

INVERSIÓN ESTRATÉGICA DE HONDURAS (INVEST-H): UN MARCO JURÍDICO DISEÑADO PARA NO RENDIR CUENTAS

- **INVEST-H, un modelo híbrido: unidad ejecutora de proyectos con un Consejo Directiva como máxima autoridad**
- **A pesar que también ejecuta fondos públicos, distintos a los de la Cuenta del Milenio, aplica su propia normativa de contratación**



I. EVOLUCIÓN: DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A GOBIERNO NACIONAL

Fundada hace 15 años con una misión clara, la evolución de INVEST-H lo hace cada vez más opaco

Para conocer la situación jurídica de Inversión Estratégica Honduras (INVEST-H), es necesario remontarnos a cómo se introdujo en el aparato estatal hondureño. Su partida de nacimiento es la suscripción del Convenio del Desafío del Milenio (MCC por sus siglas en inglés), con el gobierno de los Estados Unidos de América en el año 2005, con el objeto de reducir la pobreza a través del desarrollo económico en Honduras. Durante el Gobierno de José Manuel Zelaya Rosales, Honduras tuvo su primer y único compacto de la Cuenta del Milenio. Como parte de las condiciones impuestas al gobierno de turno para manejar eficiente y transparentemente los 215 millones de dólares del compacto, se aprobó el [decreto legislativo No. 230-2005](#)¹, conocido como la Ley de la Cuenta del Desafío del Milenio. A partir de ese momento se instituyó la Cuenta del Desafío del Milenio (MCA-Honduras en inglés), como unidad ejecutora de los proyectos derivados del Convenio, por lo que los equipos de Honduras y Estados Unidos, debían mantenerse al tanto de los avances, mismos que eran monitoreados y evaluados por la agencia de cooperación internacional MCC en Estados Unidos de forma periódica.

El MCA se organizó en orden jerárquico por los siguientes órganos: Consejo Directivo, Dirección Ejecutiva y la Unidad Administrativa del Programa a su cargo (artículo 4 del Reglamento de la Ley de la Cuenta del Desafío del Milenio). El Consejo Directivo como máxima autoridad del MCA ([artículo 1 del PCM 006-2014](#))², está integrado por el Secretario de Coordinación General de Gobierno, Secretario Coordinador del Sector de Conducción y Regulación Económica, Secretario Coordinador del Gabinete Sectorial de Desarrollo Económico y dos representantes de Sociedad Civil (electos en sorteo). La Unidad Administrativa estaría a cargo del Director Ejecutivo, y encargada de los asuntos técnicos y administrativos relacionados con la adecuada ejecución e implementación del programa. Los empleados del MCA, según afirmó John Wingle (Presidente MCC para Honduras y Guatemala) durante una entrevista con el equipo de la ASJ, fueron seleccionados mediante concurso, de acuerdo al criterio del comité evaluador.

Posteriormente, mediante [Decreto Legislativo No.87-2013](#)³ el Congreso Nacional amplió la vigencia de la Ley de la Cuenta del Milenio y la existencia de la MCA-Honduras, por un plazo

¹ Decreto disponible en: <https://bit.ly/3inJ18j>

² Decreto disponible en: <https://bit.ly/3gklzWp>

³ Decreto disponible en: <https://bit.ly/3gkxzZ9>

de seis años más, es decir, hasta el 14 de junio de 2019, para continuar sus actividades que venía desarrollando en el marco del Convenio mencionado. Entre estas actividades podemos mencionar la ejecución del “[Programa Umbral de la Cuenta del Desafío del Milenio](#)”⁴, suscrito el 28 de agosto de 2013 entre Honduras y el Gobierno de los Estados Unidos de América por 15.6 millones de dólares, para un periodo de 5 años que finalizaría en agosto de 2018, con el fin de colocar a Honduras como elegible para un segundo compacto. El programa estaba destinado formalmente a realizar proyectos basados en dos componentes: Mejorar la administración pública, incluyendo el fortalecimiento a las capacidades del Tribunal Superior de Cuentas; y mejorar la eficiencia y transparencia de las alianzas público privadas en Honduras. Pese a ello, John Wingle manifestó que el segundo compacto no se concretó dados los resultados desfavorables en los indicadores de corrupción en Honduras en los últimos años.

Más adelante, en el año 2014, mediante [decreto ejecutivo No. PCM-006-2014](#)⁵, el MCA-Honduras adquiere el nombre Inversión Estratégica Honduras (INVEST-H) para la ejecución de los proyectos que asumiera en adelante, financiados con fondos nacionales, así como, fondos externos de diferentes organismos de cooperación internacional (BID, BCIE, USAID). Finalmente, el 15 de junio de 2017 se convierte en una entidad gubernamental, mediante [Decreto Legislativo No. 16-2017](#)⁶ de fecha 15 de junio de 2017, al ser ampliado de forma indefinida y limitar su vigencia a los proyectos -con fondos nacionales o de cooperación internacional- asignados por el Poder Ejecutivo, adscrita a la Coordinación General del Gobierno. Actualmente, conformada por el Consejo Directivo y una Unidad Administradora, cuyos empleados han sido contratados por concurso competitivo.

II. EXISTIENDO EN UN ÁREA GRIS: MARCO JURÍDICO DE CONTRATACIONES

INVEST-H no siguió ni sus propios lineamientos de contratación en las compras de emergencia COVID-19

Al analizar la naturaleza jurídica de INVEST-H, podemos afirmar que aún se rige bajo la Ley de la Cuenta del Desafío del Milenio y su Reglamento. Así, el artículo 3 del Decreto 16-2017, establece que “*La Cuenta del Desafío del Milenio (MCA-Honduras), también Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-Honduras), seguirá funcionando de conformidad a los mecanismos y disposiciones presupuestarias y de contratación del Convenio del Desafío del Milenio*”. Esto le permite a INVEST-H tener su propio marco normativo de contratación, regido por los lineamientos de adquisiciones del Programa MCC, sumado a que la Oficina Normativa de Contrataciones y Adiciones del Estado (ONCAE) mediante opinión legal 001-

⁴ Decreto disponible en: <https://bit.ly/3gihUA>

⁵ Decreto disponible en: <https://bit.ly/3dO4fss>

⁶ Decreto disponible en: <https://bit.ly/2YTUYzt>

2020 reconoce la facultad de INVEST-H para regir su proceso de contrataciones bajo su propia normativa, diferente a lo que establece la [Ley de Contratación del Estado](#)⁷.

Partiendo de lo anterior, la condición jurídica de esta institución genera incertidumbre, ya que, por otro lado, según lo establecido en el artículo 9 de la [Ley General de la Administración Pública](#)⁸, se debe considerar a INVEST-H como parte de la Administración Pública Centralizada, habida cuenta que pertenece al Poder Ejecutivo. En ese sentido, nos hemos de preguntar ¿por qué INVEST-H no se rige por la ley de contratación del Estado?, pues al tratarse de una unidad adscrita a la Coordinación General de Gobierno, resulta incompatible que esta institución atienda exclusiva y deliberadamente a los lineamientos de adquisiciones del programa MCC para la realización de contrataciones directas, siendo que se ha creado otra de las tantas normativas de contratación paralelas a la Ley de Contratación del Estado, como la utilizada por fideicomisos, oenegés y fundaciones que ejecutan fondos públicos.

Lo anterior adquiere principal relevancia ante la grave coyuntura que enfrenta Honduras por la propagación del Covid-19, pues mediante [Decreto Legislativo No. 33-2020](#)⁹ de fecha 3 de abril de 2020 se autorizó a esta institución para realizar contrataciones directas en el marco de la Emergencia Nacional, lo que resultó en procedimientos que presentaron una evidente deficiencia, según respaldan informes de auditoría social realizados por la ASJ sobre las adquisiciones de INVEST-H en el marco de la Emergencia, lo que además de ir en contra de la Ley de Contratación del Estado, trasgrede sus propios lineamientos de adquisiciones.

Lo anterior va desde la falta de planificación y de valoraciones técnicas sobre los bienes y productos adquiridos, inexistencia de respaldos sobre las adquisiciones, negociaciones irregulares y compras sobrevaloradas e irresponsables, hasta la toma de decisiones unilaterales sin la aprobación del Consejo Directivo de la Institución, que conforme a los artículos 6 y 18 de la Ley de la Cuenta del Milenio, es la máxima autoridad de la Institución y deberá decidir cómo última instancia todo lo relativo a contrataciones en el marco de sus proyectos, siendo que según el artículo 23 numeral 8 de la Ley citada previamente, una de las principales obligaciones de la Dirección Ejecutiva de INVEST-H es solicitar autorización al Consejo Directivo previo a la suscripción de contratos de adquisición de bienes y servicios, lo que a todas luces fue violentado en las contrataciones de emergencia por Covid-19, puesto que el mismo Consejo Directivo de INVEST-H reveló que nunca aprobaron ninguna de las acciones realizadas en el marco de la Emergencia por COVID-19 ni recibió informes oficiales.

III. ¿A QUIÉN RENDIRÁ CUENTAS INVEST-H?

⁷ Opinión disponible en: <https://bit.ly/31Fi7mg>

⁸ Ley disponible en: <https://bit.ly/2CVq6kP>

⁹ <https://bit.ly/3ijG6NX>

¿Cuál debe ser el rol del TSC?

Wingle expresó que durante la implementación del Convenio del Desafío del Milenio, la comunicación con el Gobierno de los Estados Unidos fue muy constante. Asimismo, contaron con auditores externos que elaboraban informes de evaluación y monitoreo sobre los procesos de adquisiciones trimestralmente.

Actualmente, en cuanto a INVEST-H, al considerar las millonarias cantidades de dinero que ejecuta y tiene a su cargo, especialmente en el marco de la Emergencia Nacional por Covid-19, es importante hacer mención que el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) está facultado para fiscalizar sus actuaciones. Esto, en virtud que el artículo 5 numeral 2 de la [Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas](#)¹⁰ que enlista como sujetos pasivos de la ley a todos los órganos pertenecientes a la Administración Pública Central, como es el caso de esta Institución adscrita a la Coordinación General de Gobierno. Asimismo, en su artículo 3 determina que todos los fondos públicos o de cualquier origen destinados a proveer servicios públicos pueden ser fiscalizados.

Sumado a esto, el Congreso Nacional mediante Decreto Legislativo 16-2017 faculta nuevamente a INVEST-H para actuar como órgano ejecutor de proyectos de interés nacional financiados con fondos públicos o de cooperación internacional. Partiendo de esta disposición, sus obligaciones en materia de rendición de cuentas es absoluta e ineludible en base a la Constitución de la República, estatuto supremo del Estado, en su artículo 222 determina que el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) es el *“ente rector del sistema de control de los recursos públicos”* y su función es fiscalizar los fondos, bienes y recursos administrados por los Poderes del Estado y de *“cualquier otro órgano especial o ente público o privado que recibe o administre recursos públicos de fuentes internas o externas”* por lo que no existe justificación política, social, económica o de cualquier otra índole, por encima de la Constitución de la República, con la capacidad de opacar esta facultad. Por tanto, el Tribunal Superior de Cuentas se encuentra en la obligación Constitucional de fiscalizar todos y cada uno de los recursos ejecutados por INVEST-H.

¿Qué puede hacer el Ministerio Público?

Al tenor de las valoraciones expuestas, en primer término es evidente que las actuaciones de INVEST-H -principalmente durante la Emergencia Nacional- han presentado signos irregulares y sobre todo, han dado lugar a la desconfianza y preocupación de la población en general, en especial, al ser esta responsable de una ejecución inconsistente sobre altos caudales públicos para hacer frente a la pandemia Covid-19; sin embargo, contrario a la obligación del Ministerio público de actuar de oficio ante delitos contra la administración pública, el Poder Legislativo mediante [Decreto No. 116-2019](#)¹¹ otorgó una herramienta de blindaje a instituciones, que entre otros aspectos, estén encargadas de la ejecución de

¹⁰ Ley disponible en: <https://bit.ly/2AouojO>

¹¹ Decreto disponible en: <https://bit.ly/3gjd4ft>

proyectos de orden social, destinadas a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y atender las necesidades urgentes de estos. Lo anterior, ya que este decreto en sus artículos 16 y 17 establece que para la rendición de cuentas de los fondos públicos otorgados a estas instituciones para ejecutar los proyectos mencionados, bajo los distintos procesos de contratación del Estado, el Tribunal Superior de Cuentas debe realizar una labor de auditoría, determinando que hasta que no se emita una resolución definitiva al respecto, queda en suspenso cualquier tipo de acción administrativa, penal y civil en relación a los fondos auditados.

Del escenario planteado se pueden derivar dos tipos de resoluciones: una favorable, que daría lugar a la emisión de la Constancia de Solvencia del TSC, que exime de cualquier tipo de responsabilidad; o, desfavorable por una liquidación incorrecta de los fondos, lo que da lugar a la imposición de una multa de apenas el 2% del monto en cuestión, que debe ser pagada en el término de 4 años. Es hasta el vencimiento de dicho plazo sin haber obtenido la Constancia de Solvencia, que el sujeto auditado podrá ser objeto de responsabilidad civil, administrativa o penal, en caso de existir indicios, por lo que entonces que el Ministerio Público podrá intervenir de oficio según el artículo 25 del Código Procesal Penal, solo si la acción penal no ha prescrito para ese momento.

Cabe resaltar que además de lo antes enunciado, las nuevas reformas al Código Procesal Penal también han significado un entorpecimiento al combate a la corrupción, toda vez que entre los artículos 217 y 220 del código, se limita al Ministerio Público de su facultad de secuestrar documentos relevantes en sus actividades de investigación. Esto adquiere relevancia, ya que es fundamental que el Ministerio Público posea las herramientas necesarias para actuar bajo la debida diligencia –oficiosidad, oportunidad y exhaustividad– ante posibles casos de abuso de autoridad y violación a los deberes de los funcionarios, que puedan derivar en graves daños no solo patrimoniales, sino de derechos fundamentales.

IV. VISTA AL FUTURO

En conclusión, la situación jurídica de INVEST-H genera múltiples dudas, pues es inconcebible que al tratarse de una institución que ha evolucionado en su naturaleza jurídica siga siendo regulada por una ley, que en un principio fue diseñada en el marco del convenio de cooperación del MCC y por tanto, con otros fines. La necesidad de elaborar un nuevo marco jurídico para INVEST-H se torna evidente de la simple lectura de la Ley de la Cuenta del Milenio, cuyos objetivos se reducen a incrementar la productividad y habilidad comercial del sector agricultor y disminuir los costos del transporte del país, cuando claramente, las atribuciones de INVEST-H, como ejecutor de fondos públicos, han ido mucho más allá de aquello. Por tanto, es necesario que su funcionamiento se rija por una normativa responda a sus atribuciones en la práctica.

Pese a los esfuerzos de argumentar que se trata de una misma institución con una denominación distinta, no podemos negar que INVEST-H pasó de ser el órgano ejecutor del

MCC (cooperación internacional), a ser un órgano del gobierno nacional que tiene a su cargo cantidades significativas de fondos públicos, por lo que se debe emitir una normativa clara, que delimite su funcionamiento interno y su papel dentro de la administración pública y que además, establezca mecanismos efectivos en materia de rendición de cuentas y transparencia, los cuales, dentro de su marco jurídico actual son sumamente débiles. De igual forma, un instrumento legal ideal para esta institución debe contemplar un régimen de sanciones disciplinarias efectivo, que coadyuve a la prevención y combate a la corrupción y conduzca a la consecución de sus verdaderos fines, en pro de la población hondureña.

Finalmente, en la práctica el Consejo Directivo, aún en calidad de máxima autoridad, es ausente y su importancia ha sido relegada por la Dirección Ejecutiva, algo que el Tribunal Superior de Cuentas debería identificar como hallazgo, a efectos de deducir la responsabilidad administrativa, civil o penal que pueda tener su director, en aquellos casos que no consulte o reciba aprobación de la máxima autoridad y que en general, excedan del ámbito de su autoridad. Siendo que además, estos aspectos deben estar debidamente regulados en el marco normativo especial para INVEST-H, en caso de determinar bajo un análisis profundo y transparente la viabilidad de que esta institución gubernamental continúe operando.