

# **UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA**

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial

del 3 de Abril de 1981



## **“PROPUESTA DE AUDITORÍA INTERNA EN PROYECTOS DE OBRA PÚBLICA APLICADA A HONDURAS”**

### **TESIS**

Que para obtener el grado de

**MAESTRA EN INGENIERÍA CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN**

Presenta

**SHEILA NADHESKA ORTIZ FLORES**

Director: M. en I. Rómulo de Jesús Munguía Salazar

Lector: M. en I. Eduardo José Medina Wiechers

Lector: M. en I. Jorge García Jurado Reborá

**México, D.F.**

**2007**

# AGRADECIMIENTO

## *A DIOS:*

*Por todas las cosas que me ha dado, por iluminarme en los momentos amargos y darme seguridad para resolver los problemas que surgieron.*

## *A MI MADRE:*

*Quien con cariño y esfuerzo siempre ha luchado a mi lado y me ha dado su apoyo incondicional a pesar de estar lejos. Gracias Mami!!!*

## *A MI PADRE Y HERMANOS:*

*Por su amor y apoyo en todo este tiempo.*

## *A MIS AMIGOS:*

*Gracias amigos de México, Ecuador y Honduras por estos años de apoyo, de ayuda desinteresada, de amistad, de estudio, de momentos memorables y de fiestas, han sido y serán inolvidables, los quiero a todos.*

## *A MIS MAESTROS:*

*Gracias a ustedes queridos maestros, por darme la luz de su conocimiento, gracias por su paciencia, por su simpatía, por su comprensión, y recuerden que lo que ustedes han sembrado durante estos dos años, pronto dará sus mejores frutos.*

*Además quiero agradecer a mi asesor de tesis Ing. Rómulo Munguía, así como a mis sinodales Ing. Eduardo Medina e Ing. Jorge García, por los conocimientos, consejos y correcciones que compartieron, con paciencia y respeto, para guiarme en esta investigación. A la Universidad Iberoamericana por darme la oportunidad, por medio de la beca, de ser parte de la misma y a todos aquellos que participaron, de alguna u otra forma, para hacer posible este trabajo.*

*Esta tesis corresponde a los estudios realizados con una beca otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México.*

*Mil Gracias*

*Sheila Ortiz*

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	4
OBJETIVOS .....	5
PROBLEMÁTICA Y ANTECEDENTES.....	6

### CAPÍTULO I

AUDITORÍA DE OBRA.....	<b>¡Error! Marcador no definido.4</b>
1.1    Conceptos De Auditoría .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
1.2    Auditoría Administrativa.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
1.3    Auditoría Técnica .....	<b>¡Error! Marcador no definido.6</b>
ANÁLISIS DE LAS LEYES PARA LA CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA UTILIZADAS EN HONDURAS .....	<b>¡Error! Marcador no definido.8</b>

### CAPÍTULO II

LA OBRA PÚBLICA EN HONDURAS.....	33
2.1    Concepto De Obra Pública .....	<b>¡Error! Marcador no definido.3</b>
2.2    Desarrollo De La Obra Pública en Honduras; <b>¡Error! Marcador no definido.4</b>	
2.2.1    Planeación, Programación y Presupuestación de las Obras Públicas <b>¡Error! Marcador no definido.4</b>	
2.2.2    Adjudicación, Contratación, Ejecución y Finalización de las Obras Públicas .....; <b>E</b>	
<b>rror! Marcador no definido.6</b>	

### CAPÍTULO III

RESUMEN DEL CONTENIDO DE LA LEY DE CONTRATACIÓN DE HONDURAS.....	53
3.1    Generalidades .....	53
3.2    Propuesta de Reforma a la Ley de Honduras; <b>¡Error! Marcador no definido.6</b>	
PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO DE HONDURAS .....	<b>¡Error! Marcador no definido.8</b>
PROPUESTA DE REFORMA AL REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO DE HONDURAS	62
METODOLOGÍA PARA LA AUDITORÍA EN HONDURAS.	68
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA AUDITORÍA EN HONDURAS.....	75
CONCLUSIONES .....	77

BIBLIOGRAFÍA ..... 78

# INTRODUCCIÓN

En Honduras el desarrollo de obras públicas involucra un volumen importante de recursos financieros, provenientes en gran parte de préstamos externos, y el proceso para su realización, desde la etapa de planeación, la de ejecución y finalización, resulta complejo, por lo que es de vital importancia que se cuente con leyes adecuadas para tener un control más efectivo sobre estos proyectos que realizan en las dependencias. Estas obras se realizan en cumplimiento de programas sociales y económicos para beneficio y desarrollo del país, como por ejemplo: construcción de puentes, carreteras, vivienda, vados, etc., por lo que se tiene la obligación de velar por una buena administración, uso correcto de los fondos públicos y la buena ejecución de las obras públicas.

En la actualidad la Ley de Contratación del Estado tiene algunos obstáculos en cuanto a la pronta ejecución de obras que requiere el Estado, al tiempo que existe poco control en el desarrollo y la calidad de los proyectos a efectuarse, lo que ocasiona un atraso en la realización de los programas de desarrollo nacional que se han propuesto en el país, por tanto es muy importante que se haga una mejoría a estas leyes.

Existe una política pública de transparencia en la gestión gubernamental, ejemplificada en el Plan Nacional de Transparencia, la cual no ha dado los resultados esperados. Así mismo siguen surgiendo actos de corrupción en el manejo de los recursos del Estado por parte de los funcionarios y de algunas entidades, esto por obvias razones es lesivo a la gobernabilidad del país ya que drena los insuficientes fondos públicos que se destinan a combatir la excesiva pobreza y el desarrollo de infraestructura prevaleciente en Honduras.

Los medios de comunicación del país informan el frecuente fraude que ejercen funcionarios públicos sobre el presupuesto nacional y otros recursos patrimoniales del Estado. En raras ocasiones aparecen gestiones ejemplares de servidores públicos.

El Presupuesto General del Estado se ejecuta sin los auto-controles gubernamentales que se deberían de realizar para garantizar su buen uso y manejo. No

existe voluntad política en el Gobierno, ni suficientes mecanismos estatales efectivos para lograr siquiera un nivel medio de transparencia en la gestión pública

Debido a esta problemática que se presenta en el país, se puede apreciar que la actual Ley de Contratación no ha sido lo suficientemente preparada para tener un control adecuado en los proyectos que ejecutan las instituciones que forman el Estado, y ya que no se cuenta con ese control interno, en las diferentes etapas que conlleva la contratación de obra pública, es importante mencionar que para que pueda monitorearse la calidad en las etapas realmente importantes del proyecto se debe mejorar algunos artículos y agregar otros, tanto de la Ley de Contratación como su Reglamento, para promover un mejor seguimiento de estas obras y así evitar estos actos de corrupción por parte de las diferentes partes actuantes en la obra pública, la cual involucra a funcionarios, contratistas, supervisores y coordinadores de proyectos.

El presente trabajo expone algunos aspectos importantes que se deberían considerar para realizar una auditoría interna en la Obra Pública en el Gobierno de Honduras, pero para ello fue necesario hacer una descripción de los antecedentes y de la problemática existente en el país en cuanto a contratación y ejecución de las obras públicas.

En el capítulo I se definen las Auditorías Administrativa y a la Técnica dentro del marco de la Auditoría Interna Gubernamental y a éstas dentro del contexto general de la Auditoría; también se hace un análisis de las Leyes que se tiene para la contratación de obra pública y se proponen algunas observaciones y modificaciones que se les podría realizar a éstas leyes.

En el capítulo II se desarrolla el concepto de la Obra Pública en todas sus etapas, desde su planeación hasta su finalización.

En el capítulo III se propone la creación de peritos auditores de obra con las capacidades y requisitos que deberán cumplir; y de su adición en ciertos artículos de las actuales leyes para la contratación de obra pública en el país; también se propone un manual de procedimientos y una metodología para efectuar las distintas auditorías propuestas.

## OBJETIVOS

Con la presente propuesta lo que se espera son los siguientes objetivos generales:

- 1) Tener más control sobre la contratación de las obras públicas desde su inicio hasta su entrega mediante una auditoría interna, con la que se pueda revisar aspectos desde la preinversión hasta la etapa de entrega de trabajos, y para esto, nombrar a un grupo de personas que sean profesionales de la construcción para que le den seguimiento a cada una de las etapas que englobe la contratación.
- 1) Proporcionar a las entidades gubernamentales una metodología, con sus respectivos procedimientos y legislatura, que permita el realizar una auditoría técnica y administrativa a los proyectos de obra pública que se realicen en el país.
- 2) Dar un apoyo a los titulares de las secretarías, dependencias y entidades que tienen entre sus facultades la responsabilidad de realizar obras públicas, proporcionándoles un soporte confiable sobre el desarrollo de las obras, así como recomendándoles alternativas que contribuyan al mejor logro de metas y objetivos que requiere el proyecto.
- 3) Contribuir a garantizar la correcta aplicación de los recursos que se destinan a las obras públicas.
- 4) Determinar si los sistemas de operación, registro, control e información, esenciales para la realización de las obras públicas, funcionan adecuadamente.
- 5) Dar a conocer la importancia de la auditoría interna de obra pública como un elemento de control y evaluación.

Con estos objetivos lo que se pretende es que las secretarías, dependencias o entidades puedan alcanzar sus metas y objetivos más rápidamente, ya que un total control de los procesos permite optimizar el uso de los recursos y conduce a una mayor calidad en los trabajos de ejecución.

# **ANTECEDENTES Y PROBLEMÁTICA**

## **ANTECEDENTES**

Honduras, en forma similar a la mayor parte de los países de América Latina, inició la contratación de endeudamiento externo a partir de la década de los años cincuenta, con el propósito de financiar proyectos de inversión que se visualizaban como necesarios en el marco del proceso de desarrollo que se estaba impulsando en esa época. Sin embargo, debido a factores relacionados con la falta de políticas definidas en materia de contratación de préstamos y de identificación de proyectos a ser financiados con recursos externos, así como también a causa de una serie de desarrollos negativos en los mercados financieros internacionales, el país, al igual que otras naciones de la región, comenzó a enfrentar serios problemas de sobreendeudamiento a partir de 1982 que provocaron que la carga del saldo y el servicio de la deuda se volviera cada día más pesada, tanto para la economía nacional en su conjunto, como para las finanzas públicas en particular.

Desde esa época, diversos gobiernos han venido realizando esfuerzos por mejorar la gestión del crédito externo. Al iniciarse la actual administración, la problemática estaba muy lejos de ser resuelta ya que, a pesar de la disminución registrada a partir de 1996, los coeficientes de endeudamiento se mantenían por encima de los niveles aceptables, tanto en términos nominales como en valor presente neto. Muestra de lo anterior es que, para 1997, el saldo de la deuda pública externa representó un 80.7% del Producto Interno Bruto, un 172.2% de las Exportaciones y un 373.6% de los Ingresos Corrientes del Gobierno, mientras que el servicio de la deuda constituyó un 7.4% del Producto Interno Bruto, un 15.7% de las exportaciones y un 34.3% de los ingresos corrientes del gobierno, lo cual significa que la tercera parte de los recursos que percibía el Gobierno debían ser destinados al pago de la deuda externa, lo cual da una medida clara de la magnitud de la carga fiscal.

Para enfrentar esa situación, el Gobierno puso en ejecución una política incisiva y ágil en materia de endeudamiento externo, manejando como principios básicos el mantenimiento de una firme disciplina de contratación de nuevo endeudamiento,



limitándose el mismo únicamente a préstamos contratados en condiciones altamente concesionales y para proyectos prioritarios, así como la aceleración de acciones orientadas hacia el logro del máximo alivio disponible en el marco de las opciones tradicionales y la incorporación de Honduras en los mecanismos más novedosos de reducción de deuda.

En la última década la situación creada por el huracán Mitch, que abatió Honduras a finales de Octubre de 1998, con aguas que arrasaron cosechas, obra pública y asentamientos humanos ubicados en áreas de enorme fragilidad, vino a constituirse en un nuevo desafío de carácter urgente para el Gobierno, ya que agravó la situación de insostenibilidad de deuda que se estaba buscando combatir y convirtió en indispensable la aceleración de la gestión de nuevo endeudamiento, debido a los fuertes requerimientos financieros del proceso de reconstrucción. El impacto sobre la vida de los hondureños se estima, según cálculos gubernamentales, en más de \$5,000 millones de dólares por pérdidas materiales, que equivalen aproximadamente a cinco años del valor de las exportaciones hondureñas y 1.4 veces el valor de la deuda externa total del país.

La ayuda humanitaria y los recursos para la reconstrucción tuvieron su origen en la respuesta de la comunidad internacional y nacional a fin de mitigar el desastre provocado por el huracán Mitch.

Los daños causados por Mitch pusieron en evidencia el alto grado de vulnerabilidad ecológica y social de Honduras. El estado del país en el momento del huracán era el epílogo de décadas de inversión pública y privada, a niveles insuficientes, muchas de ellas mal ubicadas o despilfarradas. La situación y tendencias imperantes no eran halagadoras: un continuo proceso de deterioro ecológico, un escenario territorial sujeto a distintos tipos de amenaza, unido a un contexto caracterizado por la fragilidad económica y social, con elevados índices de pobreza.

### **Reunión de Estocolmo**

El Encuentro de Estocolmo, realizado en mayo de 1999, fue la respuesta de la comunidad internacional a la crisis generada en Centroamérica por el paso del huracán Mitch, constituyéndose en un foro consultivo de la comunidad financiera internacional.

Participaron entidades gubernamentales, fuentes bilaterales y organismos multilaterales, con el objetivo prioritario de orientar la ayuda a los países centroamericanos en pro de su reconstrucción y transformación.

La Declaración de Estocolmo recoge los seis principios consensuados por el Gobierno de la República de Honduras y la comunidad internacional, que iban a regir el proceso de reconstrucción y transformación nacional:

- 1) Reducir la vulnerabilidad ecológica y social.
- 2) Reconstruir y transformar Centroamérica a partir de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad.
- 3) Consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades gubernamentales, con la activa participación de la sociedad civil.
- 4) Promover el respeto de los derechos humanos como objetivo permanente. Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, las etnias y otras minorías merecedoras de esfuerzos especiales.
- 5) Coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores.
- 6) Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa a los países de la región.

En la reunión de Estocolmo la comunidad internacional suscribió con el Gobierno de Honduras compromisos por US\$2,763 millones en calidad de créditos, concesiones y el resto en asistencia bilateral (donaciones), monto que en la mayoría de los países cooperantes, no incluye la ayuda canalizada a través de las ONGs. Para Honduras, a partir de Estocolmo, los principales países cooperantes son Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Japón, Suecia, Suiza, República de China (Taiwan) y el Reino Unido. Hasta mayo del 2000 el Gobierno de la República había suscrito o contratado y reprogramado montos por un total de US \$2,057.6 millones para atender la emergencia. Esto representa cerca del 75% de la cooperación ofrecida en Estocolmo.

### **Fondo de Reconstrucción del Presidente de los Estados Unidos de América**

En más de 40 municipios, la mayoría de ellos de tamaño medio se promovieron obras de infraestructura –principalmente de agua, alcantarillado – que en total sumaron

inversiones de US \$140 millones, como parte del fondo de reconstrucción ofrecido a Honduras por el Presidente de los Estados Unidos de América, Bill Clinton. La mayoría de estas obras se llevaron a cabo a través del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), quien actuaría de intermediario financiero, para ejecutarlas a través de contratistas privados.

### **Auditoría Social**

A raíz del huracán, en Noviembre de 1998, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras suscribió un contrato con el Programa de Dinamarca Pro Derechos Humanos para Centroamérica (PRODECA) para desarrollar en corresponsabilidad con el Consultorio Jurídico Popular, el proyecto "Supervisión a la Distribución de la Ayuda Humanitaria y Recursos para la Reconstrucción", acordándose un presupuesto de US \$90,000 para la ejecución del mismo a lo largo de seis meses (que después fue extendido), comenzando en Diciembre de 1998. Este proyecto fue el primero en su clase dentro de los esfuerzos de desarrollo en Honduras y llegó a conocerse ante la opinión pública, como de "Auditoría Social", término antes desconocido en el país por los medios de comunicación y dentro del sector público. En Marzo de 1999, el Comisionado presentó un informe preliminar al Gobierno sobre el proyecto y en Abril entregó el informe narrativo y financiero.

Cuatro líneas de acción resumen lo realizado:

- 1) Recepción de quejas por arbitrariedades denunciadas en el manejo de la ayuda.
- 2) Tiempo de duración para recibir la queja manejado por el Consultorio Jurídico Popular.
- 3) Presentación de recomendaciones al Gobierno para mejorar la gestión pública en el uso de los recursos para la reconstrucción.
- 4) Remisión al Ministerio Público de 17 casos de supuestas irregularidades en el manejo de las ayudas internacionales.

El impacto de esta Auditoría Social:

- Están aún pendientes de resolución los 17 casos remitidos al Ministerio Público. Voceros del Gobierno exigieron al Comisionado presentar las pruebas que sustentaban las denuncias de corrupción hechas. Ante las irregularidades

denunciadas, nadie hasta ahora ha sido enjuiciado, ni amonestado en público por la autoridad.

- Tras este Informe preliminar el Comisionado fue blanco de una intensa campaña de desprestigio. El Gobierno consideraba que cuando el Comisionado investigaba la gestión pública, se inmiscuía en asuntos que no le competían porque estaba suplantando funciones asignadas a la Contraloría General de la República. Solo manifestaciones populares y gestiones diplomáticas de países extranjeros lograron frenar esta iniciativa. Ante tales reacciones, en cuestión de días, el Gobierno (Congreso y Ejecutivo) dio marcha atrás. El propio Presidente anunció su "vehemente, incondicional y absoluto respaldo al Comisionado y su consecuente oposición al "zarpazo legislativo".
- Los hechos demuestran que el propósito del Proyecto no se cumplió, y sin embargo, logró algo inesperado:
  - ✓ El Gobierno tomó esta primera experiencia como pionera y manifestó su "decisivo apoyo a las iniciativas de este tipo surgidas de la sociedad civil".
  - ✓ Abrió espacios de Auditoría Social en la gobernabilidad del país, en los medios de comunicación y en sectores competentes de la sociedad civil.

## **PROBLEMÁTICA**

En la actualidad existe una política pública de transparencia en la gestión gubernamental, ejemplificada en el Plan Nacional de Transparencia la cual hasta la fecha no se ha visto que funcione ni que presente avances significativos en cuanto al buen manejo de los fondos que se necesitan para ejecutar o construir una obra o proyecto. Siguen surgiendo casos de corrupción y de mal manejo de fondos de parte de algunas instituciones públicas, tales como el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), la cual fue mencionada anteriormente, al recibir y manejar algunos fondos que se le habían destinado al país para la reconstrucción. Hubo casos en los que se asignaba de manera directa ciertos proyectos a contratistas que reunieran con los requisitos que la institución solicitaba, pero luego se supo que a profesionales que nada tenían que ver con la construcción se les asignó proyectos. De esta forma se puede observar la corrupción a la cual Honduras esta sometida.

Los medios de comunicación del país informan el frecuente latrocinio que ejercen funcionarios públicos hacia el presupuesto nacional y otros recursos patrimoniales del Estado.

Las ONGs son canalizadoras de fondos para el desarrollo y no están excluidas del mal uso y desvío de los recursos que manejan. Únicamente en su marco legal y filosófico aparecen inmaculadas. Amparadas en dicho marco legal, y con menos transparencia en sus operaciones que el mismo Gobierno, muchas se han vuelto casi impunes en sus acciones.

Los cuantiosos montos destinados a la reconstrucción y transformación de Honduras, después del huracán (en gran parte dimensionado por la ayuda externa) representan cifras extraordinarias, lo que hace aún más urgente la conducta transparente de los funcionarios públicos, y aumenta la necesidad de un control adecuado en el desarrollo de los proyectos que estén por realizarse.

El presupuesto general del Estado se ejecuta sin los auto-controles gubernamentales que marca la ley para garantizar su buen uso y manejo. No existe

voluntad política en el Gobierno, ni suficientes mecanismos estatales efectivos para lograr siquiera un nivel medio de transparencia en la gestión pública.

Ante la ineficacia que muestran las estructuras administrativas del Estado para lograr una gestión aceptable, los controles que podría ejercer una auditoría interna se presenta como una alternativa atractiva y potente para distinguir y divulgar los escasos ejemplos que se encuentran de gestión pública transparente y efectiva, y al mismo tiempo, comenzar a disminuir los actuales niveles de corrupción.

Si una sociedad goza de mejor calidad de vida, la obra pública está bien hecha y los recursos naturales en buen estado, hay menos probabilidad de que esos efectos se dejen sentir tan negativamente, como ha ocurrido los últimos años en Honduras, donde la acumulación de malos gobiernos va de la mano de un abismal distanciamiento económico y social, de pobreza extrema, la corrupción pública y privada, y la concentración de la riqueza, que actualmente salpican la vida diaria.

# CAPITULO I

# AUDITORÍA DE OBRA

Para definir y ubicar a la Auditoría de Obra Pública en el amplio contexto de lo que representa la Auditoría, se partirá de definiciones genéricas hasta particularizar a la Auditoría de Obra Pública.

## *1.1 Conceptos de Auditoría*

Diversos son los conceptos que los estudiosos y especialistas en la materia de auditoría han expresado para definirla, habiendo emitido otras tantas definiciones, desde genéricas, hasta aquellas que van en función del enfoque o alcance de cada tipo de Auditoría.

La American Accounting Association, la define de la siguiente manera:

“Auditoría es un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva las evidencias relacionadas con informes sobre actividades económicas y otros acontecimientos relacionados. El fin del proceso consiste en determinar el grado de correspondencia que le dio origen, así como determinar si dichos informes se han elaborado, observando principios establecidos para cada caso”.

La definición de auditoría pública que emite la Secretaría de Función Pública es la siguiente:

“Actividad independiente, de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas; a los sistemas y procedimientos implantados; a la estructura orgánica en operación; y a los objetivos, planes programas y metas alcanzados en materia de obra pública por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad honestidad y apego a las normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados, así como la calidad y calidez con que prestan sus servicios a la ciudadanía”.



La Contraloría General de la República de Honduras define las funciones de la Auditoría Pública de la siguiente manera:

“La Auditoría Pública tiene la actividad de evaluar en forma independiente, dentro de una organización las operaciones contables, financieras, administrativas, como base para prestar un servicio constructivo y de protección a la administración. Es un control que funciona midiendo y valorizando la eficacia y eficiencia de todos los otros controles establecidos en el ente. Por consiguiente, la auditoría interna comprueba que se realizan los controles preventivos que correspondan, pudiendo adoptar las medidas preventivas para impedir la consumación de los efectos del acto irregular detectado. Asimismo realiza auditorías concurrentes o a posteriori sobre la ejecución de las operaciones. La auditoría pública ayuda a la administración a alcanzar sus metas y objetivos con mayor eficiencia, economía y eficacia, al proporcionarle, en forma oportuna información, análisis, evaluaciones, comentarios y recomendaciones pertinentes sobre las operaciones que examina. Con la acción de la auditoría publica se obtiene, como beneficio derivado, una mejora en el trabajo del personal de la entidad u órgano, al conocer que el mismo será objeto, además, un control posterior”.

## ***1.2 Auditoría Administrativa***

La Auditoría de Obra Pública cobra un papel muy importante dentro de la Auditoría Interna Gubernamental, ya que examina y evalúa las operaciones y sistemas de control de las obras públicas, haciendo una adecuada fiscalización a los recursos financieros aplicados por la Administración Pública a dichas obras.

Esta auditoría de obra pública, para que proporcione mejores resultados, debe ser oportuna; concurrente y posterior; objetiva; planeada y sistemática; profesionalmente dirigida; y una función asesora.

***Oportuna, concurrente y posterior*** ya que la evaluación de las operaciones contables, financieras y administrativa, debe realizarse a tiempo y convenientemente antes, durante y cuando se hayan ejecutado esas operaciones. ***Objetiva*** puesto que la evaluación de las operaciones se debe realizar de acuerdo con la técnica y no al modo de pensar y de sentir del auditor. ***Planeada y sistemática*** porque se debe decidir, con

anticipación, qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo y quiénes deberán realizarlo. **Profesionalmente dirigida** ya que debe estar a cargo de profesionales que llenen los requisitos establecidos por la secretaría y que cuenten con conocimientos técnicos y experiencia relacionados con la planeación, ejecución y supervisión del trabajo de auditoría. **Una función asesora** porque las recomendaciones que se incluyan en el informe no deben ser implantadas por la auditoría misma, sino por medio de la administración.

Estos conceptos de auditoría anteriormente dados corresponden a una auditoría administrativa, pero también es importante señalar lo que significa elaborar una auditoría técnica y qué elementos se deben considerar para la misma, ya que el perito auditor deberá elaborar tanto una auditoría administrativa como una técnica.

### **1.3 Auditoría Técnica**

Auditoría Técnica de Obra Pública, según el documento de Auditoría Técnica y Supervisión, se define de la siguiente manera: “Se orienta a verificar el cumplimiento del proyecto y los programas de obra pública; la correcta aplicación del presupuesto asignado, en términos de eficiencia, economía y honradez, la observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia, comprobación de los programas establecidos en el contrato, revisión de que las obras se inicien y concluyan en el tiempo pactado y que se supervisen en todas las fases conforme a las disposiciones legales establecidas”.

Una auditoría técnica oportunamente utilizada salvaguarda la relación entre las partes, clarifica aspectos de la propia organización y permite obtener información coherente sobre:

- ✓ Aspectos globales del proyecto o sistema.
- ✓ Homogeneidad de las distintas fases.
- ✓ Condiciones de oferta vs. condiciones de contrato vs. condiciones reales.
- ✓ Detección y análisis de alternativas.
- ✓ Control de calidad del proyecto y construcción.
- ✓ Estados de situación y proyecciones.

Esta auditoría tiene escasa utilidad cuando se la aplica después de que se ejecuta la obra, por ello es mejor que se realice mientras se construye, pues se podría advertir a tiempo las deficiencias o los posibles errores que se tuvieran.

Si se estableciera este tipo de control habría menos reclamos por trabajos mal ejecutados o de escasa calidad. La beneficiaria sería la comunidad, pues recibiría obras bien hechas y los recursos con los que aporta al Estado no se malgastarían.

# **ANÁLISIS DE LAS LEYES PARA LA CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA UTILIZADAS EN HONDURAS**

Se reconoce la necesidad imperiosa de mejorar algunas de las normas que rigen los procesos para las adquisiciones y contrataciones de bienes y/o servicios que demandan las distintas Instituciones del Estado en el cumplimiento eficiente de sus funciones, para lo cual se pretende con el presente análisis, garantizar que el Estado contrate la obra pública en las mejores condiciones en cuanto a precios, calidad, oportunidad, transparencia y sencillez, tanto para los proveedores y contratistas, así como para las dependencias y entidades estatales.

Se debe dar especial importancia, a los principios de eficiencia, transparencia, igualdad, publicidad y libre competencia, que están proclamados como los pilares fundamentales del Sistema de Adquisiciones regulados por la Ley.

## **REGIMEN JURIDICO**

**La normatividad que se utiliza en Honduras para la contratación de Obras Públicas, se realiza con las siguientes leyes y reglamentos:**

- a) Constitución de la República de Honduras;
- b) Instrumentos internacionales relativos a la contratación administrativa (cuando la obra pública se realiza por medio de donaciones de dinero de otros países);
- c) Ley de Contratación del Estado y su Reglamento.
- d) Ley General de la Administración Pública, normas legales relativas a la administración financiera y demás regulaciones legislativas relacionadas con la actividad administrativa;
- e) Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.
- f) El pliego de condiciones o bases del concurso que rijan cada procedimiento de contratación.

Los artículos señalados a continuación se consideran los de mayor relevancia, y por lo mismo, de mayor susceptibilidad de ser mejorados con el fin de que se comience

a realizar una contratación más transparente y así ayudar a que el proceso de licitación y contratación de obra pública sea más eficiente. En este sentido se darán algunas observaciones en las cuales se menciona la problemática que se observa en estos artículos y se proponen algunas modificaciones que se podrían hacer a los mismos.

## **LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO**

**“ARTICULO 9.-Situaciones de emergencia.** La declaración del estado de emergencia se hará mediante Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros o por el voto de las dos terceras partes de la respectiva Corporación Municipal.

Los contratos que se suscriben en situaciones de emergencia, requerirán de aprobación posterior, por acuerdo del Presidente de la República, emitido por medio de la Secretaría de Estado que corresponda, o de la Junta o Consejo Directivo de la respectiva Institución Descentralizada o de la Corporación Municipal, si es el caso. En cualquiera de los casos deberá comunicarse lo resuelto a los órganos contralores, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, siempre que se prevea la celebración de contratos.

Cuando ocurran situaciones de emergencia ocasionados por desastres naturales, epidemias, calamidad pública, necesidades de la defensa o relacionadas con estados de excepción, u otras circunstancias excepcionales que afectaren sustancialmente la continuidad o la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos , podrá contratarse la construcción de obras públicas, el suministro de bienes o de servicios o la prestación de servicios de consultoría que fueren estrictamente necesarios, sin sujetarse a los requisitos de licitación y demás disposiciones reglamentarias , sin perjuicio de las funciones de fiscalización”.

## **CONTRATACIÓN DIRECTA**

**“ARTICULO 63.-Supuestos.** La contratación directa podrá realizarse en los casos siguientes:

- 1) Cuando tenga por objeto proveer a las necesidades ocasionadas por una situación de emergencia al amparo de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley;

- 2) Cuando se trate de la adquisición de repuestos u otros bienes y servicios especializados cuya fabricación o venta sea exclusiva de quienes tengan patente o marca de fábrica registrada, siempre que no hubieren sustitutos convenientes;
- 3) Cuando se trate de obras, suministros o servicios de consultoría, cuyo valor no exceda de los montos establecidos en las Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, de conformidad con el Artículo 38 de la presente Ley, en cuyo caso podrán solicitarse cotizaciones a posibles oferentes sin las formalidades de la licitación privada;
- 4) Cuando las circunstancias exijan que las operaciones del Gobierno se mantengan secretas;
- 5) Cuando se trate de la acuñación de moneda y la impresión de papel moneda;
- 6) Cuando se trate de trabajos científicos, técnicos o artísticos especializados; y,
- 7) Cuando se hubiere programado un estudio o diseño por etapas, en cuyo caso se podrán contratar las que faltaren con el mismo consultor que hubiere realizado las anteriores en forma satisfactoria.

Para llevar a cabo la Contratación Directa en los casos que anteceden, requerirá autorización del Presidente de la República cuando se trate de contratos de la Administración Pública Centralizada, o del órgano de dirección superior, cuando se trate de Contratos de la Administración Descentralizada o de los demás organismos públicos a que se refiere el Artículo 1 de la presente Ley, debiendo emitirse Acuerdo expresando detalladamente sus motivos”.

### **Observaciones.**

Anteriormente se mencionó dentro de la problemática en las obras públicas del país, que cuando ocurrió el huracán Mitch se adjudicaron directamente, varios proyectos de reconstrucción que se tenían planeados, a personas que nada tenían que ver con la profesión. Esta situación no se ve contemplada en ninguno de estos dos artículos de la Ley de Contratación, ya que en ellos no se hace mención de los requisitos que deberían cumplir los contratistas a los que se les asigne la obra, ya que como se dice, no se requerirá del proceso de licitación. En este sentido se debe establecer mecanismos de control, como es el caso de contratar a peritos auditores quienes tengan la responsabilidad de verificar el efectivo procedimiento en las contratación y ejecución de las obras públicas; y con quienes se puedan inspeccionar de forma más específica las

contrataciones que se hagan de profesionales de la construcción, que sean competentes, llevar una revisión más detallada y darle seguimiento a las obras que se realicen y así vigilar quién las ejecuta para que no vuelva a caerse en actos de corrupción cuando ocurran situaciones de emergencia.

En el caso de las patentes del inciso dos del artículo 63; el dar la preferencia a quienes tengan patentes representa un arma de doble filo debido a que en muchas ocasiones solo se cambian los materiales a pesar de ser el mismo procedimiento, lo que no le da ninguna ventaja al Gobierno ni a los Contratistas.

### **LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO**

“ARTICULO 15.-**Aptitud para contratar e inhabilidades.** Podrán contratar con la Administración, las personas naturales o jurídicas, hondureñas o extranjeras, que teniendo plena capacidad de ejercicio, acrediten su solvencia económica, financiera, su idoneidad técnica, profesional y no se hallen”.....

### **REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO**

“Artículo 34. **Idoneidad técnica en contratos de obra pública.** Tratándose de contratos de obra pública, la idoneidad técnica y profesional a que se refiere el Artículo 15 de la Ley, se acreditará por los medios siguientes:

a) Información del personal directivo y profesional de la empresa con su correspondiente hoja de vida, con especial referencia a los responsables de las obras;”...

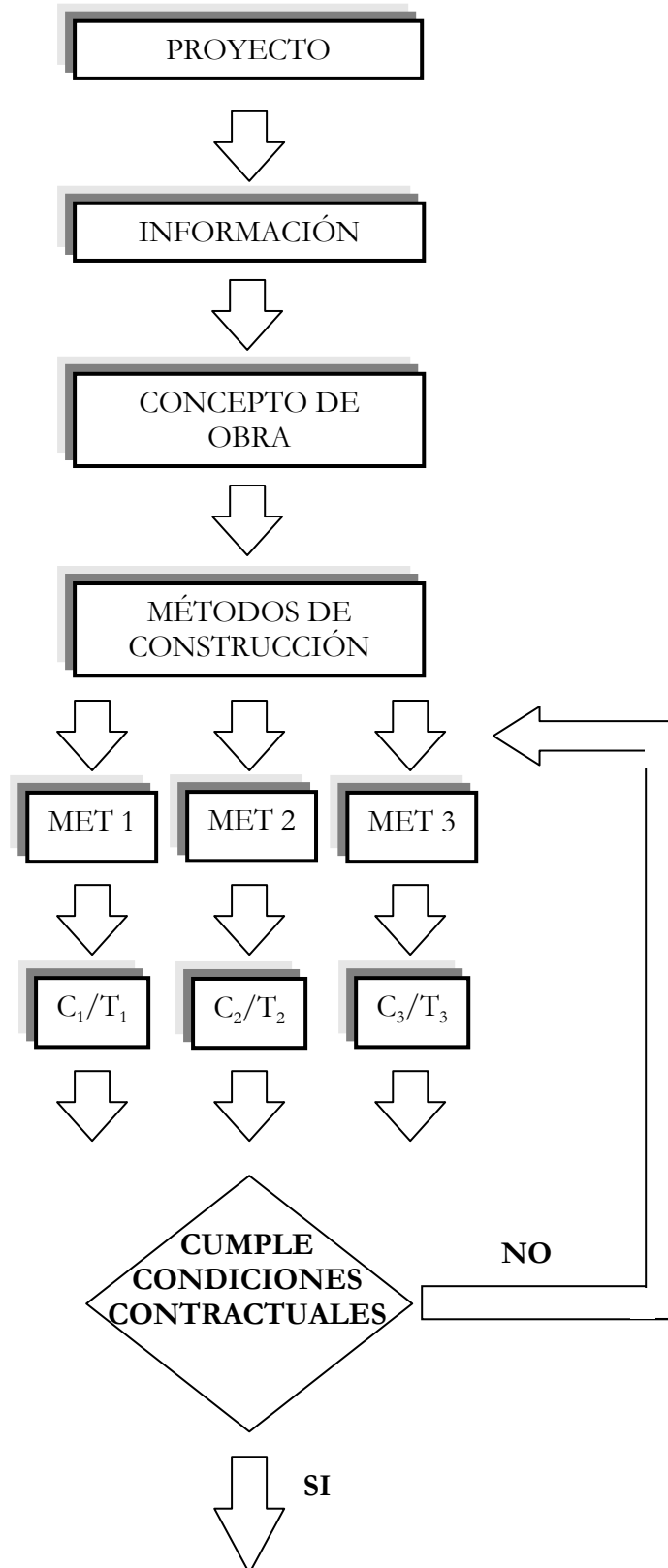
### **Observaciones.**

En los contratos de obra pública, por lo general, la propuesta más conveniente para la Secretaría es la que se gana el proyecto, lo que quiere decir que debe cumplir con esta condición tanto en la propuesta técnica como en la económica.

Por lo tanto es importante hacer una buena evaluación de la idoneidad o solvencia técnica y económica de los contratistas que quieren ejecutar obra pública en Honduras, pero por desgracia en los artículos señalados anteriormente no se incluyen aspectos importantes que deben revisarse, más que todo en la parte técnica, tales como la descripción de los métodos constructivos y sus tiempos, los cuales deben ser

congruentes con el análisis de los materiales, mano de obra y equipo. Este análisis de los métodos constructivos puede hacerse mediante el siguiente proceso:

### PROCESO SOLVENCIA TÉCNICA



En este esquema hasta que sean convenientes los tiempos con los procedimientos constructivos, es cuando se elige la mejor propuesta.



Es elemental aclarar qué significa “*tener solvencia*”, al igual que establecer cuándo se tiene solvencia técnica y económica, ya que en ninguna de las leyes del país se ofrece un concepto adecuado. A continuación se dan algunas implicaciones sobre el tema.

**SOLVENCIA:** se consigue cuando el licitante cumple con todos los aspectos técnicos y administrativos para poder construir la obra. No por el hecho de que la empresa sea solvente indica que pueda hacer una propuesta solvente, ya que muchas veces se confunden esos términos.

La solvencia de las propuestas en una licitación puede ser:

- ✓ **SOLVENCIA TÉCNICA** la cual debe estar sustentada en los procedimientos de construcción y en los tiempos. (Tal como se indicó en la figura anterior).

Esta solvencia debe ir de acuerdo con los métodos constructivos los cuales generan un método de presupuestación y esto se refleja en los materiales, mano de obra y equipo. Es muy importante que este método se haga de acuerdo a los procedimientos constructivos ya que refleja realmente cuánto será el costo y el tiempo para realizar la obra.

Para evaluar la propuesta se debería solicitar al licitante, entre otros aspectos establecidos en la Ley de Contratación del Estado de Honduras:

- a) Explosión de insumos: Listado de materiales a utilizar, sin el precio, solamente su unidad, que sea medible, y cantidad.
- b) Listado del equipo que se va a utilizar que debe corresponder a los costos horarios de equipos nuevos en caso que se tuvieran.
- c) Plantilla del personal técnico. Por ejemplo, si se tienen 3 frentes de trabajo y sólo presentan que tienen a un residente, quedaría fuera o viceversa.

Es importante señalar que quien evalúe esta propuesta técnica debe ser un profesional capacitado, con la experiencia necesaria. Y para seleccionarlo se debe de exigir un documento que certifique los conocimientos y habilidades

de estos profesionales, en la formulación de precios unitarios así como en procesos constructivos.

- ✓ **SOLVENCIA ECONÓMICA:** debe ser consistente en la parte económica. Esta se refiere también a que los precios de recursos e insumos que se presenten deben estar dentro del mercado.

Una vez definidos algunos aspectos importantes sobre la solvencia y de sugerir la evaluación de algunos aspectos que no se toman en cuenta en las propuestas; también sería significativo, revisar primero la propuesta técnica, y así, una vez que el licitante ha cumplido con los requisitos solicitados, pasar a revisar la económica, y no las dos al mismo tiempo como se hace actualmente, ya que esto agilizaría los tiempos de las evaluaciones y haría que las mismas sean más adecuadas.

## **LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO**

“ARTICULO 23.-**Requisitos previos.** Con carácter previo al inicio de un procedimiento de contratación, la Administración deberá Contar con los estudios, diseños o especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos y actualizados, en función de las necesidades a satisfacer, así como, con la programación total y las estimaciones presupuestarias; preparará, asimismo, los Pliegos de Condiciones de la licitación o los términos de referencia del concurso y los demás documentos que fueren necesarios atendiendo al objeto del contrato”.

## **REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO**

### **SECCION B**

### **OBRA PÚBLICA**

“Artículo 82. **Actuaciones previas.** La contratación de obras públicas será precedida de las siguientes actuaciones:

- a) Factibilidad técnica y económica, acreditada con los estudios correspondientes cuando el caso lo amerite;
- b) Planos de la obra a ejecutar y sus principales características, o descripción técnica de los trabajos cuando su naturaleza lo amerite;
- c) Presupuesto general que comprenda la estimación de todos los costos y gastos;
- d) Estimación del plazo de ejecución total o por etapas;

- e) Fuente de financiamiento, incluyendo la disponibilidad presupuestaria;
- f) Disponibilidad de los inmuebles necesarios, incluyendo su expropiación cuando fuere requerida;
- g) Las demás que se estimen necesarias”.

### **Observaciones.**

No se especifica en ninguna de las leyes que regulan la contratación de obra pública un estudio de **Preinversión** que se debería elaborar antes de pretender realizar una obra para saber si realmente ésta va a tener un beneficio para el país, y que se necesita para conocer, no sólo la factibilidad técnica y económica del proyecto sino que también determinaría la factibilidad de operación, si realmente puede ser operable el proyecto; factibilidad de recuperación, si realmente traerá una redención económica; factibilidad ambiental; factibilidad social, si efectivamente los vecinos quieren ese proyecto, si verdaderamente lo utilizarán y determinar el beneficio/costo de la obra al igual que no existan políticas que puedan controlar la aceptación o rechazo del proyecto.

Aunque hay dependencias que en algunos proyectos han hecho estos estudios, es importante que se establezca que los peritos auditores que se proponen sean los responsables de verificar la factibilidad de la obra, si realmente es necesario realizarla, si se puede operar y si realmente le traerá un beneficio al país. Estos peritos deberán conocer de las necesidades del país y deberán ser personas con un conocimiento y formación amplios, que piensen en el bien del país. Para que se pueda evaluar de mejor manera este estudio se debería pedir la opinión de profesionales de cada rubro dentro de la dependencia, como ser carreteras, urbanismos, edificios, etc. para saber cuales son las necesidades reales dentro de cada área y no se tome una decisión solo porque se “crea” que es la adecuada.

La programación de la obra por medio de estos estudios debería elaborarse de la siguiente forma:

- 1) Lugar de la Obra: se determina el sitio más apropiado para efectuar el proyecto mediante fotografías aéreas o mapas elaborados. Hay que ser muy cuidadosos en la elaboración de estos estudios ya que estas fotografías o mapas deben ser recientes y la toma de fotos aéreas debe estar sujeta a condiciones atmosféricas favorables.

- 2) Prefactibilidad: se analizan las opciones de localización de la obra que resultaron ser más convenientes según el estudio anterior, en este caso estudiando fotografías o mapas más detallados de los sitios.
- 3) Factibilidad: se analiza ya únicamente uno o dos sitios que hayan resultado idóneos, y ya en estos se realizan los estudios señalados en la Ley de Contratación, como: factibilidad técnica, económica, ecológica y social.

Se deben prever los efectos que sobre el medio ambiente pueda causar la ejecución de las obras públicas con sustentos en los estudios de impacto ambiental.

## **REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO**

“Artículo 105. **Observaciones, aclaraciones y enmiendas.** Quienes hubieren retirado el pliego de condiciones podrán formular consultas por escrito sobre su contenido dentro del plazo que en ellos se indique; no será admitida cualquier consulta fuera de plazo. Si se tratare de obras o suministros complejos, el pliego de condiciones podrá prever una reunión de información con los interesados para posibles aclaraciones, levantándose el acta correspondiente. A solicitud de cualquier interesado la Administración podrá acordar la celebración de una reunión de este tipo, debiendo invitarse a todos los que hubiesen retirado el Pliego de Condiciones”.

### **Observaciones.**

En ninguna de las leyes se encontraron aspectos en cuanto a junta de aclaraciones, en este sentido, debería establecerse que se efectúe una reunión abierta en la que intervengan todos los involucrados en el proyecto, y así poder despejar cualquier duda que se tenga en cuanto a las instalaciones o servicios con los que se cuente.

La junta de aclaraciones tiene como objetivo que los licitantes aclaren las dudas que pudieran tener en relación con algún punto de la convocatoria y/o bases de licitación, inclusive, de la visita al lugar de la obra, que sea necesario precisar para que estén en posibilidad de elaborar sus propuestas sin mayor problema.

## **LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO**

“Artículo 33. **Solvencia económica y financiera.** La solvencia económica y financiera a que se refiere el artículo 15 de la Ley se acreditará por los medios siguientes, según proceda:

a) Informes financieros personales y constancias de instituciones financieras, si se tratare de personas naturales, cuando así fuere requerido”;.....

“Artículo 34. **Idoneidad técnica en contratos de obra pública.** Tratándose de contratos de obra pública, la idoneidad técnica y profesional a e se refiere el Artículo 15 de la Ley, se acreditará por los medios siguientes:

a) Información del personal directivo y profesional de la empresa con su correspondiente hoja de vida, con especial referencia a los responsables de las obras”;.....

## **REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO**

### **SECCION C**

#### **PLIEGO DE CONDICIONES**

“Artículo 98. **Alcance y contenido general.** El pliego de condiciones o bases de la licitación será preparado por el órgano responsable de la contratación, especificando las obras, bienes o servicios que constituyen el objeto de la licitación, las instrucciones a los licitantes para preparar sus ofertas, los requisitos que éstas deben cumplir, las bases del procedimiento hasta la adjudicación y formalización del contrato, los plazos de cada una de sus etapas y los criterios para evaluación de las ofertas; también incluirán las condiciones generales y especiales del contrato y cualquier otro requisito que se estime de importancia”.

### **SECCIÓN G**

#### **EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS**

“Artículo 125. **Comisión de Evaluación.** El análisis y evaluación de las ofertas será hecho por una Comisión Evaluadora integrada por tres o cinco funcionarios designados por el titular del órgano responsable de la contratación quien la presidirá, y los demás que se designen observando la Ley, el presente Reglamento y el pliego de condiciones.

Actuará como miembro ex - oficio de la Comisión, un representante de la Dirección de Probidad Administrativa”.

### **Observaciones.**

Se indica en estos artículos la idoneidad que debe tener el participante de la licitación, pero en ninguno se menciona la manera en cómo se debe calificar a los participantes en cuanto a su propuesta técnica y económica, es por ello que anteriormente se sugirió la manera cómo debería hacerse, y se establecen los requisitos más importantes a calificar. También señala que los criterios de selección los debe aplicar cada dependencia para que se adapte a cada proyecto que se realice, pero deja muy abierto los elementos primordiales que se deben revisar en toda adjudicación de obra pública, como lo es el estudio de los aspectos económicos y técnicos que deben cumplir las ofertas que se presentan. En este caso deberían ser los peritos auditores los encargados de revisar todos estos requisitos y calificativos para que así no exista duda en cuanto a la contratación.

En cuanto al aspecto técnico, debe solicitarse a cada contratista, por ejemplo, los datos básicos de costos de materiales y del uso de la maquinaria de construcción una vez puestos en el sitio de trabajo, así como de la mano de obra a utilizar, si la maquinaria es rentada o propia, programas de obra para la ejecución de los trabajos en cada etapa, si se va a subcontratar o no, los contratos de obra que se tengan en otra dependencia, y otros que se puedan adaptar a cada dependencia.

En el caso del aspecto económico, los documentos que debe contener la propuesta es el catálogo de conceptos, presupuesto, análisis de precios unitarios, y lo que necesite cada dependencia.

## **REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO**

**“Artículo 115. Contenido de las ofertas.** Las ofertas contendrán como mínimo:

- 1) Precio y modalidades para el pago, si esto último fuere requerido en el pliego de condiciones;
- 2) Plazo de mantenimiento de la oferta;

- 3) Garantía de mantenimiento de oferta, de acuerdo con el plazo de vigencia, tipo y monto previsto en el pliego de condiciones;
- 4) Plazo de entrega de los bienes o de la obra;
- 5) Declaración jurada de no encontrarse comprendido en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones previstas con los artículos 15 y 16 de la Ley;
- 6) Los documentos o la información adicional prevista en el pliego de condiciones o en el presente Reglamento”.

### **Observaciones.**

Factores importantes que deberán considerarse en este artículo son:

- 1) El procedimiento de construcción que pretende realizar el licitante. Es muy importante que se pida este procedimiento debido a que por medio del mismo se establecen los rendimientos o la productividad de cada uno de los conceptos de obra. Este procedimiento debe pedirse en las especificaciones que se hagan para cada proyecto y verificar que se cumpla a cabalidad. Estas especificaciones deben tener mucho más peso que los procedimientos administrativos.

Una vez que se han analizado los artículos de las leyes en Honduras que se propone cambiar para mejorar, se presentan a continuación las desventajas y ventajas que tienen para la contratación de Obra Pública.

### **DESVENTAJAS:**

- 1) Muchas de las cláusulas en la contratación y ejecución de las obras públicas se dejan a criterio de cada dependencia, lo cual no permite que se tenga una ley en la que se puedan englobar todas esas normas que cada secretaria establece. Esto hace que el querer controlar de manera eficaz y eficiente los contratos de obra sea más difícil.
- 2) No se especifica muy bien el procedimiento que se tiene que llevar cuando se reciben las propuestas de cada uno de los licitantes, lo que ocasiona que no se tenga una idea clara en cuanto al procedimiento a seguir por parte de los funcionarios que participen en la selección de las mismas.
- 3) Uno de los aspectos negativos en Honduras, aparte de que se cuenta con pocas leyes que regulen la contratación de obras, es que a los funcionarios ni a los coordinadores

de proyectos no se les menciona la importancia que tiene una auditoría interna como mecanismo de control. Una de las propuestas que se presenta en este trabajo es que, una vez observados estos problemas, se establezca una metodología para la realización de la auditoría de la que se carece.

- 4) Para las dependencias tiene más importancia el costo más bajo debido a la situación económica del país, pero se debe reflexionar que no siempre las propuestas más bajas son las mejores, muchas veces no es el de mejor calidad tampoco, por lo que es correcto introducir en las especificaciones del proyecto, de acuerdo con las particularidades de cada contratación, criterios como tiempo de entrega, mantenimiento, calidad, garantías del producto y similares que ayudarán a una mejor utilización de los recursos del Estado.
- 5) Todos los aspectos observados en los artículos que se hacen mención.

#### **VENTAJAS:**

- 1) Diferencia con claridad los tipos de obra y suministro de bienes.
- 2) En la fase de planeación, considera la posibilidad de contar con la opinión de la ciudadanía.
- 3) Para obras cuya ejecución implica largo plazo, permite realizarlas por etapas, correspondientes a ejercicios anuales.
- 4) Resuelve el problema de diferenciar, desde la convocatoria, las bases, la presentación, la evaluación y la selección de contratistas, las obras, y suministro de materiales.
- 5) Promueve la participación de empresas de nueva creación, justificando las capacidades requeridas para la ejecución de trabajos.
- 6) Establece la posibilidad de la preclasificación de los contratistas.



- 7) Los actos de entrega-recepción, liquidación y finiquito se precisan, especifican y separan.
- 8) Simplifica los procedimientos de participación y selección, dando acceso directo a pequeñas empresas y microempresas, así como a personas físicas.
- 9) Establece la diferencia entre licitación pública y privada; concurso y contratación directa.
- 10) Considera ágiles procedimientos para la intermediación controladora, incluyendo los medios de defensa: Aclaración de los actos y recurso de inconformidad.
- 11) Da a conocer las sanciones que tendrán los funcionarios en caso que incurran en las restricciones que se establecen.

# CAPITULO II

## LA OBRA PÚBLICA EN HONDURAS

Así como se hizo el análisis de la auditoría de obra pública, se hace lo mismo para definir el concepto de Obra Pública. Se parte de definiciones genéricas hasta llegar a especificar cómo es el desarrollo de la obra pública en Honduras.

### **2.1 Concepto de Obra Pública**

La Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas de México (LOPSRM), define a la Obra Pública como:

“Todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar inmuebles por su naturaleza o disposición de Ley”.

La Ley de Contratación del Estado de Honduras en su artículo 65 define a la obra pública como:

“La construcción y mantenimiento de carreteras, instalaciones ferroviarias, puertos, presas, puentes, edificios, aeropuertos, acueductos, obras de control de inundaciones, instalaciones varias y otras obras análogas de ingeniería; así como la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como dragados, inyecciones, perforaciones y otros semejantes; y, la reforma, reparación, conservación o demolición de las obras indicadas anteriormente”.

En Honduras el desarrollo de obras públicas involucra un volumen importante de recursos financieros, provenientes en gran parte de préstamos, y el proceso para su realización, desde la etapa de planeación, la de ejecución y finalización, resulta complejo, por lo que las auditorías que se practiquen a la obras de la dependencia, entidad o secretaria revisten particular importancia para su adecuada conclusión. Estas obras se realizan en cumplimiento de programas sociales y económicos para beneficio y desarrollo del país, como por ejemplo: construcción de puentes, carreteras, vivienda, vados, etc.

En la extensa variedad de obra pública, existe aquella que demanda importantes volúmenes de inversión y aplicación de métodos efectivos de trabajo, por lo que las dependencias y entidades estatales tienen la opción de ejecutarla en forma directa o adjudicarla a terceros para su realización.

La Ley de Contratación del Estado hace referencia en estas alternativas de contratación y ejecución como se señala en los párrafos subsecuentes.

## **2.2 *Desarrollo de La Obra Pública en Honduras***

La Obra Pública en HONDURAS en su desarrollo presenta las siguientes etapas:

- ✓ Planeación, Programación y Presupuestación de las Obras Públicas.
- ✓ Adjudicación, Contratación, Ejecución y Finalización de las Obras Públicas.

A continuación se explican estas etapas:

### **2.2.1 Planeación, Programación y Presupuestación de las Obras Públicas**

Las dependencias y entidades en el proceso de planeación, programación y presupuestación de las Obras Públicas que pretendan llevar a cabo y con el fin de hacer una adecuada aplicación de los recursos técnicos, financieros y elementos normativos, que se originen en cada una de las etapas de dichas obras, deben apegarse a lo siguiente:

#### **1) *Planeación***

En la planeación de las obras públicas y la adquisición de bienes y servicios, las dependencias y entidades deben ajustarse a:

- a) Objetivos y prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo del País y de los programas sectoriales y regionales.
- b) Los programas anuales que se elaboren por cada uno de los órganos o entes sujetos a la Ley.
- c) Los objetivos, metas y previsiones contenidas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.
- d) La Normatividad concerniente a la Obra Pública.

Otros aspectos que también deben de considerarse son las acciones previas, durante y posteriores a la ejecución de las obras públicas:

e) Acciones Previas:

- ✓ Proyectos arquitectónico o de ingeniera.
- ✓ Precalificación de Contratistas y Supervisores.
- ✓ Acreditar el objeto del contrato, la necesidad que se pretende satisfacer y el fin público perseguido.
- ✓ Contar, según corresponda, con los estudios, planos, diseños o especificaciones generales y técnicas debidamente concluidos y actualizados en función de las necesidades a satisfacer.
- ✓ Factibilidad técnica y económica, acreditada con los estudios correspondientes cuando el caso lo amerite.
- ✓ Planos de la obra a ejecutar y sus principales características, o descripción técnica de los trabajos cuando su naturaleza lo amerite.
- ✓ Disponibilidad de los inmuebles necesarios, incluyendo su expropiación cuando fuere requerida.
- ✓ Evaluación de impacto ambiental cuando fuere requerido y licencia ambiental, en su caso.
- ✓ Licencias y autorizaciones de las Dependencias que sean ajenas al proyecto, pero que tengan una influencia en el mismo.
- ✓ Requisitos de operación del proyecto.

f) Acciones durante la Obra:

- ✓ Supervisión de la obra.
- ✓ Pruebas de control de calidad.
- ✓ Revisión de estimaciones y desembolsos.
- ✓ Ajustes de Costo.

- g) Acciones Posteriores:
  - ✓ Finiquito de Obra.
  - ✓ Programas de mantenimiento preventivo y correctivo.
- h) El enlace con otras dependencias o entidades que realicen obras en las mismas áreas con el objeto de poder optimizar recursos en el caso de que dos o más secretarías coincidan en la ejecución simultánea de obras en la misma zona.
- i) Dar preferencia el empleo de recurso humano de la propia región de la obra, así como los materiales a utilizar.

## **2) Programación – Presupuestación**

- a) Presupuesto general que comprenda la estimación de todos los costos y gastos.
- b) Estimación del plazo de ejecución total o por etapas.
- c) Fuente de financiamiento, incluyendo la disponibilidad presupuestaria.
- d) Las dependencias deberán formular e incluirán dentro de su programa, todos los presupuestos de cada una de las obras públicas que deban realizar.

Los presupuestos deben incluir los costos correspondientes a:

- e) Investigaciones, consultorías y estudios previos.
- f) Proyectos arquitectónicos y de ingeniería.
- g) Regularización y adquisición de tierra.
- h) Los proyectos relativos a reforma, reparación, conservación o mantenimiento de obras ya existentes.

## **2.2.2 Adjudicación, Contratación, Ejecución y Finalización de las Obras Públicas**

### **1) Adjudicación - Contratación**

Las modalidades de contratación que pueden llevarse para obra pública son las siguientes:

- a) Licitación Pública.
- b) Licitación Privada.
- c) Concurso Público (Contratación de la Supervisión).
- d) Concurso Privado (Contratación de la Supervisión).

e) Contratación Directa.

A continuación se explica cada una de estas modalidades:

**a) Licitación Pública**

“Procedimiento de selección de contratistas de obras públicas o de suministro de bienes o servicios, consistente en la invitación pública a los interesados que cumplan los requisitos previstos en la Ley y en el Reglamento, para que, sujetándose a los pliegos de condiciones, presenten sus ofertas por escrito, entre las cuales el órgano responsable de la contratación decidirá la adjudicación del contrato, de acuerdo con los criterios previstos en la Ley”.

Las licitaciones públicas pueden ser:

- 1) NACIONALES, cuando únicamente participan personas de nacionalidad hondureña.
- 2) INTERNACIONALES, cuando participan tanto personas de nacionalidad hondureña como extranjera.

**b) Licitación Privada o Selectiva**

“Procedimiento de selección de contratista de obras públicas o de suministros de bienes o servicios, consistente en la invitación expresa y directa a determinados oferentes calificados, en número suficiente para asegurar precios competitivos y en ningún caso inferior a tres, a fin de que presenten ofertas para la contratación de obras públicas o el suministro de bienes o servicios, ajustándose a las especificaciones, condiciones y términos requeridos”.

Cuando la licitación es privada, el órgano responsable de la contratación cursa invitación a participar a, por lo menos, tres (3) oferentes potenciales inscritos en el registro correspondiente.

Esta modalidad de contratación se lleva a cabo cuando:

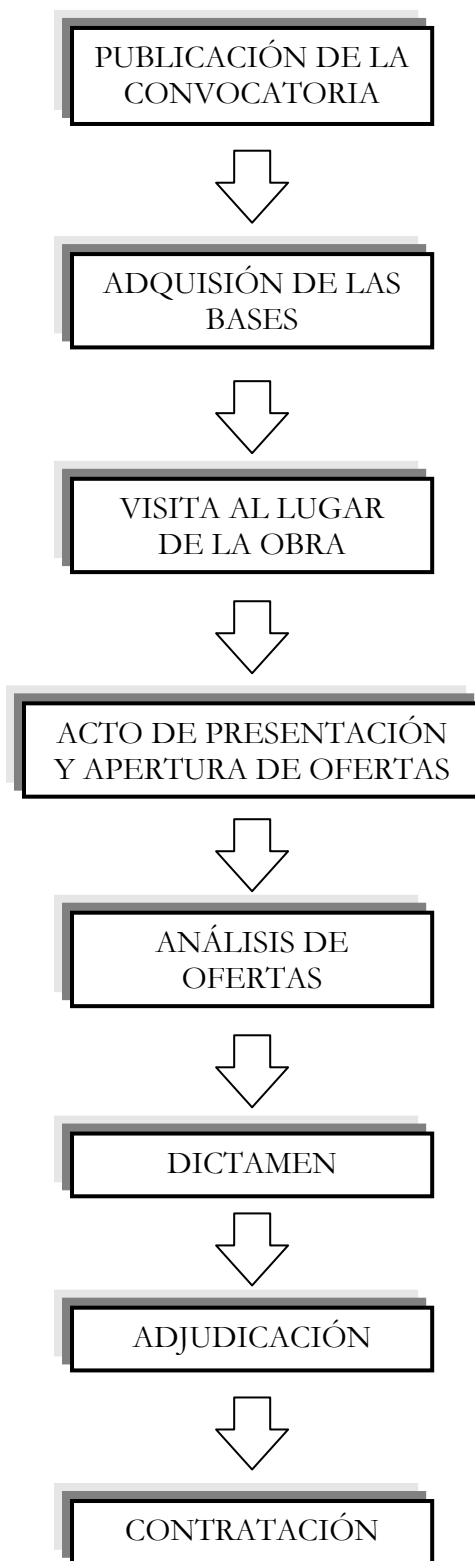
- a) Cuando, en atención al objeto del Contrato, existiere un número limitado de proveedores o de contratistas calificados, no mayor de tres (3), lo cual deberá constar plenamente acreditado en el expediente.

- b) Cuando por circunstancias imprevistas o por otras razones de apremiante urgencia, debidamente calificadas, surgiera una necesidad cuya atención no ha podido planificarse con antelación, requiriéndose acción pronta y efectiva para no entorpecer la prestación del servicio y por esta razón no fuere posible una licitación pública.
- c) Cuando para mantener la seguridad de las instalaciones destinadas a la prestación del servicio, no convenga hacer pública la licitación.
- d) En caso de suministro, cuando por cambios imprevisibles en las condiciones del mercado, debidamente comprobados, se hubiere producido una carestía de productos de uso esencial, cuya adquisición fuere necesaria en el menor plazo posible.
- e) Cuando una licitación pública resulte desierta o fracasada por causas no imputables a los funcionarios responsables del procedimiento, siempre que por razones de urgencias debidamente calificadas no fuere posible repetir dicho procedimiento.



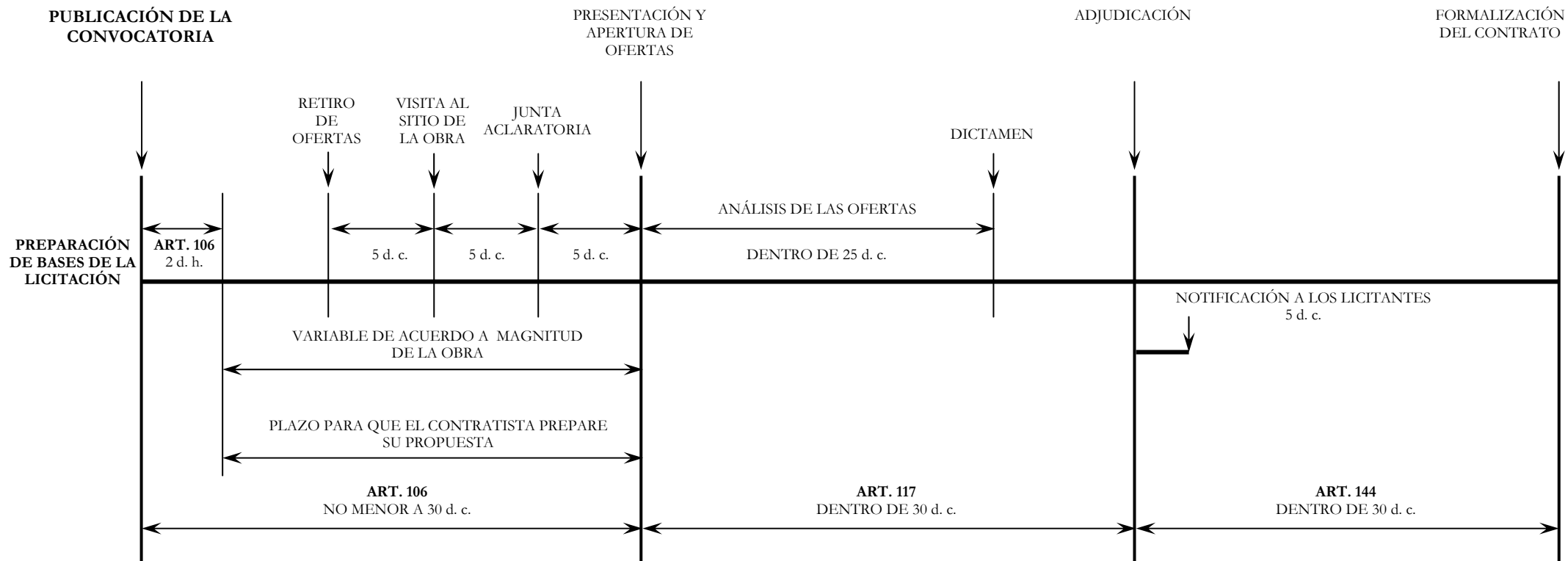
El proceso y los plazos para llevar a cabo las licitaciones públicas, se muestran en los siguientes diagramas:

### PROCESO PARA EFECTUAR LICITACIONES



Se describe cada una de estas fases a continuación y se señalan los plazos mínimos del proceso:

## PLAZOS PARA EL PROCESO DE LICITACIÓN DE OBRA PÚBLICA



FASES:

**1) Publicación de la Convocatoria:**

Se publica la convocatoria en el Diario Oficial de La Gaceta o en uno o más diarios importantes de Honduras, con la frecuencia y anticipación que se determine de acuerdo con la naturaleza e importancia de las prestaciones objeto de la licitación, en las licitaciones de obra pública el plazo que medie entre la invitación y la fecha de presentación no es inferior a quince (15) días calendario.

Se invita a las diferentes constructoras, que ya están debidamente precalificadas, a participar en la construcción y presentar sus ofertas para el proyecto especificado. En las licitaciones públicas el plazo entre la invitación y la fecha de presentación de ofertas no debe ser inferior a quince días calendario. Si la licitación es internacional, el aviso de precalificación y el aviso de invitación a presentar ofertas se publican también en el extranjero.

En los avisos se expresa el objeto de la licitación, incluyendo la descripción básica de las obras, con un resumen de los conceptos y cantidades principales de la obra, su fuente de financiamiento, el órgano responsable de la contratación, la dirección donde estarán disponibles los pliegos de condiciones y cualquier otro dato que se considere necesario.

**2) Adquisición de las Bases:**

En las bases se encuentran los Documentos de Licitación, incluyendo el pliego de condiciones, anexos, planos, especificaciones especiales y generales del proyecto, y formularios de la propuesta.

Se especifica el lugar, el periodo y horarios donde se pueden adquirir las bases del proyecto, al igual que el monto a pagar por dichas bases.

**3) Visita al Lugar de la Obra:**

Se hace una visita al proyecto en la fecha, hora y el lugar previamente establecidos. Estas visitas se hacen con el propósito de que el interesado conozca las características particulares del lugar en el que se ejecutará la obra, tales como: vías

de comunicación, disponibilidad de materiales, servicios, accesos, manos de obra, a fin de que cuenten con mayores elementos para el análisis de los costos de los trabajos que se van a realizar. El objetivo es evitar que por desconocimiento de situaciones específicas del lugar, haya necesidad de realizar ajustes de los montos del contrato.

#### **4) Acto de Presentación y Apertura de Ofertas:**

Se presentan las propuestas de la Licitación (original y copia), en sobre sellado, en el lugar, fecha y hora indicados, y luego se hace la apertura y lectura de las ofertas de manera pública, en presencia de las personas que asistan al acto, funcionarios designados de la Secretaría y representantes de los entes controladores del Estado.

A la hora fijada en la convocatoria para la recepción y apertura de las ofertas, el delegado de la Secretaría anuncia a los presentes que la recepción de las ofertas se inicia en ese momento; acto seguido cada uno de los interesados entrega al delegado o representante de la Secretaría el sobre conteniendo su oferta. Se reciben las ofertas solamente de quienes hayan sido calificados, registrados y adquirido los Documentos de Licitación respectivos, en la forma establecida en la convocatoria.

Acto seguido, las ofertas son abiertas en público y sus contenidos son dados a conocer a los asistentes al acto para información de los Licitantes y otros interesados que pudieran estar presentes, ya en persona, o por medio de representantes.

Se levanta un acta de la apertura de las ofertas en la que se deja constancia de las empresas que participaron en la Licitación, del monto de cada una de las ofertas, y observaciones como ser la presencia o ausencia de Documentos, etc., que la Secretaría estime conveniente.

Las ofertas recibidas después del plazo y hora establecidas se consideran como ofertas demoradas y no son consideradas, sino que son devueltas sin ser abiertas.

El acta puede ser firmada por los participantes en la Licitación que estuvieran presentes y por los funcionarios que el Gobierno haya designado para el caso.

### **Licitación Desierta o Fracasada**

El órgano responsable de la contratación declara desierta la licitación cuando no se hubieren presentado ofertas o no se hubiese satisfecho el mínimo de oferentes previsto en el Pliego de Condiciones.

La declara desierta en los casos siguientes:

- 1) Cuando se hubiere omitido en el procedimiento alguno de los requisitos esenciales establecidos en esta Ley o en sus disposiciones reglamentarias;
- 2) Cuando las ofertas no se ajusten a los requisitos esenciales establecidos en el Reglamento o en el Pliego de Condiciones; y,
- 3) Cuando se comprobare que ha existido colusión.

Declarada desierta o fracasada la licitación se procederá a una nueva licitación. Se podrá repetir la licitación hasta 3 veces, y si aún así no se cumple con los requisitos se procederá a una contratación directa.

### **5) Análisis de Ofertas:**

La ejecución de las obras objeto de la licitación se adjudica al licitante cuya oferta, presentada de acuerdo con la invitación a licitación, los documentos de licitación y particularmente con lo establecido en el Pliego de Condiciones, sea la más ventajosa para el Gobierno, considerando además del precio indicado en la oferta, los ajustes necesarios para corregir errores aritméticos.

La adjudicación se hace al licitador que cumpliendo las condiciones de participación, incluyendo su solvencia e identidad para ejecutar el contrato, oferta más bajo o se considera la oferta más económica o ventajosa y por ello obtiene mejor calificación, salvo que por circunstancias sobrevivientes al postor a la fecha de la licitación, se le haya adjudicado uno o más Contratos que llenen la capacidad de ejecución de dicho postor de acuerdo a su precalificación.

Lo que se evalúa es lo siguiente:

#### **1. “Idoneidad Técnica y Profesional:**

Referida a que el plantel técnico permanente mínimo de los ejecutores de obras, este conformado por profesionales a tiempo completo, arquitectos e ingenieros

de las especialidades indicadas en la ley, al igual de tener la experiencia y capacidad necesaria para la ejecución de los trabajos.

- a) Información del personal directivo y profesional de la empresa con su correspondiente hoja de vida, con especial referencia a los responsables de las obras;
- b) Información de las obras de carácter público o privado ejecutadas durante los cinco últimos años, con indicación de sus presupuestos, características y lugares de ejecución, acompañando actas de recepción o referencias de los propietarios de las obras;
- c) Información de la maquinaria, material, equipos técnicos e instalaciones de que dispondrá el interesado, indicando estado y propiedad;
- d) Relación del personal profesional y técnico de que disponga para la ejecución de las obras y su experiencia, indicando si forma o no parte de los cuadros permanentes del contratista;
- e) Existencia de obligaciones pendientes o futuras que puedan competir con la ejecución normal de las obra que se proyecta ejecutar;
- f) Capacidad administrativa disponible;
- g) Juicios o reclamaciones pendientes durante los últimos cinco años con motivo de contratos anteriores o en ejecución, pero que pueda afectar al desarrollo de la obra a realizar;
- h) Los demás requisitos objetivos relacionados directamente con la contratación que dispusieren los documentos de precalificación de acuerdo con los modelos o instructivos preparados por la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones”.

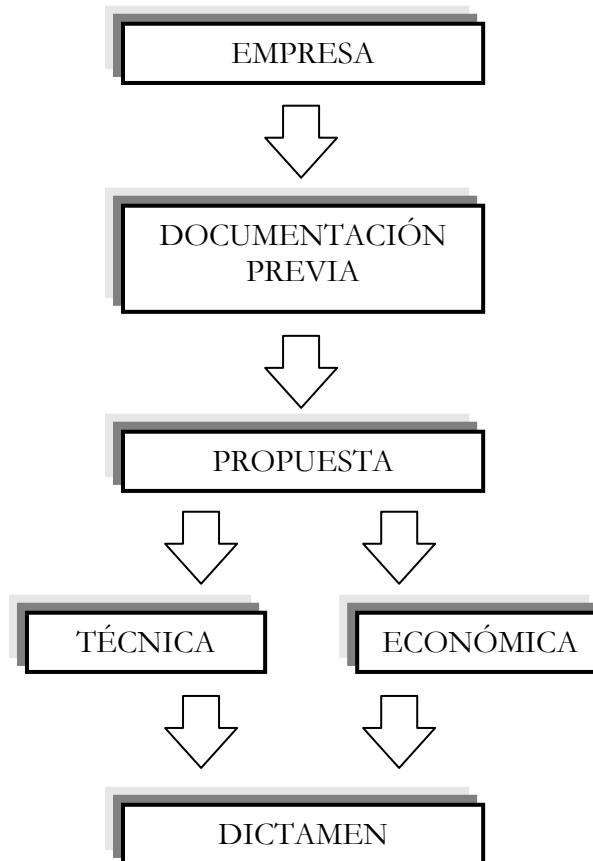
## **2. “Solvencia Económica:**

Capital social pagado y estados financieros suficientes que acrediten la solvencia del contratista, garantizando la ejecución de las obras a contratar, es decir, que tenga la capacidad económica para hacer frente a sus compromisos.

- a) Informes financieros personales y constancias de instituciones financieras, si se tratare de personas naturales, cuando así fuere requerido;

- b) Balance general y estado de resultados debidamente auditados por contador público independiente o firma de auditoría, si se tratare de personas jurídicas o de comerciantes individuales;
- c) Declaración relativa al volumen global de negocios y a las obras, suministros, servicios o trabajos realizados durante los últimos cinco años o durante un plazo mayor si así fuere requerida”.

### **EVALUACIÓN DE PROPUESTAS**



#### **Solicitud de aclaraciones.**

“A solicitud de la Comisión Evaluadora el órgano responsable de la contratación podrá, antes de resolver sobre la adjudicación, pedir aclaraciones a cualquier proponente sobre aspectos de su oferta, sin que por esta vía se permita modificar sus aspectos sustanciales, o violentar el principio de igualdad de trato a los oferentes. Las solicitudes de aclaración y sus respuestas se harán por escrito y serán agregadas al expediente.

Para los fines del párrafo anterior, son aspectos sustanciales la designación del oferente, el precio ofrecido, plazo de validez de la oferta, plazo de entrega, garantía

de mantenimiento, incluyendo su monto y tipo, ofertas totales o parciales y alternativas si fueren admisibles”.

### **Descalificación de Oferentes**

“Serán declaradas inadmisibles y no se tendrán en cuenta en la evaluación final, las ofertas que se encuentren en cualquiera de las situaciones siguientes:

- a) No estar firmadas por el oferente o su representante legal el formulario o carta de presentación de la oferta y cualquier documento referente a precios unitarios o precios por partidas específicas;
- b) Estar escritas en lápiz “grafito”;
- c) Haberse omitido la garantía de mantenimiento de oferta, o cuando fuere presentada por un monto o vigencia inferior al exigido o sin ajustarse a los tipos de garantía admisibles;
- d) Haberse presentado por compañías o personas inhabilitadas para contratar con el Estado, de acuerdo con los artículos 15 y 16 de la Ley;
- e) Haberse presentado con raspaduras o enmiendas en el precio, plazo de entrega, cantidad o en otro aspecto sustancial de la propuesta, salvo cuando hubieran sido expresamente salvadas por el oferente en el mismo documento;
- f) Haberse presentado por oferentes no precalificados o, en su caso, por oferentes que no hayan acreditado satisfactoriamente su solvencia económica y financiera y su idoneidad técnica o profesional;
- g) Establecer condicionamientos que no fueren requeridos;
- h) Establecer cláusulas diferentes a las previstas en la Ley, en el presente Reglamento o en el pliego de condiciones;
- i) Haberse presentado por oferentes que hubieren ofrecido pagos u otros beneficios indebidos a funcionarios o empleados para influir en la adjudicación del contrato;
- j) Incurrir en otras causales de inadmisibilidad previstas en las leyes o que expresa y fundadamente dispusiera el pliego de condiciones.”

### **Defectos u Omisiones Subsanables**

“Podrán ser subsanados los defectos u omisiones contenidas en las ofertas, en cuanto no impliquen modificaciones del precio, objeto y condiciones ofrecidas de acuerdo con lo previsto en los artículos 5, párrafo segundo y 50 de la Ley.



Para los fines anteriores se entenderá subsanable, la omisión de la información o de los documentos siguientes:

- a) La falta de copias de la oferta;
- b) La falta de literatura descriptiva o de muestras, salvo que el pliego de condiciones dispusiere lo contrario;
- c) La omisión de datos que no tenga relación directa con el precio, según disponga el pliego de condiciones;
- d) La inclusión de datos en unidades de medida diferentes;
- e) La falta de presentación de la credencial de inscripción en el Registro de Proveedores y Contratistas;
- f) Los demás defectos u omisiones no sustanciales previstos en el pliego de condiciones, según lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo.

En estos casos, el oferente deberá subsanar el defecto u omisión dentro de los cinco días (5) hábiles siguientes a la fecha de notificación correspondiente de la omisión; si no lo hiciere la oferta no será considerada.”

#### **6) Dictamen:**

La Comisión Evaluadora encargada del análisis de las ofertas deja clara constancia en su dictamen de adjudicación, de la o las empresas que recomienda como ganadoras para efectos de adjudicación del Contrato, por haber presentado la oferta evaluada como la más solvente.

En el mismo dictamen debe quedar constancia de cual o cuales empresas, en orden de méritos podrán ser consideradas "Suplentes de Adjudicación", para el caso en que la empresa aceptada como ganadora no cumpliera con lo establecido.

A las firmas designadas como "Primer Suplente de Adjudicación" y "Segundo Suplente de Adjudicación", se les retiene la garantía de oferta por el tiempo que dure la legalización del Contrato de Construcción junto con la de la empresa ganadora. De ser necesario, se pide a los "Suplentes de Adjudicación", una renovación o ampliación en el plazo de sus garantías de ofertas hasta tanto no se finiquite la contratación.

## **7) Adjudicación:**

El Gobierno adjudica el proyecto, da a conocer la adjudicación de las obras y la designación del primero y segundo suplente de adjudicación, notificándolo por escrito al licitante o licitantes que hayan resultado favorecidos y a los demás licitantes, a más tardar sesenta (60) días después de la fecha de apertura de las ofertas.

Como máximo noventa (90) días después de la licitación, el Gobierno devuelve a los participantes los documentos de garantía de la oferta, con excepción del licitante favorecido y de los suplentes de adjudicación, los cuales constituyen la garantía de mantenimiento de las ofertas, hasta la legalización del contrato y presentación de fianzas.

Si existiera algún oferente que pretenda impugnar o iniciar un procedimiento que retrase la adjudicación de un proyecto o los trámites de legalización del contrato, debe acompañar con su escrito de iniciación una garantía o caución a favor de la Hacienda Pública por un valor igual al diez por ciento de su oferta, la cual se hace efectiva en caso de que la impugnación o cualquier pretensión del oferente resulte infundada o improcedente.

### **Criterios para la Adjudicación.**

“Las licitaciones de obra pública se adjudicarán dentro del plazo de validez de las ofertas, mediante resolución motivada dictada por el órgano competente, debiendo observarse los criterios previstos en los artículos 51 y 52 de la Ley, a cuyo efecto se tendrán en cuenta las reglas siguientes:

- a) Concluida la evaluación de las ofertas, la adjudicación se hará al licitador que cumpliendo los requisitos de participación, incluyendo su solvencia económica y financiera y su idoneidad técnica o profesional, presente la oferta de precio más bajo o, cuando el pliego de condiciones así lo determine, la que se considere más económica o ventajosa como resultado de la evaluación objetiva del precio y de los demás factores previstos en el artículo 52 de la Ley;
- b) Para los fines anteriores se deberá considerar, el margen de preferencia nacional a que se refieren los artículos 53 de la Ley y 128 del Reglamento; se considerará, asimismo, lo dispuesto en el artículo 138 del Reglamento;

- c) Si se presentase una oferta anormalmente más baja en relación con las demás ofertas o con el presupuesto estimado por el órgano responsable de la contratación, se pedirá información adicional al oferente a fin de conocer en detalle los elementos, incluyendo la memoria de cálculo, de la estructuración de sus precios unitarios que consideró para preparar su oferta, con el propósito de establecer su capacidad real para cumplir satisfactoriamente con el contrato en las condiciones ofrecidas, pudiendo practicarse otras investigaciones o actuaciones con dicho propósito, incluyendo la exigencia de una garantía de cumplimiento equivalente al treinta por ciento (30 %) del monto del contrato, de acuerdo con lo previsto en el artículo 51 párrafo segundo de la Ley.
- Si constare evidencia de que la oferta no tiene fundamento o fuere especulativa será desestimada, adjudicándose el contrato al oferente que, cumpliendo con los requisitos de participación, ocupe el lugar inmediato;
- d) Especial cuidado se tendrá en el caso previsto en el inciso anterior para evitar que quien ofrezca un precio manifiestamente bajo pretenda especular con la cláusula de revisión de precios, de haberla, en el supuesto de adjudicación del contrato.”

## **8) Contratación:**

El oferente al que se le adjudica la ejecución del proyecto debe suscribir el contrato de construcción y rendir las fianzas, conforme lo establecido en el Pliego de Condiciones.

Si el licitante al que se le adjudiquen las obras en referencia, no cumpliera con cualquiera de sus obligaciones en los plazos establecidos en el pliego de condiciones, el Gobierno cobra la o las garantías de oferta, aplica la o las multas correspondientes, y puede adjudicar la ejecución de las obras al primero o segundo suplente de orden.

### **Formalización del contrato de obra pública**

“Los contratos de obra pública se formalizarán mediante la suscripción del documento correspondiente, entre la autoridad competente según dispone el artículo 11 de la Ley, y quien ostente la representación legal del adjudicatario; para ello se utilizará papel simple con el membrete del organismo competente, sin timbres de ningún tipo y sin requerir escritura pública. Se procederá a su firma dentro de los

treinta (30) días calendario siguientes a la notificación de la adjudicación, a menos que el pliego de condiciones dispusiere otro plazo mayor, según la naturaleza de la prestación. Para los fines anteriores se tendrán en cuenta los modelos preparados por la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones, debiendo oírse previamente a la Asesoría Legal.

Las cláusulas del contrato no deberán ser contrarias a las bases previstas en el pliego de condiciones.”

**c) *Concurso Público o Privado (Contratación de Supervisión)***

“Procedimiento consistente en la invitación privada o pública a potenciales interesados para que presenten ofertas técnicas y económicas para la adjudicación de contratos de consultoría, sujetándose a los términos de referencia y demás condiciones establecidas por el órgano responsable de la contratación”.

**d) *Contratación Directa***

“Procedimiento aplicable en situaciones de emergencia, tales como desastres naturales, epidemias, calamidad pública, necesidades de la defensa o relacionadas con estados de excepción, u otras circunstancias excepcionales que afectaren sustancialmente la continuidad o la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos, o en las demás situaciones de excepción previstas en el artículo 63 de la Ley de Contratación del Estado, excluyendo los requerimientos formales de la licitación o el concurso”.

Es de hacer notar que concluida la evaluación de las ofertas, la adjudicación se hará al licitador que cumpla con los requisitos de participación, incluyendo su solvencia económica y financiera y su idoneidad técnica o profesional, y que presente la oferta de precio más bajo o, cuando el pliego de condiciones así lo determine, la que se considere más económica o ventajosa como resultado de la evaluación objetiva del precio y de lo demás factores previstos en la Ley de Contratación.

## **1) Ejecución**

Las obras deben ejecutarse con estricto apego al contrato y a sus anexos, incluyendo sus eventuales modificaciones, planos y demás documentos relativos al diseño de los proyectos y conforme a las instrucciones por escrito que, en interpretación técnica del contrato y de los citados anexos, de al contratista el Supervisor designado por la dependencia o entidad. Si se dieran instrucciones en forma verbal, en atención a las circunstancias que concurran, deberán ser ratificadas por escrito en el más breve plazo posible para que tengan efecto vinculante entre las partes.

Durante el desarrollo de las obras y hasta que se cumpla el plazo de garantía que se hubiere convenido, el contratista será responsable de los defectos que en la construcción puedan advertirse y que tuvieren por causa acciones u omisiones que le fueren imputables. Será también responsable de los daños o perjuicios que durante el período antes indicado, pudieran causarse a terceros, con excepción de las expropiaciones u otros que según el contrato corresponden a la Administración.

Se debe velar porque se cumpla de manera eficiente y con la mejor calidad el trabajo que efectuó el contratista, para que no exista luego ninguna inconformidad en el desarrollo de cada obra.

## **2) Finiquito**

Se hace el finiquito de una obra una vez que ésta ha concluido de acuerdo con los planos, especificaciones y demás documentos contractuales, de manera que, luego de las comprobaciones que procedan, pueda ser recibida definitivamente y puesta en servicio, atendiendo a su finalidad.

Una vez recibida definitivamente la obra se procede dentro del plazo que señale el contrato, a la liquidación final de los aspectos económicos del mismo, con intervención del contratista, del Supervisor designado, y de la Unidad Ejecutora correspondiente, de todo lo cual se levanta acta.

El órgano responsable de la contratación debe aprobar la liquidación y ordenar el pago, en su caso, del saldo resultante, debiendo las partes otorgarse los finiquitos respectivos.

El desarrollo de una Obra Pública comprende toda una serie de acciones a realizar y éstas van desde la concepción del proyecto, que servirá para satisfacer determinada necesidad de la población, hasta la ejecución y finiquito de las obras públicas que cumplen con dichos objetivos. En todo este proceso integral no se debe de omitir ninguna acción, pues se correría el riesgo de que dichas obras no satisfagan en el tiempo oportuno y en las mejores condiciones de costos y calidad las necesidades públicas.

# CAPITULO

## III

# RESUMEN DEL CONTENIDO DE LA LEY DE CONTRATACIÓN DE HONDURAS

## 3.1 *Generalidades*

La Ley de Contratación del Estado de Honduras y su reglamento actualmente establecen 10 capítulos correspondientes a la forma de contratación que debe tener cada Secretaría que forma parte del gobierno.

A continuación se resumen los capítulos correspondientes a esta ley.

*El Capítulo I*, delimita el ámbito de aplicación de la Ley; todos los contratos de obra pública, suministro de bienes o servicios y de consultoría que celebren los organismos de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, los Poderes Legislativo y Judicial o cualquier otro organismo estatal, se regirán por las presentes disposiciones. Otros contratos administrativos como los de gestión de servicios públicos se regirán, básicamente, por las disposiciones legales especiales. Las controversias, que resulten de las contrataciones del Estado se someterán a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; a diferencia de los diferencia de los contratos de Derecho Privado de Administración (compraventa, permuta, préstamo, hipoteca, arrendamiento) , cuyo ámbito de competencia corresponde a los tribunales civiles.

*El Capítulo II* delimita la competencia de los funcionarios para adjudicar los contratos y para formalizarlos; en la Administración Centralizada esta responsabilidad corresponde fundamentalmente a las Secretarías de Estado, en cuanto son directamente responsables de la ejecución de los diferentes programas y proyectos; con ello se eliminan requisitos de aprobación previstos en las normas vigentes, contribuyendo a la simplificación de los procedimientos.

*El Capítulo III*, habla sobre la Oficina Normativa de Adquisiciones y Contrataciones como Órgano Técnico y Consultivo del Estado, adscrita a la Secretaría



de Estado o Dependencia que designe el Presidente de la República y corresponde a esta unidad administrativa, básicamente la preparación de modelos estándar de pliegos de condiciones y de contratos, así como de otros documentos necesarios y la prestación de asistencia técnica a los organismos del sector público, sin posibilidad de que pueda intervenir directamente en los procedimientos de contratación.

*En el Capítulo IV* se regulan los procedimientos de contratación (licitación pública, licitación privada. Concurso, subasta, contratación directa) y los principios que rigen la ejecución de los contratos de obra pública, suministro y consultoría, trata de regular que los interesados acrediten la capacidad técnica y financiera suficiente, de acuerdo con las características de cada contratación; para ello se contempla una etapa precalificación (obras complejas, ciertos casos de consultoría) y un Registro de Contratistas abierto a todos los interesados, el cual, fundamentalmente, servirá como fuente de información; este Registro está estructurado de manera tal que la falta de inscripción no podrá ser obstáculo a la participación, siempre que en estos casos se acredite oportunamente la correspondiente idoneidad y capacidad.

También este capítulo considera la posibilidad de subsanación de defectos no sustanciales en las ofertas, debiendo prevalecer siempre el contenido sobre la forma; con esto se pretende con ello evitar la posibilidad de impugnaciones por cuestiones no sustanciales, lo cual es fuente frecuente de atrasos, con el consiguiente perjuicio del interés público.

*En los Capítulos V y VI*, están contenidas las disposiciones sobre el precio, ya que se considera el criterio más importante para adjudicar los contratos de obra o de suministro, pero el pliego de condiciones podrá considerar otros factores (plazo de entrega, financiamiento, etc.), cuya evaluación objetiva, además del precio, podrá determinar la oferta más conveniente al interés público; esta última posibilidad solamente cabe cuando el pliego de condiciones así lo establezca, en cuyo caso el acto de adjudicación debe estar suficientemente motivado; de no ocurrir así, lo cual sería contrario al principio de transparencia, la adjudicación sería nula.

*El Capítulo VII*, regula el contrato de consultoría, los cuales considerando su naturaleza especial, se adjudican, como regla general, a la mejor oferta técnica con la posibilidad de negociar el precio; este último, no obstante, puede ser el criterio de adjudicación cuando así se considere en el Pliego de Condiciones, todo lo cual es congruente con los estándares internacionales.

*El Capítulo VIII*, se establecen los fundamentos de los contratistas o de la Administración Pública; también se hace una revisión del régimen actual y los requisitos que deben rendir los contratistas para responder por sus derivadas de los contratos que celebren con el Estado.

*En el Capítulo IX*, se habla de las normas básicas que han de regular la ejecución y la liquidación de los contratos; en este contexto se considera la posibilidad de terminación normal o anormal del contrato, dando lugar en este último caso a su resolución por motivos que pueden originarse en incumplimientos del contratista o de la Administración, con los efectos particulares (responsabilidad) que de uno u otro caso se derivan. También sistematiza las prerrogativas de la Administración durante la ejecución del contrato (modificación, interpretación, supervisión, facultad de resolver el Contrato o de aplicar sanciones) y los derechos de los contratistas ( ejecución del contrato (modificación, interpretación, dirección y supervisión, facultad de resolver el Contrato o de aplicar sanciones) y los derechos de los contratistas ( ejecución de lo pactado salvo excepciones previstas, derecho al pago de intereses por mora de la Administración y el reconocimiento de mayores costos por causas que no le fueren imputables, derecho a la terminación anticipada cuando hubiere motivo calificado y derecho al pago de las indemnizaciones que pudieran corresponder).

*En el Capítulo X*, se establecen las diversas infracciones y sanciones a aplicar por conductas incorrectas de los funcionarios públicos que intervienen en estos procedimientos o de los contratistas que violen la Ley.

### **3.2 Propuesta de Reforma a la Ley de Honduras**

En base al análisis y evaluaciones realizados alrededor de la Ley de Contratación del Estado de Honduras y su Reglamento, se presenta una Propuesta de Reformas parciales al texto legal que conserva algunas de las disposiciones vigentes, e incorpora nuevos artículos, numeración y capítulos tanto a la ley como a su reglamento, para mantener la continuidad necesaria de las contrataciones perfeccionadas con la Ley.

El propósito de esta propuesta, es promover la eficiencia y transparencia en las contrataciones del Estado, así como el buen desarrollo de los proyectos, sin que existan atrasos en los mismos y se pueda lograr una mejor calidad en ellos, mediante la modernización de los procedimientos utilizados por las Secretarías del Sector Público

Dentro de este contexto, se reconoce la necesidad imperiosa de mejorar las normas que rigen los procesos para la adjudicación, contratación y ejecución de los proyectos que demandan las distintas Instituciones del Estado, para el cumplimiento eficiente de sus funciones, para lo cual se pretende con la presente Propuesta de Ley, entre otros, lo que a continuación se expone:

Derivado de las particularidades que reviste la obra pública, de la gran diversidad de tipos de obra que pueden realizarse y de acuerdo a los problemas que se han mencionado que existen en la obra pública en Honduras, se considera conveniente que en las auditorías internas participe un grupo o equipo multidisciplinario, con el que se pueda lograr profundizar en el análisis y fundamentar con mayor solidez los resultados de la revisión de los proyectos. La idea es que existan dos diferentes peritos auditores: el Perito Auditor Administrativo y el Técnico, quienes tienen distintas características, en tres distintos campos de acción, es decir, en la preparación del proyecto, durante la ejecución del mismo y una vez terminada la obra, para que se encarguen, cada uno, de velar por que se verifique que todas las etapas del proyecto, ya mencionadas anteriormente, se efectúen adecuadamente.

Para crear este ente, al que llamaremos grupo de peritos auditores, ya que estará formado por un conjunto de profesionales que cuenten con la formación requerida para

llevar el mejor control de cada etapa de los proyectos, se establecen cuáles deben ser sus normas personales, así como las características, conocimiento y capacidad técnica, para así cumplir profesionalmente con la responsabilidad que le sea asignada. También se propone la metodología que deben hacer para realizar las auditorías y el procedimiento administrativo a seguir para las mismas. De igual forma se establecen las sanciones a estos peritos auditores, las que serán aplicadas a quienes se les compruebe que no cumplan con las responsabilidades y funciones que se establecen en la ley y reglamento.

Estas reformas que se proponen en el sector público, requieren ser apoyadas por mecanismos e instrumentos que aseguren su viabilidad y sostenibilidad, en función de alcanzar condiciones apropiadas para potenciar, en forma general, el crecimiento y desarrollo ordenados en el corto, mediano y largo plazo.

A continuación se presenta la propuesta de ley tanto para la Ley de Contratación del Estado como a su Reglamento.

# **PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO DE HONDURAS**

## **CAPÍTULO XIII DE LOS PERITOS AUDITORES**

### **SECCIÓN PRIMERA**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 159.-** En toda Obra Pública, materia de esta Ley, deberán fungir dos peritos auditores, quienes dependerán de la Secretaría y tendrán la responsabilidad de colaborar con los miembros de la dependencia para ejercer eficazmente sus responsabilidades, proporcionándoles los análisis, las apreciaciones y las recomendaciones pertinentes sobre las actividades examinadas que recogerá en un informe.

**ARTÍCULO 160.-** Estos peritos auditores serán nombrados por la Unidad de Aspectos Legales y de Apoyo Técnico de la Secretaría.

### **SECCIÓN SEGUNDA**

#### **RESPONSABILIDADES**

**ARTÍCULO 161.-** En cada Obra Pública que se realice, habrá:

- a) Un Perito Auditor Administrativo y;
- b) Un Perito Auditor Técnico

Quienes serán los responsables del proyecto y de la construcción de la obra.

**ARTÍCULO 162.-** *El Perito Auditor Administrativo* será responsable de:

- a) Revisar que los procedimientos adoptados en la etapa de concepción, adjudicación y contratación de obra cumplan con lo establecido y bajo las normas correspondientes.
- b) Cumplir y hacer cumplir con las Leyes y funciones que establece la presente ley y su reglamento.

c) Responder por cualquier violación a esta Ley y su Reglamento.

**ARTÍCULO 163.-** *El Perito Auditor Técnico* será responsable de:

- a) Velar por la buena ejecución y procedimiento de los trabajos que se realicen durante la ejecución de la obra
- b) Cumplir y hacer cumplir con las Leyes y funciones que establece la presente ley y su reglamento.
- c) Responder por cualquier violación a esta Ley y su Reglamento.

**ARTÍCULO 164.- Normas Personales.** Los peritos auditores, durante el desarrollo de cada una de las etapas del proyecto, deberán mantener su juicio profesional; abstenerse de participar en acciones que pudiesen afectar la imparcialidad de su criterio, tanto en la emisión de sus juicios como en la de sus opiniones. Los peritos auditores deberán soportar estos juicios con evidencias que determinen la veracidad de sus actos y serán aceptados como tales por medio de la Dependencia.

**ARTÍCULO 165.- Facultades de los Peritos Auditores.** Tendrán la facultad de estar al mando de los consultores y contratistas en cualquier relación a la obra, teniendo como derecho el poder hacer las observaciones pertinentes sobre las funciones o el desempeño que estos estén efectuando.

## **SECCIÓN TERCERA**

### **SANCIONES**

**ARTÍCULO 166.-** Las violaciones a lo establecido por la presente Ley y demás disposiciones que de ella emanen, serán sancionadas por la Secretaría en el ámbito de su competencia.

**ARTÍCULO 167.-** El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones del perito auditor ameritará:

- a) *Sanción de suspensión de uno a cinco años y multa de diez a treinta mil lempiras:*
  - 1) Afectar sin fundamento el normal desarrollo de los procedimientos de contratación y ejecución de obra.
  - 2) Invocar hechos falsos en los procedimientos para contratar.
  - 3) Cuando exista un atraso en la obra sin razones justificadas.

b) *Sanciones que ameritarán cárcel de uno a diez años y multas de treinta a cincuenta mil lempiras:*

- 1) Incumpla por más de una vez en el plazo de la obra sin razones justificadas.
- 2) Reincida en cualquiera de las conductas a las que se refiere el inciso anterior.
- 3) Maneje de manera fraudulenta la información que se le solicite para los diferentes procesos en los proyectos.
- 4) Se preste a chantajes por parte de los contratistas o supervisores.

**ARTÍCULO 168.-** Las sanciones establecidas en la presente Ley se aplicarán independientemente de las que se impongan por la violación de otras disposiciones aplicables.

**ARTÍCULO 169.-** Los peritos que infrinjan las disposiciones de esta Ley y del Reglamento, serán sancionados por la Secretaría, conforme también a la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Honduras, en el caso que así se amerite.

**ARTÍCULO 170.-** Cualquier infracción a esta ley o a su reglamento, que no esté prevista en este capítulo, será sancionada por los institutos competentes, la que podrá ser impugnada mediante el recurso de reconsideración, en los términos del reglamento de esta ley.

#### **SECCIÓN CUARTA**

##### **EN CASO DE DISCORDIA ENTRE PERITOS DE OBRA**

**ARTÍCULO 171.-** En caso de discrepancia o conflicto que pudiera surgir, referente a la buena realización del proceso de la obra, entre los diferentes peritos de auditoría o la supervisión; quién tiene la potestad para decidir en este conflicto, si es que existiera, será la Unidad de Aspectos Legales y de Apoyo Técnico de la Secretaría, también tendrá la facultad de actuar como arbitro, y decidirá de manera justa, para poder solucionar el problema que concurriera.

**ARTÍCULO 172.-** En caso de discrepancia o conflicto entre la Secretaría y cualquiera de los peritos auditores, será el Tribunal Superior de Cuentas (Contraloría General de la República) quien tendrá la facultad de actuar como arbitro para resolver el conflicto. Si

no se llegase a un acuerdo, se deberá acudir a los Tribunales Civiles de la República para que lo mismos actúen de manera justa.

**ARTÍCULO 173.-** Los Peritos Auditores tendrán el derecho a una apelación, para lo cual, en contra de las resoluciones podrán, a su elección, interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley del Código Civil o intentar el juicio de nulidad ante los Tribunales Civiles de la República de Honduras.



# **PROPUESTA DE REFORMA AL REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO DE HONDURAS**

## **TÍTULO IX DE LOS PERITOS AUDITORES**

### **CAPÍTULO I DEL ATRIBUTO DE LOS PERITOS AUDITORES**

**ARTÍCULO 276.-** Para poder fungir como auditor, la persona física deberá de cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento de esta ley. Deberá presentar ante la Secretaría los documentos correspondientes para su respectiva autorización al igual que la documentación que acredite que cuenta con la experiencia adecuada y/o las actualizaciones de conocimiento correspondientes.

Atendiendo a éstas necesidades es recomendable apreciar los siguientes niveles de formación de manera general:

a) Académica

Estudios a nivel técnico, licenciatura o postgrado en ingeniería, arquitectura, contaduría o derecho. Para el caso del Perito Auditor Técnico deberá ser ingeniero o arquitecto únicamente.

b) Complementaria

Instrucción en la materia, obtenida a lo largo de la vida profesional por medio de diplomados, seminarios, foros y cursos, entre otros.

c) Empírica

Conocimiento resultante de la implementación de auditorías en diferentes instituciones o dependencias sin contar con un grado académico.

Deberá actualizar de forma continua los conocimientos, lo que le permitirá adquirir la madurez de juicio necesaria para el ejercicio de su función en forma prudente y justa. Adicionalmente, deberá saber operar equipos de cómputo y de oficina, y dominar él ó los idiomas que sean parte de la dinámica de trabajo de la organización bajo examen.

## **CAPÍTULO II**

### **DE LAS NORMAS PERSONALES**

**ARTÍCULO 277.-** Los peritos auditores no deberán olvidar que la fortaleza de su función está sujeta a la medida en que afronten sus compromisos con respeto y en apego a normas profesionales tales como:

1) **Honradez:**

En aceptar su condición de perito auditor y tratará de dar su mejor esfuerzo con sus propios recursos, evitando aceptar compromisos o tratos de cualquier tipo.

2) **Imparcialidad:**

Al no involucrarse en forma personal en los hechos, y conservará su objetividad en la auditoría al margen de preferencias personales.

3) **Profesionalismo:**

En ejecutar sus trabajos, y preparar los informes de la auditoría correspondientes con el debido esmero profesional.

4) **Confidencialidad:**

Al conservar en secreto la información que obtenga de la auditoría, y no la utilizará en beneficio propio o de intereses ajenos.

5) **Buena Fé:**

Al desempeñar su trabajo, el perito auditor deberá mantener una actitud prudente, sin desear dañar a nadie ni llegar con prejuicios que pudieran entorpecer su trabajo.

6) **Transparencia:**

En el desarrollo de su trabajo, el perito auditor se apoyará en hechos y evidencias que lo lleven al convencimiento razonable de la realidad o veracidad de los actos, documentos o situaciones examinados. Además de permitirle conformar una base firme para la emisión de sus juicios y opiniones.

7) **Lealtad:**

Fidelidad al bien común, y se comprometerá a defender lo que cree y en quienes cree, en los buenos y en los malos momentos.

## **CAPÍTULO III**

### **DE LAS FUNCIONES DE LOS PERITOS AUDITORES**

**ARTÍCULO 278.-** *El Perito Auditor Administrativo*

El perito auditor administrativo deberá analizar la información inherente a la Obra Pública a su cargo. Teniendo como funciones las siguientes:

- 1) Revisar los estudios pertinentes que se hicieron para la obra, tales como: factibilidad económica y financiera.
- 2) Verificar el proyecto de convocatoria de la licitación.
- 3) Verificar que el esquema de la planeación de las obras, incluya lineamientos que permitan analizar la necesidad real de construir la obra.
- 4) Verificar que los procedimientos adoptados para la adjudicación y contratación de obras públicas cumplan con los requisitos legales y normativos aplicables, y que garanticen las mejores condiciones para la Secretaría
- 5) Comprobar que la planeación, programación y ejecución de las obras se haya hecho conforme a la normatividad establecida y vigente.
- 6) Comprobar que se observe y se cumpla la programación establecida en cada uno de los Programas Operativos Anuales de cada dependencia.
- 7) Verificar si los sistemas de operación, registro, control e información, inherentes a la realización de las obras funcionan adecuadamente.
- 8) Comprobar la correcta y oportuna aplicación de los recursos en las obras públicas para las que fueron asignados.

**ARTÍCULO 279.-** *El Perito Auditor Técnico*

*1) Durante la Ejecución de la Obra*

En esta etapa el perito auditor debe obtener a través de pruebas de auditoría, evidencia suficiente y competente que le permita formarse un juicio acerca de las condiciones en que se están ejecutando las obras públicas.

Las funciones que tiene que revisar son las siguientes:

- 1) Comprobar que la ejecución de la obra contratada se haya iniciado en la fecha señalada y que para tal efecto se hayan puesto oportunamente a disposición del contratista el o los documentos adecuados.
- 2) Verificar que se haya designado previamente al inicio de las obras, la supervisión y que ésta lleve la bitácora de la obra, verifique el avance de los trabajos y revise las estimaciones de trabajo ejecutado.
- 3) Comprobar que la ejecución de la obra se ajuste estrictamente a los plazos y montos previstos en los programas y presupuestos autorizados.
- 4) Verificar que la documentación sobre la obra pública como proyectos, planos, presupuestos, autorizaciones, garantías, fianzas, desembolsos y estimaciones, estén debidamente actualizadas y se resguarde en expedientes para facilitar su consulta.

Así mismo comprobar que las actividades y avances de los trabajos se registren oportunamente en la bitácora.

- 5) Verificar que los ajustes practicados a los costos de trabajo aún no ejecutados, se lleven acabo cuando se determinen por circunstancias no previstas en el contrato, sin que haya de por medio negligencia, culpa o incapacidad de cualquiera de las partes. Y que este ajuste se apegue al procedimiento que señala la ley.
- 6) Verificar que no existan desviaciones de los recursos para la obra y que el gasto se apegue a la inversión autorizada.
- 7) Promover que se apliquen las sanciones previstas en los documentos de obra pública.
- 8) Verificar que la dependencia auditada informe periódicamente a las instancias correspondientes sobre el ejercicio del gasto, el avance físico y financiero de los programas autorizados que se están ejecutando.
- 9) Verificar que las cantidades, conceptos, características y calidad de los materiales y suministros que amparen las estimaciones, correspondan con los físicamente aplicados en la obra.
- 10) Revisar la situación que guarda la obra pública y su congruencia con las normas y procedimientos relativos para su operación, de acuerdo a su avance en la ejecución.

## 2) *Terminada la Obra*

El perito auditor se encargará de realizar las siguientes funciones una vez que se haya finalizado con la obra.

- 1) Realizar una verificación técnica en los siguientes aspectos:
  - ✓ Volúmenes Finales de obra: Definirá el incremento o decremento de obra que se haya realizado.
  - ✓ Cancelación de conceptos de obra y la incorporación de nuevos.
- 2) Verificar la calidad de la obra en base a procedimientos establecidos.
- 3) Comprobar el cumplimiento del programa final y los resultados de las reprogramaciones que hayan ocurrido.
- 4) Verificar la calidad final del proyecto haciendo confrontaciones con las normas y especificaciones.
- 5) Verificar que se cumpla con lo estipulado en el contrato en lo relativo al costo, calidad y tiempo de ejecución de la obra pública.

- 6) Verificar que existan expedientes técnicos que permitan el análisis y evaluación de las acciones desarrolladas o por desarrollar, asimismo que se encuentren debidamente requisitados y autorizados.

#### **CAPÍTULO IV**

#### **REQUISITOS PARA OBTENER LA AUTORIZACIÓN DE PERITOS AUDITORES.**

**ARTICULO 280.-** Para obtener la autorización, el interesado deberá acompañar a su solicitud, los documentos siguientes:

- a) Constancia expedida por el respectivo colegio, que acredite que el solicitante está facultado para ejercer la profesión en alguna de las materias que se requiere para ser perito auditor.
- b) Curriculum Vitae.
- c) Dos fotografías en tamaño pasaporte y 2 en tamaño infantil a color.
- d) Constancia de domicilio.

Los documentos originales se devolverán al interesado previo cotejo que de los mismos haga la Secretaría.

#### **CAPÍTULO V**

#### **PROCEDIMIENTO PARA OBTENER EL ATRIBUTO DE PERITO AUDITOR DE OBRA.**

**ARTICULO 281.-** Para fungir como perito auditor se requiere estar inscrito como tal en la Secretaría, la cual se sujetará al procedimiento siguiente:

- a) El interesado deberá presentar la solicitud por escrito ante la Secretaría, y acreditar que cuenta con experiencia y actualización profesional.
- b) Presentada la solicitud y acreditada la experiencia y actualización profesional del interesado, la Secretaría autorizará y ordenará su inscripción.

Los peritos auditores serán responsables de la correcta aplicación de las disposiciones de la ley y del Reglamento, en lo que se refiere a las ramas de actividad profesional y respecto de las acciones y obras para las cuales hayan otorgado su responsiva.

## **CAPÍTULO VI**

### **MEDIOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA O ACTUALIZACION PROFESIONAL DE LOS PERITOS AUDITORES.**

**ARTICULO 282.-** Los interesados podrán acreditar su experiencia y actualización profesional, a satisfacción de la Secretaría, con algunos de los documentos siguientes:

- a) Certificados de cursos, seminarios, talleres, y en general de estudios de especialización, según la materia que corresponda.
- b) Constancias de antigüedad laboral, que avalen cuando menos 3 años de experiencia en la materia que corresponda.
- c) Documentos oficiales, contratos, convenio y demás documentos que acrediten participación en obras relativas a la materia de la que se pretende ser perito.
- d) Los demás documentos que el solicitante considere pertinentes.

# METODOLOGÍA PARA LA AUDITORÍA EN HONDURAS

Se propone también el procedimiento que el perito auditor debe de realizar al momento que efectuó una auditoría a la entidad que se requiera. Esta metodología que se presenta no necesariamente debe ser única, sino que se propone para hacer más eficiente los procedimientos que se realizan en todas las etapas de la obra pública, y así contribuir a formar el hábito de la transparencia en las entidades o dependencias y de los funcionarios que en ella trabajan.

El presente manual describe los pasos que debe seguir el auditor al practicar auditorías de obra pública.

- 1) Definición del Objeto, Asunto o Materia de Auditoria.
- 2) Planificación y Organización del Trabajo.
- 3) Recolección de Información.
- 4) Análisis de la Información.
- 5) Reajuste de la Planificación o Procesos.
- 6) Elaboración de Informe.
- 7) Análisis de Resultados.
- 8) Monitoreo y Seguimiento.

## **Definición del Objeto, Asunto o Materia de Auditoria**

Este primer paso responde a la pregunta fundamental, ¿Qué queremos observar, analizar o controlar? El objeto de la auditoria puede ser un diseño de proyecto, un plan de trabajo, un presupuesto, un proyecto público o una obra en marcha cuyo proceso es susceptible de corregir o introducirle mejoras. Una clara definición del objeto de la auditoria es fundamental para la ejecución exitosa de los subsiguientes pasos del proceso.

Para la definición del objeto se deben tomar en cuenta criterios como los siguientes:

- a) Pertinencia: Que el asunto sea oportuno, congruente y procedente.
- b) Importancia: Que sea un asunto compartido por todos, por su valor, trascendencia, peso, significación para la sociedad.

- c) Oportunidad: Que su abordaje corresponda con la situación y los intereses de la población.
- d) Accesibilidad: Grado de facilidad o dificultad para la realización de la misión de auditoría.
- e) Eficiencia y eficacia: Verificar si se hizo lo que se tenía que hacer, si hubo actuación competente y responsable, si se cumplieron las tareas, si se gastaron bien los recursos, si se lograron los objetivos propuestos, si se obtuvieron productos y resultados, si se solucionó el problema, si se produjo el efecto deseado.

El resultado con la realización de este primer paso, es la selección o definición del objeto, asunto o materia que será sometida a observación, análisis y control por parte del auditor.

### **Planificación y Organización del Trabajo**

Una vez definido el "objeto", asunto o materia de la auditoría, el auditor debe proceder a planificar y organizar el trabajo. Esto es, estructurar un plan operacional en el cual se integren las actividades para lograr los objetivos y metas con los recursos con los que se cuenta. El Plan Operacional debe contener los elementos siguientes:

- a) Objetivos
- b) Metas por cada objetivo (cada objetivo puede proponerse varias metas).
- c) Las actividades a ejecutar para el logro de cada meta.
- d) El tiempo requerido para la ejecución de las actividades, organizadas en un cronograma (cada actividad necesita de un tiempo para su ejecución).
- e) Los responsables de la ejecución de cada actividad (cada actividad necesita tener un responsable o encargado de ejecutarla en un tiempo determinado).
- f) La mención de los recursos necesarios y disponibles para la ejecución del plan (para el logro de los objetivos del plan se necesitan recursos económicos, humanos, logísticos y de coordinación, los que deben ser muy bien definidos en el plan).

El resultado que se obtiene con la ejecución de este paso es un Plan Operacional para la ejecución de la Auditoría.



## **Recolección de Información**

La información y documentación sobre el objeto de la auditoria, constituyen los insumos indispensables para el trabajo del Auditor. En una auditoria primero hay que buscar la información. Es la información la que permite darle sustento, seriedad y soporte a la auditoria. La auditoria no puede basarse en especulaciones, no puede inventarse la información, se debe buscar en fuentes serias y calificadas, donde existen pruebas creíbles y confiables. Para obtener información segura es necesario identificar adecuadamente las fuentes institucionales o personales donde se encuentra.

La recopilación de información se hace con base a los criterios siguientes:

- a) Definir el tipo de información necesaria para precisar el problema y el objeto.
- b) Identificar a los responsables de proporcionar la información escrita (documentos) y asegurar su entrega oportuna.
- c) Acceder a informantes claves que puedan proporcionar información complementaria, útil para el seguimiento y control.
- d) Observación directa de la obra o proyecto.

El resultado esperado de este paso es la disponibilidad oportuna de la información y documentación necesarias, válida y confiable para cumplir los objetivos y metas establecidas.

## **Análisis de la Información**

La información pertinente, confiable y válida, obtenida de las diversas fuentes, incluyendo la observación directa de la obra, proyecto, programa o servicio seleccionado, es sometida al análisis del auditor, en función de los objetivos y metas de la auditoria, establecidos en el Plan Operacional. Se trata de un análisis orientado a confrontar si se cumplió con lo estipulado en el contrato, con los procedimientos legales, si se soluciona el problema, si se logran los objetivos, si se gastaron bien los recursos, si se produjo el efecto deseado.

Para el análisis de información se sugiere tomar en cuenta aspectos relacionados con el cumplimiento de los procedimientos contractuales (leyes, reglamentos, convenios) con énfasis en:

- a) Modalidades de contratación según montos.

- b) Conformación y funcionamiento de los correspondientes comités para adjudicación y revisión de ofertas o algún otro que existiera.
- c) Verificación de documentos de soporte necesarios: registro de contratistas, contratos, actas, informes, etc.
- d) El cumplimiento de especificaciones de los contratos, tales como montos, garantías, plazos de ejecución, recepción y anticipos.
- e) Especificaciones técnicas, proceso e información de fiscalización, cronograma de trabajo, calidad de la obra, recepción e informe definitivo.
- f) Otros puntos que el Auditor considere pertinentes, según el objeto de la auditoria.

El resultado de este paso es la presentación de información consistente y confiable a partir de la verificación del cumplimiento de las normas y procedimientos, así como la calidad de la obra y cumplimiento del contrato.

### **Reajuste de la Planificación o Procesos**

Este paso se ejecuta solamente en aquellos casos en los cuales, por diversas circunstancias, el plan operativo o el proceso de la auditoria no han podido ser cumplido o han sufrido alteraciones importantes.

En estos casos, el auditor que realiza la auditoria para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas, deberá realizar los ajustes necesarios a la planificación o al proceso de auditoria, considerando entre otros aspectos los siguientes:

- a) Los resultados de la evaluación de la gestión de la auditoria.
- b) Los lineamientos para la reorientación de actividades.
- c) La reasignación de responsabilidades.
- d) El ajuste de los tiempos.

### **Elaboración de Informes**

La elaboración de informes constituye una de las etapas más importantes del proceso. Es a través de los informes parciales y, especialmente del informe final, como se conocen los resultados de la auditoria.

En el informe se establecen los objetivos del trabajo y se presentan las ideas, evidencias y hallazgos en forma clara y concreta para el conocimiento de las dependencias o entidades pertinentes e interesadas en la auditoría.

La calidad del informe depende de la estructura y la profundidad de sus contenidos, así como de la validez de la información que lo sustenta. Para su elaboración se debe disponer de los elementos siguientes:

- a. Información documentada y legalmente fundamentada.
- b. Precisión en los descubrimientos y señalamiento de responsables con base a evidencias.
- c. Confidencialidad en el manejo de la información.
- d. Objetividad e imparcialidad del análisis.
- e. Estructura lógica y cuidado en los aspectos formales: corrección gramatical y ortográfica.

El resultado esperado es un documento testimonial, firmado por todos los que intervinieron en el proceso.

El esquema general del informe puede incluir las siguientes secciones:

- a) Información general (del municipio y del auditor).
- b) Antecedentes (origen del proyecto y de la auditoría).
- c) Objetivos y alcance.
- d) Principales hallazgos, descubrimientos y novedades.
- e) Señalamiento de responsables respecto de procedimientos o aspectos considerados irregulares (si fuera el caso).
- f) Metodología (como se hizo la auditoría, los pasos seguidos)
- g) Conclusiones ( a qué resultado o deducción llegó el auditor acerca de la auditoría realizada)
- h) Recomendaciones (qué soluciones o propuestas se pueden hacer para mejorar o resolver los problemas encontrados)
- i) Opiniones de los funcionarios responsables.
- j) Anexos con la documentación soporte.

## **Análisis de Resultados**

El análisis de los resultados de la auditoría es fundamentalmente un proceso de incidencia política, siempre que los hallazgos mantengan una línea de objetividad y la información de respaldo sea confiable, contundente y por consiguiente, válida.

Se debe tener en cuenta que los resultados de la auditoría no siempre serán indicativos de corrupción, también pueden ser factores de avances en la actuación transparente de las entidades, dependencias o funcionarios. En ambos casos deben explotarse positivamente los aprendizajes y propuestas para el avance y la continuidad.

Un análisis amplio de los resultados de la auditoría puede contribuir a incentivar el surgimiento de una nueva cultura de transparencia en las entidades y funcionarios.

Es una manera efectiva de hacerles ver el deber de actuar con honradez y diligencia en la ejecución y administración de los proyectos e instituciones, porque existe una auditoría vigilante de sus actuaciones.

Este análisis de los resultados de la auditoría es un proceso que puede fortalecer la imagen pública de los funcionarios o ubicarla en su justa dimensión en correspondencia con sus formas de actuación, pero también es un mecanismo idóneo para el gobierno de fortalecer la capacidad crítica con respecto a la vigilancia de sus bienes y recursos. Es un escalón fundamental en la lucha contra la corrupción y para la defensa de los planes y sus prioridades.

Esta metodología de auditoría sirve como un proceso superior indispensable para influir en el comportamiento de los funcionarios, dirigentes y en el ejercicio de ciudadanía.

## **Monitoreo y Seguimiento**

El monitoreo forma parte de un proceso de auto evaluación. A la vez constituye un instrumento de reflexión y adquisición de información y aprendizajes sobre el curso de la auditoría, para adaptar la planificación a los cambios frecuentes que ocurren en las entidades o dependencias y en el contexto.

El monitoreo incluye la observación y la valoración o interpretación del entorno y las consecuencias del proceso de auditoría.

Al realizarse de manera objetiva puede servir para crear una base de información confiable, incluyendo las apreciaciones individuales y de las organizaciones.

El monitoreo documenta el proceso de ejecución de la auditoría en función del plan establecido, analiza los procesos mediante los cuáles se alcanzan los objetivos propuestos, así como los efectos deseados y no deseados.

En definitiva el monitoreo es un proceso organizado de comunicación y entendimiento entre los diferentes actores de la auditoría. En ese sentido debe enfatizar en la verificación y atención de los factores siguientes:

- a) Cumplimiento de las recomendaciones para la ejecución de presupuestos y proyectos.
- b) Denuncias de las entidades o dependencias.
- c) Integración a los procesos de rendición de cuentas y cumplimiento de deberes de las entidades o dependencias.
- d) Mejoras incorporadas en los procesos y proyectos.
- e) Generación y acceso a la información pública.

# **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA AUDITORÍA EN HONDURAS**

También se hace la propuesta del procedimiento administrativo que deberán seguir los peritos auditores de obra cuando vaya a realizar la auditoría en la Secretaría que se pretenda.

En este procedimiento describe cómo se va a realizar el trabajo o la auditoría, es decir, los pasos a seguir para poder cumplir con los objetivos de cada función de los auditores.

## **1) Objetivo:**

Definir las acciones a desarrollar para efectuar la auditoría interna dentro de la institución gubernamental, dando a conocer los pasos a seguir y los medios disponibles para la misma.

## **2) Políticas y/o Normas de Operación:**

La Auditoría debe cumplir una finalidad de interés público, no puede ser con finalidad personal y debe hacer autorizada por la Secretaría.

## **3) Descripción Narrativa:**

a) Debe haber un oficio dirigido al titular del área con nivel mínimo de Director General, en donde se plantee el objetivo de la auditoría, el programa de la auditoría y el nombre de los auditores designados (si este oficio no es recibido en tiempo y forma no existe validez de la auditoría).

b) Una vez arrancada la auditoría, los auditores tienen toda la libertad de tomar cualquier documento o información que necesiten, pero no pueden sacar nada de la Secretaría auditado, en caso contrario se invalida la auditoría y se levanta un acta.

c) Una vez terminada la revisión documental se debe elaborar un expediente UNICO, con todos los documentos que se requirieron, el cual sustente las bases

de la auditoría para que pueda ser utilizado en cualquier momento. También debe foliarse y entregar una copia a la Secretaría.

- d) Teniendo el análisis documental el auditor tiene que hacer una cedula de observaciones y entregarlas al titular del área, dándole un plazo para que responda (mayor a 5 días hábiles), en este lapso, la secretaría plasmará por escrito lo que le convenga, ya que las observaciones se dividirán en preventivas o correctivas. Las observaciones que ya no se incluyan en la cedula ya no se podrán incluir.
- e) Si se comprobara que el documento (cedula) es alterado se invalida todo.
- f) Se imite una recomendación de acuerdo con el daño patrimonial, que puede ser desde una amonestación hasta una sanción ya sea monetaria, inhabilitación o en su caso cárcel, si el funcionario la acepta termina todo y si no la acepta se va a los tribunales correspondientes; si es a favor se termina.
- g) Si es en contra todavía, se va a otro y se puede amparar.

## CONCLUSIONES

- 1) Las entidades gubernamentales manejan importante cantidad de recursos financieros para ejecutar obra pública, por lo que es importante fiscalizar adecuadamente todas sus etapas, a fin de asegurar el total apego al marco normativo para poder evitar posibles desviaciones.
- 2) La estructura organizativa de las diferentes Secretarías del Estado, carece de una distribución de personal calificado y especializado para el análisis, valoración y elaboración de una auditoría interna completa, la cual permita cumplir efectivamente con los objetivos establecidos en los diferentes proyectos de obra pública.
- 3) En la auditoría interna de obra pública se centran diversos factores, tales como: técnicos, financieros, jurídicos, de procedimiento, etc., por lo que se deben de practicar auditorías con un enfoque integral, en las que intervenga un grupo multidisciplinario, como el de los peritos auditores, capaces de llevar a cabo el buen desempeño y control de la obra.
- 4) El informe de la auditoría debe ser claro y conciso, preparado a fin de que sea de utilidad al titular o titulares de la entidad gubernamental en la toma de decisiones, éste informe debe ser elaborado cumpliendo características de oportunidad, objetividad, honestidad y convicción.
- 5) La responsabilidad primaria de los peritos auditores deberá consistir en vigilar que los sistemas de control para la realización de obras públicas contribuyan al cumplimiento de metas y objetivos específicos; que estén acoplados y sean congruentes con el control interno de la secretaría; para que proporcionen información oportuna que permita a los responsables de las obras corregir los procedimientos y adecuación a los mismos por excepción.



## **BIBLIOGRAFÍA**

- (1) Auditoría John W. Cook, Gary M. Winkle; Nueva Editorial Interamericana, 3<sup>a</sup> Edición 1987.
- (2) Normas Generales de Auditoría Pública, SECODAM, 1997.
- (3) Normas de Auditoría Gubernamental, TSC, 2002
- (4) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, SECODAM, D.O.F., 2000.
- (5) Ley de Contratación del Estado, Gaceta N° 29583, 2001.
- (6) Reglamento de la Ley de Contratación del Estado, Gaceta N° 29793, 2002.
- (7) Normas de Auditoría, Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).
- (8) Servicios Profesionales para Empresa e Ingeniería, Raúl A. Lescano, <http://usuarios.arnet.com.ar/lescano/Auditoria.htm>