del presupuesto no sigue en lo absoluto algún plan definido, verificándose una completa desvinculación entre planes y presupuestos. En este escenario, el presupuesto no es un instrumento que ayude al logro de los resultados que debería tener el MP, precisamente porque no están definidos esos resultados con suficiente claridad operacional.

No existen áreas internas que generen estudios relacionados con el mejoramiento de la producción y la productividad.

Un problema que se manifiesta con especial énfasis en el proceso de formulación del presupuesto es que no existen referencias técnicas que regulen la definición de metas relacionadas con la investigación criminal y la persecución penal. En este sentido, dos fiscalías locales con similares características de recursos disponibles y carga de trabajo, podrían perfectamente definirse por metas disímiles, pues no existen mecanismos que permitan identificar y solucionar esta situación más allá de la memoria de algunas personas.

En efecto, dado que el proceso de formulación del presupuesto es definido en cada fiscalía local, y consolidado a nivel regional y nacional en otras instancias, es posible que las metas de producción no sigan parámetro explícito alguno. De hecho, para la definición del POA de cada Fiscalía Local, el fiscal coordinador analiza las cifras del año anterior, y hace estimaciones en base a esos datos, dado que ni

siquiera sabe si va a contar con más recursos. Como consecuencia, tampoco existen mediciones o aproximaciones a lo que debería ser un rango de productividad por fiscalía local o por fiscal.

En ese escenario, la pregunta de cuánto aumentaría la generación de resultados del MP ante un aumento de un 1% del presupuesto disponible no tiene una respuesta clara en la actualidad.

Cabe notar que el MP cuenta con datos estadísticos como para realizar estudios de producción y productividad, pero no existen en la actualidad las capacidades internas en la institución para llevar a cabo este tipo de estudios, ya que el Observatorio Estadístico solo cuenta con capacidades para generar información de tipo cuantitativa, y las áreas de planificación y presupuesto están abocadas a otros objetivos.

Se estima que existen ineficiencias en el uso de recursos, ya que tiempo de los fiscales es destinado a ejecutar labores que no les son privativas.

A partir de la información levantada en terreno, se ha podido verificar que existen dos tipos de labores que en muchas ocasiones deben realizar fiscales, y que en estricto rigor son de competencia de otros perfiles profesionales o instituciones.

En primer lugar, se manifiesta una débil capacidad investigativa de parte de la DNIC, la que se ha acentuado en los últimos meses con la coyuntura de que dicha institución está en proceso de depuración de su personal. Esto ha significado, de acuerdo al testimonio de algunos fiscales, que los propios fiscales han debido asumir labores que les corresponden a los investigadores policiales para poder avanzar en algunas investigaciones.

En segundo lugar, el apoyo administrativo con que cuentan las fiscalías locales es débil, debiendo el mismo fiscal coordinador asumir labores netamente administrativas, como son la solicitud de bienes e insumos de operación.

Como resultados de las dos situaciones descritas, un tiempo no menor de los fiscales, que por cierto no está medido, debe destinarse a labores que no le son propias, restando tiempo a otras labores que son privativas de los fiscales, y por cierto con un costo que probablemente es más alto que el de un investigador policial o un administrativo.

A modo de ejemplo, si el 40% del tiempo de un fiscal se destinara a labores que deberían realizar o un investigador policial o un administrativo, en una oficina de 5 fiscales locales, la dotación efectiva de fiscales sería solo de 3. Siguiendo con el ejercicio, en lugar de contratar más fiscales para aumentar la capacidad de la institución, es más eficiente (en el sentido de que es más barato), contratar más administrativos y liberar de esa forma el tiempo de fiscales que está siendo mal usado.

Organismos de la Sociedad Civil han tenido que apoyar con sus propios recursos en investigaciones que deberían ser privativas del MP

Un elemento que muestra con claridad una de las debilidades actuales del MP, es que en algunas ocasiones organizaciones de la sociedad civil están, en los hechos, cumpliendo labores que deberían ser ejecutadas por el MP, e incluso han destinado a parte de su propio personal a la realización de ciertas investigaciones de interés general, ante la incapacidad del MP.

Un ejemplo de esto es el trabajo que viene realizando el Consejo Nacional Anti Corrupción, quien ha accionado para lograr el congelamiento de bienes en un caso emblemático de una investigación por corrupción en el Instituto Hondureño de Seguridad Social, y que ha puesto a parte de su personal a disposición del MP para este caso.

Lo anterior muestra la necesidad, ante la escasez relativa de recursos disponibles para acometer sus distintas tareas, que el MP pueda potenciar la coordinación de acciones con entidades que le pueden ayudar a cumplir con su misión.

En otro orden de ideas, el MP no presenta todas las debilidades identificadas en el estudio “Impunidad, el verdadero problema presupuestario de Honduras”¹⁷, debido a su condición de organismo descentralizado no perteneciente al Poder Ejecutivo, lo que lo diferencia en algunos aspectos de la lógica con la cual se asigna, ejecuta y controla el presupuesto, respecto a entidades del Poder Ejecutivo.

Si bien es cierto su techo presupuestario le es dado por la Secretaría de Finanzas, tal cual sucede con el resto de reparticiones públicas, el MP tiene acceso al Fondo 116, que corresponde a la llamada tasa de seguridad, la cual provee de recursos específicos destinados a las instituciones del sector de seguridad y justicia de Honduras. Este fondo alcanzó en el 2013 un 10% de las transferencias recibidas por el Fondo 110, que son las transferencias corrientes recibidas desde el Estado, cifra no menor, que le ha permitido reforzar operativamente el funcionamiento de Unidades que han sufrido en el pasado reciente cambios severos en la cantidad y naturaleza de los casos que deben investigarse. Este Fondo de la tasa de seguridad es administrado por una Comisión ad hoc, de la cual tiene participación el MP.

Por otra parte, la ejecución presupuestaria del MP es realizada directamente por esta institución, y no se hace a través de la Secretaría de Finanzas, como es el caso de las entidades del Poder Ejecutivo.

Lo anterior le da por una parte mayor flexibilidad al MP como para poder ajustar su ejecución ante eventos no previstos, pero le exige a su vez tener un registro y control más estricto del gasto realizado. Esta flexibilidad se extiende también a la ejecución de los procesos de compras de bienes y contratación de servicios, por lo que la necesidad de tener controles adecuados aumenta.

3.2. Oportunidades y Amenazas externas con las que se enfrenta el MP

3.2.1. Oportunidades Observadas

El cambio de autoridades superiores, y la renovación de autoridades de segunda línea, puede ser aprovechado para iniciar procesos de mejora.

Una vez superada la etapa en la cual el MP estuvo intervenido por una Comisión especial, y una vez electas sus nuevas autoridades, se abre la oportunidad que en un escenario de mayor estabilidad sea posible efectuar las definiciones de estrategias y emprender los cambios que se requerirían para aumentar el desempeño y credibilidad de la institución. Hay que mencionar que dicho proceso de elegir nuevas

¹⁷ Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, 2012, disponible en http://programaimpactos.org/toolkit/otrosdoctos/fosdeh_impunidad.pdf.

autoridades es cuestionado en cuanto a su legitimidad por parte de algunas entidades de la sociedad civil, ya que el procedimiento que inicialmente se había acordado, que contemplaba la elaboración de una quina de candidatos elegibles por parte de una Comisión ad hoc con la participación de la sociedad civil y el mundo académico, entre otros, fue finalmente desechado por parte del Congreso.

A lo anterior se suma el hecho de que existen en puestos de segunda línea, al menos en las áreas entrevistadas por los consultores, un grupo de fiscales con experiencia, con amplio conocimiento de la institución y con una trayectoria profesional en la institución, que tienen ahora la posibilidad de aportar en el mejoramiento de ésta desde posiciones de mayor responsabilidad.

Si se avanzara en instaurar en el Estado el presupuesto por resultados, se podría ligar el logro de resultados con el presupuesto destinado a ello. El Estado hondureño ya ha dado los primeros pasos para avanzar en la definición de una estructura presupuestaria por resultados,¹⁸ lo que permitiría ligar de manera clara y directa el desarrollo de planes y proyectos, con su debido correlato financiero. Si se avanza en esa dirección, tarde o temprano el presupuesto del MP debería estar asociado con el desarrollo de una planificación que defina objetivos y metas en los distintos ámbitos de acción de la institución. En este marco, el que el MP realizara los esfuerzos para elaborar un presupuesto basado en resultados, lo constituiría en una de las instituciones pioneras en el Estado hondureño, y debería contar también con el apoyo técnico que hiciese posible dicho esfuerzo.

Cabe destacar que los consultores, durante el trabajo de levantamiento de información en terreno efectuado entre fines de junio y principios de julio de 2014, no se han podido formar una opinión fundada acerca de si el nuevo liderazgo del MP ha generado cambios concretos en los procesos presupuestarios respecto a años anteriores. Sin embargo, se recalca que las nuevas condiciones que enfrenta la institución, sí permiten definir como una oportunidad este cambio de conducción y la renovación de las autoridades de segunda línea.

En el Congreso se iniciarán audiencias públicas respecto a la discusión presupuestaria.

El rol que pueda tener la sociedad civil en cuanto a monitorear el desempeño de las instituciones del Estado, no solo pidiendo información acerca del logro de los resultados que cada institución debe generar, sino también generando los legítimos cuestionamientos para que el MP pueda hacer más transparentes sus procesos de toma de decisión, es un elemento que podría ayudar al MP.

En particular, para el MP este rol de la sociedad civil es una oportunidad para avanzar gradualmente en la discusión y definición de los lineamientos estratégicos esenciales del MP, y posteriormente en la construcción de herramientas que permitan medir avances, siendo una de esas herramientas la ejecución del presupuesto. Lo anterior también puede servir de apoyo para dar a conocer de mejor forma el rol de la institución en el entorno del sistema de justicia penal a la ciudadanía, y para facilitar el apoyo político necesario cuando se discutan eventuales aumentos del presupuesto, como es el que se requiere por

¹⁸ De acuerdo a lo indicado en las pautas para la elaboración presupuestaria de 2014, disponibles en http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2013/06/Lineamientos-Formulacion2014_DGP.pdf.

ejemplo para implementar la creación de la Agencia Técnica de Investigación Criminal (ATIC) bajo el alero del MP, que significaría un aumento cercano al 30% del presupuesto del MP.¹⁹

En este contexto, a partir de la próxima discusión del presupuesto en el Congreso (entre septiembre y diciembre de 2014), se abrirán espacios para desarrollar sesiones en las cuales las instituciones del Estado defiendan su solicitud de presupuesto, a las cuales podrían ser invitados representantes de la sociedad civil.²⁰

3.2.2. Amenazas Observadas

No existe un presupuesto plurianual que le dé un horizonte de estabilidad a las iniciativas que pudiera tomar el MP.

El logro de resultados en materia de investigación criminal y persecución penal es de mediano a largo plazo, una vez hechas las definiciones fundamentales acerca de cuál será la estrategia del MP. En ese sentido, es necesario asegurar los recursos presupuestarios para períodos que van más allá de un año calendario, ya que de lo contrario, los programas o proyectos que tengan una duración superior a un año podrían verse truncados ante falta de financiamiento. Por ejemplo, poco se lograría si se aprobase el presupuesto para crear la ATIC, pero solo para un año calendario.

Este hecho es reconocido por el Estado hondureño, en donde una de las conclusiones contenidas en el Plan de Mejora de la Gestión, Transparencia y Escrutinio de las Finanzas Públicas 2012-2014 indica que “el Presupuesto se elabora sobre una base anual sin perspectiva de mediano y largo plazo, y aunque se expresa como un presupuesto por programas, es realmente un presupuesto por partidas presupuestarias.”²¹

No existe una definición balanceada de resultados a lograr en el sector seguridad y justicia.

Probablemente en el ámbito de la justicia penal es donde mayor relación e interacción se debe dar entre las distintas agencias estatales, si se pretende obtener resultados de largo plazo. Eso requiere, como primer paso, el definir políticas sectoriales, que el propio plan de gobierno 2014 a 2018 reconoce que no existen y declara que se deben elaborar.

Un segundo y necesario paso para alcanzar esta interacción de las agencias estatales del sistema de justicia penal, es el definir estrategias, planes, proyectos, objetivos y metas coherentes entre las distintas instituciones. Poco se lograría si, por ejemplo, se mejorara sustancialmente la capacidad y desempeño de los tribunales de justicia, si es que no existe la capacidad del Estado para investigar y acusar a los imputados de los delitos que se cometan. A su vez, poco se lograría si es que se fortaleciera la capacidad investigativa, si es que la institución que debe perseguir judicialmente los delitos no tiene la capacidad para trabajar sobre los casos investigados, elaborando acusaciones sustentables jurídicamente ante los tribunales.

¹⁹ El presupuesto de operación de la ATIC es del orden de los 300 millones de Lempiras, siendo el presupuesto de todo el MP cercano a los 1.065 millones de Lempiras. Información recabada en entrevista al Jefe del Departamento de Planificación y Presupuesto del MP.

²⁰ Según lo informado por la Presidenta de la Comisión de Presupuestos del Congreso, en entrevista para este estudio.

²¹ De acuerdo a lo indicado en las pautas para la elaboración presupuestaria de 2014, disponibles en http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2013/06/Lineamientos-Formulacion2014_DGP.pdf.

Por otra parte, poco se avanzaría si las prioridades de las instituciones fuesen disímiles; por ejemplo, si la Policía se orientase a investigar y reunir todos los antecedentes necesarios en los delitos de flagrancia, pero el MP no desarrollara procesos especiales para tratar estos casos, y los tribunales de justicia no adaptaran tampoco sus procesos de trabajo para el juzgamiento de ese tipo de casos.

En resumen, los esfuerzos de mejora que pudieran realizarse en el MP podrían tener un efecto limitado, o incluso nulo, si es que no se efectúan en el marco de una política coherente y acordada con las demás instituciones del sector de seguridad y justicia penal, que se traduzca en estrategias, planes, proyectos, objetivos y metas congruentes.

Como consecuencia de los tres elementos expuestos, y desde el punto de vista de los procesos presupuestarios, no existen referencias para definir si la asignación del presupuesto del MP es eficiente, en el sentido que no está claro que los recursos estén asignados a las áreas que pueden generar un mayor impacto desde la perspectiva de los resultados que debe generar la institución.

Las debilidades de la investigación policial afectan directamente la calidad del trabajo de la Fiscalía.

Una expresión directa de la amenaza presentada en el punto previo, es lo relativo a la investigación de delitos. La misión del fiscal es dirigir la investigación (no ejecutarla), para accionar penalmente con los instrumentos que le da la ley a partir de esas investigaciones.

En la medida que la investigación sea deficiente, el fiscal no contará con la materia prima para perseguir los delitos. Este aspecto está siendo crítico actualmente, producto del proceso de depuración de la DNIC.

A modo de ejemplo, en la Fiscalía regional de La Ceiba se han recibido en promedio 20 denuncias diarias entre enero y mayo de 2014. En ese mismo período, se han recibido 19 carpetas de investigaciones policiales terminadas,²² es decir, una relación de 1 investigación cada 150 casos.

Con esos niveles de respuesta de parte de la DNIC, es altamente probable que la calidad de los antecedentes con que cuente el fiscal sea insuficiente para perseguir penalmente los casos que originaron las investigaciones.

Nuevamente, desde la perspectiva de los procesos presupuestarios, la debilidad expuesta tiene como consecuencia que la ejecución presupuestaria en aquellas fiscalías en que se expresen con mayor fuerza las debilidades de la DNIC, no estaría acompañada del logro de las metas definidas relacionadas con la investigación de casos, y su posterior acusación. En este sentido, la ejecución del presupuesto no ayuda a generar los resultados que debe entregar el MP.

²² Entrevista con el Fiscal Regional de La Ceiba

4.0 Recomendaciones

Las recomendaciones que se plantean en este capítulo se dividen, a modo de ordenamiento, de acuerdo a las 2 etapas del proceso presupuestario explicado previamente que considera la formulación del presupuesto y su ejecución.

Por otra parte, también se hace una distinción temporal, definiendo para efectos de este estudio como el corto plazo el periodo que va hasta el momento en que se formule el presupuesto para el año 2016, ya que el Congreso iniciará en septiembre del 2014 su discusión sobre el presupuesto para el 2015. En consecuencia, el mediano a largo plazo engloba el tiempo que excede la formulación del presupuesto del 2016.

El enfoque que se le ha dado a estas recomendaciones es que, antes de pensar en aumentar el presupuesto del MP para que se puedan alcanzar más y mejores resultados (que usualmente es lo primero y más obvio que se podría recomendar), habría que definir primero cuáles son los resultados que se esperan lograr, desarrollar estándares de productividad y reorganizar las formas de trabajo para optimizar los recursos disponibles. Entonces, y solo entonces, la discusión del aumento presupuestario podría tener sentido.

4.1. Recomendaciones de corto plazo

4.1.1. Respecto a la formulación del presupuesto

Definir una política sectorial en seguridad y justicia penal que incluya a todas las instituciones relacionadas con el sector.

Si bien esta es una recomendación que excede el ámbito de competencias del MP, se estima que es imprescindible para que a su vez el MP pueda definir algunos aspectos estratégicos propios.

Para avalar esta recomendación, el mismo plan de Gobierno 2014-2018 señala como uno de sus objetivos *“Elaborar una Política Pública de Seguridad Ciudadana, Paz y Convivencia basada en ejes de integralidad, fortalecimiento institucional, coordinación y cooperación, focalización y uso de tecnologías.”*²³

Se recomienda que en esta política se haga énfasis en especial a la necesidad que las estrategias, planes, proyectos, objetivos y metas de las instituciones que forman parte del sistema de justicia penal, tengan congruencia entre sí, y que además se establezcan fluidos mecanismos de coordinación operacional entre ellas.

La ejecución de esta recomendación exigiría altos grados de coordinación y liderazgo institucional por parte de todas las instituciones del sistema de justicia y seguridad, además de otras entidades relevantes (como organizaciones de la sociedad civil, o la comunidad de donantes), pero se estima como ineludible si se desea avanzar en la confección de planes adecuados, para los cuales el presupuesto pueda llegar a ser una herramienta efectiva.

²³ Disponible en <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/04/PlanEstrategicoGobierno.pdf>

Elaborar un plan estratégico para el MP.

Estimando que el presupuesto del 2016 se empiece a elaborar en marzo de 2015, se recomienda que para esa fecha el MP ya cuente con un plan estratégico, que defina al menos los siguientes elementos:

- a) Caracterización y priorización en cuanto a la investigación y persecución penal de los distintos tipos de delitos. Cabe notar que el plan de gobierno enuncia dos tipos de delitos que podrían ser priorizados por el MP, cuando indica que como parte de los resultados esperados en el ámbito de la seguridad ciudadana se cuentan “homicidios reducidos de manera sustancial a nivel nacional y local” y “extorsión telefónica y por impuesto de guerra minimizada”. Si bien es cierto que el MP no es responsable de prevenir estos y cualquier otro tipo de delitos, su mejor o peor desempeño permite identificar y castigar a quienes los cometan, evitando la impunidad y generando las señales para evitar que se cometan otros delitos.
- b) Objetivos esperados en el corto, mediano y largo plazo en cuanto a la investigación criminal y la persecución penal de los distintos tipos de delitos que se hayan priorizado.
- c) Pautas de cómo se organizará la institución para el logro de esos resultados y los recursos que destinará a los distintos objetivos que se enuncien.
- d) Cartera de proyectos de mejora que debe emprender, en el corto, mediano y largo plazo, para el logro de los objetivos propuestos.

En conclusión, para que el presupuesto del 2016 que elabore el MP pueda ir cerrando la brecha existente entre la planificación de la institución (y en particular el POA) y los recursos financieros destinados a cumplir con dicho plan, se estima necesario que exista de forma previa una política sectorial, que a su vez le dé un contexto sólido a un necesario plan estratégico del MP.

Definir y difundir estándares de productividad de la labor del MP.

Se estima que con los datos históricos existentes en el Observatorio Estadístico del MP, más la experiencia ganada en los ejercicios de formulación presupuestaria en la cual participan las distintas áreas, y en especial las fiscalías Regionales y Locales, es posible y necesario definir estándares, o al menos rangos razonables de estándares, relacionados con la productividad con énfasis en la investigación criminal y la persecución penal.

Estos estándares de productividad deben tener en cuenta múltiples factores, tales como: los distintos tipos de delitos que se deben investigar (obviamente, hay delitos mucho más complejos de investigar y de acusar que otros); la experiencia y capacidades de los fiscales (fiscales con mayor experiencia y capacitación deberían ser capaces de lograr mejores resultados que fiscales recién ingresados); las condiciones geográficas, económicas, culturales y sociales de las distintas zonas del país; la disponibilidad de recursos con los que cuentan las fiscalías locales (tales como vehículos, apoyo científico proporcionado por los laboratorios del MP); y los recursos de los cuales pueda disponer la DNIC, entre otros aspectos.

La definición de un rango de estándares de productividad permitiría poner sobre una base común los compromisos que tome cada área en la elaboración de su POA, haciendo posible el análisis comparativo entre distintas áreas, y permitiendo de esta forma asignar de una manera más racional e informada los recursos existentes.

Por otra parte, se recomienda priorizar en la definición de estos rangos de estándares de productividad, aquellos tipos de delitos cuya investigación y persecución a su vez hayan sido priorizadas en el plan estratégico del MP.

Esta recomendación permitiría que en el futuro, la asignación de presupuesto entre distintos programas y unidades del MP, se realice de una manera que permita una mayor eficiencia en el gasto, es decir, obteniendo más resultados con recursos similares.

Dar a conocer a toda la institución los techos presupuestarios disponibles y los criterios globales para su asignación.

Si a la definición de rangos de estándares de productividad se le une la difusión amplia de los techos presupuestarios asignados al MP a todas las áreas que participen en la formulación presupuestaria, se estima que la discusión presupuestaria se podría enriquecer, al hacerse más transparentes los criterios con los cuales se asignan recursos a ciertas áreas sobre otras. A la vez, esto ayuda a que a lo interno se den las señales adecuadas sobre los aspectos prioritarios, y por tanto deben tener un presupuesto coherente con dicha prioridad.

Generar un espacio efectivo de discusión de la asignación presupuestaria con la sociedad civil.

Aprovechando la discusión que se tendrá en el Congreso acerca de la ley de presupuesto para el 2015, se recomienda que en la discusión del presupuesto del MP, y en general de las demás instituciones relacionadas al sector de seguridad y justicia, puedan participar organizaciones de la sociedad civil cuyo trabajo se relacione con estas instituciones. Los beneficios de este tipo de discusiones son diversos, entre los que se pueden enunciar el ayudar a difundir y comunicar cuáles son los resultados y metas que el MP se trazará para el futuro; el discutir acerca de las prioridades de la institución, contrastando opiniones que pueden ser diversas y que pueden ayudar al MP a focalizar sus esfuerzos; el generar espacios de colaboración y trabajo conjunto de mutuo interés; el someter a prueba los criterios sobre los cuales se ha elaborado el presupuesto; el generar instancias de monitoreo de las acciones del MP en alguna área de interés ciudadano, entre otros.

Se recomienda que este tipo de discusiones se puedan tener cada año, y en general cada vez que se discuta en el Congreso acerca del presupuesto de las instituciones del sector de seguridad y justicia.

4.1.2. Respecto a la ejecución del presupuesto

Mejorar la cobertura en el uso de sistemas informáticos que apoyen el registro y control de la ejecución del presupuesto.

En la actualidad, el sistema informático utilizado para el registro y control de la ejecución del presupuesto en el MP solo dispone de 25 usuarios, quienes se encuentran solamente en el nivel central en Tegucigalpa. Esto es insuficiente, no solo para fines de consulta acerca del avance de la ejecución, sino también para facilitar los procesos administrativos de todas las fiscalías del país. Efectivamente, en la actualidad los

procesos administrativos están concentrados en el nivel central y además en su ejecución tienen un alto componente de tareas que se realizan manualmente.

El ampliar la base de usuarios del sistema, incluyendo a las regiones al menos, permitiría una mejora en la eficiencia de los procesos administrativos, y la posibilidad de brindar información de manera más oportuna a cada una de las fiscalías locales, especialmente si esta información financiera va acompañada de reportes relacionados con el logro de los objetivos y metas de cada área.

4.2. Recomendaciones de mediano y largo plazo

4.2.1. Respecto a la formulación del presupuesto

Desarrollar una planificación basada en la gestión por resultados.

En línea con las nuevas directrices gubernamentales en materia presupuestaria se recomienda que una vez definidas las políticas sectoriales en material de seguridad ciudadana y justicia penal, formulado el plan estratégico del MP, y definidos los estándares de productividad, el MP pueda formular su presupuesto basado en las metodologías de la gestión por resultados. Lo anterior requeriría el desarrollo de capacidades en la institución que permitan conceptualizar y formular programas de largo plazo, que estos se vayan desarrollando de manera gradual, y que para ello puedan tener recursos sostenibles. Por ejemplo, el crear de manera distribuida en el país una red de laboratorios que permitan apoyar la labor de los fiscales con pruebas científicas, que estén disponibles con estándares de tiempo y calidad predeterminados y predecibles, no es una labor que pueda tomar solo un año pero se estima que es necesaria para el desarrollo de largo plazo del MP.

Establecer objetivos y metas conjuntas entre las instituciones del sistema de justicia penal.

Si bien no es un tema sencillo, en el mediano a largo plazo se recomienda que se avance el definir objetivos y metas comunes entre las instituciones del sector, lo cual es posible solo si existe una política sectorial clara. Esto necesariamente obligaría a aumentar los niveles de coordinación entre instituciones y abriría espacios para desarrollar mejoras que beneficien a todo el sistema en su conjunto, y en consecuencia, a sus usuarios. Un ejemplo de un área en la cual se pueden establecer objetivos, metas, e incluso procesos de trabajo coordinados, es la investigación, persecución penal y juzgamiento de casos de flagrancia, para lo cual deben coordinarse la Policía, el MP, la Defensa Pública y los tribunales de justicia.

Una consecuencia directa del establecimiento de objetivos y metas conjuntas, es que el proceso presupuestario pasaría a tener un foco que guíe su asignación, y por otra parte la ejecución del presupuesto debería desplegarse en torno al cumplimiento de dichos objetivos y metas.

Desarrollar mecanismos de revisión y ajuste de estándares de productividad.

Para poder ir mejorando de manera continua el proceso de formulación del presupuesto, y tener información actualizada y de calidad para poder estimar los resultados y metas que puede alcanzar el MP,

se requiere ir a su vez perfeccionando las mediciones de los resultados alcanzados, incluyendo eventuales nuevas variables, a las estimaciones de productividad iniciales.

Para esto, se recomienda que toda la información estadística que se genera en la institución pueda ser analizada y empleada para generar estudios internos tanto cuantitativos como cualitativos, y a su vez retroalimentar a las fiscalías locales y distintas áreas del MP con estos estudios.

Si adicionalmente estos estudios a partir de las estadísticas se pudiesen complementar con los presupuestos asignados y ejecutados a las distintas áreas del MP, se podrían generar las señales para una mejor asignación de los recursos, ya que podría hacerse la relación entre resultados obtenidos y recursos involucrados para el logro de tales resultados.

Fortalecer las capacidades del MP para formular y gestionar proyectos.

Junto con medir los niveles de producción y resultados alcanzados, se requiere mejorar las capacidades del MP para desarrollar proyectos que permitan mejorar en distintos ámbitos de su quehacer. Para ello es necesario crear capacidades para identificar aspectos que pueden ser mejorados, medirlos, generar posibles soluciones, darle forma de proyectos, evaluar y priorizar las soluciones, definir su viabilidad técnica y económica, formular presupuestos de inversión y posterior operación de estos proyectos, y finalmente capacidades de implementación y gestión de proyectos.

Uno de los potenciales proyectos que se podrían abordar, es mejorar el proceso de formulación presupuestaria, abandonando gradualmente la lógica de asignar en base a criterios históricos (esto es, dejar de suponer que se deberían hacer algunos ajustes, generalmente menores, sobre el presupuesto del año anterior), para pasar a métodos como el presupuesto en base cero, cuyo fundamento es que se debe justificar la necesidad de cada uno de los componentes que se desea asignar a una determinada área, para evolucionar a presupuesto por resultados, que es uno de los objetivos del Estados hondureño.

No hay duda que para esto se requeriría apoyo técnico especializado en un inicio, pero permitiría también fortalecer las capacidades internas del MP.

Definir y poner en marcha mecanismos de incentivos al personal del MP.

Como un elemento a explorar en el futuro, se recomienda incorporar en el proceso de formulación presupuestaria, y su posterior ejecución, mecanismos de incentivos que formen parte de políticas integrales de recursos humanos. El objetivo de estos mecanismos es de poder dar las señales adecuadas a todo el personal acerca de las consecuencias de ir cumpliendo cabalmente con las metas trazadas dentro del marco del presupuesto que se haya definido para esto.

Generar y aumentar las capacidades en las organizaciones de sociedad civil (OSC) para apoyar el desencadenamiento de mejoras en el Sector de Seguridad y Justicia.

Si bien se trata de una recomendación que excede el ámbito del ciclo presupuestario del MP, se estima que el rol que pueden tomar las OSC puede ser relevante para generar una serie de cambios y mejoras en el sector de seguridad y justicia, y en el MP en particular.

Partiendo por un elemento global, la falta de un plan sectorial y las descoordinaciones entre las instituciones del sector de seguridad y justicia, con las diversas consecuencias negativas que esto tiene, puede ser un aspecto que sea identificado y difundido por las OSC.

Para esto, un rol relevante lo tienen los medios de comunicación, en que algunas experiencias de otros países que han tenido éxito, muestran que dándole a la labor de las instituciones del sector un enfoque orientado a los ciudadanos, y no tanto a los operadores del sistema (jueces, fiscales, abogados, policías, entre otros), han sido capaces de generar movimientos de opinión pública que han ayudado a que se tomen definiciones globales.

En contrapartida, si la discusión de este tipo de aspectos globales solo se limita a las mismas instituciones o a grupos técnicos, no se alcanzan usualmente los niveles de voluntad política para generar los cambios requeridos.

En un segundo nivel, el hecho que el MP no cuente aún con un plan estratégico puede dar espacio a que las OSC planteen legítimamente sus propuestas de qué aspectos deberían ser priorizados en un documento de esa naturaleza.

Por otra parte, un sector con el dinamismo y relevancia que tiene el de seguridad y justicia, siempre requiere para su mejoramiento el que se realicen estudios de diverso tipo y con distintos intereses, pero que finalmente su difusión y discusión ayuden a tomar medidas de mejora.

Por ejemplo, estudios que profundicen en algunos tipos de casos (de derechos humanos, de justicia juvenil, de narcotráfico, entre otros) y en la forma en la cual el MP da respuesta a esos tipos de casos, podrían servir para extraer conclusiones de mayor amplitud aplicables a la institución.

Lo mismo podría ocurrir a nivel regional, en los cuales el investigar en profundidad lo que ocurre en algunas regiones puede dar pie a identificar problemas globales.

Otro ejemplo lo constituye el necesario seguimiento y discusión respecto a los presupuestos y POA de los últimos años en el MP, y el porqué de mantener o cambiar cifras entre distintos años.

Al respecto en el Anexo A de este informe, se pueden apreciar los cambios, tanto en los montos de presupuesto asignados como en las cifras de algunos indicadores a lograr, existiendo en una primera mirada cuestionamientos respecto al número de dictámenes forenses entre 2013 y 2014 (en que de 12.320 dictámenes en 2013 se baja a 10.830), y su correspondiente presupuesto (de 272.734.299 Lempiras en 2013, se disminuye drásticamente a 165.000.000 de Lempiras en 2014), notándose una disminución porcentual mucho más grande en el presupuesto que la del número de dictámenes.

4.2.2. Respeto a la ejecución del presupuesto

Unir los reportes de avance físico con los presupuestarios.

En el mediano a largo plazo, la ejecución financiera del presupuesto debe entenderse como una de las herramientas con que las cuenta el MP para ir cumpliendo sus planes. En este esquema, es necesario poder unir de manera explícita lo que se va gastando o invirtiendo con aquellas actividades y metas que se van cumpliendo. Para esto, se recomienda generar de manera periódica reportes que integren estos dos aspectos de la gestión del MP, comunicarlo a cada una de las áreas con responsabilidad en el proceso presupuestario, y emplearlo también para su difusión al entorno del MP.

Por ejemplo, en un mismo gráfico o tabla podría mostrarse el avance de la ejecución presupuestaria, tanto en términos absolutos (Lempiras gastadas a cierta fecha) como porcentualmente respecto a lo planificado a una determinada fecha, junto con cifras similares de metas fijadas.

De este modo, se podría obtener información que mostrara, por ejemplo, que a junio de un cierto año, la ejecución presupuestaria está superando lo estimado, y al mismo tiempo se está bajo la meta de investigaciones concluidas de un cierto tipo de casos a esa misma fecha. Tener información de ese tipo al mismo tiempo facilitaría que se tomaran decisiones oportunas para corregir lo que sea pertinente.

Perfeccionar los mecanismos de control de gestión.

En el mediano a largo plazo, el contar con reportes periódicos que midan el avance físico y presupuestario del MP, debería ser parte de un mecanismo más amplio de control de gestión, que considere también la generación de instancias de toma de decisiones que corrijan eventuales desviaciones entre los planes y el avance real, y refuercen a su vez los aspectos que marchen adecuadamente. Se recomienda que estas instancias de control sean formalizadas, estén distribuidas en los distintos niveles jerárquicos y organizativos, y además tengan coherencia entre ellas de modo que el control que puedan ejercer las máximas autoridades del MP, sea la agregación ordenada de los controles que a su vez deban ejercer los responsables de las distintas áreas.

Anexo A-Plan Operativo Anuales (2011-2014)

Figura 6 – 2014 POA

Objetivo Estratégico	Resultados de Gestión	Cantidad	Presupuesto	
1	Mejorar la investigación de los delitos hasta descubrir a los responsables; y requerir ante los Tribunales competentes la aplicación de la Ley.	1) Incrementados los Casos resueltos y formalizados bajo la Dirección Técnica del Fiscal.	12,775 Casos Resueltos	L. 776,707,100
		2) Incrementada la resolución de Dictámenes Forenses que apoyen la acción legal.	10,860 Dictámenes	L. 165,000,000
2	Disminuir el Narcotráfico en cualquiera de sus modalidades.	1) Disminuidos los Delitos ocasionados por el narcotráfico y actividades conexas	530 menos casos	L. 55,000,000
Presupuesto total, del año fiscal 2014			L. 996,707,000²⁴	

Figura 7 – 2013 POA

Objetivo Estratégico	Resultados de Gestión	Cantidad	Presupuesto	
1	Mejorar la investigación de los delitos y requerir ante los Tribunales competentes la aplicación de la Ley.	1) Investigados y resueltos los casos bajo la dirección técnica del Fiscal	12,769 Casos Resueltos	L. 770,272,801
		2) Solucionados los dictámenes clínicos, patológicos, psiquiátricos de laboratorio para apoyar la acción legal	12,936 Dictámenes	L. 272,734,299
2	Disminuir el Narcotráfico en cualquiera de sus modalidades.	1) Resueltas las actas de decomiso como resultado de la realización de los operativos contra el narcotráfico	129 Documentos	L. 78,700,000
Presupuesto total, del año fiscal 2013			L. 1,121,707,100	

Figura 8 – 2012 POA

Objetivo Estratégico	Resultados de Gestión	Cantidad	Presupuesto	
1	Investigar los delitos, hasta descubrir los responsables y requerir ante los tribunales componentes la aplicación de la ley, mediante la acción penal pública	1) Investigados y resueltos los casos bajo la dirección técnica del Fiscal	1,878 Casos Resueltos	L. 106,833,500
		2) Elaborar los dictámenes de clínica, psicológicos y psiquiátricos forenses.	12,320 Dictámenes	L. 206,399,999
2	Velar por el respeto y cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales y por el imperio mismo de la constitución y las leyes.	1) Elaboradas y presentados los dictámenes ante la Corte Suprema de Justicia (amparo, habeas corpus, anticonstitucionalidad, revisión, antejuicio, auto parteáis, indulto)	325 Casos	L. 18,487,976
		2) Presentados los recursos interpuestos ante el tribunal Supremo para su resolución	96 Casos	L. 5,461,183
3	Combatir el Narcotráfico y la corrupción en cualquiera de sus formas	1) Elaboradas y presentadas las actas de decomiso, adquiridas como resultado de la realización de los operativos contra el narcotráfico.	123 Documentos	L. 73,500,000
4	Velar, proteger y defender al consumidor de bienes de primera necesidad y de servicios públicos. Así como colaborar en la protección del medio ambiente, ecosistema,	1) Presentados los requerimientos fiscales ante los tribunales competentes.	9,862 Casos	L. 561,024,442

²⁴ En el año fiscal del 2014 el Ministerio Público logro una modificación de presupuesto de L. 68,600,000 que fue aprobado por el Congreso Nacional. Por lo tanto, el presupuesto del MP en 2014 subió a L. 1,065,307,100.

Objetivo Estratégico	Resultados de Gestión	Cantidad	Presupuesto
minorías étnicas, derechos humanos y demás intereses colectivos, a fin de garantizar la aplicación de las leyes generales del país y las especiales que le favorecen.			
Presupuesto total, del año fiscal 2012			L. 971,707,100

Figura 9 – 2011 POA

Objetivo Estratégico	Resultados de Gestión	Cantidad	Presupuesto
1 Llevar a cabo la investigación de los delitos, hasta descubrir los responsables y requerir ante los tribunales competentes la aplicación de la ley, mediante el ejercicio de la acción penal.	1) Denuncias investigadas bajo la dirección técnica del Fiscal	29,139 Denuncias	L. 93,830,921
	2) Requerimientos Fiscales presentados	9,646 Casos	L. 220,807,907
	3) Participaciones efectuadas por el fiscal en juicios orales	1,630 Casos	L. 37,313,796
	4) Acusaciones formalizadas en audiencia preliminar	2,920 Audiencias	L. 2,337,515
	5) Sentencias condenatorias obtenidas	1,507 Sentencias	L. 1,206,311
	6) Autos de prisión o declaratoria de reo aplicados	4,004 Casos	L. 3,205,325
	7) Criterios de oportunidad aplicados	2,067 Casos	L. 1,654,692
	8) Procedimientos abreviados aplicados	1,254 Casos	L. 1,003,826
	9) Intervenciones del Ministerio Público en procesos iniciados de oficio	1,964 Casos	L. 44,958,899
	10) Dictámenes de clínica forense realizados	9,245 Dictámenes	L. 80,968,877
	11) Apoyado el esclarecimiento de hechos mediante participación en juicios orales (medicina forense)	326 Casos	L. 2,855,954
	12) Dictámenes psicológicos forenses realizados	384 Dictámenes	L. 3,363,681
	13) Autopsias practicadas	4,634 Autopsias	L. 38,235,801
	14) Facilitada la acción legal mediante exhumaciones practicadas	96 Informes	L. 841,267
	15) Dictámenes psiquiátricos forenses realizados	426 Dictámenes	L. 3,734,421
2 Velar por el respeto y cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales y por el imperio mismo de la constitución y las leyes.	1) Dictámenes emitidos ante la Corte Suprema de Justicia (amparo, habeas, etc)	287 Dictámenes	L. 6,569,692
	2) Recursos interpuestos ante el Tribunal Supremo	83 Casos	L. 1,899,705
3 Combatir el narcotráfico y la corrupción en cualquiera de sus formas	1) Realizados operativos de interdicción y registros en carreteras	63 Operativos	L. 22,941,203
	2) Realizados operativos marítimos, terrestres y aéreos	47 Operativos	L. 17,058,797
4 Investigar, verificar, y determinar la titularidad dominical y la integridad de los bienes nacionales de uso público	1) Participaciones efectuadas por el fiscal en audiencias celebradas	5,674 Audiencias	L. 4,542,332
5 Hacer que se cumplan las leyes para la protección del medio ambiente, del ecosistema, de las minorías étnicas, preservación del patrimonio arqueológico, cultural, y demás intereses colectivos	1) Realizados operativos para protección del medio ambiente	185 Investigaciones	L. 595,858
6 Proteger y defender al consumidor de bienes de primera necesidad y de servicios públicos, aplicando las	1) Investigada de la publicidad engañosa	20 Investigaciones	L. 64,392
	2) Investigada la calidad y cantidad de los combustibles	39 Investigaciones	L. 125,583
	3) Investigada la distribución de productos alimenticios	170 Investigaciones	L. 547,451

Objetivo Estratégico		Resultados de Gestión	Cantidad	Presupuesto
	leyes generales del país y las especiales que le favorezcan	4) Investigada la prestación de servicios públicos	732 Investigaciones	L. 2,356,978
		5) Investigado el servicio estacionamiento de vehículo	35 Investigaciones	L. 112,707
		6) Investigada la utilización de colorantes artificiales en productos envasados	5 Investigaciones	L. 16,110
7	Velar, proteger y defender los derechos de los menores minusválidos, incapacitados y de la mujer, a fin de garantizar su seguridad mediante la aplicación de las leyes	1) Realizadas las investigaciones por delitos contra la vida	207 Investigaciones	L. 41,850,000
8	En colaboración con otros organismos públicos o privados, velar por el respeto y la vigencia de los derechos humanos en Honduras	1) Disminuida las violaciones de los derechos humanos	2,526 Investigaciones	L. 16,000,000
9	Apoyar al Ministerio Público en la organización y funcionamiento de un eficiente sistema de protección a testigos que asegure a quienes deben declarar sobre hechos delictivos, su integridad física y las de sus familiares.	1) Fortalecer al Ministerio Público en el sistema de protección a testigos	9 Informes	L. 944,800
Presupuesto total, del año fiscal 2011				L. 635,944,801

Anexo B- Índices de Ejecución de Gasto de los Fondos Nacionales (Fondo 110)

Año Fiscal 2013

Figura 10 – Asignación Presupuestaria por Programa, 2013

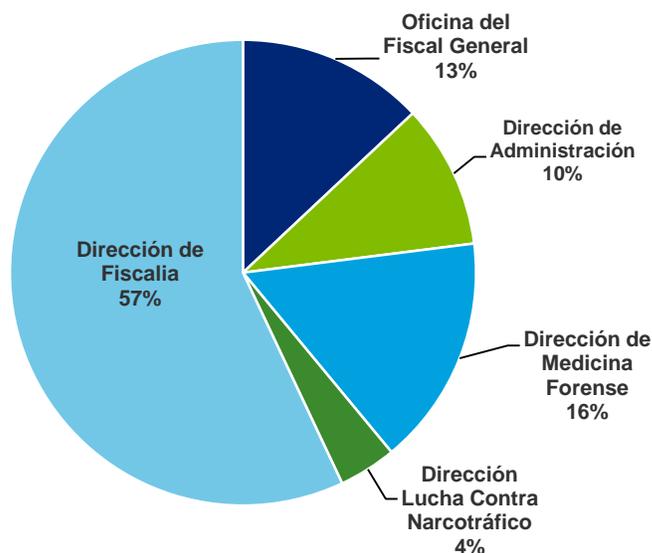
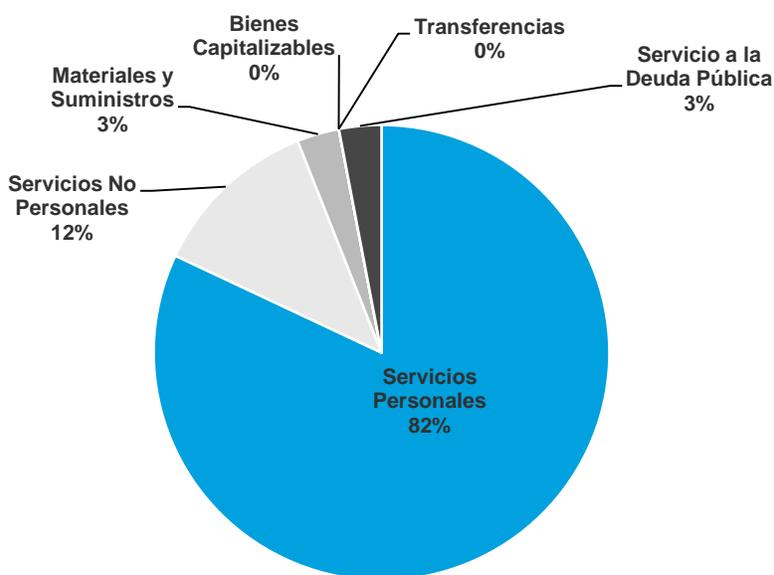


Figura 11 – Asignación Presupuestaria por Grupo, 2013



Fuente: Portal de Transparencia del Ministerio Público, Liquidación Anual 2013

<https://www.mp.hn/transparencia/Finanzas/Gastos2014/ANGAINST2013GRAF.pdf>

Año Fiscal 2012

Figura 12 – Asignación Presupuestaria por Programa, 2012

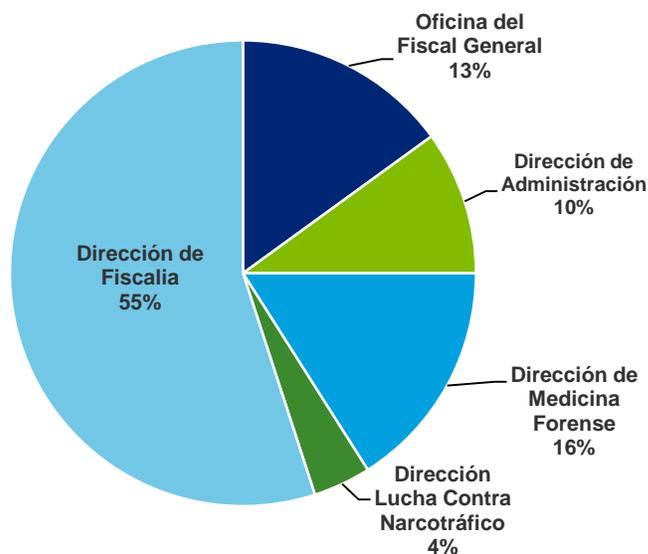
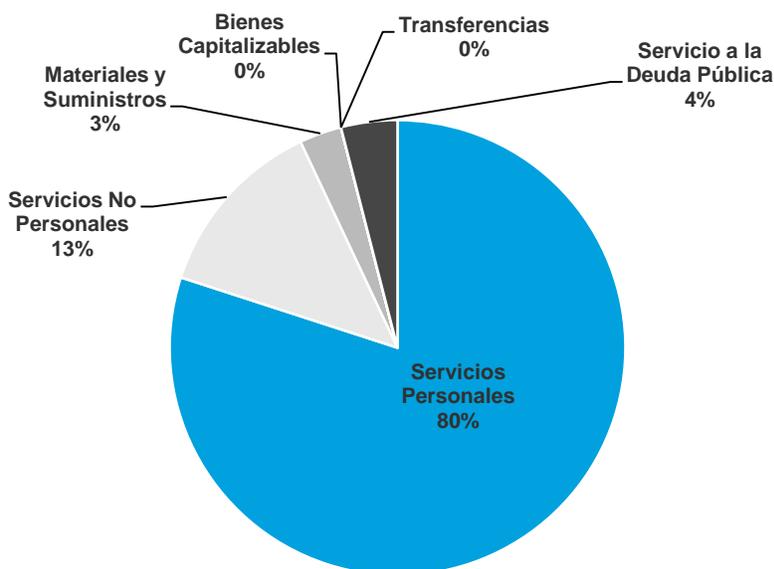


Figura 13 – Asignación Presupuestaria por Grupo, 2012



Fuente: Portal de Transparencia del Ministerio Público, Liquidación Anual 2012
<https://www.mp.hn/transparencia/Finanzas/liqanual2012.pdf>

Año Fiscal 2011

Figura 14 – Asignación Presupuestaria por Programa, 2011

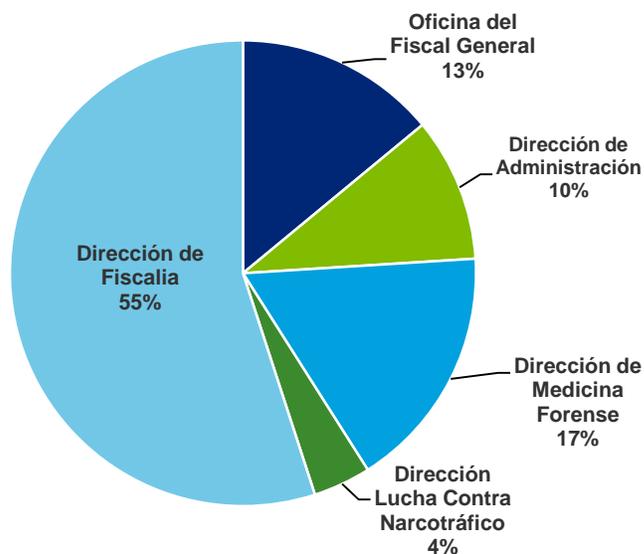
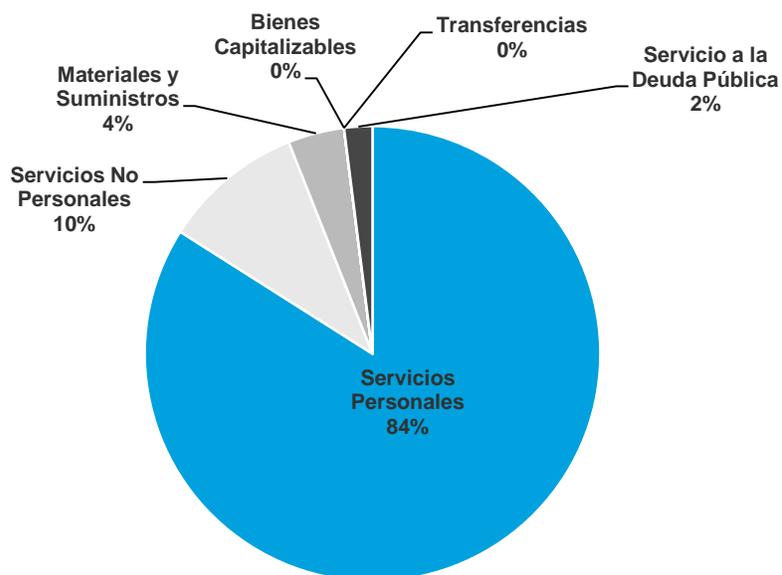


Figura 15 – Asignación Presupuestaria por Grupo, 2011



Fuente: Portal de Transparencia del Ministerio Público, Liquidación Anual 2012
https://www.mp.hn/transparencia/Finanzas/Informe_anual_2011.pdf

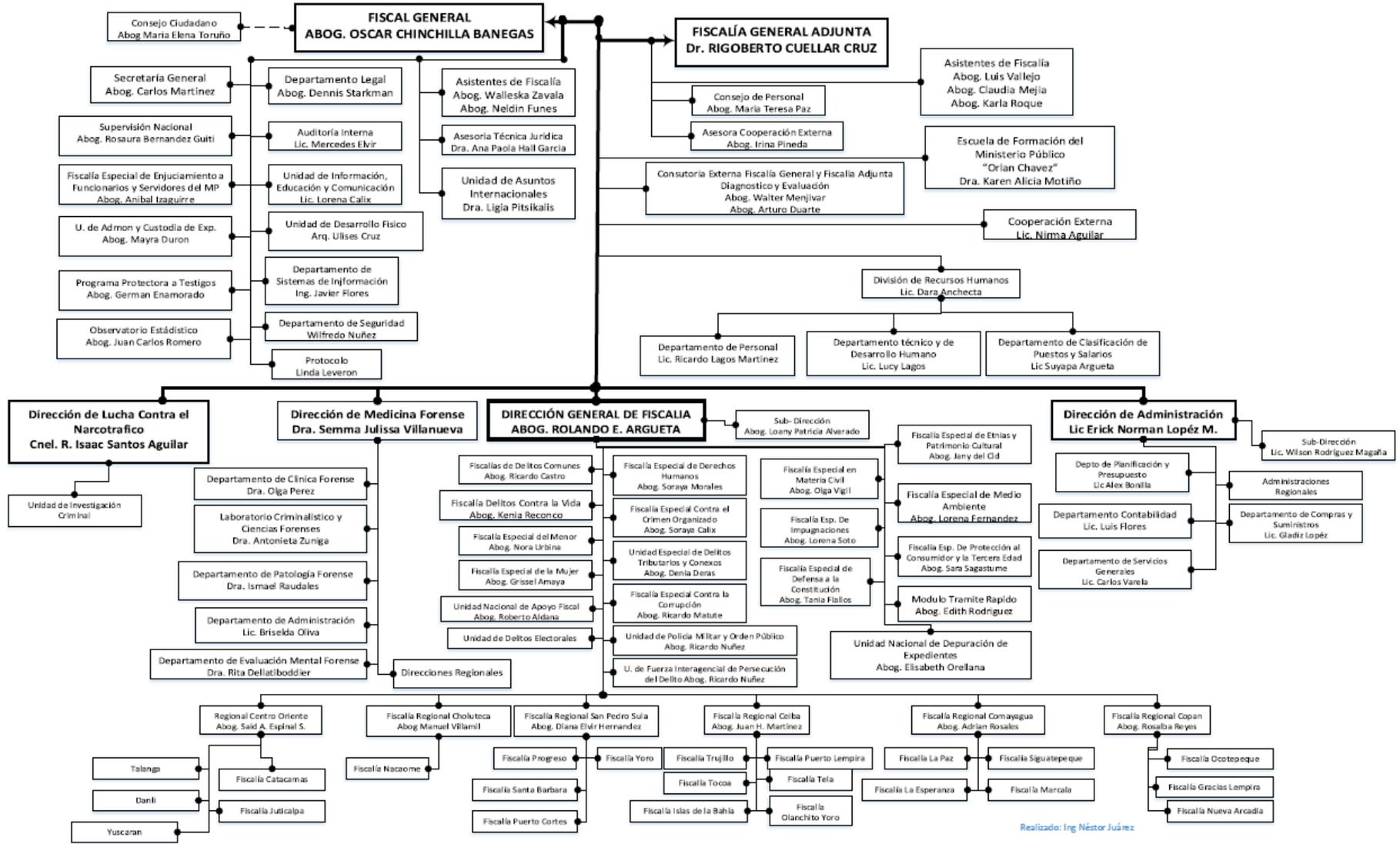
Anexo C– Listado de Entrevistas

Figura 16 – Lista de entrevistas de parte de la consultoría

Nombre de Contacto	Departamento / Función	Fecha	Lugar
Abog. Irina Pineda	Asesora Cooperación Externa	23-jun-14	Tegucigalpa
Lic. Alex Bonilla	Departamento de Planificación y Presupuesto	23-jun-14	Tegucigalpa
Abog. Juan Carlos Romero	Observatorio Estadístico	24-jun-14	Tegucigalpa
Lic. Erick Norman López	Dirección de Administración	24-jun-14	Tegucigalpa
Lic. Wilson Rodriguez Magaña	Dirección de Administración	24-jun-14	Tegucigalpa
Abog. Reina Valerio	Dirección General de Fiscalía	25-jun-14	Tegucigalpa
Lic. Francisco Lizardo	Sectorialista del Ministerio Público, Secretaría de Finanzas (SEFIN)	24-jun-14	Tegucigalpa
Abog. Rene David Diaz	Fiscalía Regional de San Pedro Sula	26-jun-14	San Pedro Sula
Lic. Roxana Ramirez	Fiscalía Regional de San Pedro Sula	26-jun-14	San Pedro Sula
Abog. Juan Heriberto Martinez	Fiscalía Regional de La Ceiba	27-jun-14	La Ceiba
Lic. Marcela Calix	Fiscalía Regional de La Ceiba	27-jun-14	La Ceiba
Sigifredo Ramirez	USAID Proyecto NEXOS	23-jun-14	Tegucigalpa
Maribel Suazo	USAID Proyecto NEXOS	23-jun-14	Tegucigalpa
Abog. Gabriela Nunez	Vice Presidenta del Comité Presupuestario, Congreso Nacional	25-jun-14	Tegucigalpa
Lori Fleming	U.S. Treasury (Oficina de Tesoro, Asistencia Técnica)	25-Jun-14	Tegucigalpa
Gabriela Castellanos	Consejo Nacional Anti-Corrupción	30-jun-14	Tegucigalpa
Alejandro Mayrena	Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH)	1-jul-14	Tegucigalpa
Carlos Hernández	Alianza por la Paz y Justicia	1-jul14	Tegucigalpa

Anexo D- Organigrama

Figura 17 – Organigrama del Ministerio Publico



Realizado: Ing Néstor Juárez