



**GERENCIA DE AUDITORÍA SECTORIAL, DESARROLLO
Y REGULACIÓN ECONÓMICA, INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA,
RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES (GASEIPRA)**

**DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA SECTOR
RECURSOS NATURALES, AMBIENTALES Y CULTURALES
(DERNAC)**

**AUDITORÍA DE DESEMPEÑO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO
PRACTICADA A LA SECRETARÍA DE ESTADO EN EL DESPACHO
DE FINANZAS (SEFIN)**

**INFORME
N° 001-2023-DERNAC-ACC-SEFIN-D**

**POR EL PERÍODO COMPRENDIDO
DEL 02 DE ENERO DE 2018
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022**

TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS (TSC)

**AUDITORÍA DE DESEMPEÑO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO PRACTICADA A
LA SECRETARÍA DE ESTADO EN EL DESPACHO DE FINANZAS (SEFIN)**

**INFORME
N° 001-2023-DERNAC-ACC-SFIN-D**

**PERÍODO COMPRENDIDO
DEL 02 DE ENERO DE 2018
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022**

**DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA SECTOR
RECURSOS NATURALES, AMBIENTALES Y CULTURALES (DERNAC)**

Tegucigalpa MDC, noviembre 2023

CONTENIDO

ESTRUCTURA DEL INFORME

PÁGINA

RESUMEN EJECUTIVO
ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

A. MOTIVOS DEL EXAMEN	1
B. OBJETIVOS DEL EXAMEN	1
C. ALCANCE DEL EXAMEN	2
D. METODOLOGÍA	2-3
E. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL	3-10
F. VISIÓN, MISIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA ENTIDAD	10-11
G. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ENTIDAD	11
H. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PRINCIPALES	11

CAPÍTULO II

COMENTARIOS DEL EXAMEN

A. LOGROS DE LA GESTIÓN SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO	12
B. MEDICIÓN DE LA EFICACIA Y EFECTIVIDAD	12-16

CAPÍTULO III

CONTROL INTERNO

A. DEFICIENCIAS DE CONTROL INTERNO	17
------------------------------------	----

CAPÍTULO IV

RESULTADOS DEL EXAMEN

A. HALLAZGOS POR INCUMPLIMIENTO A NORMAS, LEYES, REGLAMENTOS U OTROS	18-23
B. HALLAZGOS QUE DAN ORIGEN A LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES	24

CAPÍTULO V

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES	25
---	----

ANEXOS

RESUMEN EJECUTIVO

A. Naturaleza y Objetivos de la Revisión

Naturaleza

La presente Auditoría de desempeño a la Secretaría de Finanzas para evaluar el Cambio Climático, se realizó en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el Artículo 222 reformado de la Constitución de la República, los Artículos: 3; 4; 5 numeral 2; 42 numerales 1, 2 y 3; 43; 44; 45 numerales 3, 5 y 6; y 46 numerales 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y sus reformas, en cumplimiento del Plan Plurianual de Auditorías de DERNAC, el Plan Operativo Anual del año 2023, la Orden de Trabajo N°001-2023-DERNAC y al Marco Rector de Control Externo Gubernamental.

Objetivos del Examen

Los principales objetivos de la evaluación fueron los siguientes:

Objetivos Generales

1. Vigilar y verificar que los recursos públicos se inviertan correctamente en el cumplimiento oportuno de las políticas, programas, proyectos y la prestación de servicios y adquisiciones de bienes del sector público.
2. Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actuaciones, en su gestión oficial.
3. Promover el desarrollo de una cultura de probidad y de ética pública.
4. Fortalecer los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y combatir los actos de corrupción en cualquiera de sus formas.
5. Supervisar el registro, custodia, administración, posesión y uso de los bienes del Estado.

Objetivo General de la Auditoría

Evaluar la eficacia y efectividad de las acciones realizadas por el Estado de Honduras, en la atención a la gobernanza y compromisos adquiridos respecto al tema de cambio climático, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) ratificada mediante Decreto N° 26-95 de fecha 29 de julio de 1995 y el Acuerdo de París ratificado mediante Decreto N° 118-2016 de fecha 29 de agosto de 2016.

B. Alcance y Metodología

Alcance

El examen comprendió la evaluación de las acciones realizadas por el Estado de Honduras, en atención a la gobernanza y compromisos adquiridos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, respecto al tema de cambio climático, llevadas a cabo por: Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), Secretaría de Estado en el Despacho de Energía (SEN), Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF),

Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN), Secretaría de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería (SAG) y Secretaría de Estado en el Despacho de Salud (SESAL), las cuales fueron seleccionadas producto de una evaluación que permitió conocer las instituciones con competencia directa en la gestión del cambio climático, conforme a los sectores priorizados en el país, y a los instrumentos y compromisos establecidos para la adaptación y mitigación de este. El período de la auditoría comprendió del 02 de enero de 2018 al 31 de diciembre del 2022. En la auditoría no se evaluó la eficiencia y la economía, ya que no existe información en relación a la construcción de indicadores, y sobre el control o manejo de las finanzas del clima, en la temática de cambio climático que permitiera hacerlo, además, no se están considerando los temas vulnerabilidad y gestión de desastres naturales y seguridad alimentaria, ya que posteriormente se tiene planificado realizar auditorías específicas para estos temas; las preguntas y sub-preguntas de auditoría a considerar en el tema de cambio climático se detallan a continuación:

1. ¿Ha sido eficaz y efectiva la gobernanza de las instituciones relacionadas en el tema de cambio climático?
 - 1.1 ¿Las instancias de gobernanza en la temática de cambio climático han sido efectivas y eficaces?
 - 1.2 ¿La gestión de las instituciones de gobierno involucradas en la gobernanza del tema de cambio climático han sido eficaces?
 - 1.3 ¿Las acciones de seguimiento y monitoreo en la temática de cambio climático, han sido efectivas y eficaces?
2. ¿Han sido eficaces y efectivas las políticas e instrumentos elaborados por el Estado de Honduras para dar respuesta a los compromisos adquiridos sobre el tema de CC?
3. ¿Tiene el Estado de Honduras institucionalizado el tema de finanzas del clima, destinadas para atender el tema de cambio climático?
 - 3.1 ¿Las acciones realizadas por el Estado de Honduras, respecto a la inversión en cambio climático, han sido efectivas?
 - 3.2 ¿La organización y monitoreo de las finanzas del clima ha sido efectiva?

Metodología

Las técnicas y herramientas estándares de auditoría implementadas en el presente examen fueron:

1. **Técnica de Obtención de Evidencia Testimonial:** mediante entrevistas, indagaciones, reuniones y consultas con los funcionarios y empleados de: SERNA, SEN, ICF, SEFIN, SAG y SESAL.
2. **Técnica de Obtención de Evidencia Analítica:** mediante la revisión, análisis de documentos y marco legal y la aplicación de técnicas de análisis para Auditorías de Desempeño: partes interesadas; Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) y Diagrama de Verificación de Riesgos (DVR); así como cuestionarios aplicados para evaluar la gestión sobre el tema de cambio climático, realizada por SERNA, SEN, ICF, SEFIN, SAG y SESAL.

3. **Técnica de Obtención de Evidencia Documental:** mediante la revisión de documentos, planes, estrategias, programas, normas y chequeos, sobre cambio climático en SERNA, SEN, ICF, SEFIN, SAG y SESAL.
4. **Técnicas de Obtención de Evidencia Física:** mediante visitas, observaciones e inspecciones in situ.

C. Conclusiones y Opinión

Conclusiones

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ratificada por Honduras el 29 de julio de 1995, mediante Decreto 26-95, define el Cambio Climático en su artículo 1, como: “Cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

El cambio climático (CC) provocado por actividades humanas, está relacionado esencialmente con la intensificación del efecto invernadero, como resultado del aumento en las concentraciones de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera del planeta.

El cambio climático está agudizando la vulnerabilidad socioeconómica de la población e incidirá cada vez más en estas, en sus medios de vidas como ser: viviendas, cultivos, infraestructura, pues los factores dependientes del clima son decisivos para actividades productivas, incluyendo la agricultura, hasta la generación hidroeléctrica, teniendo como efecto la falta de seguridad alimentaria, generación de pobreza y migración en la búsqueda de la seguridad de sus familias.

Las causas del cambio climático se pueden dividir en aquellas relacionadas con los procesos naturales y antrópicos. De forma natural han existido cambios radicales en el clima planetario debido a modificaciones en la rotación, en la órbita y en la inclinación de la tierra, o por eventos naturales extraordinarios como las erupciones volcánicas. También existe otra fuente de cambio en el clima global, esto se asocia con las actividades humanas que desde la revolución industrial dio lugar a un nuevo modelo de producción y consumo.

Honduras es uno de los países con mayor vulnerabilidad climática, tanto en aspectos de inundaciones como sequías; para hacer frente a este tema el país ha ratificado la CMNUCC y el Acuerdo de París entre otros, para lo cual ha desarrollado una serie de instrumentos, como la Agenda Climática, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Plan Nacional de Adaptación, la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el Sector Agroalimentario, la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el Sector Salud y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, sin embargo, estos instrumentos no están actualizados y carecen de planes de acción que contengan metas claras, con períodos estipulados para el cumplimiento e indicadores para el debido seguimiento.

Un aspecto importante a considerar es la gobernanza climática que consiste en una serie de mecanismos y medidas, destinadas a dirigir los sistemas sociales hacia la prevención o mitigación de los riesgos del cambio climático o la adaptación a ellos¹; en este aspecto se

encontraron algunas debilidades debido a que el marco normativo establece algunos mecanismos de gobernanza, los cuales presentan deficiencias en su operación o no están debidamente constituidos.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente es necesario tener metas claras de las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, las cuales deben estar reflejadas en los planes estratégicos institucionales y los planes operativos anuales de las diferentes instituciones involucradas de acuerdo a los sectores priorizados, que permita al Estado de Honduras cumplir con los compromisos adquiridos a nivel internacional, sin embargo, la ausencia de una planificación a detalle para llevar a cabo las acciones y hacer frente al cambio climático pone en riesgo la seguridad alimentaria, la salud de los hondureños específicamente la población más vulnerable, ocasionando impactos en la economía del país.

La escases de recursos financieros en cada una de las instituciones, relacionadas con el CC, es el principal desafío para alcanzar objetivos propuestos en la temática, sin embargo, las escasas acciones realizadas son a través de los fondos nacionales y donaciones por parte de países cooperantes, por lo tanto, es importante tener voluntad política, acciones claras, estructuras de gobernanza y mecanismos de coordinación fortalecidos para ejecutar los instrumentos elaborados para atender el cambio climático, además, de los reportes de transparencia y rendición de cuentas, para generar confianza ante los países donantes.

Específicamente de la SEFIN, en el desarrollo de la presente auditoría se encontraron algunas deficiencias que ameritan la atención y acción inmediata, las que se detallan a continuación:

1. Falta de claridad en los reportes del presupuesto asignado a cambio climático.
2. No se ha creado la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (UGEFCC).
3. No se ha elaborado un Plan de Inversión y la Estrategia de Financiamiento de Cambio Climático.
4. No se cuenta con mecanismos de coordinación interinstitucional para la ejecución de las acciones competentes a SEFIN en el tema de cambio climático.

Opinión

El Estado para contribuir al desarrollo económico del país a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN), le compete lo concerniente a la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con las finanzas públicas y el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; lo relativo a la deuda pública, la programación de la inversión pública, en un marco de legalidad y transparencia. En relación al cambio climático, la Agenda Climática de Honduras, define las finanzas del clima como la integridad de recursos utilizados para la mitigación y adaptación, sin tomar en cuenta su origen. Es decir, las finanzas del clima contienen el financiamiento internacional como los estipendios presupuestarios e instrumentos financieros propios del Estado. Aunado a ello SEFIN elabora Marcaje del Presupuesto General de la República en Cambio Climático, sin embargo, no existe claridad en las finanzas del clima y la institucionalización de estas en la estructura de gobernanza, ya que los diferentes marcajes presentan los valores presupuestados y no los ejecutados, los cuales son significativamente más altos en los sectores de Educación, Energía y Salud Humana.

Como parte de la institucionalidad y la gobernanza en el tema de cambio climático, en el año 2011 se propuso la creación de la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (UGEFCC), mediante el Decreto Ejecutivo No. PCM 048-2011, con el objetivo servir de apoyo para la gestión de recursos ante distintos fondos u organismos de cooperación para el financiamiento y ejecución de programas y/o proyectos destinados a enfrentar los retos del cambio climático, sin embargo, la misma hasta ahora está en proceso de creación.

Otro aspecto importante y necesario es el tema de recursos financieros para hacer frente a los efectos adversos al cambio climático, son los mecanismos de planificación y estrategias que propongan lineamientos claros, identificándose en la presente auditoría que se carece de un plan de inversión y de una estrategia de financiamiento para el tema de cambio climático, como instrumentos que faciliten la determinación de las necesidades de recursos, que faciliten el trabajo a los tomadores de decisiones y permitan medir los avances que el país ha llevado a cabo en el tema de cambio climático, considerando la alta vulnerabilidad que el país tiene.

Las recomendaciones formuladas en este informe fueron discutidas oportunamente con los funcionarios encargados de su implementación, mismas que contribuirán a mejorar la gestión de la institución a su cargo. El cumplimiento de las recomendaciones formuladas es de obligatorio cumplimiento, conforme a lo estipulado en el artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, reformado mediante Decreto N° 145-2019.

Para cumplir con lo señalado y dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones, **se le solicita presentar en un plazo de 15 días hábiles a partir de la fecha de recepción de la notificación del Informe; el Plan de Acción con un período definido que contenga las acciones a tomar para ejecutar cada recomendación y el funcionario responsable de cumplirlas.**

Tegucigalpa, M.D.C., 29 de noviembre del 2023

Ing. José Vicente López Oliva
Jefe del Departamento de Auditoría Sector
Recursos Naturales, Ambientales y Culturales

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

Acrónimos/ Abreviaturas	Descripción
ACC	Auditoría al Tema de Cambio Climático
CC	Cambio Climático
CH₄	Metano
CICC	Comité Interinstitucional de Cambio Climático
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CO	Monóxido de Carbono
CO₂	Dióxido de Carbono
COP	Conferencia de las Partes
CTICC	Comité Técnico Interinstitucional del Cambio Climático
DERNAC	Departamento de Auditoría Sector Recursos Naturales, Ambientales y Culturales
DVR	Diagrama de Verificación de Riesgos
ENACCSA	Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el Sector Agroalimentario de Honduras
ENCC	Estrategia Nacional al Cambio Climático
ENCCSS	Estrategia Nacional del Cambio Climático Sector Salud
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (por sus siglas en inglés)
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GEI	Gases de Efecto Invernadero
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
INGEI	Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero
IPPU	Sector Procesos Industriales y Usos de Productos
LULUCF/ UTCUTS	Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MPG	Modalidades, Procedimientos y Directrices
MRV	Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación
N₂O	Óxido Nitroso
NAMAS	Acciones Nacionales Adecuadas de Mitigación en países en desarrollo (por sus siglas en inglés)
NDC	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNA-CC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RCE	Reducciones Certificadas de las Emisiones
RPP	Propuesta de Preparación (por sus siglas en inglés)
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SEFIN	Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
SEN	Secretaría de Estado en el Despacho de Energía
SERNA	Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales y Ambiente
SESAL	Secretaría de Estado en el Despacho de Salud
SPE	Secretaría de Estado en el Despacho de Planificación Estratégica
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UGEFC	Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático
UPEG	Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión
UTCUTS/ LULUCF	Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

A. MOTIVOS DEL EXAMEN

La presente Auditoría de Desempeño sobre el Cambio Climático, se realizó en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el Artículo 222 reformado de la Constitución de la República, los Artículos: 3; 4; 5 numeral 2; 42 numerales 1, 2 y 3; 43; 44; 45 numerales 3, 5 y 6; y 46 numerales 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y sus reformas, en cumplimiento del Plan Plurianual de Auditorías de DERNAC, el Plan Operativo Anual del año 2023, la Orden de Trabajo N°001-2023-DERNAC y al Marco Rector de Control Externo Gubernamental.

B. OBJETIVOS DEL EXAMEN

a) Objetivos Generales

1. Vigilar y verificar que los recursos públicos se inviertan correctamente en el cumplimiento oportuno de las políticas, programas, proyectos y la prestación de servicios y adquisiciones de bienes del sector público.
2. Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actuaciones, en su gestión oficial.
3. Promover el desarrollo de una cultura de probidad y de ética pública.
4. Fortalecer los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y combatir los actos de corrupción en cualquiera de sus formas.
5. Supervisar el registro, custodia, administración, posesión y uso de los bienes del Estado.

b) Objetivo General de la Auditoría

Evaluar la eficacia y efectividad de las acciones realizadas por el Estado de Honduras, en la atención a la gobernanza y compromisos adquiridos respecto al tema de cambio climático, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) ratificada mediante Decreto N° 26-95 de fecha 29 de julio de 1995 y el Acuerdo de París ratificado mediante Decreto N° 118-2016 de fecha 29 de agosto de 2016.

c) Objetivos Específicos de la Auditoría

1. Evaluar la eficacia y efectividad de la gobernanza en el tema de cambio climático.
2. Evaluar la eficacia y efectividad de las políticas derivadas de los compromisos sobre el tema de cambio climático (CC) enfocadas a la gestión del mismo.
3. Evaluar si el Estado de Honduras tiene institucionalizado el tema finanzas del clima, destinadas a atender el tema de cambio climático.

C. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen comprendió la evaluación de las acciones realizadas por el Estado de Honduras, en atención a la gobernanza y compromisos adquiridos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, respecto al tema de cambio climático, llevadas a cabo por: Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), Secretaría de Estado en el Despacho de Energía (SEN), Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN), Secretaría de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería (SAG) y Secretaría de Estado en el Despacho de Salud (SESAL), las cuales fueron seleccionadas producto de una evaluación que permitió conocer las instituciones con competencia directa en la gestión del cambio climático, conforme a los sectores priorizados en el país, y a los instrumentos y compromisos establecidos para la adaptación y mitigación de este. El período de la auditoría comprendió del 02 de enero de 2018 al 31 de diciembre del 2022. En la auditoría no se evaluó la eficiencia y la economía, ya que no existe información en relación a la construcción de indicadores, y sobre el control o manejo de las finanzas del clima, en la temática de cambio climático que permitiera hacerlo, además, no se están considerando los temas vulnerabilidad y gestión de desastres naturales y seguridad alimentaria, ya que posteriormente se tiene planificado realizar auditorías específicas para estos temas; las preguntas y sub-preguntas de auditoría a considerar en el tema de cambio climático se detallan a continuación:

1. ¿Ha sido eficaz y efectiva la gobernanza de las instituciones relacionadas en el tema de cambio climático?
 - 1.1 ¿Las instancias de gobernanza en la temática de cambio climático han sido efectivas y eficaces?
 - 1.2 ¿La gestión de las instituciones de gobierno involucradas en la gobernanza del tema de cambio climático han sido eficaces?
 - 1.3 ¿Las acciones de seguimiento y monitoreo en la temática de cambio climático, han sido efectivas y eficaces?
2. ¿Han sido eficaces y efectivas las políticas e instrumentos elaborados por el Estado de Honduras para dar respuesta a los compromisos adquiridos sobre el tema de CC?
3. ¿Tiene el Estado de Honduras institucionalizado el tema de finanzas del clima, destinadas para atender el tema de cambio climático?
 - 3.1 ¿Las acciones realizadas por el Estado de Honduras, respecto a la inversión en cambio climático, han sido efectivas?
 - 3.2 ¿La organización y monitoreo de las finanzas del clima ha sido efectiva?

D. METODOLOGÍA

Las técnicas y herramientas estándares de auditoría implementadas en el presente examen fueron:

1. **Técnica de Obtención de Evidencia Testimonial:** mediante entrevistas, indagaciones, reuniones y consultas con los funcionarios y empleados de: SERNA, SEN, ICF, SEFIN, SAG y SESAL.

2. **Técnica de Obtención de Evidencia Analítica:** mediante la revisión y análisis de documentos y marco legal, y la aplicación de técnicas de análisis para Auditorías de Desempeño: partes interesadas; Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) y Diagrama de Verificación de Riesgos (DVR); así como cuestionarios aplicados para evaluar la gestión sobre el tema de cambio climático, realizada por SERNA, SEN, ICF, SEFIN, SAG y SESAL.
3. **Técnica de Obtención de Evidencia Documental:** mediante la revisión de documentos, planes, estrategias, programas, normas y chequeos, sobre cambio climático en SERNA, SEN, ICF, SEFIN, SAG y SESAL.
4. **Técnicas de Obtención de Evidencia Física:** mediante visitas, observaciones e inspecciones in situ.

E. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL DE LA ENTIDAD

a) Antecedentes

Descripción de tema

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ratificada por Honduras el 29 de julio de 1995, mediante Decreto 26-95, define el Cambio Climático en su artículo 1, como: “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

El cambio climático provocado por actividades humanas, está relacionado esencialmente con la intensificación del efecto invernadero, como resultado del aumento en las concentraciones de los Gases de Efecto Invernadero (GEI), como se observa en la imagen 1. Sus efectos están agudizando las vulnerabilidades socioeconómicas de la población e incidirá cada vez más en estas y en sus medios de vida como ser: viviendas, cultivos, infraestructura, etc. puesto que los factores dependientes del clima son decisivos para actividades productivas, incluyendo la agricultura, la generación hidroeléctrica, teniendo como efecto la falta de seguridad alimentaria, generación de pobreza y migración en la búsqueda de la seguridad de sus familias.



Fuente: <https://lanaturera.com/gases-efecto-invernadero-causantes-cambio-climatico/>

Problemática

El cambio climático es uno de los problemas ambientales más graves al que se enfrenta la humanidad en la actualidad, este se presenta debido al calentamiento global que se da por aumento de la emisión de GEI a la atmósfera, provocando que la temperatura media del planeta aumente.

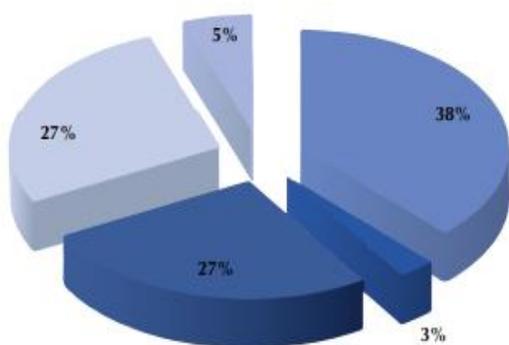
Las causas del cambio climático se pueden dividir en aquellas relacionadas con los procesos naturales y las causas vinculadas con la actividad humana, de forma natural han existido cambios radicales en el clima planetario debido a modificaciones en la rotación, en la órbita y en la inclinación de la tierra, o por eventos naturales extraordinarios como las erupciones volcánicas. También existe otra fuente de cambio en el clima global, este se asocia con las actividades humanas que desde la llamada Revolución Industrial dio lugar a un nuevo modelo de producción y consumo.

Entre las principales causas del Cambio Climático están:

- Aumento GEI (Dióxido de Carbono (CO₂), Metano (CH₄), Compuestos Halogenados, Ozono Troposférico, Óxido de Nitrógeno. Provocados principalmente por la quema de combustibles fósiles para la generación de electricidad, el transporte, la calefacción, la industria y la edificación. También provocados por la ganadería, la agricultura (principalmente el cultivo del arroz), el tratamiento de aguas residuales y los vertederos entre otros).
- Aumento exponencial de la población (a mayor población mayor demanda de recursos).
- Destrucción de ecosistemas terrestres y deforestación (al perder los bosques que son sumideros naturales de carbono, se pierde la capacidad de absorción de CO₂ que mediante la fotosíntesis devuelven oxígeno a la atmósfera).

- Destrucción de ecosistemas marinos (los océanos también son sumideros de carbono, absorbiendo hasta el 50 % del CO₂ generado. Además de su destrucción, el problema es que cuando alcanzan su límite, el océano se acidifica y se producen muertes y enfermedades de la flora y fauna marina).

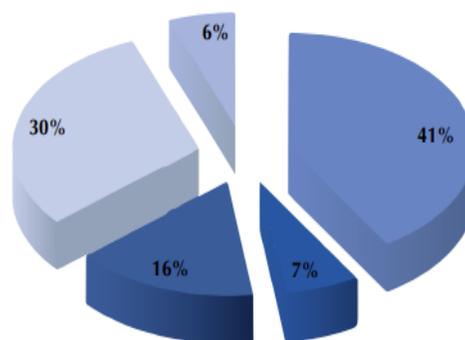
De acuerdo a lo reportado en el Inventario Nacional de Gases de Efecto de Invernadero (INGEI) 2005-2015, en Honduras las emisiones de GEI en 2005 en el sector Energía (38%); Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS) (27%); Agricultura (27%), Residuos (5%) y Sector Procesos Industriales y Usos de Productos (IPPU) (3%). Para el año de 2015 la distribución fue: Energía (41%); UTCUTS (30%); Agricultura (16%), IPPU (7%) y Residuos (6%). Como se puede observar en el gráfico presentado en el INGEI:



■ Energía ■ IPPU ■ Agricultura ■ UTCUTS ■ Residuos

Emisiones CO₂ equivalentes 2005

Fuente: SINGEI 2018



■ Energía ■ IPPU ■ Agricultura ■ UTCUTS ■ Residuos

Emisiones CO₂ equivalentes 2015

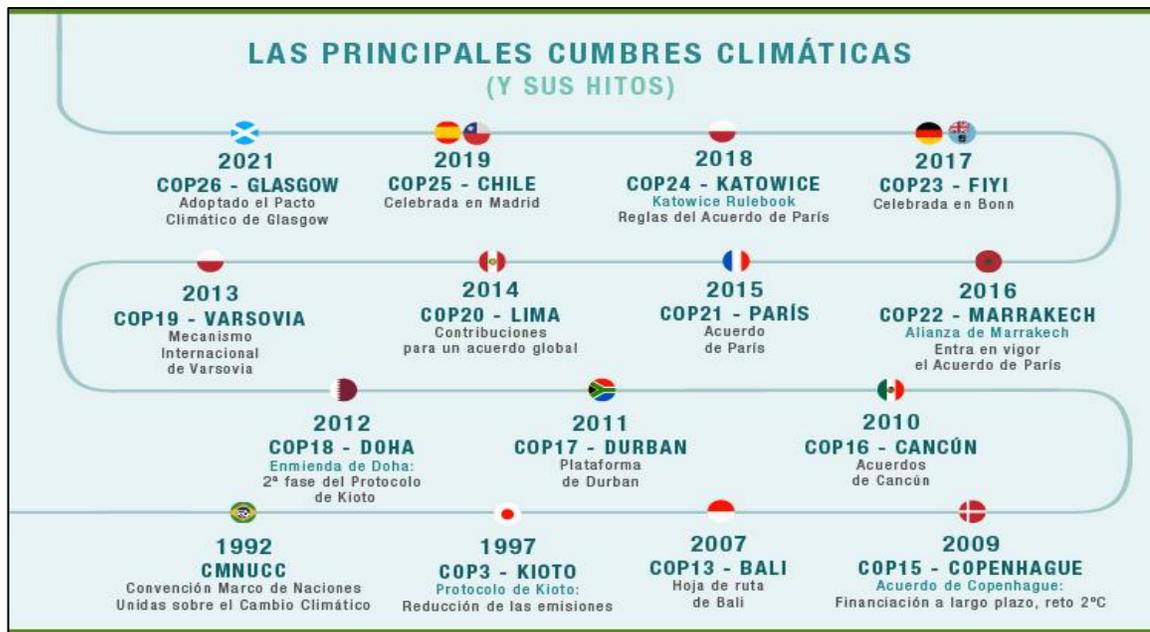
Entre las principales consecuencias del Cambio Climático se destacan:

- El derretimiento de la masa de hielo en los polos, que a su vez provoca el aumento del nivel del mar.
- Fenómenos meteorológicos extremos: huracanes, ciclones, tifones, sequías, inundaciones, lluvias o nevadas, incendios.
- Cambios en los ecosistemas.
- Impactos en la biodiversidad.
- Extinción de especies.
- Migraciones masivas.
- Desertificación.
- Acidificación de los océanos.
- Impactos en la economía e infraestructuras.
- Consecuencias en la salud humana.
- Impactos en la seguridad alimentaria y nutricional.

Contexto Internacional

A nivel internacional, en 1992 a raíz de la Cumbre para la Tierra, realizada en Río de Janeiro (Brasil) se estableció un nuevo marco para los acuerdos internacionales con el objetivo de proteger la integridad del medio ambiente a nivel mundial, resultando la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que entró en vigor el 21 de marzo de 1994, el objetivo de la Convención es lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. La Convención establece un marco general para los esfuerzos intergubernamentales para hacer frente los desafíos provocados por el cambio climático y las bases para la acción internacional conjunta en cuanto a mitigación y adaptación al cambio climático.

Cada año a partir de 1995 se reúnen las Partes de la Convención, en la denominada Conferencia de las Partes (COP en sus siglas en inglés), que es el órgano supremo de la Convención para adoptar decisiones, tiene el mandato de revisar la implementación de la Convención y puede negociar nuevos compromisos. Una labor fundamental de la COP es examinar las comunicaciones nacionales y los inventarios de emisiones presentados por las Partes, a continuación, se detallan las principales COP:



Fuente: <https://www.iberdrola.com/sostenibilidad/acuerdos-internacionales-sobre-el-cambio-climatico>

Por otra parte, en el ámbito internacional en el año 2015 nace la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), consiste en un compromiso común y universal hacia el desarrollo sostenible, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, está organizada en 17 objetivos y 169 metas que deberán ser alcanzadas al 2030 dichos objetivos se detallan a continuación:



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Fuente: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Contexto Nacional

A nivel Nacional, se han desarrollado una serie de instrumentos que incluyen acciones para hacer frente al cambio climático, los cuales se detallan a continuación:

Tipo de Instrumentos	Instrumento	Detalle
Instrumentos de Planificación Nacional La Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, se inició el proceso de planificación del desarrollo económico, social y político establecido en el artículo constitucional 329.	Visión de País (2010-2038)	Instrumento de planificación nacional a largo plazo establece, 4 objetivos nacionales, 23 metas de prioridad nacional y 17 principios orientadores del desarrollo, de lo cual se relaciona directamente con el tema de cambio climático el objetivo 3 y las metas 3.3 a la 3.7.
	Plan de Nación (2010-2022)	Instrumento de planificación nacional a mediano plazo, con un horizonte temporal de doce años, con ejes estratégicos que atienden los desafíos que enfrenta la nación y encamina el cumplimiento de los objetivos intermedios de la visión de país. Está conformado por 11 lineamientos estratégicos y desafíos, así como por 65 Indicadores, de lo cual se relaciona con el tema de cambio climático el lineamiento estratégico 3, 5, 7 y 11 y algunos desafíos enunciados de acuerdo a cada lineamiento estratégico.
	Plan Estratégico de Gobierno (PEG 2018-2022)	Instrumento de planificación a corto plazo vigente para el período del año 2018 al 2022, se fundamenta en la Visión de País y el Plan de Nación, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Modelo Gubernamental de Gestión por Resultados. En el tema de cambio climático se relaciona con el objetivos estratégicos Ejes Transversales y con sus medidas 1.1 a la 1.15.
Políticas Públicas	Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)	Instrumento de ejecución del marco de políticas públicas, orientado a desarrollar acciones de adaptación y mitigación al cambio climático, mediante la definición de objetivos y lineamientos estratégicos, en el marco del proceso general de planeación de la nación hondureña; articulado de manera coherente con el Plan de Nación (2010-2022) y la Visión de País (2010-2038).

Tipo de Instrumentos	Instrumento	Detalle
	Agenda Climática	<p>Documento creado para dar un orden al accionar de la lucha contra el cambio climático, su objetivo es reducir la pobreza, la inequidad y la exclusión, a través de la creación de capacidades y oportunidades que brindan las acciones conjuntas de la mitigación y adaptación al cambio climático, con un enfoque programático basado en cinco aspectos principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Marco Institucional, legal y programático de la Agenda Climática. ▪ Plan Nacional de Adaptación (componentes de implementación). ▪ Plan Nacional de Mitigación (componentes de implementación). ▪ Finanzas del Clima. ▪ Monitoreo, Evaluación y Seguimiento Climático.
Políticas Públicas	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)	<p>Instrumento estratégico que visualiza la adaptación al cambio climático como un proceso de desarrollo, tiene como misión lograr una nación con capacidades, condiciones y tecnologías para ser resiliente, productiva e incluyente, generadora de empleos dignos, que aprovecha los beneficios y servicios de sus recursos naturales de manera sostenible y que reduce su vulnerabilidad al cambio climático con un enfoque centrado en el bienestar de las personas, las comunidades y los ecosistemas. Dicta las pautas de la adaptación al cambio climático a partir de las políticas de desarrollo del país proporcionando directrices para la coordinación, estructura institucional y líneas de trabajo coherente entre los diferentes sectores de desarrollo.</p> <p>El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) además de alinearse con la ENCC, está vinculado con la planificación estratégica del país y el Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía.</p>
	Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el Sector Agroalimentario de Honduras (2015-2025) (ENACCSA)	<p>La ENACCSA tiene como objetivo fomentar y velar por la incorporación de la variable ambiental en todas las políticas, planes, programas, proyectos y actividades agropecuarias; incluyendo la adaptación al cambio climático y su mitigación, así mismo la gestión integrada del riesgo agroclimático; mediante la reducción de la vulnerabilidad agroclimática y el incremento de la resiliencia y capacidad de adaptación del sector agropecuario. Cuya finalidad es de orientar a técnicos (as), productores (as), cooperantes y otros actores del sector agroalimentario, para el diseño de sus intervenciones de adaptación al cambio climático y la variabilidad climática, para la sostenibilidad de la agricultura y la seguridad alimentaria, hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2030).</p>
	Estrategia Nacional del Cambio Climático del Sector Salud (ENCCSS)	<p>La ENCCSS está orientada a lograr la reducción del riesgo y los impactos en Salud, asociados a la variabilidad y al cambio climático. Se formuló con el liderazgo de la Secretaria de Salud que coordina el sub-comité Técnico de Salud ante los efectos del cambio climático, para complementar el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. El objetivo de la ENCCSS es generar acciones y procesos integrales de adaptación para reducir el riesgo en el sector Salud, a través de la</p>

Tipo de Instrumentos	Instrumento	Detalle
Políticas Públicas		implementación de medidas para reducir la vulnerabilidad, frente al cambio climático y la variabilidad climática.
	Estrategia Nacional (REDD+) Honduras	Honduras visualizó e incorporó REDD+ dentro de su Plan de Nación (2010-2022) y Visión de País (2010-2038); enfocando su objetivo principal de REDD+ en la reducción de la deforestación y degradación de los bosques. Su meta final es mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través de la conservación de bosques, el manejo forestal sostenible y la restauración de áreas de vocación forestal degradadas (Visión REDD+ Honduras) y lo operativizará a través de dos programas nacionales: Programa Nacional de Recuperación de Bienes y Servicios de Ecosistemas Degradados, y el Programa Nacional de Conservación de Ecosistemas Terrestres.
	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC)	Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) son el núcleo del Acuerdo de París y de la consecución de esos objetivos a largo plazo. Conllevan los esfuerzos de cada país para reducir las emisiones nacionales de GEI y adaptarse a los efectos del cambio climático. Honduras en 2015 presentó sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), ante la CMNUCC y en 2021 actualizó las mismas, las cuales representaban los compromisos que el país adquirió voluntariamente en cuanto a reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y adaptación al cambio climático.

Fuente: Elaboración de equipo de auditoría.

b) Base Legal

El marco legal nacional vigente aplicable al período auditado:

No.	Nº de Acuerdo Decreto	Observaciones
1	Decreto N° 131-82 Constitución de la República	El Estado conservará el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas. (Art.145). Se declara de utilidad y necesidad pública, la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la Nación. El Estado reglamentará su aprovechamiento, de acuerdo con el interés social y fijará las condiciones de su otorgamiento a los particulares. La reforestación del país y la conservación de bosques se declaran de conveniencia nacional y de interés colectivo. Artículo 340).
2	Decreto N° 26-95	Aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
3	Decreto Ejecutivo PCM 022-2010	Eleva la Unidad de Cambio Climático de la Secretaría de Estado en los Despachos Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) a la categoría de Dirección Nacional
4	Decreto Ejecutivo PCM-046-2010	Aprueba Estrategia Nacional de Cambio Climático.
5	Decreto Ejecutivo PCM 048-2011	Crea la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Comité de Cambio Climático, en la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN)

No.	N° de Acuerdo Decreto	Observaciones
6	Acuerdo N° 1203-2013	Aprobar el Reglamento Operativo y Funcional del Comité Interinstitucional de Cambio Climático.
7	Acuerdo N° 1204-2013	Aprueba el Reglamento Interno de la Dirección Nacional de Cambio Climático de la Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente
8	Decreto N° 297-2013 Ley de Cambio Climático	Decreta la Ley de Cambio Climático, cuyo objetivo es establecer los principios y regulaciones necesarias para planificar, prevenir y responder de manera adecuada, coordinada y sostenida a los impactos que genera el cambio climático en el país.
9	Decreto Legislativo 118-2016	Aprueba el Acuerdo de París.
10	Decreto Ejecutivo PCM 077-2016	Crea la Oficina Presidencial de Cambio Climático Clima Plus (Clima+).
11	Acuerdo N° 4525	Aprobar la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el Sector Salud.
12	Decreto Ejecutivo PCM 035-2017	Deroga el Decreto Ejecutivo PCM 077-2016 y crea el Consejo Presidencial de Cambio Climático denominado “Clima Plus (Clima+)”.
13	Decreto N° 25-2021	Declara hasta el año 2030, todo el territorio del Estado de Honduras una Emergencia Climática, hasta que se cumplan los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
14	Decreto Ejecutivo PCM 103-2021	Créase el “Bono de Alivio a Familias Vulnerables Afectadas por Fenómenos Naturales Producto del Cambio Climático”, el cual se incorpora a la Plataforma Vida Mejor.

Fuente: Elaboración de equipo de auditoría.

F. VISIÓN, MISIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA ENTIDAD

Misión

Somos la institución del Estado responsable de la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con las finanzas públicas y el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; lo relativo a la deuda pública, la programación de la inversión pública, en un marco de legalidad y transparencia, para contribuir al desarrollo económico del país.

Visión

Ser una institución eficiente, innovadora y eficaz en la administración de la Hacienda Pública, dentro de un marco de legalidad, justicia y honestidad, que permita una mejor asignación y uso de los recursos públicos.

Atribuciones de la Entidad Auditada

Según el artículo 1 del Decreto Ejecutivo PCM 048-2011 le corresponde a SEFIN, crear la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (UGEFCC) adscrita a la Dirección General de Crédito Público, la cual según el artículo 4 de dicho decreto tendrá las siguientes funciones:

- Coordinar con la Dirección Nacional de Cambio Climático de la Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente las actividades necesarias para la obtención de

recursos en base a la normativa nacional, destinados a la ejecución de programas y/o proyectos encaminados a reducir la vulnerabilidad del país y que contribuyan a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con miras a enfrentar la problemática del cambio climático.

- Participar de forma activa en el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CTICC).
- Servir de apoyo a las demás Instituciones del Estado vinculadas a la temática de cambio climático que propongan programas y/o proyectos, que incorporen en medida de lo posible, las consideraciones enmarcadas en estrategias definidas en el marco de la “Estrategia Nacional de Cambio Climático de la República de Honduras.
- Colaborar, asegurar e impulsar la aplicación eficiente y coherente de la “Estrategia Nacional de Cambio Climático de la República de Honduras” y el diseño e implementación de su Plan de Acción.
- Llevar a cabo el seguimiento de la ejecución de los programas y/o proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional que estén orientados a adaptación y mitigación al cambio climático.

G. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ENTIDAD

La estructura organizacional de la SEFIN se detalla en el **Anexo N° 1**.

H. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD

No se detallan funcionarios y empleados de SEFIN, debido a que durante el período auditado, la institución no ha tenido personal laborando en el tema de cambio climático, ya que no ha conformado la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (UGEFCC).

CAPÍTULO II

COMENTARIOS DEL EXAMEN

A. LOGROS DE LA GESTIÓN SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

SEFIN en el tema de cambio climático, ha realizado diferentes acciones enfocadas a los reportes del presupuesto:

1. Los Marcaje del Presupuesto General de la República en Cambio Climático.

B. MEDICIÓN DE LA EFICACIA Y LA EFECTIVIDAD

El artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, define la eficacia como *“el cumplimiento de los objetivos y metas programadas en un tiempo establecido”*.

La Guía de Auditoría de Desempeño del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), define la efectividad, como *“la relación entre metas u objetivos, productos e impacto. Se refiere a la relación entre los resultados de una intervención o programa en términos de sus efectos en la población objetivo (impactos observados) y las metas deseadas (impactos esperados)”*.

La medición de la eficacia y efectividad en el tema de Cambio Climático, en cuanto a la gobernanza, políticas públicas y finanzas del clima implica evaluar las actividades efectuadas y los resultados de las mismas, lo que idealmente debe conducir al logro de los objetivos y metas propuestas descritas en las herramientas creadas, por lo que se realizó un análisis de la información oficial de país obteniendo los siguientes resultados:

1. Gobernanza

En el año 2010, se estructura la Gobernanza del Cambio Climático con la creación del Comité Interinstitucional de Cambio (CICC), como órgano permanente, consultivo, deliberativo y de asesoría en la formulación y monitoreo de políticas, a la vez se creó el Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático (CTICC), instancia técnica permanente de apoyo y consulta, conformados ambos comités por representantes de instituciones vinculantes al tema.

A nivel institucional la SERNA es el punto focal político y Autoridad Nacional Designada por el Estado de Honduras ante la CMNUCC, para lo cual cuenta con la Dirección Nacional de Cambio Climático, quien tiene la función de actuar como el ente técnico especializado en el tema de adaptación y mitigación del cambio climático, sin embargo, en diferentes gobiernos se crearon dependencias Estatales en las que no existía claridad en las funciones, las cuales tendían a crear duplicidad de funciones e incomprensión del accionar, entre estas dependencias esta la Oficina Presidencial de Cambio Climático (Clima+) y la Oficina Presidencial de Economía Verde, sin embargo, las mismas ya no existen y la coordinación de acciones es responsabilidad de la Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC).

Asimismo, a nivel institucional, en el año 2011, se propuso como parte de la institucionalidad y la gobernanza la creación en SEFIN de la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (UGE FCC), a pesar que se han hecho esfuerzos dicha Unidad no ha sido conformada.

Adicionalmente, se estableció la conformación de comités y subcomités técnicos especializados para la atención de temas específicos vinculados a la mitigación y adaptación al cambio climático, de los cuales se conformó el Comité Nacional de Adaptación al Cambio Climático (CNACC) y el Subcomité de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), en la figura adjunta, de manera general se expone la estructura de gobernanza programada:



Fuente: Agenda Climática

Como resultado de la auditoría a la SERNA, ICF, SEN, SAG, SESAL y SEFIN se constató que existen algunas debilidades en la gobernanza del cambio climático, entre las que podemos mencionar la inoperatividad de los comités que dirigen y coordinan las políticas, la falta de conformación de comités y subcomités, escasez de recursos financieros y humanos, en algunos casos la carencia de unidades o dependencias encargadas del tema de cambio climático en las instituciones correspondientes, afectando ello la conformación de una planificación y coordinación pertinente.

Otro punto del análisis de Gobernanza, es en relación a las acciones de transparencia y rendición de cuentas, las cuales se desprenden de lo establecido en el Acuerdo de París, evidenciado que Honduras presentó en 2019 la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, el Primer Informe Bienal de Actualización de Honduras y el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero de Honduras (INGEI S/2002-2015), sin embargo, se constató que existen debilidades en los mecanismos de transparencia, en cuanto

a la claridad y pertinencia en la generación de datos de emisiones y absorciones de GEI, al monitoreo y evaluación de las acciones de mitigación, adaptación y la inversión o finanzas del clima.

En conclusión, a pesar de los esfuerzos realizados por las instituciones con competencias en el cambio climático, existen debilidades por las cuales se ve afectada la eficacia y la efectividad en la gobernanza del cambio climático, necesitando para ello acciones de planificación, ejecución, coordinación, gestión y sobre todo voluntad política.

2. Políticas Públicas

La CMNUCC insta a todas las Partes a establecer la responsabilidad de formular, aplicar, publicar y actualizar programas nacionales o políticas públicas que contengan medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.

Honduras cuenta con una planificación estratégica para el desarrollo compuesta por la Visión de País (2010-2038), el Plan de Nación (2010-2022) y el Plan de Gobierno (del período 2010-2038), en los cuales de manera general se considera el tema de cambio climático, no obstante, no existe una ruta clara que indique metas, tiempo de cumplimiento de las mismas e indicadores para atender el cambio climático.

De manera específica en el país se han formulado varios instrumentos de políticas públicas orientados a desarrollar acciones de adaptación y mitigación para diferentes sectores, entre los instrumentos referidos se pueden mencionar los siguientes:

- La Agenda Climática de Honduras
- Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC).
- Plan Nacional de Adaptación (PNA).
- Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el Sector Agroalimentario de Honduras (2015-2025) (ENACCSA).
- Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático para el Sector Salud (ENACCSS).
- Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC).

En el desarrollo de la auditoría, se evidenció que las políticas formuladas definieron lineamientos o medidas para su ejecución, pero de manera general **carecen de un Plan de Acción** que contenga metas, períodos de cumplimiento, indicadores y responsables para su ejecución, también se carece de mecanismos de coordinación interinstitucional para su ejecución, por ende no se evidenció monitoreo y evaluación de las mismas, además, de ello la falta de recursos financieros y humanos incide en las políticas formuladas, ya que de acuerdo a las capacidades institucionales no se puede lograr la ejecución de las mismas. Adicionalmente, en el tema de Mitigación no se ha formulado una Estrategia puntual, además, no ha sido validada y puesto en marcha la Estrategia Nacional REDD+ junto con los instrumentos correspondientes.

En conclusión, los instrumentos citados carecen de metas e indicadores para medir la eficacia y la efectividad de las políticas públicas en el tema de cambio climático, resaltando

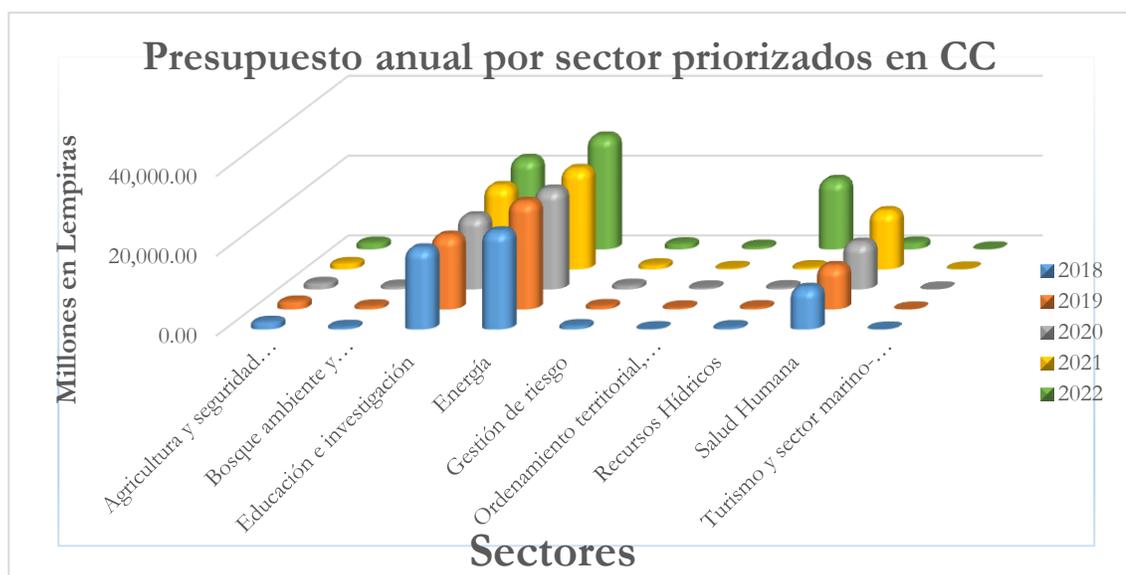
la necesidad de armonizar y actualizar las mismas a las medidas y acuerdos resultantes en las Conferencias de las Partes de la CMNUCC, ya que con las políticas públicas se pretende que Honduras por ser un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático pueda implementar las medidas de adaptación en sectores o áreas de incidencia priorizadas, así como las medidas de mitigación correspondientes, ya que con el potencial del país se puede contribuir a la absorción de GEI y a mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5°C con respecto a los niveles preindustriales.

3. Finanzas del Clima

Se define como Finanzas del Clima la integridad de recursos, utilizados para la mitigación y adaptación sin tomar en cuenta su origen, es decir, las finanzas del clima contienen el financiamiento internacional como los estipendios presupuestarios e instrumentos financieros propios del Estado.

En el Acuerdo de París se crea un marco para el apoyo financiero, técnico y de creación de capacidad a los países que lo necesitan, incluyendo este tema en el mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. De manera general en Honduras se ha considerado el tema de finanzas del clima desde la gobernanza del mismo, con la propuesta de creación de la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (UGEFCC) en la SEFIN mediante el Decreto Ejecutivo No. PCM 048-2011, aunque la misma aún no se ha conformado.

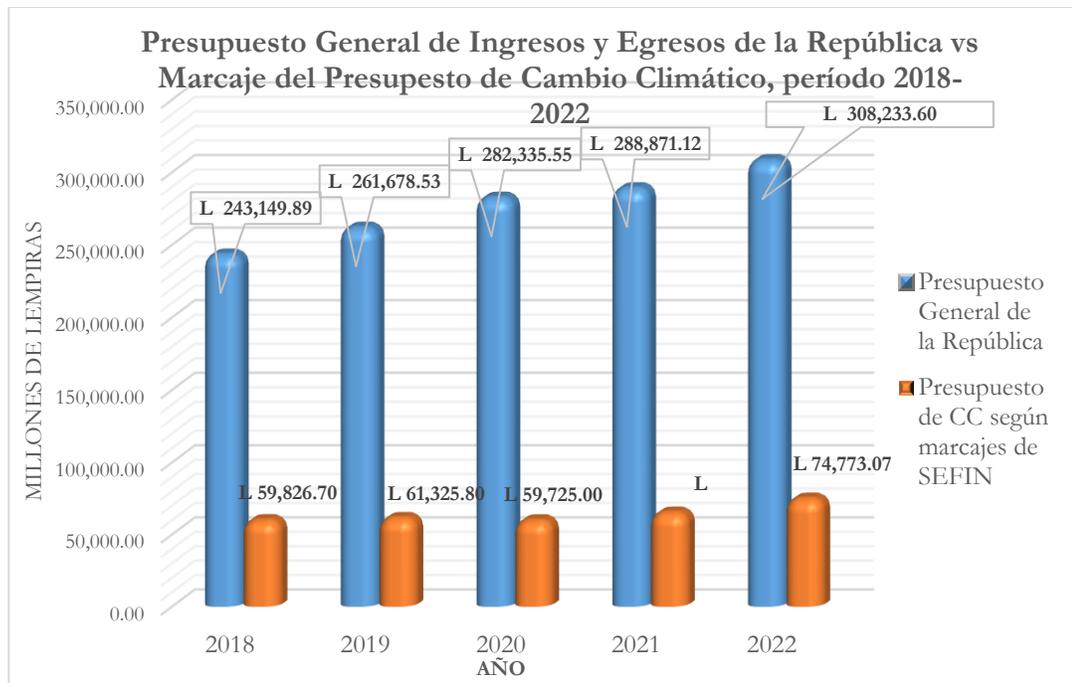
A pesar de no contar con la UGEFCC, SEFIN desde el año 2017 elabora el “Análisis del Marcaje del Presupuesto General de la República en Cambio Climático”, bajo la herramienta metodológica para clasificar el gasto público destinado al clima, denominada “Metodología para la Revisión del Gasto Público para el Clima en Honduras” tomando en consideración el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y los sectores establecidos en la ENCC, como se detalla a continuación:



Fuente: Elaboración de equipo de auditoría.

De acuerdo al gráfico anterior el gasto es significativamente más altos en los sectores de Energía, Educación y Salud Humana, de manera general se considera que falta claridad en la clasificación del gasto, propiamente para acciones de adaptación y mitigación de cambio climático, ya que hay sectores de suma importancia como Agricultura, Bosques y Biodiversidad, Recursos Hídricos, entre otros, que reflejan menor gasto.

Por otra parte, se comparó el gasto anual en cambio climático detallado en los Marcajes y el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la República, en el gráfico presentado a continuación:



Fuente: Elaboración de equipo de auditoría.

De acuerdo al gráfico anterior, de manera general se considera que aproximadamente el 20% del presupuesto general de ingresos y egresos de la república se destina para el tema de cambio climático, según lo reflejado en los marcajes del presupuesto de cambio climático elaborados por SEFIN, por lo que es una necesidad transparentar el tema de finanzas del clima.

El cambio climático es un tema relevante a nivel mundial y los países desarrollados como los mayores generadores de GEI tienen el compromiso de apoyar a los países en vía de desarrollo, por lo tanto, es necesario que exista transparencia en las finanzas del clima, que reflejen el presupuesto, la inversión y el gasto ejecutado en acciones exclusivas de adaptación, mitigación y sinergias, para que el país tenga credibilidad y pueda acceder a dicho apoyo.

En conclusión, en este momento, determinar la eficacia y efectividad de las finanzas del clima no es pertinente, pero si es importante, ya que el financiamiento y el apoyo internacional es el que va a permitir realizar las acciones de adaptación y mitigación resultante de los compromisos internacionales y nacionales.

CAPÍTULO III
CONTROL INTERNO

A. DEFICIENCIAS DE CONTROL INTERNO

En el desarrollo de la presente auditoría, no se encontraron deficiencias de control interno.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS DEL EXAMEN

A. HALLAZGOS POR INCUMPLIMIENTO A NORMAS, LEYES, REGLAMENTOS U OTROS

1. FALTA DE CLARIDAD EN LOS REPORTES DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A CAMBIO CLIMÁTICO

Al realizar la investigación se constató, que no existe claridad en el presupuestos asignado a cambio climático, ya que en los “Análisis del Marcaje del Presupuesto General de la República en Cambio Climático” elaborados por SEFIN, presentan los valores presupuestados y no los ejecutados, reflejando mayor presupuesto para atender el cambio climático en los sectores de Educación, Energía y Salud, pero, las principales medidas de adaptación y mitigación en este tema no se priorizan en dichos sectores, además, esto no es coherente con lo reportado por las instituciones que se consideraron en esta auditoría (SERNA, SEN, ICF; SAG, SESAL y SEFIN), ya que éstas reportaron que carecen de los recursos financieros para llevar a cabo las acciones de los compromisos adquiridos en el tema de cambio climático.

Incumpliendo lo establecido en:

- Acuerdo de París, Artículo 13 numeral 10.
- Declaración de Emergencia Climática, en todo el territorio del Estado de Honduras, hasta el año 2030 (Decreto No. 25-2021), Artículo 5.
- Normalizar el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Honduras (Decreto Ejecutivo No. PCM-123-2021), Artículo 2, Objetivos Específicos inciso b).
- Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 13 Acción por el Clima, Meta 13.b. y ODS 13.
- Actualización de la Contribución Nacional Determinada de Honduras (NDC-HN), II Objetivos de la NDC de Honduras, Objetivo 13 Monitoreo y Evaluación (Mecanismo de Transparencia de la NDC); y VI Componente Financiamiento, Contribución en Financiamiento F1, F2, F3 y F4.
- Agenda Climática de Honduras, 6. Finanzas del Clima.

Sobre el particular, se solicitó la causa de lo señalado anteriormente a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN), mediante Oficio Presidencia N° 3956-2023-TSC de fecha 26 de septiembre de 2023, quien respondió mediante oficio UPEG-941-2023 de fecha 18 de octubre de 2023, remitiendo el Memorandum DGCP-UGEFCC-84-2023, el que detalla lo siguiente: *Memorandum DGCP-UGEFCC-84-2023, de Director General de Crédito Público: “...1. Dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) bajo el cual se rige el Acuerdo de París no existe una definición acordada y aceptada de que se considera Financiamiento Climático. Asimismo, en los manuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Ley de Cambio Climático tampoco hace ninguna referencia a que constituyen finanzas climáticas. A nivel general, pero sin ser definición aceptada se considera financiamiento climático el que financia actividades de mitigación y adaptación y se recibe en condiciones de donación o altamente concesional, pero esta es una definición que no es un concepto aceptado en ninguna parte y aun se sigue en negociación a nivel*

internacional por lo tanto, a nivel nacional tampoco existe el concepto siendo difícil e inexacto definir o institucionalizar el concepto en este momento...”

Al no existir una claridad en los reportes del presupuesto asignado a cambio climático, no se tiene la certeza del presupuesto y el gasto real ejecutado en acciones de mitigación y adaptación, ya que la herramienta utilizada, detalla lo presupuestado y no lo ejecutado, por lo que la transparencia en la generación de la información financiera presenta debilidades, en la rendición de cuentas, y por ende las inversiones necesarias para fortalecer la acción climática, ya que Honduras es uno de los países más vulnerables y con mayores impactos negativos producto del cambio climático.

Recomendación N° 1

A la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN):

Actualizar la metodología establecida para la elaboración de los marcajes del presupuesto para el cambio climático, estableciendo las directrices para que las instituciones relacionadas con el cambio climático reporten la asignación presupuestaria que refleje las acciones de mitigación y adaptación. Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

Recomendación N° 2

A la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN):

Evaluar la ejecución presupuestaria del gasto en cambio climático de acuerdo a los resultados, detallando el origen de los fondos. Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

2. NO SE HA CREADO LA UNIDAD DE GESTIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO (UGEFCC)

Desde el año 2011, se propuso como parte de la institucionalidad y la gobernanza en el tema de cambio climático, la creación de la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (UGEFCC) mediante el Decreto Ejecutivo No. PCM 048-2011, ratificándose en el año 2014 mediante la Ley de Cambio Climático, sin embargo, mediante las investigaciones realizadas se constató que a pesar que se han hecho esfuerzos dicha Unidad no ha sido conformado en la SEFIN.

Incumpliendo lo establecido en:

- Ley de Cambio Climático (Decreto N° 297-2013), Artículo 16.
- Decreto Ejecutivo No. PCM 048-2011, Artículo 1.

Sobre el particular, se solicitó la causa de lo señalado anteriormente a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN), mediante Oficio Presidencia N° 3956-2023-TSC de fecha 26 de septiembre de 2023, quien respondió mediante oficio UPEG-941-2023 de fecha 18 de octubre de 2023, remitiendo el Memorándum DGCP-UGEFCC-84-2023, el que detalla lo siguiente: *Memorándum DGCP-UGEFCC-84-2023, de Director General de Crédito Público: “...3. Es importante mencionar que actualmente se encuentra en proceso de conformación la (UGEFCC) y existe un borrador de Acuerdo Ministerial que está siendo revisado y se espera que este firmado antes de que termine el año, todo esto de conformidad a lo establecido en el artículo 16 del Decreto No.297-2013 contentivo de la Ley de Cambio Climático....”*

Al no estar conformada la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (UGEFCC), se presenta una debilidad en la institucionalidad y la gobernanza en el tema de cambio climático, ya que es fundamental para servir de apoyo en la gestión de los recursos ante distintos fondos y organismos cooperantes para el financiamiento de programas y proyectos orientados a acciones de adaptación y mitigación al cambio climático.

Recomendación N° 3

A la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN):

Crear la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (UGEFCC), estableciendo roles y responsabilidades correspondientes y con los recursos necesarios (financieros y humanos) para su funcionamiento, de acuerdo a los compromisos nacionales e internacionales adquiridos. Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

Recomendación N° 4

A la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN):

Impulsar la operatividad de la UGEFCC, estableciendo planes de trabajo con sus respectivas metas, indicadores, resultados esperados y los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones establecidas. Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

3. NO SE HA ELABORADO UN PLAN DE INVERSIÓN Y LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO DE CAMBIO CLIMÁTICO

Por medio de las indagaciones realizadas se constató que no se han elaborado el plan de inversión y la estrategia de financiamiento de cambio climático, como instrumentos que facilitarían la determinación de las necesidades de recursos, ya que estos son parte de los compromisos de país incluidos en las NDC, para la movilización de los recursos financieros nacionales e internacionales con el soporte de los arreglos institucionales para la gestión eficaz del financiamiento climático.

Incumpliendo lo establecido en:

- Ley de Cambio Climático (Decreto N° 297-2013), Artículo 16.
- Actualización de la Contribución Nacional Determinada de Honduras (NDC-HN), VI Componente Financiamiento, Contribución en Financiamiento F1 y F2.

Sobre el particular, se solicitó la causa de lo señalado anteriormente a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN), mediante Oficio Presidencia N° 3956-2023-TSC de fecha 26 de septiembre de 2023, quien respondió mediante oficio UPEG-941-2023 de fecha 18 de octubre de 2023, remitiendo el Memorandum DGCP-UGEFCC-84-2023, el que detalla lo siguiente: Memorandum DGCP-UGEFCC-84-2023, de Director General de Crédito Público:

“...4.El compromiso de tener un Plan de Inversión y Estrategia de Financiamiento Climático establecido en la NDC es al 2030, por ello actualmente se está trabajando en la metodología para realizar un plan de inversión de cambio climático y se ha gestionado asistencia técnica a la Sociedad Alemana para la Cooperación (GIZ), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Es importante mencionar que existen varios elementos que limitan el desarrollo de planes de inversión, como ser la actualización de la Estrategia de Cambio Climático, el plan de adaptación y la definición de las Acciones Nacionales de Mitigación (NAMAS) por parte de la Secretaría de Recursos

Naturales y Ambiente (SERNA), y de esta forma definir los diferentes proyectos que sirvan para cumplir con estos objetivos y estrategias.

5. Como se ha mencionado anteriormente, a partir de junio de 2022 la Dirección General de Crédito Público en el marco de lo establecido en la Ley de Cambio Climático Decreto No. 297-2013 y como parte del proceso de conformación de la UGEFCC, está gestionando el apoyo técnico con diferentes organismos y asociaciones internacionales para la realización de la Estrategia Financiera de Cambio Climático además de la falta de actualización de la Estrategia de Cambio Climático y los otros planes antes indicados. Asimismo, la definición de una Estrategia de Financiamiento Climático tampoco está definida dentro de la Ley Orgánica del Presupuesto para considerar que es una actividad de la Secretaría de Finanzas (SEFIN). Nuevamente el compromiso e tener esto es al 2030...

Memorandum DGIP-DIR-0708-2023, de Directora General de Inversión Público:

“...4. Si bien se ha realizado acciones por parte de SEFIN, se considera que la falta de Reglamentos en Inversión de cambio climático en el país de la Ley de Cambio Climático (Decreto No. 297-2013 publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 10 de noviembre de 2014) ha provocado que no se haya elaborado y adoptado un Plan de Inversión en cambio climático en el país de forma tácita, aunque dicha Ley indica su obligatoriedad, todavía no se han elaborado...”

Al no disponer de un plan de inversión y una estrategia de financiamiento de cambio climático, al ser este un eje transversal afecta el desarrollo de acciones puntuales de las instituciones gubernamentales relacionadas con el cambio climático, incidiendo negativamente en el logro las metas y los compromisos establecidos, además, se carece de orientación estratégica del gasto público que permita ejecutar acciones necesarias, para la gestión de financiamiento climático ante la cooperación internacional, para ejecutar las NDC.

Recomendación N° 5

A la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN):

Elaborar la estrategia de financiamiento de cambio climático, una vez definido el plan de inversión y los lineamientos por el CICC y CTICC, que facilite la implementación de las NDC y cualquier otro instrumento elaborado en el país sobre el tema en mención. Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

4. NO SE CUENTA CON MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES COMPETENTES A SEFIN EN EL TEMA DE CAMBIO CLIMATICO

En la investigación realizada se constató que existen compromisos en los cuales SEFIN como órgano rector del Estado en el Sistema de Administración Financiera del Sector Público, tiene competencias en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Plan Nacional de Adaptación y las Contribuciones Nacionales Determinadas; sin embargo, no se cuenta con mecanismos de coordinación interinstitucional para la ejecución y el monitoreo de los mismos.

Incumpliendo con lo establecido en:

- Ley de Cambio Climático (Decreto N° 297-2013), Artículo 9.
- Decreto Ejecutivo Número PCM 046-2010, Artículo 2.
- Declárase hasta el año 2030, en todo el territorio del Estado de Honduras, Emergencia Climática (Decreto N° 25-2021), Artículos 3 y 5.

- Estrategia Nacional de Cambio Climático, Parte II Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, 2. Institucionalización y Viabilización de la Estrategia, 2.1 Líneas de Acción, Numeral 1. Creación y fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas; y Numeral 2. Fortalecimiento de los espacios de planeación y coordinación interinstitucional.
- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNA) 2018 Versión Resumen, Introducción, Principios; 1. Contexto del Plan Nacional de Adaptación, 1.2 Alcances del PNA; 4. Implementación del PNA, 4.1 Arreglos Institucionales para la Implementación del PNA.
- Actualización de la Contribución Nacional Determinada de Honduras (NDC-HN), II Objetivos de la NDC de Honduras, Objetivo 13 Monitoreo y Evaluación (Mecanismo de Transparencia de la NDC); VI Componente de Financiamiento, Sobre la Gobernanza del Financiamiento Climático.
- Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 13 Acción por el Clima, Metas 13.2 y 13.b.

Sobre el particular, se solicitó la causa de lo señalado anteriormente a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN), mediante Oficio Presidencia N° 3956-2023-TSC de fecha 26 de septiembre de 2023, quien respondió mediante oficio UPEG-941-2023 de fecha 18 de octubre de 2023, remitiendo el Memorándum DGCP-UGEFCC-84-2023, el que detalla lo siguiente: *Memorándum DGCP-UGEFCC-84-2023, de Director General de Crédito Público:*

“...8. Porque no está establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto o la Ley de Cambio Climático que esto debe ser realizado por la SEFIN. El reglamento del Acuerdo de París en su artículo 13 establece el marco de transparencia para el Monitoreo y Seguimiento, pero no define a nivel de país quien debe realizar esta función. Es de nuestro entender que la SERNA trabaja con la asistencia de la cooperación en el diseño de un mecanismo de monitoreo para cumplir con lo establecido en el artículo 13 del Acuerdo de París.

La NDC en su página 54 establece para el 2030 como parte del sistema nacional de medición, reporte y verificación de transparencia (SN-MRVT), un módulo de apoyo donde se dará seguimiento a la financiación...”

Comentario del Auditor: el hecho de que en la Ley Orgánica del Presupuesto o la Ley de Cambio Climático no señalen textualmente que SEFIN debe realizar mecanismos de coordinación en el tema de cambio climático, la Ley de la Administración Pública en su artículo 29 numeral 15 establece que le compete a Finanzas *“lo concerniente a la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con las Finanzas Públicas; la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; lo relativo al crédito y a la deuda pública, el manejo de la Tesorería y la Pagaduría de la República, el registro, administración, protección y control de los bienes nacionales, la programación de la inversión pública en el marco de las prioridades establecidas por la Presidencia de la República ...”*, las leyes, reglamentos manuales etc. son generales, sin embargo siempre contienen aspectos esenciales como la coordinación, por lo tanto, en este caso si les compete establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para la ejecución y el monitoreo de las acciones propias de su competencia en el tema en mención.

El no contar con los mecanismos de coordinación interinstitucional para la ejecución de las acciones de adaptación y mitigación al cambio climático, establecidas en la ENCC, PNACC y NDC, impide el cumplimiento de los compromisos formulados en estos instrumentos, ya que no se tiene los mecanismos pertinentes para su ejecución, por ende, el país tendrá mayor impacto de los efectos del cambio climático.

Recomendación N° 6**A la Secretaria de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN):**

Coordinar con la SERNA, un plan de acción y sus mecanismos de coordinación interinstitucional para la ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones que son competencia de SEFIN en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) y las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC). Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

B. HALLAZGOS QUE DAN ORIGEN A LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES

Conforme a las líneas de investigación establecidas en la auditoría, en esta ocasión no se encontraron hallazgos que den origen a la determinación de responsabilidades.

CAPÍTULO V

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES

En esta ocasión es la primera vez que se realiza una Auditoría de Desempeño sobre el Cambio Climático en la SEFIN, por lo tanto, no existen informes elaborados por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) o la Unidad de Auditoría Interna de la SEFIN, que requiera evaluar el cumplimiento de las recomendaciones.

Tegucigalpa, M.D.C 29 de noviembre de 2023.

Juan José Cruz Ferguson
Auditor II

Jonathan Joel Varela Martínez
Auditor Operativo en Recursos Naturales

Lilian Yaneth Mendoza Corrales
Auditor III

Luis Fernando Mejía Arguijo
Auditor Ambiental I

María Teresa Cerna Guillén
Auditor Ambiental I

Sonia María Salgado Mejía
Auditor Ambiental I

Eduardo David Ordoñez Reyes
Auditor Ambiental II

Francisco Edgardo Tercero
Auditor Ambiental II

María Elena Aguilar Murillo
Supervisor de Auditorías II (Jefe de Equipo)

Lourdes Lorena Rivera Rodríguez
Supervisor de Auditorías II

José Vicente López Oliva
Jefe de Departamento de Auditorías
Sector Recursos Naturales, Ambientales y Culturales (DERNAC)

Edwin Arturo Guillén Fonseca
Gerente de Auditoría Sectorial Desarrollo, Regulación Económica Infraestructura Productiva,
Recursos Naturales y Ambiente