



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

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

**AUDITORÍA DE GESTIÓN SOBRE “GOBERNANZA DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS EN ZONAS DE FRONTERA”**

**PRACTICADA AL  
INSTITUTO NACIONAL DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO  
FORESTAL ÁREAS PROEGIDAS Y VIDA SILVESTRE  
(ICF)**

**INFORME  
Nº 003-2018-DERNAC-ICF-I**

**POR EL PERÍODO COMPRENDIDO  
DEL 2 DE ENERO DE 2012 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017**

**AUDITORÍA COORDINADA DE GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN  
ZONAS FRONTERIZAS**

**PRACTICADA AL  
INSTITUTO NACIONAL DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO  
FORESTAL ÁREAS PROTEGIDAS Y VIDA SILVESTRE (ICF)**

**INFORME  
Nº 003-2018-DERNAC-ICF-I**

**POR EL PERÍODO COMPRENDIDO  
DEL 02 DE ENERO DE 2012  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017**

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

**CONTENIDO  
ESTRUCTURA DEL INFORME**

**PÁGINA**

CARTA DE ENVÍO DEL INFORME  
RESUMEN EJECUTIVO  
ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

**CAPÍTULO I  
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA**

A. MOTIVOS DEL EXAMEN	1
B. OBJETIVOS DEL EXAMEN	1
C. ALCANCE DEL EXAMEN	1-3
D. METODOLOGÍA	3
E. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL	3-14
F. MISIÓN, VISIÓN Y ATRIBUCIONES INSTITUTO NACIONAL DE CONSERVACION Y DESARROLLO FORESTAL ÁREAS PROEGIDAS Y VIDA SILVESTRE (ICF)	14-15
G. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ENTIDAD	15
H. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PRINCIPALES	16

**CAPÍTULO II  
COMENTARIOS DEL EXAMEN**

A. LOGROS DE LA INSTITUCIÓN AUDITADA	17
B. MEDICIÓN DE EFICIENCIA Y EFICACIA	17-29

**CAPÍTULO III  
CONTROL INTERNO**

A. DEFICIENCIAS DE CONTROL INTERNO	30
------------------------------------	----

**CAPÍTULO IV  
RESULTADOS DEL EXAMEN**

A. HALLAZGOS POR INCUMPLIMIENTO A LEYES, REGLAMENTOS, CONVENIOS, NORMAS Y OTROS	31-39
B. HALLAZGOS QUE DAN ORIGEN A LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES	40

**CAPÍTULO V**

A. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES	41
--	----

ANEXOS

FORTALECIENDO EL SISTEMA DE CONTROL PREVENIMOS LA CORRUPCIÓN

Tegucigalpa, MDC 05 de abril del 2019

Oficio N°Presidencia/TSC-1036-2019

Ingeniero

**Mario Martínez**

Ministro Director

Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal,

Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF)

Su Despacho

**Distinguido Ministro Director:**

Adjunto encontrará el Informe N° **003-2018-DERNAC-ICF-I** de la Auditoría Coordinada de Gobernanza de las Políticas Públicas en Zonas Fronterizas, por el período comprendido del 02 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2017, practicada Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), El examen se efectuó en el ejercicio de las atribuciones contenidas en el Artículo 222 reformado de la Constitución de la República y los Artículos 3, 4, 5 numeral 3; 42 numerales 1 y 2; 43, 44, 45 numeral 3; y 46 numerales 1 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, y conforme a lo establecido en el Marco Rector de Control Externo Gubernamental y a los compromisos adquiridos con la Organización Latinoamérica y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

Las recomendaciones formuladas en este informe fueron analizadas oportunamente con los funcionarios encargados de su implementación y aplicación, mismas que contribuirán a mejorar la gestión de la institución a cargo. Conforme al Artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, el cumplimiento de las recomendaciones presentadas en este informe, son de carácter obligatorio.

Para cumplir con lo anterior y dando seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones, de manera respetuosa le solicitó presentar dentro de un plazo de 15 días calendario a partir de la fecha de recepción de este oficio: (1) un Plan de Acción con un período fijo para ejecutar cada recomendación del informe; y dos (2) las acciones tomadas para ejecutar cada recomendación según el plan.

Sin otro particular y agradeciendo su atención a la presente.

Atentamente,

**Abog. Roy Pineda Castro**

Magistrado Presidente

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **A. Naturaleza y Objetivos de la Revisión**

#### **Naturaleza**

La presente Auditoría Coordinada de Gobernanza de las Políticas Públicas en Zonas Fronterizas, practicada al Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), se realizó en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 222 reformado de la Constitución de la República, artículos 3, 4, 5 numeral 3; 42 numerales 1 y 2; 43, 44, 45 numeral 3; y 46 numerales 1 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, y en cumplimiento al Plan Anual de Auditorías del año 2018, la Orden de Trabajo N° 003-2018-DERNAC de fecha 18 de septiembre de 2018, y los compromisos adquiridos con la Organización Latinoamérica y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

#### **Objetivos de la Revisión**

Los principales objetivos de la evaluación fueron los siguientes:

#### **Objetivos Generales:**

- 1) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actuaciones, en su gestión oficial.
- 2) Promover el desarrollo de una cultura de probidad y de ética pública.
- 3) Fortalecer los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y combatir los actos de corrupción en cualquiera de sus formas.

#### **Objetivos Específicos**

- 1) Evaluar las acciones realizadas por las entidades del Estado responsables de la Seguridad y Desarrollo de la Zona de Frontera.
- 2) Evaluar la gestión gubernamental en la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo.

### **B. Alcance y Metodología**

#### **Alcance**

El examen comprenderá la revisión de políticas, documentos, informes y actividades realizadas, entrevistas grupales a los empleados y funcionarios, visitas de campo para verificar acciones concretas ejecutadas por las instituciones que tienen injerencia en el tema seguridad y desarrollo en la zona de frontera y la documentación de respaldo que deberán presentar, la cual cubrirá el período del 02 de enero de 2012 al 31 diciembre del 2017. La presente auditoría coordinada se estructuró en dos ejes detallados a continuación:

N°	Ejes	Macro-proceso	Componente
1.	Seguridad	1.1 Control fronterizo del flujo de bienes y mercancías (puestos oficiales: puertos fluviales, puestos de vigilancia, estaciones aduaneras). 1.2 Control fronterizo de flujo de personas. 1.3 Vigilancia fronteriza (vías informales y demás accesos alternativos a otros países). 1.4 Prevención y Represión de los Delitos Transfronterizos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Institucionalización</li> <li>▪ Coordinación</li> <li>▪ Planificación</li> <li>▪ Monitoreo</li> </ul>
2.	Desarrollo	2.1 Gestión de beneficios tributarios para la gestión de la frontera. 2.2 Inversión pública en infraestructura en la región fronteriza. 2.3 Financiamiento al desarrollo de la región fronteriza. 2.4 Explotación y Preservación del Medio Ambiente Fronterizo.	

Específicamente las líneas de investigación se enfocaron en los componentes descritos anteriormente, con énfasis en las preguntas de auditoría establecidas y enunciadas a continuación:

**1. Institucionalización:**

¿En qué medida las políticas que orienta la participación gubernamental en los macro procesos están formal y adecuadamente institucionalizada, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del TCU para la Evaluación de la Gobernanza en Políticas Públicas"?

**2. Coordinación:**

¿En qué medida los actores involucrados en los macro procesos actúan de manera coordinada, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del TCU para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas"?

### **3. Planificación:**

¿En qué medida las acciones gubernamentales en los macro procesos se orientan por una lógica de intervención y por planes estratégicos y operativos, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del TCU para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas"?

### **4. Monitoreo:**

¿En qué medida el sistema de monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales en los macro procesos está adecuadamente estructurado de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del TCU para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas"?

## **Metodología**

Para el desarrollo de la presente auditoría se utilizó las técnicas y herramientas estándares de auditoría siguientes:

- 1. Técnica Obtención de Evidencia Testimonial:** mediante la utilización de la técnica de grupo focal, que consistió en reuniones con representantes de las instituciones involucradas, en donde se efectuó entrevistas grupales con el objeto conocer las experiencias y opiniones del tema evaluado desde la óptica institucional; además se efectuaron en cada institución evaluada, entrevistas, indagaciones y consultas correspondientes a los funcionarios y empleados.
- 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: Stakeholder, diagrama de procesos y diagrama de verificación de riesgos (DVR) y Lime Survey; así como papeles de trabajo para evaluar la gestión realizada por en cada institución evaluada.
- 3. Técnica de Obtención de Evidencia documental:** mediante la lectura y revisión de documentos, normas, leyes, reglamentos y manuales técnicos, referentes al tema evaluado mediante la lectura y análisis de documentos, normas y manuales técnicos.
- 4. Técnicas de Obtención de Evidencia Física:** mediante visitas, observaciones e inspecciones in situ.

## **C. Conclusiones y Opinión**

### **Conclusiones:**

En el desarrollo de la presente auditoría se encontraron algunas deficiencias que ameritan la atención y acción inmediata de las autoridades superiores del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF)., detalle a continuación:

1. No está formal y adecuadamente institucionalizada las acciones gubernamentales sobre medio ambiente fronterizo.
2. No existe coordinación efectiva entre las instituciones que interactúan en la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo.
3. La política que orienta las acciones gubernamentales de la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo no está formal y adecuadamente planificada.
4. Deficiencias en el monitoreo y evaluación de la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo.
5. Contaminación por residuos sólidos en la desembocadura de los ríos Motagua y Goascorán ubicadas en zonas fronterizas.

### **Opinión**

Honduras no tiene una institución que se encargue de la gestión de las zonas fronterizas del país, por lo tanto, como Estado no se tiene una política sobre gobernanza en zonas de fronteras, sin embargo, las diferentes instituciones que por mandato legal tienen responsabilidades para el control en las diferentes fronteras del país han tratado de ejercer su labor en dichas zonas, no obstante la labor, no se desarrolla de una manera coordinada a consecuencia de no existir una política clara de la gobernanza de políticas públicas para la zona fronteriza; la política que más clara está es la política de seguridad enfocada al control de tráfico de drogas, armas y otros delitos. Las actividades que se desarrollan en las zonas de fronteras son variadas y a la vez complejas, es por tal razón que se pudiera sugerir a las autoridades correspondientes del país, un estudio para valorar la creación de un ente propio para la planificación y ejecución de políticas de gobernanza, sin que esto cree mayor burocracia o mayor erogación de gastos al Estado, de no ser posible lo anterior, se debe de hacer un esfuerzo que con las instituciones existentes del país a cargo del control fronterizo, que estas trabajen de manera coordinada con acciones claras para el actuar conjunto evitando así la duplicidad de esfuerzos y pérdida recursos, obteniéndose con ello una maximización de los recursos.

Tegucigalpa MDC, 05 de marzo de 2019.

**Ing. Hernán Roberto Bueso Aguilar**  
Jefe del Departamento de Auditoría Sector  
Recursos Naturales, Ambiente y Cultura

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

SIGLAS	CONTENIDO
COPRISAO	Creación de la Comisión de Reforma Integral del Sistema Aduanero y Operadores de Comercio.
DARA	Dirección Adjunta de Rentas Aduaneras.
DERNAC	Departamento de Auditoría Sector Recursos Naturales, Ambientales y Culturales.
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
NOGECI	Normas Generales de Control Interno.
OLACEFS	Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadora Superiores.
SAG	Secretaría de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería.
SGJD	Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización.
SINAPH	Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras.
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil.
TSC	Tribunal Superior de Cuentas

## CAPÍTULO I INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

### A. MOTIVOS DEL EXAMEN

La presente Auditoría Coordinada de Gobernanza de las Políticas Públicas en Zonas Fronterizas, practicada al Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), se realizó en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 222 reformado de la Constitución de la República, artículos 3, 4, 5 numeral 3; 42 numerales 1 y 2; 43, 44, 45 numeral 3; y 46 numerales 1 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, y en cumplimiento al Plan Anual de Auditorías del año 2018, la Orden de Trabajo N° 003-2018-DERNAC de fecha 18 de septiembre de 2018, y los compromisos adquiridos con la Organización Latinoamérica y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

### B. OBJETIVOS DEL EXAMEN

#### Objetivos Generales

- 1) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actuaciones, en su gestión oficial.
- 2) Promover el desarrollo de una cultura de probidad y de ética pública.
- 3) Fortalecer los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y combatir los actos de corrupción en cualquiera de sus formas.

#### Objetivos Específicos

- 1) Evaluar las acciones realizadas por las entidades del Estado responsables de la Seguridad y Desarrollo de la Zona de Frontera.
- 2) Evaluar la gestión gubernamental en la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo.

### C. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen comprenderá la revisión de políticas, documentos, informes y actividades realizadas, entrevistas grupales a los empleados y funcionarios, visitas de campo para verificar acciones concretas ejecutadas por las instituciones que tienen injerencia en el tema seguridad y desarrollo en la zona de frontera y la documentación de respaldo que deberán presentar, la cual cubrirá el período del 02 de enero de 2012 al 31 diciembre del 2017. La presente auditoría coordinada se estructuró en dos ejes detallados a continuación:

N°	Ejes	Macro-proceso	Componente
1.	Seguridad	1.1 Control fronterizo del flujo de bienes y mercancías (puestos oficiales: puertos fluviales, puestos de vigilancia, estaciones aduaneras).	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Institucionalización</li><li>▪ Coordinación</li><li>▪ Planificación</li><li>▪ Monitoreo</li></ul>

N°	Ejes	Macro-proceso	Componente
		1.2 Control fronterizo de flujo de personas.	
		1.3 Vigilancia fronteriza (vías informales y demás accesos alternativos a otros países).	
		1.4 Prevención y Represión de los Delitos Transfronterizos	
2.	Desarrollo	2.1 Gestión de beneficios tributarios para la gestión de la frontera.	
		2.2 Inversión pública en infraestructura en la región fronteriza.	
		2.3 Financiamiento al desarrollo de la región fronteriza.	
		2.4 Explotación y Preservación del Medio Ambiente Fronterizo.	

Específicamente las líneas de investigación se enfocaron en los componentes descritos anteriormente, con énfasis en las preguntas de auditoría establecidas y enunciadas a continuación:

**1. Institucionalización:**

¿En qué medida las políticas que orienta la participación gubernamental en los macro procesos están formal y adecuadamente institucionalizada, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del TCU para la Evaluación de la Gobernanza en Políticas Públicas"?

**2. Coordinación:**

¿En qué medida los actores involucrados en los macro procesos actúan de manera coordinada, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del TCU para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas"?

**3. Planificación:**

¿En qué medida las acciones gubernamentales en los macro procesos se orientan por una lógica de intervención y por planes estratégicos y operativos, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del TCU para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas"?

#### 4. Monitoreo:

¿En qué medida el sistema de monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales en los macro procesos está adecuadamente estructurado, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el documento "Referencial del TCU para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas"?

#### D. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de la presente auditoría se utilizó las técnicas y herramientas estándares de auditoría siguientes:

1. **Técnica Obtención de Evidencia Testimonial:** mediante la utilización de la técnica de grupo focal, que consistió en reuniones con representantes de las instituciones involucradas, en donde se efectuó entrevistas grupales con el objeto conocer las experiencias y opiniones del tema evaluado desde la óptica institucional; además se efectuaron en cada institución evaluada, entrevistas, indagaciones y consultas correspondientes a los funcionarios y empleados.
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: Stakeholder, diagrama de procesos, diagrama de verificación de riesgos (DVR) y Lime Survey; así como papeles de trabajo para evaluar la gestión realizada por en cada institución evaluada.
3. **Técnica de Obtención de Evidencia documental:** mediante la lectura y revisión de documentos, normas, leyes, reglamentos y manuales técnicos, referentes al tema evaluado mediante la lectura y análisis de documentos, normas y manuales técnicos.
4. **Técnicas de Obtención de Evidencia Física:** mediante visitas, observaciones e inspecciones in situ.

#### E. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL

##### 1. Antecedentes

Las fronteras son delimitaciones territoriales y políticas que a través de la protección que garantizan a sus estados, representan la autonomía y la soberanía de un país frente a otro. Hay diferentes tipos de fronteras: aéreas, territoriales, fluviales, marítimas y lacustres. Institucionalizadas o no, las regiones de frontera de ambos lados del límite político internacional conforman una zona de frontera. En el ámbito de fronteras existen los siguientes términos:

##### **Línea y franja**

Se refieren a la caracterización jurídica de la frontera: a la demarcación del límite entre dos países y a la demarcación interna de lo que se considera cercano a la línea de frontera, respectivamente.

### **Zona de frontera**

Es un espacio de interacción compuesto por las franjas de fronteras limítrofes y por diferencias causadas por la presencia del límite internacional y por flujos e interacciones transfronterizas.

### **Región de frontera**

A su vez, se confunde con la de franja de frontera, pero se refiere fundamentalmente a las realidades sociales, económicas, culturales y administrativas de aquella área territorial.

### **Características Generales de las Regiones de Fronteras**

Las zonas de fronteras presentan características especiales a diferencia de otros espacios territoriales en el país, las cuales se mencionan continuación:

- a) Baja densidad demográfica.
- b) Incidencia de crímenes transnacionales, la extensión territorial y proximidad geográfica con los países al trasiego de drogas, sumadas, todavía, a la permeabilidad de la franja de frontera.
- c) Existencia de conflictos territoriales.
- d) Injusticia social, las regiones de frontera generalmente están alejadas de los centros de poder, y por lo tanto, son menos desarrolladas que el resto del país.
- e) Degradación del medio ambiente, normalmente, ciudadanos del lado más desarrollado de la frontera compran tierras en el país vecino porque son más baratas, tienen menor costo de mano de obra local y una legislación ambiental más permisiva o menos efectiva. Para tener mayor margen de beneficios, reducen los costos suprimiendo las medidas de preservación ambiental que serían obligados a adoptar en su propio país.
- f) Influencia de países vecinos: las poblaciones locales, además, están compuestas por ciudadanos de países vecinos, y su presencia se refleja directamente en las áreas de seguridad, salud, educación, empleo y bienestar social.
- g) Aislamiento político: gran parte de esas regiones se encuentra aislada de los centros nacionales de sus respectivos Estados, sea por la ausencia de redes de transporte y de comunicación o por el menor peso político y económico que tienen. Esas regiones están, también, formalmente aisladas de los Estados vecinos por el rol disyuntivo de los límites políticos.
- h) Desigualdad regional: Las desigualdades regionales no se expresan sólo a través de las disparidades económicas, sino, también, a través de las diferencias en el acceso a los servicios públicos (salud, educación, saneamiento), en innovación, investigación y tecnología, en infraestructura (transportes, telecomunicaciones, energía) y en oportunidades de integración en el mercado laboral.

## **Potencialidades de las Regiones de Fronteras y sus Efectos**

Las fronteras también tienen otras potencialidades que pueden ser aprovechadas, como turismo, riquezas naturales, florestas, tierras fértiles, potencial hídrico y minero.

- a) **Actividades informales:** las regiones de frontera, y principalmente los espacios transfronterizos cercanos a las zonas fronterizas, se caracterizan por el surgimiento de modelos propios de organizaciones por las elevadas tasas de actividades informales en las relaciones sociales de producción de esos territorios.
- b) **Ritmo y calidad de vida:** la evolución de las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales de las regiones de frontera cambia el ritmo y la calidad de vida de las poblaciones que viven en esas áreas y genera efectos en la capacidad productiva y en la organización del sistema territorial.
- c) **Hibridismo cultural:** El hibridismo cultural resultante de las conexiones y la convivencia con el extranjero requiere el reconocimiento, por parte de los gobiernos, de que esas regiones poseen características peculiares que las diferencian de las demás regiones de cada uno de los países.

## **Flujos Transfronterizos**

Los flujos transfronterizos, principalmente entre ciudades gemelas, presentan elementos comunes, pero con comportamientos diferenciados, dependiendo de las características de cada ciudad y del segmento fronterizo.

- a) **Flujos de personas:** Uno de los factores que presenta efectos más concentrados en las comunidades fronterizas es el trabajo. En general, las mejores oportunidades ofrecidas por el lado más desarrollado, especialmente para la realización de trabajos pesados rechazados por los profesionales calificados de ese mismo lado, generan, a lo largo del tiempo, un flujo de trabajadores que va del lado más pobre hacia el más rico del límite internacional.
- b) **Flujos de capital:** Los movimientos de capital en la zona de frontera son menos percibidos si los comparados con la gran movilidad de los trabajadores. Sin embargo, constituyen un componente importante en la **integración fronteriza conectan las economías locales y generan impactos sobre las ciudades** de esas regiones.
- c) **Flujos relacionados con la tierra:** otro elemento incentivador de flujos transfronterizos es la **tierra**. Normalmente, en el lado del país menos desarrollado la tierra es más barata, lo que atrae el interés de ciudadanos vecinos.
- d) **Los intereses económicos,** la dinámica del mercado de tierras y la frontera "móvil" de personas son, precisamente, los aspectos que vienen a justificar

inversiones en infraestructura y buenas relaciones de vecinos por parte de las instituciones financieras.

- e) **Flujos relacionados con la educación:** los flujos transfronterizos relacionados con la **educación** varían mucho de acuerdo con el nivel de desarrollo de las ciudades cercanas a las zonas de frontera. Diferencias de **idioma, cultura y obstáculos burocráticos para el reconocimiento de diplomas obtenidos en el exterior** a veces cohiben el flujo de estudiantes para el otro lado de la frontera, principalmente en la educación superior.

### **Inversiones y Fuentes de Financiamiento**

En general, el desarrollo regional es siempre dependiente del aporte de recursos en infraestructura, de alto valor y de baja tasa de rentabilidad financiera, motivo por el que las inversiones son siempre poco atractivas para el sector privado, y es responsabilidad del Estado la función de implementarlos.

Las fuentes nacionales de financiamiento para proyectos de desarrollo son fuertemente influenciadas por el andamiaje institucional y mecanismos externos. Hay una gran cantidad de organismos y agencias internacionales con ofertas diversificadas y varias alternativas de amortización. Tanto los órganos nacionales como los internacionales tienen rígidas formas para analizar los proyectos y siempre adoptan criterios técnicos rigurosos, con el objeto de reducir los riesgos y garantizar el retorno de la inversión.

### **Contexto Nacional en las Zonas de Fronteras**

Honduras comparte fronteras terrestres con El Salvador, Guatemala y Nicaragua. La extensión fronteriza entre Honduras y Guatemala tiene un aproximado de 227 kilómetro terrestres y de río de 19 kilómetros. La extensión de frontera entre Honduras y el Salvador es de 322 kilómetro y 52 Kilometro de río, la extensión entre Honduras y Nicaragua es de 366 km y de río de 600 km.

### **Desarrollo Zonas de frontera Guatemala**

La infraestructura pública para el 2016 en las zonas de frontera es bien baja, lo cual es reflejo del índice de cobertura de solo el 50%. Las principales actividades criminosas son el tráfico de mercaderías, de personas, drogas, robo de vehículos, tráfico de monedas, homicidios, homicidios múltiples, maras y pandillas, contrabando de ganado, sicariato, narco menudeo, disputa por tierras, pelea de territorio entre maras, asaltos (personas, negocios y carro repartidores). El transporte público es casi nulo con la excepción de que en los últimos años en las comunidades, rurales y zonas postergadas o marginadas de las ciudades se dispone de moto taxis, el cual es un medio de transporte limitado, pero que alivia de alguna manera la necesidad de transporte.

### **Seguridad**

Uno de los principales indicadores sobre criminalidad es la tasa de homicidios ya que para el año 2013 fue de 85 muertes por cada 100 mil habitantes, no obstante

para el año 2017 disminuyó a 42 muertes por cada 100 mil habitantes, esta proyección es similar en las ciudades y localidades fronterizas.

En los puestos aduaneros, Policía Fronteriza, otras organizaciones policiales operantes en la región están conformadas por una fuerza binacional entre Fronteras de Honduras y Guatemala, Honduras el salvador, Honduras y Nicaragua. Integradas por la Policía Nacional y Fuerzas Armadas entre ambas Naciones que conforman las fuerzas Maya- Chortis/Iemba-Sumpul /Morazán Sandino respectivamente.

Las Fuerzas Armadas ejercen la soberanía nacional a través de la ubicación de destacamentos fronterizos con la unidades terrestres que tienen responsabilidad y ejercen influencia en las zonas fronterizas, además ejercen soberanía por medio de patrullajes en el límite político internacional, así como con la fuerza naval por medio de sus bases navales y apostaderos navales ejercen soberanía y combaten conjuntamente con otros operadores de justicia el crimen organizado y actividades conexas, la fuerza aérea a través de sus bases ejercen el control de la soberanía por medio de patrullajes y reconocimientos, en marco de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas se conducen patrullajes de manera conjunta en los tres ámbitos tierra, aire y mar.

La principal atribución de la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA), es de conducir operaciones policiales/militares y de judicialización contra el crimen organizado y la delincuencia común, en el sector fronterizo con la República de Guatemala y El Salvador a fin de controlar los sectores fronterizos, minimizar la actividad delictiva, reducir la presencia de las bandas criminales y mantener el orden y la seguridad de la zona.

### **Control Migratorio**

El control migratorio es ejercido por el Instituto Nacional de Migración entidad desconcentrada de Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD).

El INM a través de las delegaciones migratorias realiza las acciones de control. A continuación se detallan las delegaciones migratorias que tiene el país:

<b>N°</b>	<b>Tipo de Punto de control migratorio</b>	<b>Cantidad</b>
1	Marítimas	10
2	Terrestres	12
3	Aéreas	9

### **Aduanas**

Las acciones de fiscalización aduanera los realiza la Dirección Adjunta de Rentas Aduaneras (DARA) Institución desconcentrada de la Secretaría de la Presidencia encargada de la Fiscalización de las mercancías, productos y bienes que pasa a

través de la frontera. Actualmente DARA cuenta con los siguientes Puestos aduaneras:

N°	Tipo de Aduana	Cantidad
1	Aduanas Marítimas	8
2	Terrestres	7
3	Puesto fronterizo integrado	1
4	Aduanas Internas aéreas	2
5	Guardaturas aéreas	4

### **Recursos Naturales y Ambiente**

Localización geográfica entre dos océanos, su ubicación latitudinal y sus características fisiográficas y geomorfológicas, determinan que Honduras posea cuatro de los siete pisos altitudinales que existen en el mundo. Estos factores junto con las características climáticas, influyen para que el país posea una gran cantidad de ecosistemas o bioclimas y una variedad de contrastes ecológicos, cuya potencialidad aún es desconocida.

El país cuenta con una diversidad de recursos naturales renovables y no renovables constituidos por minerales, recursos hídricos, suelos, recursos forestales y biodiversidad. En relación a los recursos mineros, se cuenta con importantes yacimientos de minerales metálicos y no metálicos, destacando los siguientes: plata, zinc, plomo y pequeñas cantidades de oro, además de antimonio, hierro, cobre, estaño y carbón sin explotar, agregados de construcción, calizas para cemento y cal, puzolana, mármol, entre otros. En las zonas fronterizas posee una gran variedad de ecosistemas como ser bancos de arena, arrecifes de coral, praderas de pastos marinos, cuevas de calizas, bosque nublado (1700 hasta los 2350 msnm) bosque latifoliado, bosque mixto (pino, roble y liquidámbar) y de conífera, bosques de galería, cañones rocosos, estuarios, bosques inundados, lagunetas de temporada, lagunas salobres, manglares y playas arenosas).

El clima en Honduras está fuertemente influenciado por los vientos alisios, un sistema predominante de vientos de superficie que soplan en dirección sudoeste desde el Mar Caribe hacia el Océano Pacífico. Los vientos alisios actúan como un flujo que empuja a los huracanes y a las tormentas tropicales menores que se forman sobre el Atlántico Norte, que algunas veces finalmente atraviesan la masa terrestre hondureña. Cuando los vientos alisios se intensifican, el nivel de precipitaciones en las zonas adyacentes al Océano Pacífico disminuye considerablemente y aumenta en el lado caribeño. A la inversa, cuando los vientos alisios son relativamente débiles, se dan los efectos opuestos. Además de la posición geográfica y la orografía, su clima es influenciado por cuatro cuerpos sinópticos:

1. Anticiclón Subtropical del Atlántico.
2. Zona de Convergencia Intertropical.
3. Ondas tropicales.
4. Frentes fríos.

### Recursos Hídricos

Esta naturaleza montañosa de Honduras, permite que el sistema hidrográfico esté conformado por 22 cuencas primarias que desembocan en ambos océanos; en la vertiente del Mar Caribe desembocan dieciséis sistemas, con longitudes entre 550 y 25 km., cuyas cuencas hidrográficas representan el 82.72% del territorio nacional y en la vertiente del Pacífico a través del Golfo de Fonseca, desembocan seis sistemas que representan el 17.28%. En conjunto descargan en un año normal un promedio de 92,813 millones de metros cúbicos de aguas lluvias, ofertando un caudal aproximado de 524m<sup>3</sup>/segundo. Con respecto a cuerpos de aguas superficiales importantes, el país cuenta con un total de 237 cuerpos de agua continentales: un lago, 39 lagunas, 24 lagunas costeras, 8 embalses, 158 lagunetas y 7 lagunas de invierno.

Estos cuerpos de agua continental representan aproximadamente 1,590.18 Km<sup>2</sup> de espejo de agua entre temporales y permanentes. (MIAMBIENTE, 2005) Además, en el país se han identificado acuíferos a 150m que sustentan muchas comunidades, especialmente en el sector urbano. Entre las cuencas más importantes en las zonas fronterizas son las siguientes:

N°	Países	Cuencas
1	Honduras-Guatemala	1. Río Lempa 2. Río Motagua 3. Río Chamelecón 4. Río Cuyamel
2	Honduras-El Salvador	1. Río Lempa 2. Río Goascorán
3	Honduras Nicaragua	1. Río Negro 2. Río Coco Segovia 3. Río Choluteca

### Áreas Protegidas

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAPH) está compuesto de 71 áreas protegidas declaradas con 3,455,918.56 hectáreas (has) y 20 áreas propuestas con 1,619,291.949 has, sumando un total de 91 áreas protegidas; las mismas cubren 5,075,210.51 has del territorio Nacional de las que 3,159,396.64 has son de superficie terrestre y 1,915,813.87 has de superficie marina.

Entre las áreas protegidas más importante en esta zona fronteriza tenemos las siguientes:

#### Honduras-Guatemala y El Salvador

1. Reserva del Hombre y la Biosfera Trifinio Fraternidad Es una reserva que Honduras comparte con El Salvador y Guatemala y es la primera Reserva de Biosfera Transfronteriza en América Latina, y la segunda a nivel mundial. Siendo designada el 29 de junio del año 2011. Para Honduras tiene una

superficie de 297,188.39 hectáreas representando un 22.9 % en relación al total, e incluye el Parque Nacional Montecristo Trifinio y su área de influencia.

### **Honduras-Guatemala**

1. Parque Nacional Cerro Azul Copán: formada bajo el Decreto legislativo 8787 con una área de 12,083.10 has.
2. El Parque Nacional Cuyamel: se localiza en la jurisdicción del Municipio de Omoa, Departamento de Cortes, limita con el país hermano de Guatemala y forma parte directa del Golfo de Honduras. Se conforma por un área de 30.031 hectáreas.
3. Reserva Biológica de la Barra del Río Motagua: en estado de propuesta con una área de 8,844.732 has, la cual ha sido seriamente afectada por la cantidad de residuos sólidos arrastrados por el afluente en todo su recorrido.

### **Honduras-El Salvador**

1. Reserva Biológica el Pital: con una área aproximada de 2,677.35 has declarada bajo Decreto Legislativo 87-87.
2. Reserva Biológica Guisayote: con una área aproximada de 14,081.71 has declarada bajo Decreto Legislativo 87-87.
3. Área de Manejo de Hábitat por Especie Bahía de Chismuyo: cuenta con un ecosistema marino costero donde en su totalidad está cubierta por bosque de mangle el cual cuenta con una área aproximada de 31,616.20 has declarada bajo Decreto legislativo 5-99-E.

### **Honduras-Nicaragua**

1. Biosfera del Río Plátano: Siendo la primera Reserva de la Biosfera designada para Honduras en el año de 1980 y la misma coincide con el área protegida creada con el mismo nombre mediante decreto legislativo N° 977-80 en ese entonces se presume que el área de la misma era de aproximadamente de 499,875 has, posteriormente en el año de 1997 mediante decreto legislativo 170-97 se amplían los límites, teniendo a la fecha un área total 832,338.963 has representando un 64.1% en relación al total de las reservas.
2. Área de Manejo de Hábitat por Especie San Bernardo: cuenta con un ecosistema marino costero donde en su totalidad está cubierta por bosque de mangle con una área aproximada de 9,490.92 has declarada bajo Decreto legislativo 5-99-E.
3. Área de Manejo de Hábitat por Especie La Berbería: cuenta con un ecosistema marino costero donde en su totalidad está cubierta por bosque de mangle con un área aproximada de 5,690.63 has declarada bajo Decreto legislativo 5-99-E.
4. Área de uso Múltiple Montaña de la Botija: Declarada bajo el Decreto legislativo 385-05 con una área de 19,118.88 has.

## Auditoría Coordinada de Gobernanza de la Políticas Públicas en Zonas Fronterizas

La Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadora Superiores (OLACEFS), planificó realizar la auditoría coordinada sobre Gobernanza de Políticas Públicas en Zonas Fronterizas con la participación de los países de América Latina miembros de la OLACEFS, bajo la coordinación del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil, por su experiencia en el tema de la auditoría.

Esta auditoría coordinada tiene como objetivo evaluar la gobernanza de las políticas públicas en las zonas de frontera en los países de América Latina que integran la OLACEFS utilizando como criterio específico en el documento Referencial del TCU para la Evaluación de la Gobernanza en Políticas Públicas.

La Frontera está limitada al espacio territorial formado por los municipios (área urbana y rural) tangentes a los países vecinos a lo largo de la línea divisoria, dentro del cual se analiza el conjunto de acciones gubernamentales que componen la política nacional orientada a aquella región, sostenida por los pilares seguridad y desarrollo, con sus respectivos macro procesos, en un ambiente de integración entre las naciones, como se muestra a continuación:



**Fuente de Imagen:** Guía de Auditoría Coordinada, proporcionada por el TCU de Brasil

## Estructura Analítica del Modelo de Gobernanza en las Políticas Nacionales de Fronteras

Para la presente auditoría se seleccionaron los elementos cualitativos que fueron investigados en las políticas nacionales de fronteras para cada macro proceso 4 componentes definido, los cuales fueron detallados a continuación:



*Fuente de Imagen: Guía de Auditoría Coordinada, proporcionada por el TCU de Brasil*

## 2. Base Legal

A continuación se detalla toda la base legal aplicable y documentación revisada y analizada en relación al tema objeto de auditoría:

N°	Marco Legal	Decreto o Acuerdo	No. de Gaceta	Fecha de Publicación
1	Constitución de la República	Decreto N° 131	23,612	20/01/1982
2	Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras	Decreto Legislativo N° 286-2009	32,129	02/02/2010
3	Ley de Migración y Extranjería	Decreto N° 208-2003	30,331	03/03/2004

4	Reglamento de Ley de Migración y Extranjería	Acuerdo N°018-2004	30,379	03/05/2004
5	Ley de Aduanas	Decreto N° 212-87	25,414	29/12/1987
6	Ley Orgánica de La Marina Mercante Nacional	Decreto N° 167-94	32,129	02/02/2010
7	Ley General Ambiente	Decreto N° 104-93	27,083	30/06/1993
8	Reglamento de la Ley General del Ambiente	Acuerdo N° 109-93	27,267	05/02/1994
9	Reglamento del Transporte Marítimo	Acuerdo N° 000764		13/12/1997
10	Decreto Ejecutivo Creación del Instituto Nacional de Migración	PCM N° 031-2014	33,468	2 de julio de 2014
11	Decreto Ejecutivo Número Reorganización del Poder Ejecutivo	PCM-009-2018	34,600	03/03/2018
12	Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social	Decreto N° 38-2011	33,149	13/06/2013
13	Ley Promoción de la Alianza Público-Privada	Decreto N° 143-2010	31,317	16/09/2010
14	Reglamento de la Ley Promoción de la Alianza Público Privada	Acuerdo Ejecutivo N° 02073-2010	32,422	21/01/2011
15	Ley General de la Administración Pública	Decreto N° 146-86		
16	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencia del Poder ejecutivo.	Decreto Ejecutivo Número PCM-008-97		7/06/1997
17	Código Tributario	Decreto N° 170-2016	34,224	28/12/2016
18	Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas	Decreto N° 98-84		
19	Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras	Decreto N° 67-2008	31,749	31/10/2008
20	Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	Acuerdo Ejecutivo N° 008-2015	33,834	14/09/2015
21	Reglamento Interno de la Secretaria de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente	Acuerdo N° 1089-97	28,540	18/04/1998
22	Código Aduanero de Uniforme Centroamericano	Acuerdo N° 023-2003	30,026	3/03/2003
23	Reglamento del Código Aduanero de Uniforme Centroamericano	Acuerdo N° 007-2003	30,027	4/03/2003
24	Ley Orgánica del Ministerio Público	Decreto N° 228-1993	27,241	6/01/1994

25	Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno	Decreto N° 266-2013	33336	23/01/2014
26	Ley General de la Administración Pública	Decreto N° 228-93		
27	Reglamento de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo	PCM-008-97		7/06/199
28	Creación de la Comisión Presidencial de Reforma Integral del Sistema Aduanero y Operadores de Comercio" (COPRISAO).	PCM-083-2016	34193	22/11/2016
29	Reglamento para la nacionalización de Mercancías producidas en Zonas Libres	Acuerdo N° 489-2017	34422	21/08/2017
30	Reglamento del régimen de tránsito aduanero internacional terrestre			
31	Ley Especial del Consejo de Defensa y Seguridad	Decreto N° 239-2011	32,692	12/12/2011
32	Creación de la Agencia Hondureña de Aeronáutica Civil	PCM-047-2014	33,553	11/10/2014
33	Reorganización del Poder Ejecutivo	PCM-009-2018	34,600	23/03/2018
34	Protocolo de Marrakech Anexo al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994	Decreto N° 146-2015	34,043	26/05/2016

## **F. MISIÓN, VISIÓN Y ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE CONSERVACIÓN FORESTAL, ÁREAS PROTEGIDAS Y VIDA SILVESTRE (ICF)**

### **Misión Institucional**

Garantizar la conservación, administración y uso sostenible de los ecosistemas, a través de la aplicación de la Ley, fomentando e incentivando la inversión y la participación.

### **Visión Institucional**

Ser reconocidos a nivel nacional e internacional como una institución líder y confiable en la administración y manejo sostenible de los ecosistemas, propiciando la participación de la sociedad

### **Atribuciones:**

- 1) Aprobar los Reglamentos Internos, Manuales e Instructivos para realizar la gestión del sector forestal, áreas protegidas y vida silvestre, tomando en cuenta lo dispuesto en esta Ley, la Ley de Ordenamiento Territorial, la Ley de la Propiedad, Ley General del Ambiente, la Ley de Municipalidades y otras leyes aplicables;
- 2) Ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento de la política, los principios y objetivos de la presente Ley, el Programa Nacional Forestal (PRONAFOR) y otros programas afines;
- 3) Aprobar o denegar los Planes de Manejo para la conservación, protección, aprovechamiento racional y sostenible de las áreas forestales y protegidas, informando a las Municipalidades y al Consejo Consultivo Comunitario Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la LFAPVS;
- 4) Celebrar Convenios de Cooperación y contratos para el desarrollo de sus actividades;
- 5) Declarar y delimitar las micro cuencas hidrográficas abastecedoras de agua a las comunidades, como áreas protegidas, por motivos de necesidad o interés público conforme a lo dispuesto en el Artículo 103 , 106 y 354 párrafo segundo de la Constitución de la República y las disposiciones aplicables de la Ley marco del Sector Agua y Saneamiento. La declaración respectiva la hará el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) de oficio o a solicitud de los Consejos Consultivos Comunitarios Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre o las comunidades o las mancomunidades, a través de las Municipalidades respectivas, llevando un registro especial, regulando y supervisando el uso de las mismas;

### **G. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL ICF**

La estructura organizacional del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) está constituida de la manera siguiente:

Nivel Directivo: Ministro Director.

Nivel Ejecutivo: Sub Director Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

Nivel de Asesoría: Secretaría General.

Asesoría Legal.

Nivel Operativo: Departamento de Cuencas Hidrográficas y Ambiente

Este mismo se detalla en el Organigrama ver **Anexo N° 1**.

## **H. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PRINCIPALES**

Los funcionarios y empleados del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) que fungieron durante el período examinado, se detallan en el **Anexo N° 2**.

## CAPÍTULO II COMENTARIOS DEL EXAMEN

### A. LOGROS DEL INSTITUTO NACIONAL DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO FORESTAL, ÁREAS PROTEGIDAS Y VIDA SILVESTRE (ICF).

Los principales logros obtenidos en el período auditado son los siguientes:

1. Reserva del Hombre y la Biosfera Trifinio Fraternidad Es una reserva que Honduras comparte con El Salvador y Guatemala y es la primera Reserva de Biosfera Transfronteriza en América Latina, y la segunda a nivel mundial. Siendo designada el 29 de junio del año 2011. Esta zona en particular cuenta con sus propios instrumentos de planificación para el desarrollo para los tres países vecinos (El Salvador, Guatemala y Honduras).

### B. MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA

La medición de la eficiencia, eficacia, implica una conducción adecuada de las actividades organizacionales, haciendo un uso apropiado de los recursos disponibles y atendiendo las mejores prácticas y el ordenamiento jurídico, lo que idealmente debe conducir al logro de los objetivos al menor costo.

El artículo N° 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, define:

**Eficiencia:** como la relación idónea entre los bienes, servicios u otros resultados producidos y los recursos utilizados para obtenerlos y su comparación con un estándar establecido.

**Eficacia:** como el cumplimiento de los objetivos y metas programadas en un tiempo establecido.

Para medir el nivel de gobernanza de los países participantes, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil como organismo fiscalizador coordinador de la auditoría diseñó un modelo basado en estándares internacionales, que incorpora elementos de análisis de aspectos de gobernanza de políticas públicas, conocido como **Índice de Gobernanza de Políticas Públicas en Zonas de Fronteras (INGPFRON)**, el cual está enmarcado en dos ejes:

1. Seguridad
2. Desarrollo

Cada eje contiene cuatro (4) macro procesos, los cuales incluyen cuatro (4) componentes.

El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil determinó cuantificar y cualificar el avance de las acciones que tiene cada país como Estado y su nivel de gobernanza en zonas de fronteras, con base a los referenciales de buenas prácticas internacionales desarrollados en el INGPFRON, el cual fue aplicado por cada EFS participante. Para valorar el índice de gobernanza se valoró cada eje con sus macro procesos y sus componentes, para la valoración de los macro procesos se otorgó un valor mínimo de cero (0) y un máximo de 10, con los rangos y valores siguientes:

Rango INGPFRON por Macro proceso	
Insuficiente	0 ≤ 2.5
Bajo	2.5 ≤ 5.0
Intermedio	5.0 ≤ 7.5
Avanzado	7.5 ≤ 10

Los componentes se valoraron con un puntaje mínimo de cero (0) y un máximo de dos puntos cinco (2.5), con los valores y rangos siguientes:

Rango INGPFRON por Componente	
Insuficiente	0 ≤ 0.625
Bajo	0.625 ≤ 1.25
Intermedio	1.25 ≤ 1.875
Avanzado	1.875 ≤ 2.5

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de la auditoría en los dos ejes y sus respectivos macro procesos y componentes:

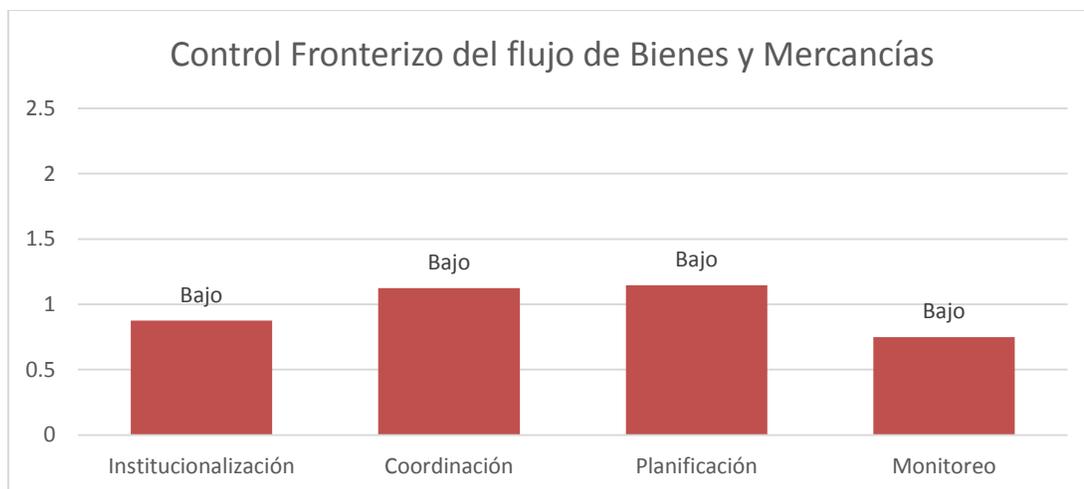
## I. Eje de Seguridad

### 1. Macro proceso Control Fronterizo de Flujo de Bienes y Mercancías.

Se realizó un análisis de los componentes de institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo, y se determinó como resultado un **Rango Bajo**. Se encontró como principal debilidad, a nivel conjunto, que no están formal y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales sobre flujo de bienes y mercancías.

Sin embargo, a nivel individual las responsabilidades y acciones están claramente definidas y existen buenas prácticas como: el Sistema Automatizado de Rentas Aduaneras de Honduras (SARAH) y la Unión Aduanera entre Guatemala-Honduras-El Salvador.

A continuación, se presentan los detalles de los resultados de éste macro proceso en el **Gráfico N°1**:



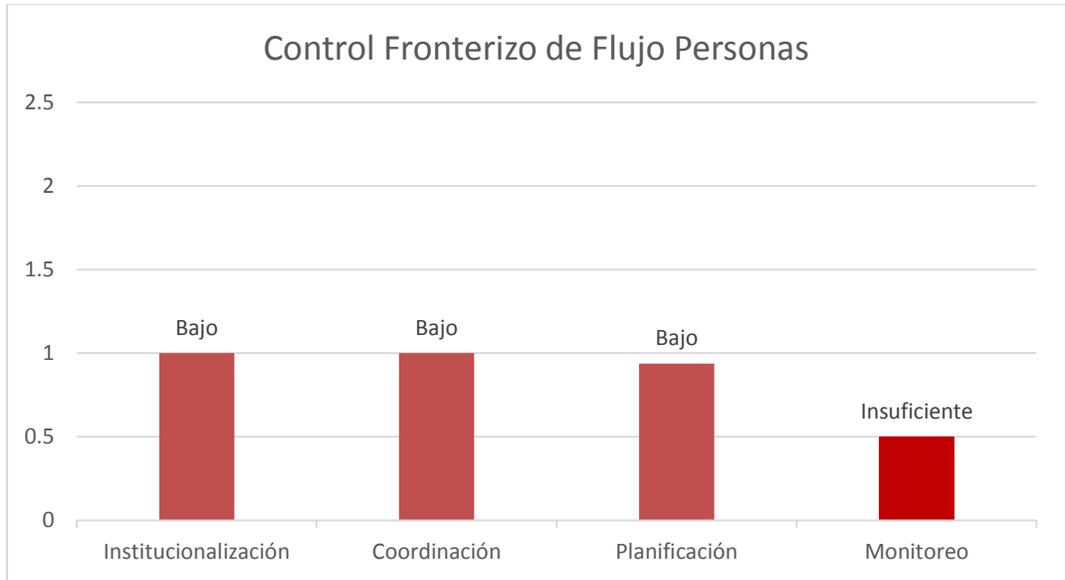
Fuente: Elaboración propia del equipo de auditoría.

## 2. Macro proceso Control fronterizo del Flujo de Personas.

El análisis de los componentes de institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo, se determinó que se encuentran en un **Rango Bajo**, determinando algunas debilidades conforme a la comparación realizada con el modelo de gobernanza propuesto por el TCU de Brasil, como, por ejemplo:

- a) La actuación gubernamental conjunta no está definida en norma.
- b) Los procesos decisorios de la actuación conjunta no están definidos.
- c) No existe formas de monitoreo de la actuación conjunta.
- d) No existen instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados.
- e) No existen canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta.
- f) Los indicadores de desempeño de la actuación gubernamental conjunta no están definidos.

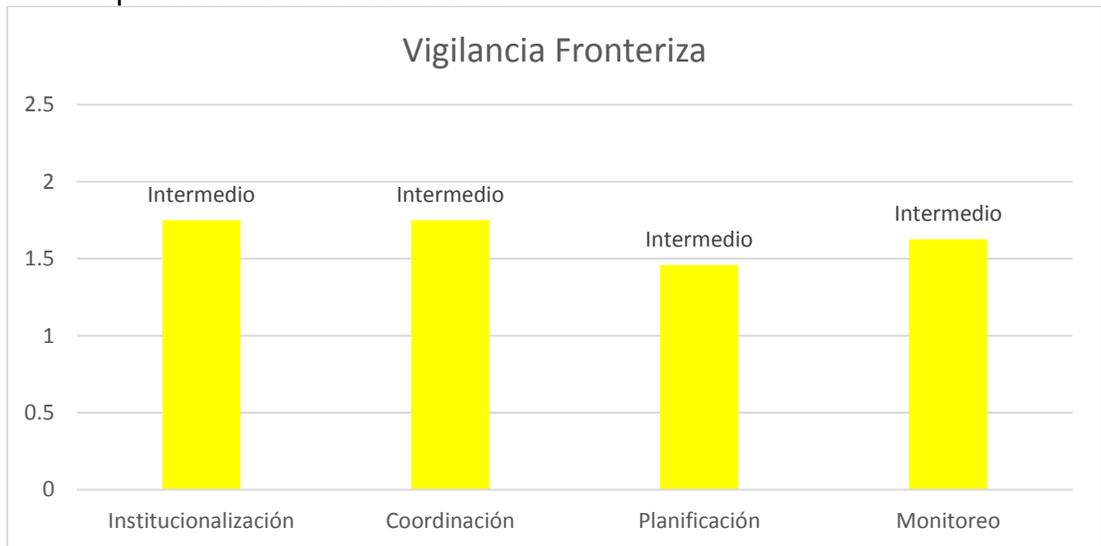
Sin embargo las responsabilidades y papeles de la actuación individual de cada institución si están claramente definidas, además existen buenas prácticas como el Sistema EXODUS que consiste en un conjunto de módulos desarrollados para mejorar la función migratoria, el sistema de control Biométrico (BCMS), también se tiene la colaboración de las Fuerzas de Tarea Maya-Chorti, Morazán-Sandino y Lenca-Sumpul para controlar las acciones de flujo de personas especialmente en los puntos de control fronterizo no autorizados, se tiene el Sistema de extranjeros residentes (SER), el Sistema nacional de citas de Pasaportes (SINACAP); El **Gráfico N°2**, detalla los resultados del índice de gobernanza para este macro proceso y sus componentes:



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

### 3. Macro proceso de Vigilancia Fronteriza.

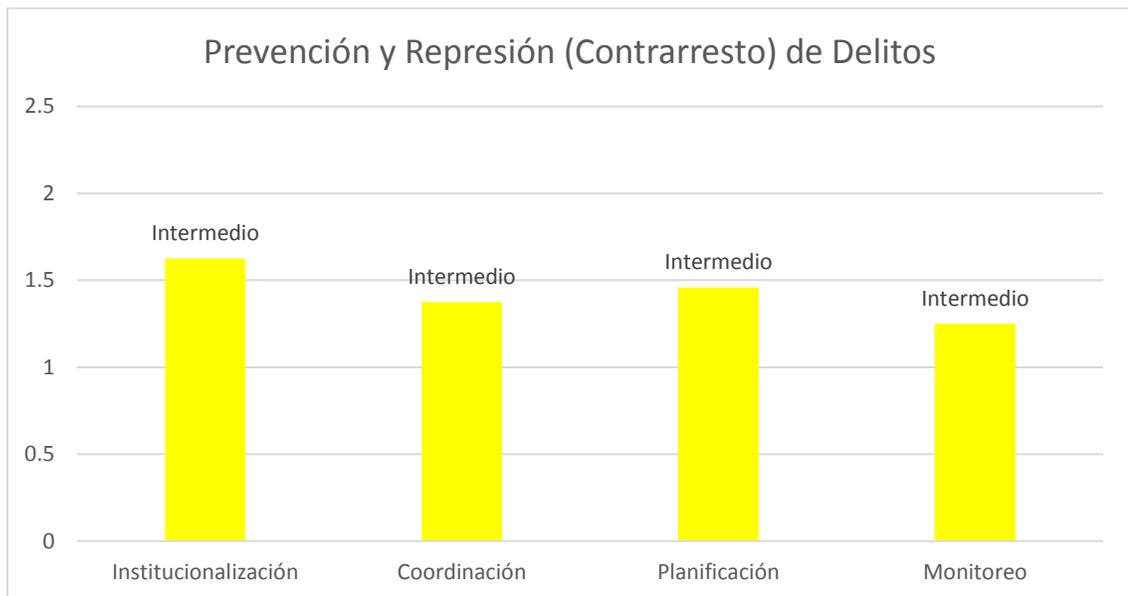
El análisis de los componentes de institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo, se determinó que se encuentran en un **Rango Intermedio**, refleja una variación diferenciada en comparación con los macro procesos descritos anteriormente, debido a que las acciones conjuntas, lineamiento estratégico y medio de monitoreo están definidos. Se identificó buenas prácticas como la Fuerzas de Tareas Conjuntas Binacionales Maya-Chorti, Morazán-Sandino y Lenca-Sumpul, Policía de Fronteras, la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional FUSINA. A continuación, se presentan los detalles de los resultados de este macro proceso en el **Gráfico N° 3**.



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

#### 4. Macro proceso de Prevención y Represión (contrarresto) de Delitos.

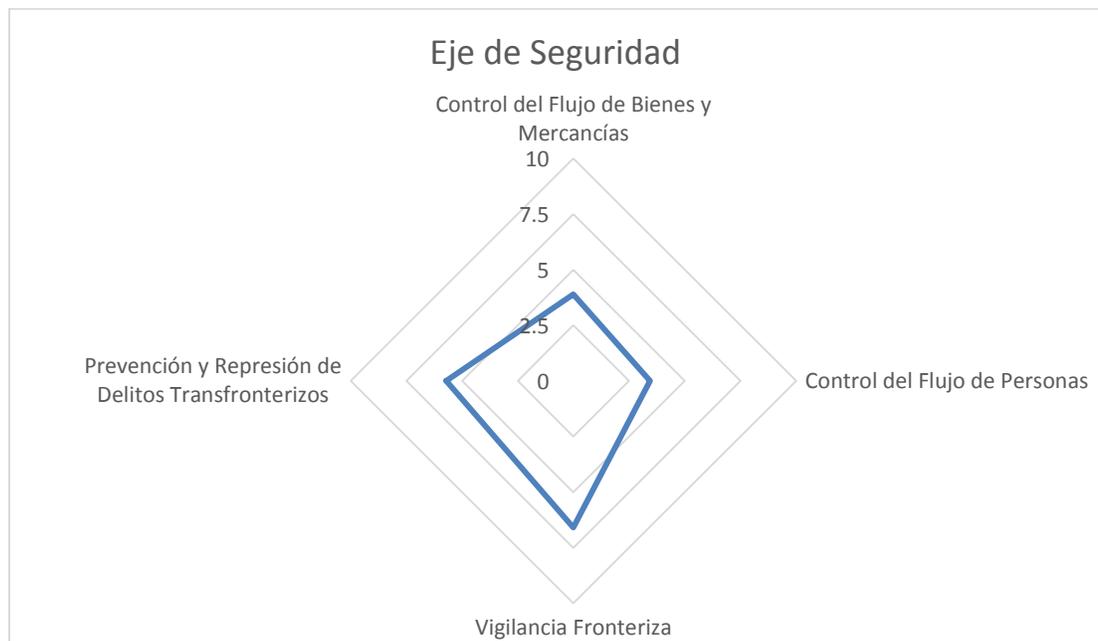
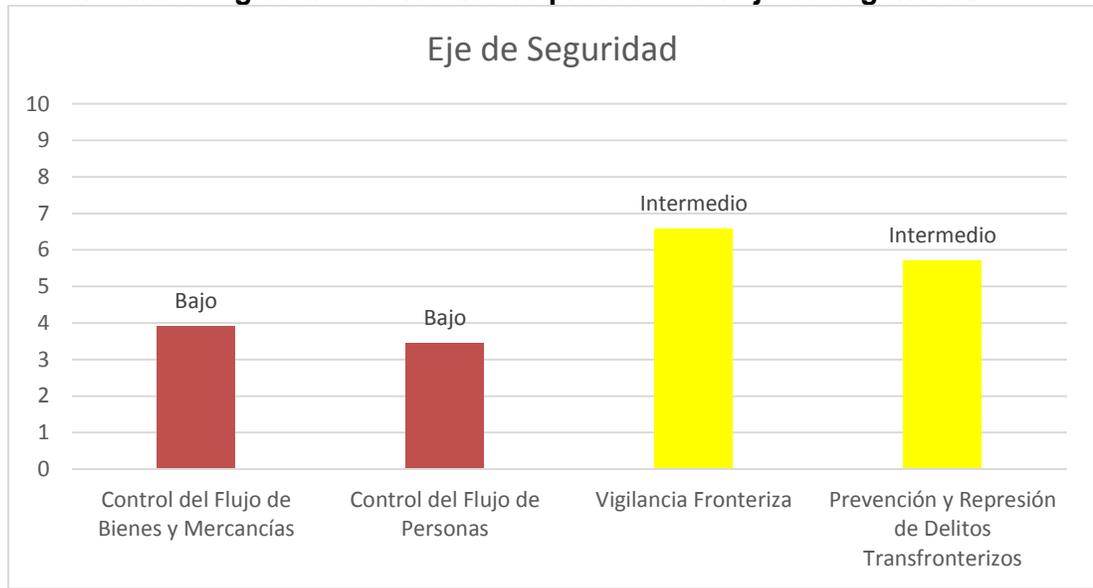
El análisis de los componentes institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo, se determinó que se encuentra en un **Rango Intermedio**, debido a que existen instancias de articulación, lineamientos estratégicos, medios de monitoreo y mecanismos de actuación conjunta definidos, además se identificó buenas prácticas dentro de este macro proceso tales como las Fuerzas de Tareas Conjuntas Binacionales Maya-Chorti, Morazán-Sandino y Lenca-Sumpul, Policía de Fronteras, La Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional FUSINA y Sistema Estadístico Policial en Línea SEPOL, los resultados se muestran en el **Gráfico N° 4**.



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

En el **Eje de Seguridad** se determinó que los macro procesos con un puntaje más alto son los de **Vigilancia Fronteriza y Prevención y Represión (contrarresto) de Delitos**, determinando que se encuentran en un **Rango Intermedio**; seguidamente los macro procesos de **Control Fronterizo de Flujo de Bienes y Mercancías y Control Fronterizo del Flujo de Personas** con un **Rango Bajo**. Tal como se muestra en los **Gráficos N°5 y 6**.

### Resultados globales de los macro procesos del eje de seguridad.



Gráficos 6. Resultados globales de los macro procesos del eje de seguridad.

El gráfico anterior demuestra un mayor desarrollo en sus niveles de gobernanza en los macro procesos de **Prevención y Represión (contrarresto) de delitos y vigilancia fronteriza** en comparación con el macro proceso de **control fronterizo del flujo de personas y el control fronterizo del flujo de bienes y mercancías**, por lo tanto, es necesario redoblar esfuerzos en desarrollar y definir acciones conjuntas en estos dos macro procesos.

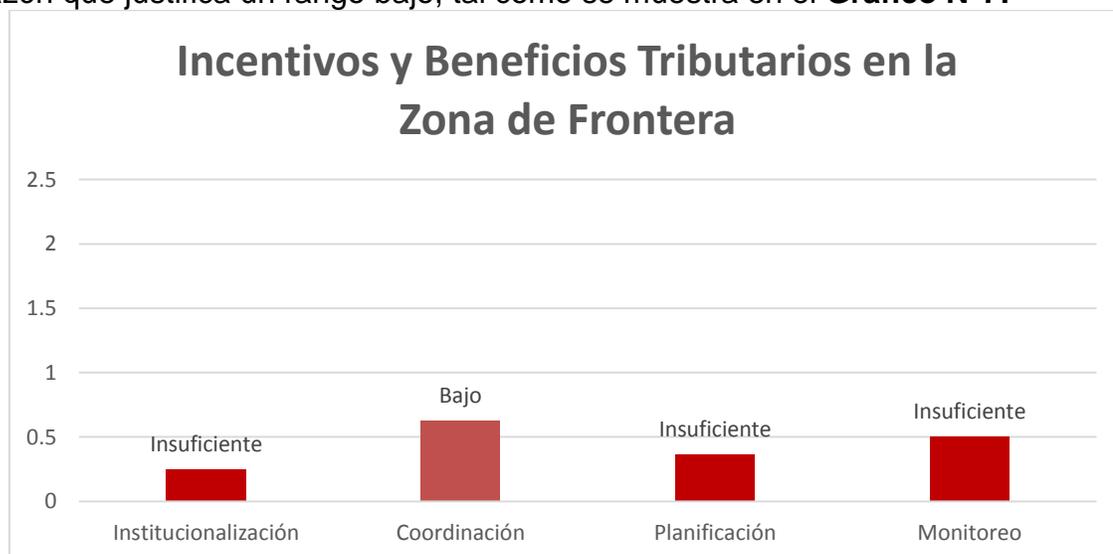
## II. Eje de Desarrollo

### 1. Macro proceso Concesión de Incentivos y Gestión de Beneficios Tributarios

El análisis de los componentes de institucionalización, planificación y monitoreo, se determinó que se encuentra en un **Rango Insuficiente**, en el cual se determinaron algunas debilidades:

- a) No existe una norma Gubernamental definida para monitorear y evaluar las actividades, en las actuaciones en conjunto.
- b) No se tienen definidas directrices y objetivos políticos de la actuación Gubernamental.
- c) No hay instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados.
- d) El modelo de actuación conjunta no cubre de manera integral este Macro proceso solo en aspectos de beneficios fiscales aduaneros.
- e) No se define de forma clara el líder que debe coordinar el esfuerzo colaborativo.
- f) Los problemas a ser tratados por concesión de incentivo de la región de frontera no se identifican de forma precisa.
- g) No se tiene evidencia que el público destinatario fue precisamente delimitado.
- h) Los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta no son suficientes para atacar las causas de los problemas por la Inversión pública de la región de frontera.
- i) No se utilizan indicadores para monitorear, evaluar y comunicar las actuaciones del gobierno de forma individual, así como las actuaciones conjuntas.

Existen algunas acciones de coordinación con actividades indirectas, que de alguna manera repercuten en el nivel de gobernanza en las zonas de frontera, razón que justifica un rango bajo, tal como se muestra en el **Gráfico N°7**:



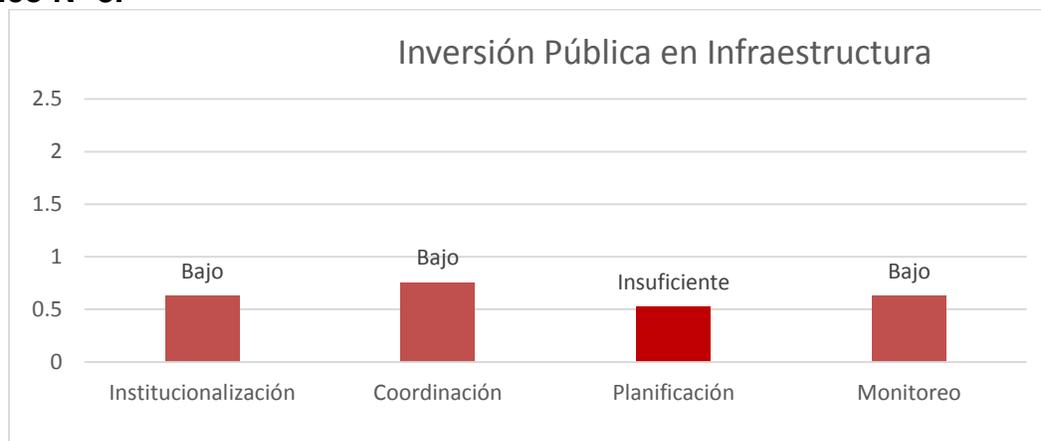
Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

## 2. Macro Inversión Pública en Infraestructura.

El análisis de los componentes de institucionalización, coordinación, y monitoreo, determinó que se encuentran en un **Rango Bajo**. Se identificaron algunas debilidades que influye en el nivel de gobernanza en este macro proceso:

- a) No existe una norma Gubernamental definida para monitorear y evaluar las actividades, en las actuaciones en conjunto.
- b) Los procesos decisorios de la actuación conjunta no están definidos, en ciertos espacios o momentos y circunstancias puntuales.
- c) No hay instancias de articulación efectivas para alinear las acciones de los actores involucrados específicas para zonas de frontera.
- d) No hay un modelo de actuación conjunta efectivo.
- e) No existe efectividad de los canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta.
- f) Los problemas a ser tratados por inversión pública de la región de frontera no se identificaron de forma precisa en los instrumentos de planificación.
- g) No se evidenció que el público destinatario fue precisamente delimitado.
- h) Los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta no son suficientes para atacar las causas de los problemas en Inversión pública de la región de frontera.
- i) Los productos a ser generados en este macro proceso no están claramente definidos.
- j) Las actividades no están claramente definidas.
- k) No están definidas políticas orientadas al desarrollo regional en la zona de frontera.

Como buenas prácticas se identificaron; el Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras (SNIPH), el Decreto No. 83-2003 Ley Orgánica de Presupuesto Artículo 52 y 92, el Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión (SISOCS) según lo establecido en el PCM 02-2015 Artículo 2. A continuación se detalla los resultados de la evaluación de este macro proceso en el **Gráfico N° 8**.



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

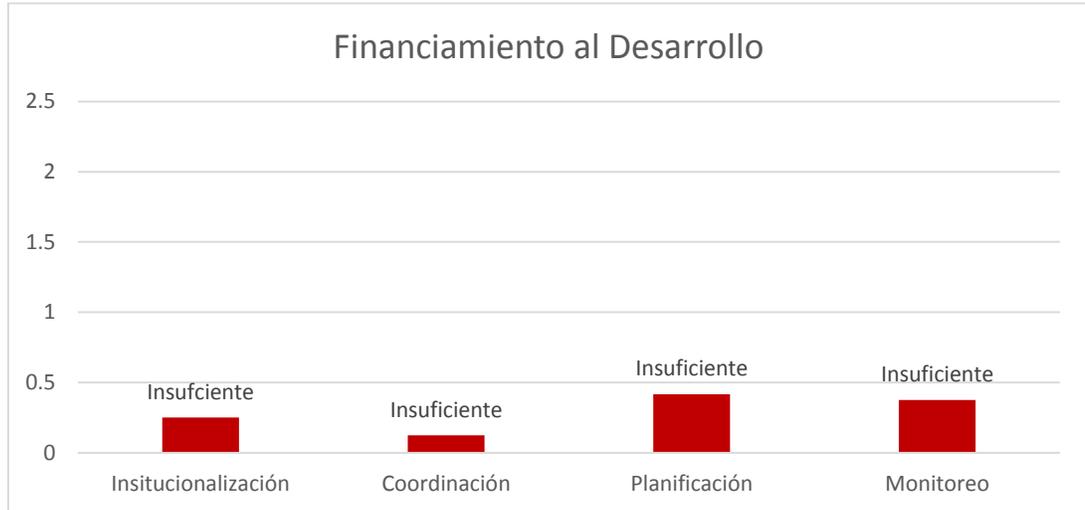
### 3. Macro proceso de Financiamiento al Desarrollo.

Se determinó que se encuentra en un **Rango Insuficiente**, encontrándose las siguientes debilidades:

- a) No existe una norma gubernamental definida para precisar el papel, las responsabilidades, así como monitorear y evaluar las actividades, en las actuaciones en conjunto.
- b) Los procesos decisorios de la actuación conjunta no están definidos.
- c) No se tiene definidos directrices y objetivos políticos de la actuación gubernamental conjunta.
- d) No existe un modelo de monitoreo de la actuación conjunta.
- e) No existen instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados.
- f) No hay una designación del líder que debe coordinar el esfuerzo colaborativo.
- g) No hay intercambio de recursos (financieros, humanos, material, sistemas, infraestructura, etc.) entre los actores involucrados.
- h) No hay canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta.
- i) El público destinatario no fue precisamente delimitado.
- j) Los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta no son suficientes para atacar las causas de los problemas de inversión y financiamiento.
- k) Los objetivos estratégicos individuales y conjuntos no están definidos.
- l) Los indicadores de desempeño de la actuación gubernamental conjunta no están definidos.
- m) No está definido metas a nivel conjunto.
- n) No hay procesos de trabajos definidos para monitorear la actuación gubernamental individual y conjunta.
- o) No hay una estructura formal de monitoreo y evaluación para el financiamiento del desarrollo.
- p) No existe monitoreo de la actuación gubernamental conjunta.
- q) No existen indicadores definidos para monitoreo.
- r) No se ponen a disposición en forma de datos abiertos los resultados del monitoreo de la actuación gubernamental individual y conjunta.
- s) No se evidenció una comunicación regular sobre el avance de los indicadores individuales y conjuntos a las principales partes interesadas en este macro proceso.
- t) No hay informes de los monitoreo y evaluación realizada.
- u) No existen los medios suficientes (recursos, financieros y de personal) para el monitoreo y evaluación.

Como buenas prácticas se identificaron la Iniciativa de Transparencia en el Sector Construcción (COST), el Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras (SNIPH), Decreto N° 83-2003 Ley Orgánica de Presupuesto Artículo 52 y 92, el Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión

(SISOCS) definido mediante PCM 02-2015 Artículo 2. A continuación se detallan los resultados en el **Gráfico N° 9**.



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

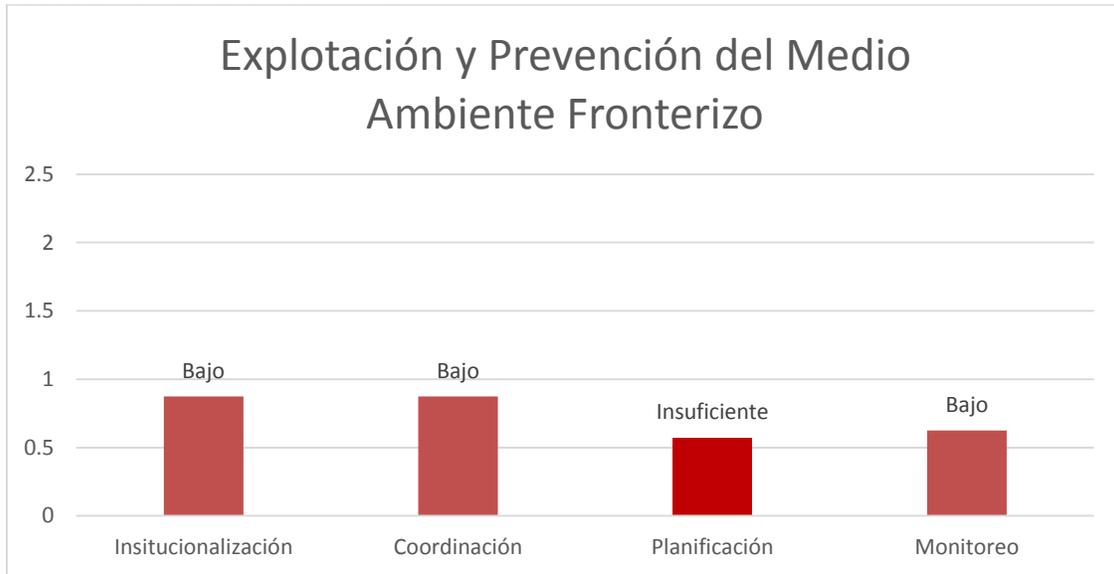
#### 4. Macro proceso Explotación y Prevención del Medio Ambiente Fronterizo.

El análisis de los componentes de institucionalización, coordinación y monitoreo, se determinó que se encuentra en un **Rango Bajo** y en planificación con un **Rango Insuficiente**, encontrándose las siguientes debilidades en las acciones realizadas:

- a) Los procesos decisorios de la actuación conjunta no están definidos para este macro proceso y los relacionados no son efectivos en la solución de la problemática ambientales de la zona de frontera.
- b) Las directrices y objetivos políticos de la actuación gubernamental conjunta no están definidos para este macro proceso.
- c) La previsión de formas de monitoreo de la actuación conjunta para este Macro proceso no está definido.
- d) No hay instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados.
- e) No hay modelo de actuación conjunta definido para la zona de frontera.
- f) No hay canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta en este macro proceso.
- g) Los problemas a ser tratados por explotación y preservación del medio ambiente de la región de frontera no se identificaron de forma precisa.
- h) No se tiene evidencia que el público destinatario fue precisamente delimitado.
- i) Los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta no son suficientes para atacar las causas de los problemas presentes en las zonas de frontera.
- j) No hay previsión de fuentes de recursos específicos para la actuación gubernamental conjunta debido a que los recursos no son suficientes para el cumplimiento de las metas propuestas.

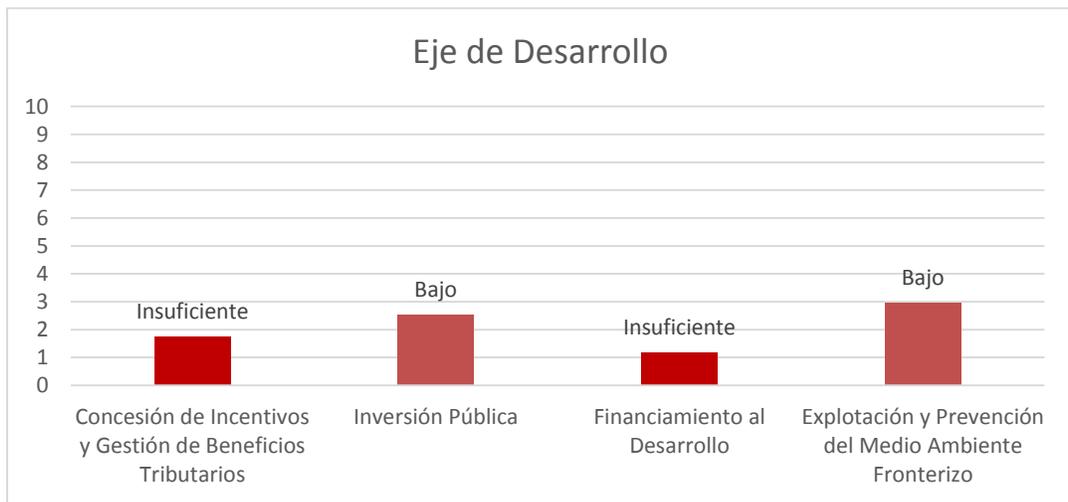
- k) No existen indicadores de desempeño de la actuación gubernamental conjunta no están definidos.

Las buenas prácticas encontradas para este macro proceso fueron: Comité Consultivo Nacional de Ambiente (COCONA), el Consejo Consultivo Nacional Forestal (COCONAFOR), y el Comité Nacional de Protección Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre (CONAPROFOR). Los detalles de la evaluación se muestran en el **Gráfico N°10**.

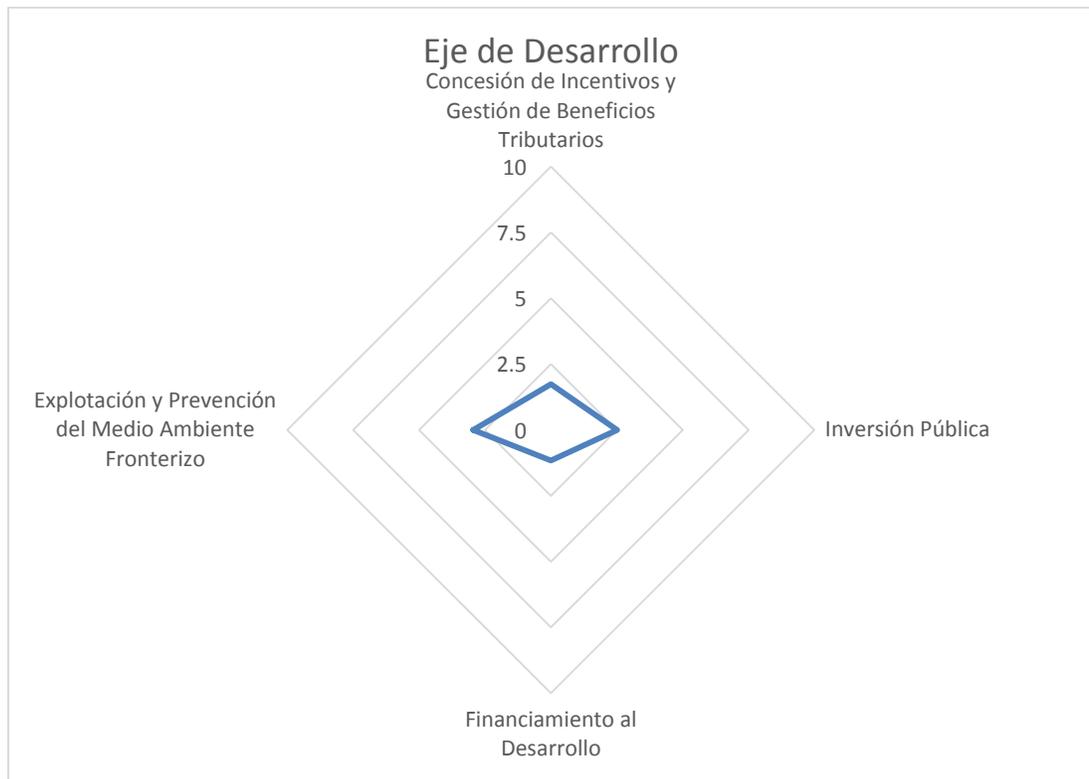


Fuente elaboración propia del Equipo de Auditoría.

**El Eje de Desarrollo** con sus cuatro (4) macro procesos muestran que los macro procesos con mejor puntaje son **Inversión Pública** y **Explotación y Prevención del Medio Ambiente Fronterizo**, se determinó que se encuentran en un **Rango Bajo**, mientras que **Incentivos y Beneficios Tributarios en la Zona de Frontera** y **Financiamiento al Desarrollo** con un **Rango Insuficiente**. (Gráfico N° 11).



Fuente elaboración propia del Equipo de Auditoría.



Gráficos 12. Resultados Globales de los macro procesos del eje de Desarrollo.

En el gráfico anterior se observa en el **Eje de Desarrollo** sus rangos desde Bajo a insuficiente y un crecimiento simétrico bajo, por lo cual es necesario definir acciones y esfuerzos para mejorar los niveles de gobernanza en el tema de desarrollo y así asegurar un desarrollo sostenible para la población en la zona de frontera.

### Conclusión

Por las razones antes descritas se evidencia que las acciones de cada una de las Instituciones que de una u otra forma ejecutan sus actividades u obligaciones en la zona de fronteras y según el análisis realizado con los papeles de trabajo y visitas in situ se evidencia las puntuaciones de bajas a insuficientes en ambos ejes y en especial en el eje de desarrollo, con cada uno de sus macro procesos evaluados ocho (8) en total, y sus componentes como ser; institucionalización, planificación, coordinación y monitoreo, muestran que la mayoría del accionar de las instituciones es de bajo a insuficiente y con algunas excepciones con un valor intermedio, por lo cual se demuestra que debe incluir dentro de sus funciones la coordinación entre todas las instituciones involucradas estas pueden realizar acciones optimas en pro de las zonas de fronteras.

El **Eje de Seguridad** presenta mayor avance en acciones relacionadas con la gestión fronteriza y con medios específicos para su manejo (marco legal, lineamientos estratégicos e instancias y mecanismos de coordinación).

En el **Eje de Desarrollo** las acciones de gestión y manejo de la zona de frontera no están bien definidos, de los cuales se puede mencionar las siguientes debilidades:

- La falta de financiamiento o de fondos necesarios para la ejecución de las actividades programadas por las instituciones que operan en las zonas de fronteras.
- No existe una coordinación interinstitucional eficaz en las acciones de planificación y monitoreo, se debe de involucrar a todas las instituciones gubernamentales especializadas en cada área específica.
- Falta de voluntad política de parte de los tomadores de decisiones para brindar los recursos necesarios para mejorar las acciones de las instituciones que operan en las zonas de fronteras.
- Las zonas de fronteras son áreas olvidadas, que no son consideradas en los planes de desarrollo del Estado de Honduras.
- Falta de una visión integral de las zonas de fronteras y de trazabilidad de éstas áreas.

Las zonas de fronteras son de importancia para el desarrollo y seguridad del país, por lo tanto es necesario orientar esfuerzos para la búsqueda de un desarrollo integral mediante políticas claramente definidas, estrategias específicas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los pobladores y bajar los niveles de permeabilidad de las zonas de fronteras ante los embates de las actividades delictivas.

## **CAPÍTULO III**

### **DEFICIENCIAS DE CONTROL INTERNO**

Conforme a las investigaciones realizadas para ésta auditoría, las deficiencias de control interno encontradas son sustentadas por otras leyes o reglamentos, por lo tanto están contemplados en el capítulo IV de este informe.

## **CAPÍTULO IV RESULTADOS DEL EXAMEN**

### **A. HALLAZGOS POR INCUMPLIMIENTO A LEYES, REGLAMENTOS, CONVENIOS, NORMAS, Y OTROS.**

#### **1. NO ESTAN FORMAL Y ADECUADAMENTE INSTITUCIONALIZADAS LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES SOBRE MEDIO AMBIENTE FRONTERIZO.**

Mediante el trabajo realizado con los grupos focales, análisis documental e información entregada por los actores responsables se corroboró que no están formal y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales sobre Medio Ambiente Fronterizo, (Participación de los Grupos Focales Acta de fecha de 23 de agosto 2018 hora 12:15 p.m.); dentro de los cuales se encontró las siguientes debilidades:

- a) Los procesos decisorios de la actuación conjunta no están definidos para este macro proceso y los relacionados no son efectivos en la solución de problemática ambientales en la zona de frontera.
- b) La previsión de formas de monitoreo de la actuación conjunta para este macro procesos no están definidos.

Incumpliendo lo establecido en:

- Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre Artículo 15 inciso 2, 3, 4 y 20
- Marco Rector de Control Interno Institucional de los Recursos Públicos TSC NOGECI III-06 Acciones Coordinadas, TSC-NOGECI IV-05 Revisión de los Objetivos, TSC-NOGECI V-04 Responsabilidad Delimitada, TSC –NOGECI V-09 Supervisión Constante, TSC NOGECI V-13 Revisiones de Control.

Sobre el particular el equipo auditor determinó que las causas se deben a la ausencia de normas en zonas de fronteras que facilite el accionar institucional con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas en la región, falta de lineamiento específico en la planificación de país y la institucional (corto mediano y largo plazo), no existe una figura jurídica y jurisdiccional de zona de frontera y la falta de voluntad Política.

Al no estar formal y adecuadamente institucionalizados las acciones gubernamentales sobre Medio Ambiente Fronterizo presenta los siguientes efectos:

- a) Debilidades de coordinación interinstitucional.
- b) Falta de mecanismo de coordinación.
- c) Dualidad y duplicidad de funciones.
- d) Vacíos legales en cuanto a las acciones a desarrollar.
- e) Dificultad en la resolución de problemas comunes en la zona e frontera.
- f) Pérdida y deterioro de los recursos naturales compartidos.
- g) Aprovechamientos ilegales de los recursos naturales.

## **Recomendación N°1**

### **Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

1. En conjunto con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente coordinar a nivel interinstitucional el establecimiento de procesos y procedimientos decisorios en la gestión, manejo y solución de problemáticas comunes en las zonas fronterizas en el ámbito de su competencia institucional. Verificar el cumplimiento de la recomendación planteada anteriormente, que la misma se documente y archive correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

## **2. NO EXISTE COORDINACIÓN EFECTIVA ENTRE LAS INSTITUCIONES QUE INTERACTÚAN EN LA EXPLOTACIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE FRONTERIZO.**

Según las indagaciones realizadas durante el desarrollo de la auditoria, se corroboró que no existe coordinación efectiva entre las instituciones involucradas en la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo y conforme con las buenas prácticas internacionales de gobernanza tiene las siguientes debilidades (Acta de Participación de los Grupos Focales fecha 23 de agosto hora 11:30 a.m. 2018):

- a) No hay instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados. A nivel nacional se tiene instancias de coordinación pero para la zona de frontera no se tiene definido.
- b) No hay modelo de actuación conjunto definido para la zona de frontera.
- c) No hay intercambio de recursos. Parcialmente se da en algunos casos esporádicos el intercambio de recursos financieros.
- d) No hay canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta en este macro proceso.

Incumpliendo lo establecido en:

- Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre Artículo 15 incisos 4 y 5
- Marco Rector de Control Interno Institucional de los Recursos Públicos, TSC-NOGECI III-06 Acciones Coordinadas.

Sobre el particular el equipo auditor determinó las causas son: falta de identificación de la problemática presente en la zona de frontera, en la planificación de país no tiene plasmado lineamientos estratégicos con relación a la Explotación y preservación del medio ambiente en la zona fronteriza, ausencia de instrumentos de planificación que sean específicos para la zona de frontera con relación a la explotación y preservación del medio y falta recursos, financieros y humano en este macro proceso en la zona frontera.

Al no existir una coordinación efectiva sobre la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo con los diferentes actores, involucrados se derivan los siguientes efectos:

- a) Deficiente coordinación interinstitucional
- b) Dificultad en la resolución de problemáticas presentes en la zona de frontera.
- c) Realización actividades aisladas y sin la inclusión de actores importantes para la resolución de problemas en la zona de frontera.
- d) Deterioro de los recursos naturales presente en la zona fronterizas.

#### **Recomendación N°2**

##### **Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

En conjunto con Secretaría Recursos Naturales y Ambiente promover y proponer con las instancias correspondientes las acciones para articular los actores involucrados en la conservación de los recursos de las zonas de fronteras. Verificar el cumplimiento de la recomendación planteada anteriormente, que la misma se documente y archive correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

#### **Recomendación N°3**

##### **Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

A través de las instancias de coordinación identificar las necesidades y problemas con los actores territoriales en la zona de frontera y así en conjunto proponer las estrategias necesarias para solventarlas. Verificar el cumplimiento de la recomendación planteada anteriormente, que la misma se documente y archive correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

### **3. LA POLÍTICA QUE ORIENTA LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES DE LA EXPLOTACIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE FRONTERIZO NO ESTÁ FORMAL Y ADECUADAMENTE PLANIFICADA.**

Conforme a las respuestas obtenidas en el desarrollo de los grupos focales se corroboró que la política que orienta las acciones gubernamentales de la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo no está formal y adecuadamente planificada y conforme con las buenas prácticas internacionales de gobernanza se encontró las siguientes debilidades (Grupos Focales Acta de fecha de 23 de Agosto 2018 hora 12:15 a.m.):

- a) Los problemas a ser tratados para la explotación y preservación del medio ambiente de la región de frontera no se identificaron de forma precisa.
- b) No se tiene evidencia que el público destinatario fue precisamente delimitado.
- c) Los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta no son suficientes para atacar las causas de los problemas presente en las zonas de frontera.
- d) Los productos a ser generados en este macro proceso no están claramente definidos.
- e) Las actividades en este macro procesos no están claramente definidas.

- f) No hay previsión de fuentes de recursos específicos para la actuación gubernamental conjunta debido a que los recursos no son suficientes para el cumplimiento de las metas propuestas.
- g) Los objetivos estratégicos individuales y conjuntos no están definidos específicamente para zona de frontera.
- h) Los indicadores de desempeño de la actuación gubernamental individual y conjunta no están definidos.
- i) No está definido metas a nivel individual y conjunto.
- j) No hay cronogramas efectivos que detallan los marcos y plazos para la ejecución de las etapas de actuación gubernamental individual y conjunta en este macro proceso.
- k) No hay una definición precisa de responsabilidades por productos y acciones previstos para este macro proceso.

Incumpliendo lo establecido en:

- Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre Artículo 15 inciso 2
- Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, Decreto No. 286-2009, Objetivo 3.
- Marco Rector de Control Interno Institucional de los Recursos Públicos, TSC-NOGECI IV-02: Planificación, TSC-NOGECI IV-02.01: Declaración.

Sobre el particular el equipo auditor determinó que las causas son: falta de identificación de la problemática presente en la zona de frontera, la falta de delimitación del público destinatario, en la planificación de país no tiene plasmado lineamientos estratégicos con relación a la explotación y preservación del medio ambiente en la zona fronteriza, ausencia de instrumentos de planificación que sean específicos para la zona de frontera en relación a la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo, falta recursos, financieros y humano para llevar a cabo las acciones de planificación en la zona de frontera y falta de compromiso por parte entidades gobiernos.

Las deficiencias en el sistema de planificación en explotación y preservación del medio ambiente fronterizo presentan los siguientes efectos:

- a) Realización actividades aisladas que no resuelven de manera integral las problemáticas presente en la zona de frontera
- b) Coordinación interinstitucional deficiente.
- c) Bajo nivel de articulación de las políticas de país y las institucionales.
- d) Deterioro de los recursos naturales presente en la zona fronterizas.
- e) Aprovechamiento ilegal de los recursos naturales de los habitantes de los países vecinos.

#### **Recomendación N°4**

##### **Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

Participar de manera coordinada con Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente para gestionar ante la autoridad competente la inclusión de objetivos

estratégicos en la planificación de país (Vision de País y Plan de Nación) correspondiente a la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo. Verificar el cumplimiento de la recomendación planteada anteriormente, que la misma se documente y archive correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

#### **Recomendación N°5**

##### **Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

Participar de manera coordinada con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente en proponer mesas de trabajo entre instituciones de gobiernos, ONG y sociedad civil organizadas para definir objetivos comunes para la zona de frontera e incluir en la planificación ambiental del país. Verificar el cumplimiento de la recomendación planteada anteriormente, que la misma se documente y archive correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

#### **Recomendación N°6**

##### **Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

Definir de manera conjunta las metas, los indicadores de desempeño y responsables en la ejecución de los objetivos o lineamientos estratégicos recomendada en el apartado anterior. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente, que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

#### **4. DEFICIENCIAS EN EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE FRONTERIZO**

Mediante el trabajo realizado con los grupos focales, análisis documental e información entregada por los actores responsables se encontraron deficiencias en el monitoreo y evaluación de la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo (Grupos Focales Acta de fecha de 23 de agosto 2018 hora 12:15 p.m.); dentro del cual se encontró las siguientes debilidades:

- a) Los procesos de trabajo definidos para monitorear y evaluar la actuación gubernamental conjunta no son efectivo y definidos para este macro proceso.
- b) No hay evidencia de utilización de indicadores en el monitoreo y evaluación de la actuación gubernamental individual y conjunta en este macro proceso.
- c) No existe evidencia de una comunicación regular sobre el progreso de los indicadores individuales y conjuntos a las principales partes interesadas en este macro proceso.
- d) No se tiene evidencia que se ponen a disposición en forma de datos abiertos los resultados del monitoreo de la actuación gubernamental conjunta de este macro proceso.

- e) No se tiene evidencia de la utilización para la promoción de mejoras de este macro proceso los resultados de las evaluaciones de la actuación gubernamental individual y conjunta.
- f) No se tiene una evaluación gubernamental definida sobre la actuación conjunta del medio ambiente en la zona de frontera.

Incumpliendo lo establecido en:

- Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre Artículo 15 inciso 2
- Ley para el establecimiento de una Visión de País y la adopción de un plan de nación para Honduras, Decreto N° 286-2009; Artículo N° 10, numeral 10, artículos 22 y 31.
- Marco Rector de Control Interno Institucional de los Recursos Públicos TSC-NOGECI V- 01 prácticas y medidas de control, TSC-NOGECI V-02 control integrado, TSC-NOGECI V-09 supervisión constante, TSC-NOGECI VII -01 monitoreo del control interno, TSC-NOGECI VII-03 reporte de deficiencias, TSC-NOGECI VII-04 toma de acciones correctivas.

Sobre el particular el equipo auditor determinó las siguientes causas: ausencia de normativa técnica y legal referente a la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo y así como su respectivo medios de monitoreo y evaluación, escasa coordinación Interinstitucional, no existe un mecanismo de monitoreo específico para este tema, no hay claridad en las atribuciones y competencias de los principales actores en relación a sus responsabilidades en cuanto al monitoreo y evaluación institucional y conjunta para el tema desarrollado, falta de voluntad política, falta recursos, financieros y humanos para asegurar el monitoreo y la evaluación que proporcione información confiable oportuna y necesaria para la toma de decisiones, Ausencia de lineamientos estratégicos y políticos y poca presencia institucional.

Las deficiencias en el sistema de monitoreo y evaluación en la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo presenta los siguientes efectos:

- a) Dificultad en la resolución de problemas ambientales en la zona de frontera.
- b) Aumento de las infracciones ambientales en la zona de frontera.
- c) Deterioro y pérdida de los recursos naturales y del ecosistema.
- d) No se puede medir el nivel de actuación gubernamental.
- e) No se da seguimiento y no se ajustan las acciones que se pretenden realizar para el cumplimiento de las metas y los objetivos programados.
- f) No se puede medir el grado de avance de las acciones de desarrollo y el cumplimiento de las políticas relacionadas.

#### **Recomendación N°7**

#### **Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

Incluir en la política forestal el tema de la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo incluyendo el monitoreo y evaluación. Verificar el cumplimiento de la recomendación planteada anteriormente, que la misma se documente y

archive correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

#### **Recomendación N°8**

##### **Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

Diseñar e implementar indicadores de desempeño con la finalidad de monitorear y evaluar la actuación institucional individual y conjunta en el tema de la explotación y preservación del medio ambiente fronterizo. Verificar el cumplimiento de la recomendación planteada anteriormente, que la misma se documente y archive correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

#### **Recomendación N°9**

##### **Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

Participar de manera conjunta con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente en la coordinación con las instituciones involucradas en la conservación del medio ambiente, el diseño de instrumentos; en el cual se deben plasmar los papeles y responsabilidades individuales y conjuntas para el monitoreo y evaluación.

#### **Recomendación N°10**

##### **Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

Gestionar ante las autoridades correspondientes recursos financieros y humanos para el monitoreo y evaluación. Verificar el cumplimiento de la recomendación planteada anteriormente, que la misma se documente y archive correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

#### **Recomendación N°11**

##### **Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

Poner a disposición en forma de datos abiertos los resultados de la actuación gubernamental conjunta sobre la temática en cuestión. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente, que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

### **5. CONTAMINACIÓN POR RESIDUOS SÓLIDOS EN LA DESEMBOCADURA DE LOS RÍOS MOTAGUA Y GOASCORÁN EN ZONAS FRONTERIZAS**

Como parte de la Auditoría coordinada que se está desarrollando en la temática de zonas de fronteras se procedió a realizar visitas puntuales a las desembocaduras de los ríos Motagua (este cuerpo de agua sirve de línea divisoria entre los países de Honduras y Guatemala), y el río Goascorán (río que sirve de línea divisoria entre los países de Honduras y El Salvador). En el caso del río

Motagua existe una problemática binacional que viene afectando de manera directa las costas del territorio Hondureño, por el mal manejo de los residuos sólidos provenientes del territorio guatemalteco, que son arrastrados por las aguas del río Motagua, afectando de manera directa a las comunidades de barra Cuyamel y Barra río Motagua (línea de costa de 6 km aproximadamente), afectando de manera directa en la **biodiversidad acuática y terrestre** (fauna y flora) del Caribe hondureño, a las comunidades asentadas en la zona (pescadores artesanales) y la belleza escénica del sitio. En cuanto al río Goascorán se está generando una situación similar a la del río Motagua, que las comunidades cercanas a la ribera del río colocan la basura y cuando éste crece las arrastra hasta su desembocadura (**La cual está compuesta por ecosistema marina de interés como el caso de los manglares**) y en ocasiones de alta precipitación causa inundaciones especialmente en el municipio de Alianza.



Basura a orilla de los playones barra Cuyamel y Motagua.



Basura a orilla del río Goascorán.

Incumpliendo con lo establecido en:

- Ley Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Artículos N° 120, 135 numeral 4.
- Ley General del Ambiente, Artículos N° 1, 7 y 35.
- Reglamento de la Ley General del Ambiente, Artículos N° 2, 3, 5, 9, 63, 77, 104 inciso b).

Sobre el particular el equipo auditor determinó que la causa de la contaminación se debe a la inexistencia de un manejo integral de las cuencas, la falta de una gestión integral de los residuos y poca conciencia de los ciudadanos que residen en el área de influencia de la cuenca.

La contaminación de los ríos fronterizos por residuos sólidos y los lixiviados que estos contienen, alteran las condiciones físico-químicas del agua provocando daños de manera directa en toda la biodiversidad acuática y terrestre de la zona. Estos residuos son arrastrados al mar y llevados a las costas, donde la mayor parte de estos es plástico que se vuelve tóxico para aquellas especies que lo

confunden con alimento. Estos efectos adversos repercuten de manera directa en las poblaciones asentadas en las costas, ya que su medio de subsistencia para muchas familias es la pesca artesanal. Por otro lado la aglomeración de los residuos en las playas genera la creación de vectores (plagas) poniendo en riesgo la salud de las personas que pasan por el área afectada, así como la disminución de la belleza escénica del sitio por lo cual el turismo de la zona es casi nulo, por lo cual no existe un desarrollo económico de las poblaciones.

**Recomendación N°12**

**Al Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF):**

En coordinación con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente en promover un manejo integral y participativo de la las Cuencas del Río Motagua y Goascorán. Verificar el cumplimiento de la recomendación planteada anteriormente, que la misma se documente y archive correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

## **B. HALLAZGOS QUE DAN ORIGEN A LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES**

No se encontraron hallazgos que den origen a la determinación de Responsabilidades.

## CAPÍTULO V

### A. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES

En esta ocasión es la primera vez que se realiza una Auditoría Coordinada de Gobernanza de las Políticas Públicas en Zonas Fronterizas, por lo tanto no existen recomendaciones del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) que se deba evaluar su seguimiento.

Tegucigalpa, M.D.C 05 de marzo de 2019

---

**Eduardo David Ordoñez Reyes**  
Auditor Ambiental II  
Jefe de Equipo

---

**Lourdes Lorena Rivera Rodríguez**  
Supervisora de Auditoría

---

**Hernán Roberto Bueso Aguilar**  
Jefe del Departamento de Auditoría  
Sector Recursos Naturales, Ambientales y Culturales

---

**Edwin Arturo Guillén Fonseca**  
Gerente de Auditorías Sectorial Desarrollo,  
Regulación Económica, Infraestructura Productiva,  
Recursos Naturales y Ambientales