

Evolución histórica del presupuesto del Sistema de Seguridad y Justicia 2010 – 2020

Poder Judicial

Ministerio Público

Secretaría de Seguridad

Secretaría de Defensa Nacional



Alianza
por la Paz
y la Justicia

Evolución histórica del presupuesto del Sistema de Seguridad y Justicia

2010 – 2020

Poder Judicial

Ministerio Público

Secretaría de Seguridad

Secretaría de Defensa Nacional

Investigación: Omar Rivera, Russlan Espinal

Edición de contenido: Guillermo Brune

Diseño y diagramación: Bricelda Contreras (briscont.bc@gmail.com)

Contenido

Introducción	7
Antecedentes	8
Presupuesto General de la República 2010 – 2020	9
Asignaciones del Presupuesto a operadores de Seguridad y Justicia	10
Presupuesto Poder Judicial (PJ)	10
Presupuesto del Ministerio Público (MP)	11
Presupuesto Secretaría de Seguridad (SS)	12
Presupuesto Secretaría Nacional (SD)	13
Análisis y comparaciones presupuestarias	14
Comparación porcentual	15
Comparación presupuestaria	16
Comparación Presupuesto total (Presupuesto general y Tasa de seguridad)	18
Inversión en el sistema de seguridad y justicia	21
Presupuesto general de la República de Honduras vs Presupuestos de los operadores de seguridad y justicia	21
Presupuesto asignado al sistema de seguridad (2010 – 2020)	21
Financiamiento del período vs impacto Social	22
Conclusiones	26
Recomendaciones	27

Introducción

El Presupuesto general de la República de Honduras es financiado con fondos nacionales, provenientes de la recaudación tributaria y de créditos nacionales (banca privada o venta de bonos), así como con recursos de cooperación externa, sean reembolsable o no (donaciones, condonaciones, readecuaciones de deuda, deuda externa). Estos recursos se distribuyen entre las instituciones públicas según sus necesidades e importancia, de acuerdo a ley (que define el valor porcentual que le toca a cada entidad); o, en su defecto, según el enfoque o las políticas que los gobiernos de turno definen.

En el período 2010-2020, el Presupuesto general de la República ha destinado asignaciones presupuestarias importantes para el sistema de seguridad, provocando, con ello, una disminución considerable en los índices de homicidios; en cambio, el aumento de la asignación para el sistema de justicia ha sido mucho menor, por lo que el índice de impunidad ha disminuido mínimamente. La distribución del presupuesto, en consecuencia, ha sido poco equitativa entre las dependencias, limitando el cumplimiento de resultados y no solventando el problema de inseguridad y justicia.

Las asignaciones de recursos, en alguno de los casos, están influenciadas por decisiones políticas del Gobierno, por demandas internacionales o por otros factores que evitan una lógica constante en la asignación presupuestaria, perjudicando el objetivo de alcanzar el beneficio social a través de los operadores de justicia y seguridad, y que, en el peor de los casos, causa reducciones que debilitan aún más esta frágil estructura.

El análisis del movimiento presupuestario, por lo tanto, es el punto de partida para identificar cómo se desenvuelve el sistema público en el tema de justicia y seguridad.

Antecedentes

En los últimos años, Honduras ha sido considerada como el país más peligroso de Latinoamérica y el Caribe, y uno de los más violentos del mundo: en 2011 la tasa de homicidios llegó a 86.5 por cada 100 mil habitantes (el índice de impunidad es de 96%). El ambiente de inseguridad es altamente perceptible, el país está atrapado por redes del crimen organizado y narcotráfico.

Sin embargo, los esfuerzos públicos para combatir estos índices tienen muchas falencias y limitantes, entre ellos, los recursos financieros. A lo largo de los años, las asignaciones presupuestarias dirigidas a las instituciones encargadas de brindar justicia y seguridad han sido muy fluctuantes; debido, principalmente, a la falta de una política nacional y a un plan de acción de largo plazo, además de la influencia de factores políticos en la toma de decisiones, así como políticas públicas poco objetivas o diseñadas de manera rápida por los gobiernos de turno, que ha provocado que los recursos destinados a estos temas no generen impactos positivos al nivel esperado a favor de la población.

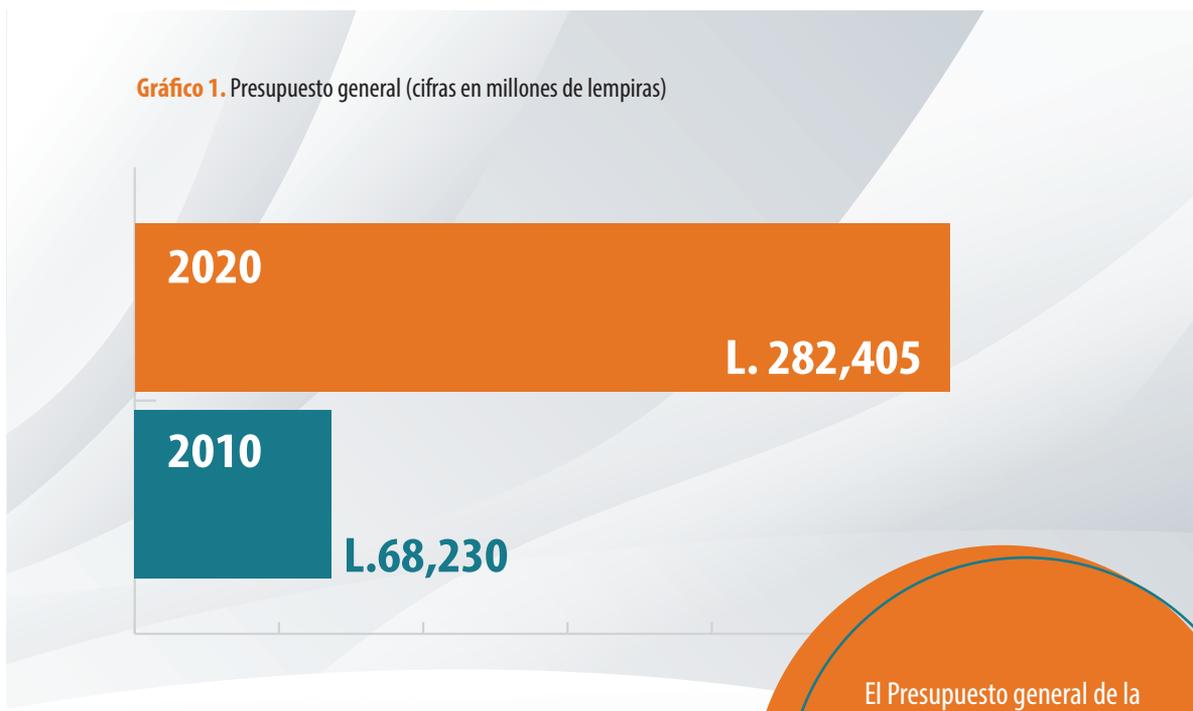
Un problema presupuestario arraigado en las instituciones públicas, que no es la excepción para el Poder Judicial, el Ministerio Público y las Secretarías de Seguridad y de Defensa, es la incorrecta distribución de los recursos, ya que, en su mayoría, están destinados para el financiamiento del gasto corriente (sueldos y salarios), limitando así los recursos reales para la lucha contra la violencia y la criminalidad. Adicionalmente, los altos niveles de corrupción en todos los estratos de la institucionalidad pública es otra gran limitante para la obtención de los resultados.

Por todo lo anterior, a pesar de que en el presupuesto general de la República se han asignado fondos para la lucha contra la violencia y criminalidad, así como para la aplicación de la justicia, no se ha generado un impacto social y un beneficio real para la ciudadanía.

Presupuesto general de la república 2010 – 2020

El Presupuesto general de la República de Honduras ha crecido 301.90% en los últimos 10 años, pasando de L 68,230,559,992.00 en 2010 a L 282,405,020,967.00 en 2020. Ha habido cambios interesantes en las asignaciones presupuestarias para el sistema de seguridad y justicia, como la implementación de la tasa de seguridad, la contratación de jueces y la apertura de juzgados nuevos (competencia nacional), además de la creación de la Policía Militar del Orden Público y de fiscalías especializadas para investigar delitos complejos.

El gráfico 1 muestra el incremento de más de 214 mil millones al Presupuesto general de la República de Honduras.



El Presupuesto general de la República de Honduras ha crecido 301.90% en los últimos 10 años, pasando de L 68,230,559,992.00 en 2010 a L 282,405,020,967.00 en 2020.

Asignaciones del Presupuesto a operadores de Seguridad y Justicia

Presupuesto Poder Judicial (PJ)

El presupuesto del PJ ha crecido 73.3%, pasando de L 1,501,269,700.00 en 2010, a L 2,601,312,929.00 en 2020.

Gráfico 2. Presupuesto Poder Judicial (2010 al 2020)



10

El presupuesto del PJ ha crecido 73.3%, pasando de L 1,501,269,700.00 en 2010, a L 2,601,312,929.00 en 2020.

El gráfico 2 muestra el movimiento del presupuesto del PJ en los últimos 10 años, destacando el aumento significativo después de 2016, en el que se elige una nueva Corte Suprema de Justicia para el período 2016–2023; mientras para el 2020 hay una disminución del 5%, equivalente a 138 millones de lempiras, lo que impactará negativamente el índice de impunidad.

Presupuesto del Ministerio Público (MP)

El presupuesto del MP en los últimos 10 años ha crecido 171%, con fluctuaciones a lo largo de dicho período, pasando de L 776,889,500.00 en 2010, a L. 2,105,475,158.00 en 2020.

Gráfico 3. Presupuesto Ministerio Público (2010 al 2020)



El presupuesto del MP en los últimos 11 años ha crecido 171%, con fluctuaciones a lo largo de dicho período, pasando de L 776,889,500.00 en 2010, a L. 2,105,475,158.00 en 2020.

El gráfico 3 muestra el movimiento del presupuesto del MP en los últimos 10 años, reflejando un aumento constante, a excepción del presupuesto asignado para 2017 que aumentó 33%, teniendo como hecho relevante la creación de unidades fiscales para la persecución penal de delitos complejos, como la Unidad de Apoyo a la Depuración Policía (UA-DPOL), y la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción (UFE-CIC), que apoya en materia investigativa a la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (OEA-MACCIH).

Presupuesto Secretaría de Seguridad (SS)

En los últimos 10 años, el presupuesto de la SS ha crecido 132.7%, pasando de L 1,817,127,899 en 2006 a L 6,583,476,835 en 2018.

Gráfico 4. Presupuesto de la Secretaría de Seguridad (2010 al 2020)



En los últimos 10 años, el presupuesto de la SS ha crecido 132.7%, pasando de L 1,817,127,899 en 2006 a L 6,583,476,835 en 2018.

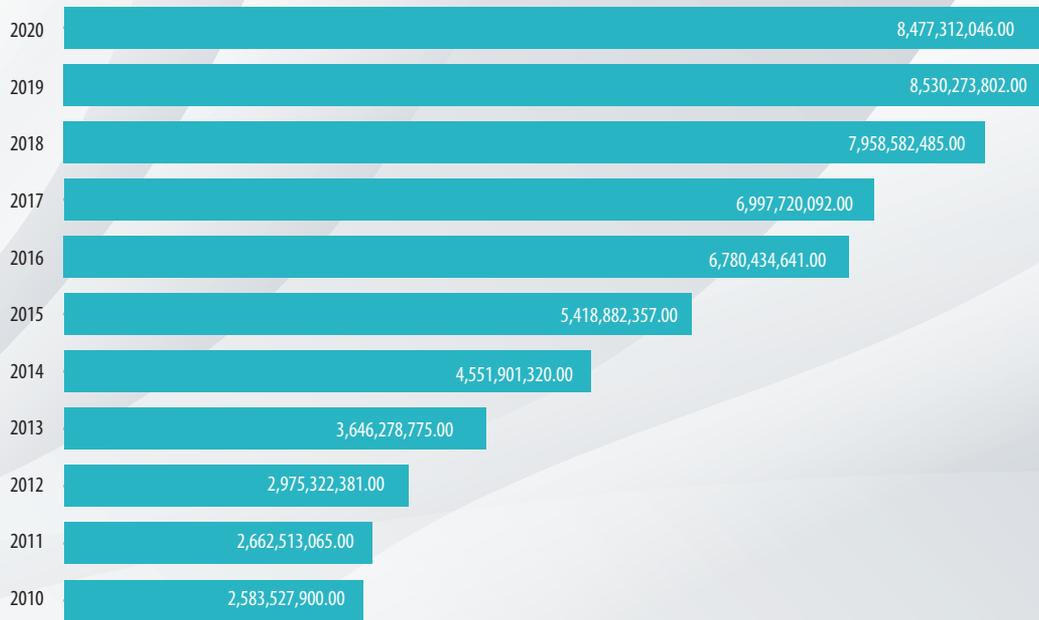
En el gráfico 4 se observa el movimiento de las asignaciones presupuestarias para la SS. De 2013 a 2015 el presupuesto asignado a esta Secretaría tuvo una disminución de, aproximadamente, 270 millones de lempiras, reasignándolos a la Policía Militar del Orden Público, que permite que militares se dediquen a acciones de seguridad interna.

Luego, hay un aumento elevado de 58% a partir de 2016, año en que empieza el proceso de depuración y transformación de la Policía Nacional (Decreto ejecutivo 21-2016).

Presupuesto Secretaría de Defensa (SD)

El presupuesto de la SD ha crecido 228.1%, pasando de L 2,583,527,900.00 a L 8,477,312,046.00.

Gráfica 5. Presupuesto de la Secretaría de Defensa (2010 al 2020)

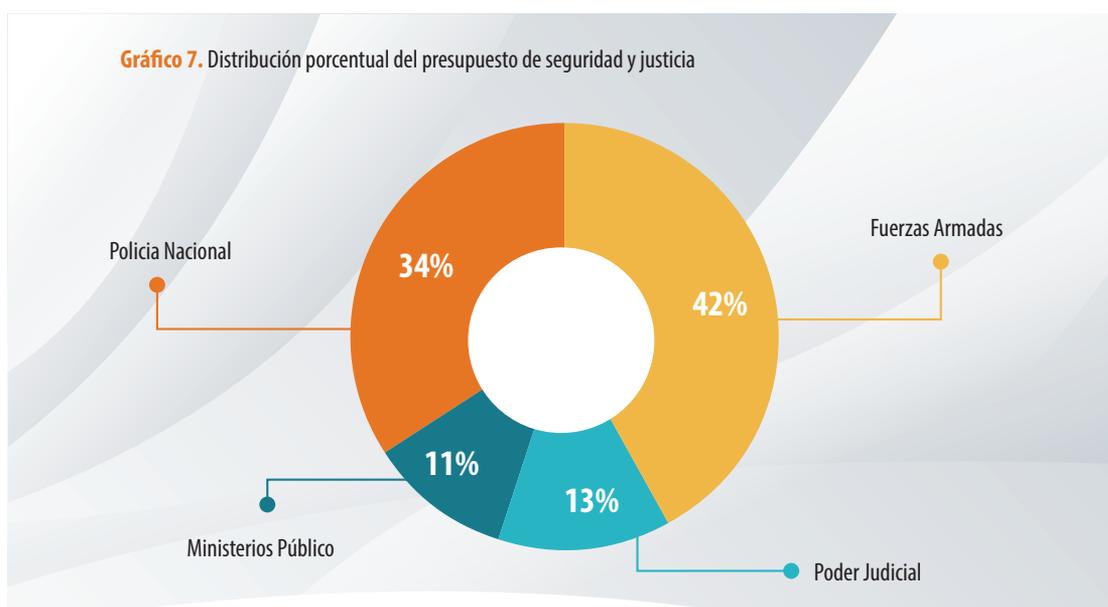


En el gráfico 5 se observa el movimiento de las asignaciones presupuestarias para la SD. Los aumentos más significativos y constantes empezaron a partir de 2014, con la creación e inicio de funciones de la Policía Militar del Orden Público (PMOP); mientras que para 2020 hay una leve reducción de 0.62%, equivalente a 52 millones de lempiras.

Análisis y comparaciones presupuestarias

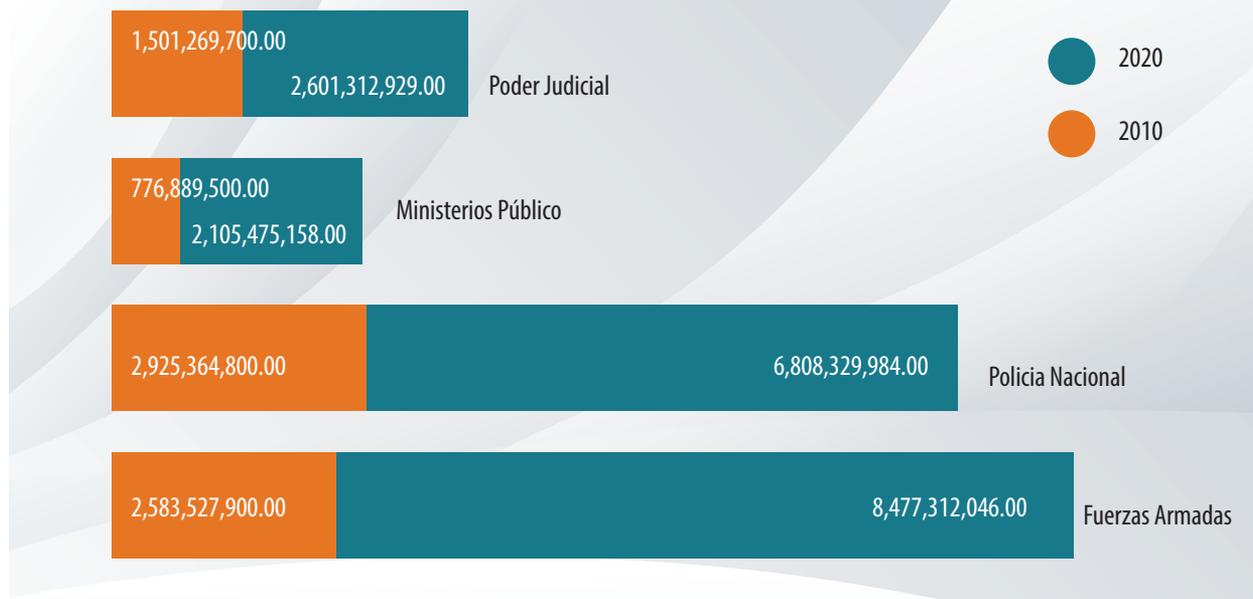


El Grafico 6 muestra que el incremento a los presupuestos de estas instituciones no ha sido proporcional o equitativo (cada gobierno no ha priorizado el financiamiento según sus políticas a corto plazo). Es evidente que el presupuesto de la SD (Fuerzas Armadas de Honduras) está por encima de las demás dependencias, mientras que el incremento al presupuesto de la SEDN es superior al incremento del presupuesto general y de las demás dependencias, lo que se puede justificar de muchas maneras.



El Gráfico 7 muestra que son las Fuerzas Armadas de Honduras, a través de la Secretaría de Defensa, las que reciben el mayor porcentaje del presupuesto, con una 42%, mientras que el Ministerio Público el más bajo, con apenas un 10%.

Gráfico 8. Aumentos según instituciones de seguridad y justicia (2010 – 2020)



El gráfico 8 muestra el crecimiento desproporcional de los presupuestos asignados: más recursos a las instituciones de seguridad que a las de justicia.

Comparación porcentual

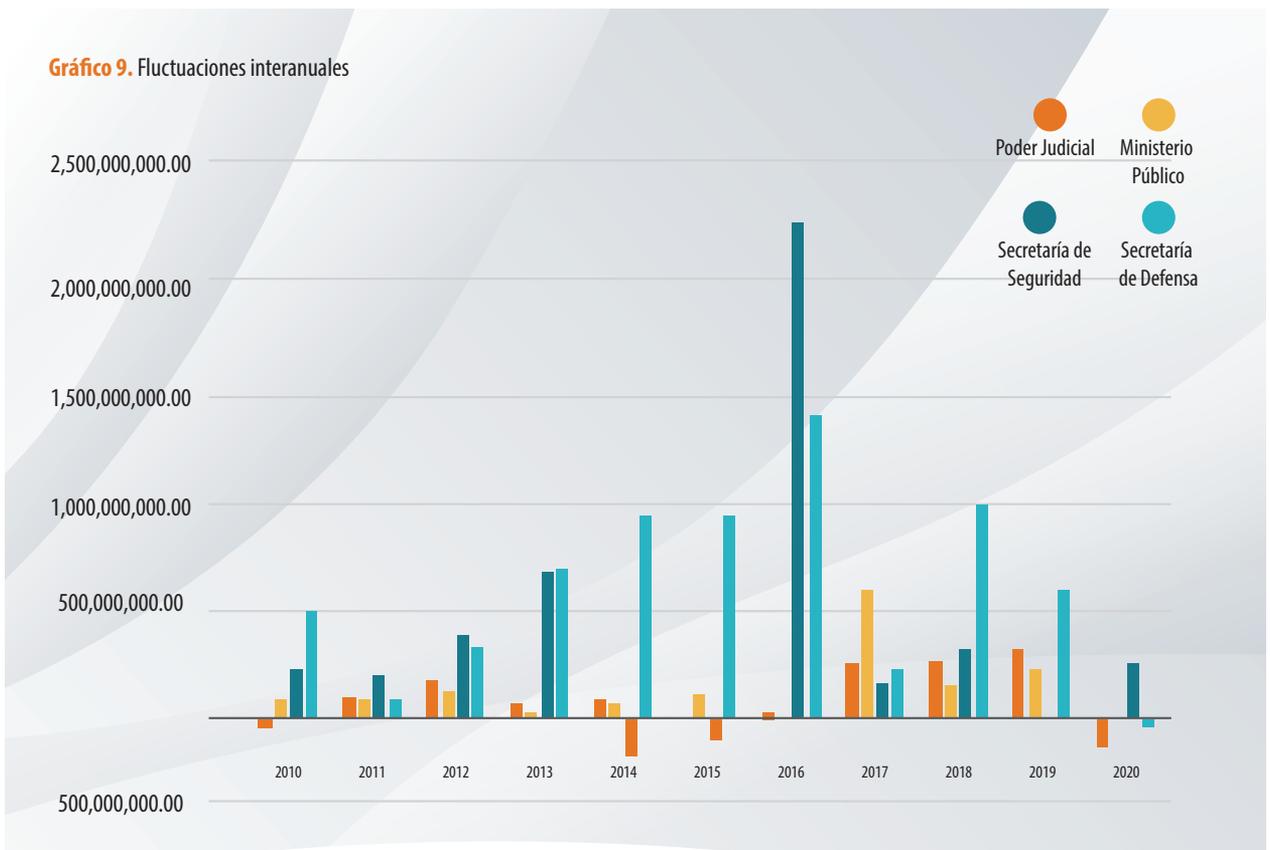
La tabla 1 muestra los porcentajes de crecimiento en el presupuesto en los últimos diez años. El incremento de la Secretaría de Defensa ha sido sumamente importante, lo que es completamente disfuncional, ya que Honduras no está en tiempos de guerra o de renovación de equipo, sin embargo, se observan altos niveles de financiamiento.

	Poder Judicial	Ministerio Público	Secretaría de Seguridad	Secretaría de Defensa
2010	1,501,269,700.00	776,889,500.00	2,925,364,800.00	2,583,527,900.00
2020	2,601,312,929.00	2,105,475,158.00	6,808,329,984.00	8,477,312,046.00
Aumento	1,100,043,229.00	1,328,585,658.00	3,882,965,184.00	5,893,784,146.00
%	73.27	171.01	132.73	228.13

Tabla 1. Porcentajes de crecimiento

Con respecto al crecimiento interanual de cada año, se observa que el cambio en cada una de las asignaciones presupuestarias depende de la política aplicada en su momento, y más aún en los períodos de cambio de gobierno.

El Poder Judicial ha sido el más afectado en su presupuesto, pues ha sufrido tres disminuciones (2010, 2015 y 2020), seguido por la Secretaría de Seguridad que también ha tenido tres disminuciones (2014, 2015 y 2019), mientras que la Secretaría de Defensa solo ha tenido una disminución (2020).



El gráfico 9 muestra las fluctuaciones interanuales en términos porcentuales.

Comparación presupuestaria

Las asignaciones presupuestarias, así como los presupuestos de egresos de las dependencias del Estado, han cambiado; sin duda alguna por las orientaciones políticas que cada gobierno aplica.

La tabla 2 muestra los presupuestos asignados al Poder Judicial, Ministerio Público, Secretaría de Seguridad y Secretaría de Defensa (en millones de lempiras), versus la tasa de homicidios para estos años.

Año	Tasa de homicidios	Índice de impunidad	Presupuesto PJ	Presupuesto MP	Presupuesto SS	Presupuesto SD
2010	77.5	96.4	1,501,269,700	776,889,500	3,025,464,800	2,593,527,900
2011	86.5	95.8	1,597,204,500	866,944,800	3,110,499,400	2,682,513,065
2012	85.5	96.1	1,761,672,800	971,707,100	3,457,818,602	2,943,235,495
2013	79	95.5	1,824,954,800	996,707,100	4,137,149,864	3,646,278,775
2014	69.9	91.6	1,906,954,800	1,065,307,100	3,959,488,228	4,551,901,320
2015	60	92.0	1,906,954,800	1,165,307,100	3,867,195,685	5,418,882,357
2016	59.1	91.3	1,934,954,800	1,165,307,100	6,122,735,239	6,780,434,641
2017	43.6	87.3	2,176,954,800	1,745,475,158	6,276,603,158	6,997,720,092
2018	41.4		2,435,314,400	1,885,475,158	6,583,476,835	7,958,582,485
2019						

Tabla 2. Presupuestos versus tasa de homicidios

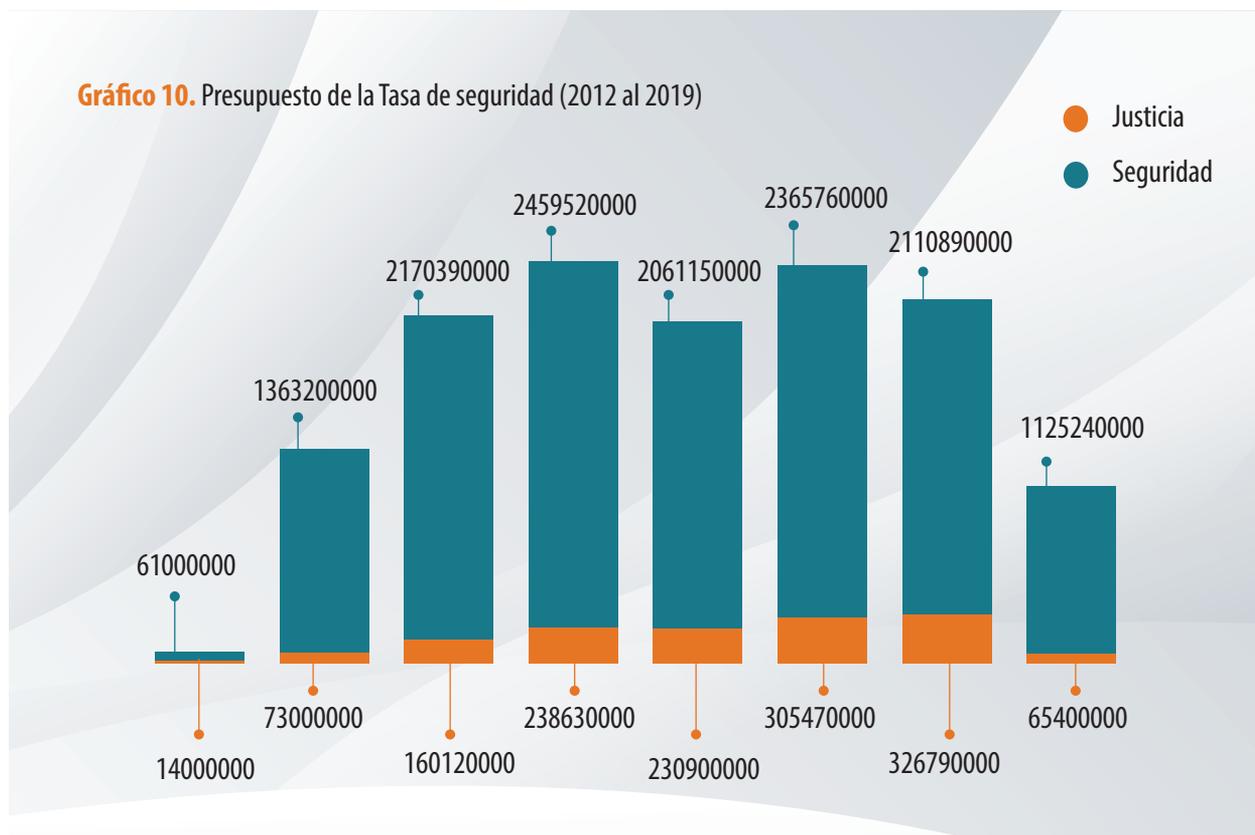
En 2011, Honduras presenta la tasa de homicidios más alta: 86.5 homicidios por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, el constante y elevado aumento en los presupuestos de las instituciones de seguridad ha disminuido dicha tasa, cerrando 2018 con 41.1 (una disminución de 45.4 puntos).

En este período, en materia de seguridad y justicia, podemos mencionar los siguientes eventos:

- » Primera extradición (mayo 2014).
- » Revisión de la fórmula para calcular la tasa de homicidios.
- » Creación (2014) e inicio operativo (2015) de la Policía Militar del Orden Público, con apoyo logístico y presupuestario superior al de la Policía Militar.
- » Instalación de la MACCIH en Honduras (2016).
- » Creación de la ATIC (2014) y la UFECIC (2017).

Comparación Presupuesto total (Presupuesto general y Tasa de seguridad)

Mediante decreto 105-2011, del 8 de julio de 2011, se crea la Ley de Seguridad Poblacional, estableciendo un fideicomiso para financiar las acciones de prevención y control de la delincuencia común y organizada en cualquiera de sus formas o denominaciones. Esta Ley decreta como beneficiarios directos al Poder Judicial, Ministerio Público, Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa, y otras, sin hacer distinción ni preeminencia.



El gráfico 10 muestra la inversión, en millones de lempiras, destinada al sistema de seguridad y justicia (es evidente que la mayor parte de la Tasa de seguridad va a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional).

Al igual que la inversión del Presupuesto Nacional de la República, la Tasa de Seguridad también se utiliza para fortalecer, mayormente, las instituciones de seguridad, lo que ha provocado una considerable disminución de la tasa de homicidios (no ha pasado lo mismo con el índice de impunidad).

Año	Poder Judicial	Ministerio Público	Secretaría de Seguridad	Secretaría de Defensa
2012	7000000	7000000	9600000	51400000
2013	7000000	66000000	528100000	835100000

2014	104000000	56120000	694620000	1475770000
2015	55740000	182890000	988350000	1471170000
2016	90570000	140330000	1400890000	660260000
2017	80050000	225420000	1648910000	716850000
2018	102050000	224740000	1469690000	641200000
2019	29800000	35600000	967140000	158100000
	476210000	938100000	7707300000	6009850000

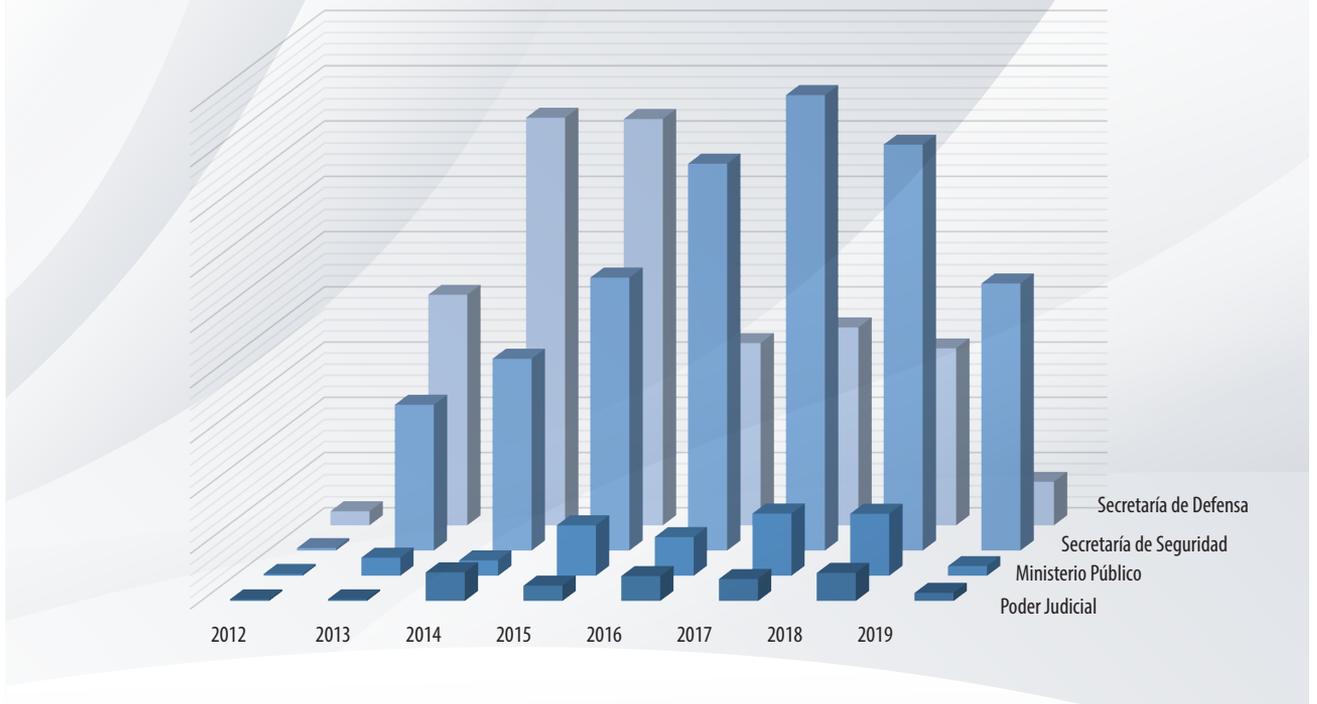
Tabla 3. Presupuesto asignado a operadores de justicia y seguridad

La tabla 3 muestra los presupuestos asignados de 2012 a noviembre de 2019 a los operadores de justicia y seguridad, provenientes de fondos nacionales y de la Tasa de seguridad.



El gráfico 11 muestra el interés y enfoque del Gobierno en fortalecer y financiar la defensa nacional (Policía Militar de Orden Público) y la defensa interior (Policía Nacional); mientras que, por otro lado, apenas se destina un 9.3% (Gráfica 9) a los operadores de justicia, que están cargados con una demanda y una mora elevada.

Gráfico 12. Distribución de presupuesto de la Tasa de Seguridad por institución (2012 - 2019)



En 2014 y 2015, la mayor asignación de recursos del 90.7% del presupuesto destinado a las instituciones de seguridad se orientó para el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, específicamente a la Policía Militar del Orden Público; posteriormente, y con el proceso de depuración policial (2016-2019), se reorienta la mayor parte de fondos al fortalecimiento de la Policía Nacional.

Inversión en el sistema de seguridad y justicia

Presupuesto general de la República de Honduras vs Presupuestos de los operadores de seguridad y justicia

Como ya hemos mencionado, el Presupuesto general de la República ha crecido 301.90% en el período 2010-2020; dicho incremento no ha sido proporcional al incremento presupuestario de las dependencias en análisis.

Las asignaciones presupuestarias se definen como un porcentaje del Presupuesto general; por lo que, en el mismo porcentaje en que se incrementa el Presupuesto, así deberían incrementarse las dependencias, es decir, si el Presupuesto general crece 301.90%, las asignaciones deberían recibir ese mismo nivel de incremento.

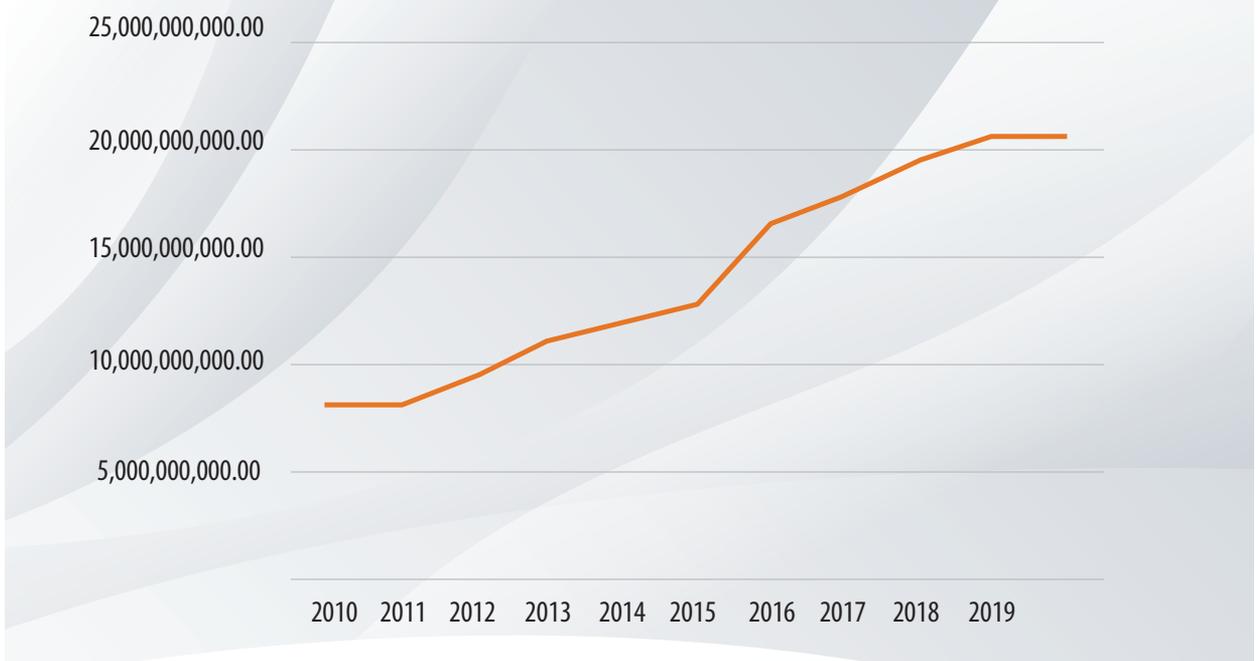
Teniendo lo anterior en cuenta, podemos hacer las siguientes consideraciones:

- » Si en el período mencionado el Presupuesto de la República ha crecido 301.90%, entonces, ¿cómo se explica el incremento de la Secretaría de Defensa y el de la Secretaría de Seguridad para ese mismo lapso de tiempo? Pues, para suplir dicha diferencia se debió, a lo largo del período, reducir el presupuesto de otras dependencias (como salud y educación).
- » El presupuesto del Poder Judicial creció, en ese mismo período, 73.3% por debajo del incremento del Presupuesto general; mostrando que el Presupuesto no ha sido totalmente equitativo y que hay una inequidad marcada al compararlo con el incremento del presupuesto de las instituciones de seguridad. Esto causa que el Poder Judicial no cuente con los recursos suficientes para suplir la demanda y la mora judicial.
- » El incremento del Ministerio Público en el período fue de 171%, lo que demuestra que se han realizado ciertos esfuerzos en el tema de investigación y requerimientos fiscales, pero que no es suficiente para suplir la demanda existente, y menos aún con la creación de unidades fiscales especializadas en crímenes complejos.
- » El crecimiento del presupuesto de la Secretaría de Defensa para el mismo período fue de 228.1% (75% del aumento del Presupuesto general), sin que Honduras esté en guerra con otros países, pero con un grave problema de seguridad interna.

Presupuesto asignado al sistema de seguridad (2010 – 2020)

De 2010 a 2020, el sistema de seguridad y justicia ha tenido una inversión sumamente alta, suficiente como para generar un impacto social importante y efectivo en la lucha contra la violencia y la impunidad; sin embargo, en términos de efectividad, no se han obtenido los resultados esperados, ni por la población, ni por las mismas dependencias encargadas de brindar respuesta (Poder Judicial, Ministerio Público, Secretaría de Seguridad).

Gráfico 13. Comportamiento de la inversión en seguridad y justicia (2010 – 2019)



El gráfico 13 muestra los niveles de inversión (siempre creciente) en seguridad y justicia; con una tendencia mayor a partir de 2014, pues se incorpora el aporte de la Tasa de seguridad.

Financiamiento del período vs impacto Social

El Presupuesto general de la República ha asignado, a lo largo del período 2010 – 2019, un total de L 131,651,986,029.00 para el sistema de seguridad y justicia. Estos fondos se han distribuido de la siguiente manera:

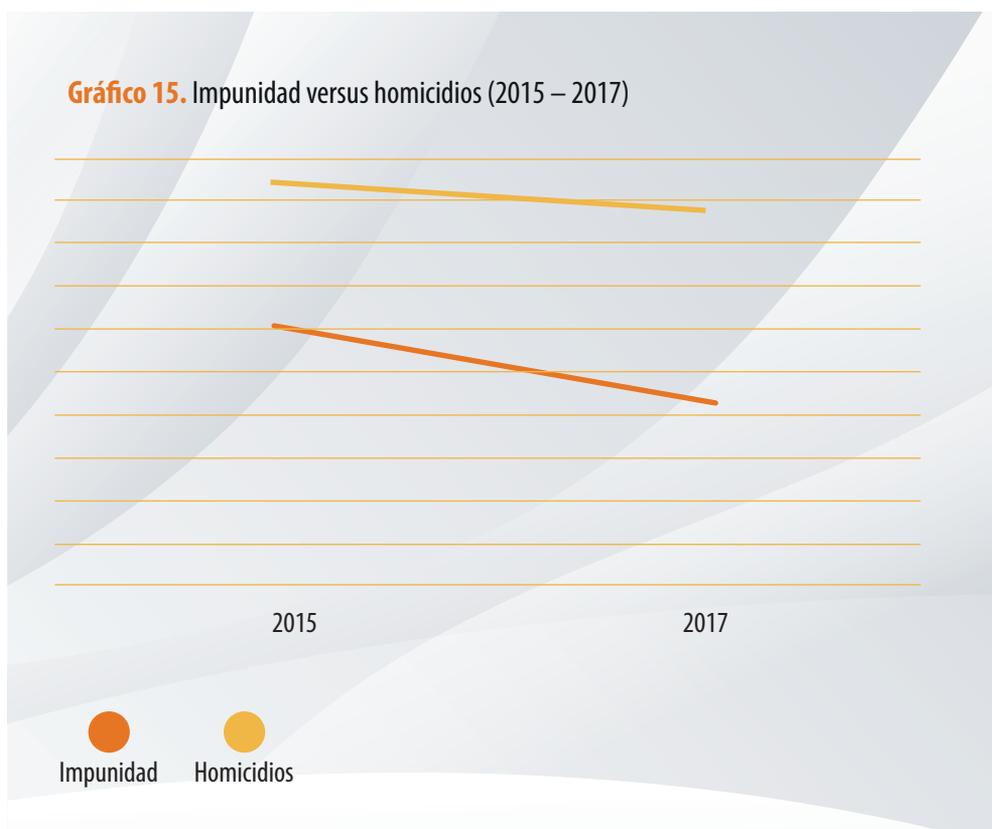
Gráfico 14. Porcentaje de distribución del Presupuesto general



La Secretaría de Defensa Nacional es la que recibe el mayor porcentaje: 39.6%. Dicha Secretaría cuida la soberanía nacional a través del ejército, el cual, en la mayor parte de los años en estudio, ha estado en una posición pasiva (dentro de los cuarteles, sin brindar seguridad ciudadana), excepto en momentos en que los gobernantes de turno han hecho uso de este cuerpo castrense para buscar cierta estabilidad en términos de seguridad; es decir, en general no han tenido una participación constante, excepto en los últimos años a través de la Policía Militar de Orden Público (PMOP). Por otro lado, la Secretaría de Seguridad, que es la dependencia responsable de brindar seguridad (preventiva y combativa) y de la investigación criminal, solo ha recibido el 35.7%. Entonces, cabe preguntarse: ¿por qué tanto presupuesto asignado a defensa?

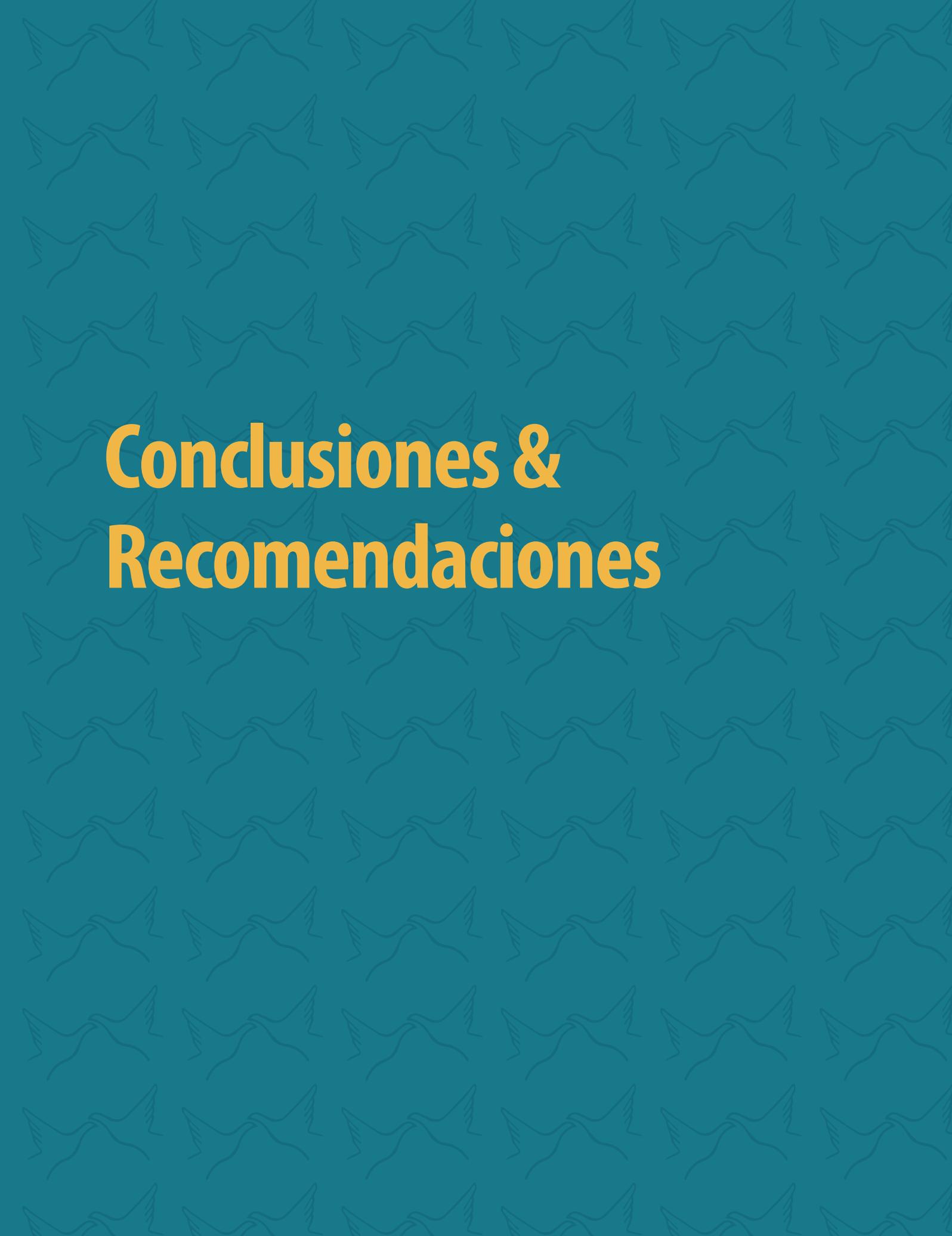
Además, el Ministerio Público solo recibe el 9.7%, un presupuesto pequeño para la entidad responsable de coordinar la investigación y presentar los requerimientos al Poder Judicial; el cual, a su vez, cuenta con una asignación total del 15% de los recursos. Estas bajas asignaciones pueden explicar, hasta cierto punto, la mora judicial existente y el problema que se presenta en la persecución penal, manteniendo un índice de impunidad superior al 87.3%.

La lógica de inversión financiera considera que a mayor nivel de inversión menor será el nivel de violencia; es decir, debe ser inversamente proporcional el movimiento de ambos factores. Al analizar el nivel de inversión 2010- 2019 y la tasa de homicidios (tabla 2) del mismo período, se identifica rápidamente que el nivel de inversión ha sido ligeramente exitoso en función de los homicidios.



Honduras, según el informe de impunidad en homicidios de APJ, en 2015, tenía un índice de 93.9%, bajando, en 2018, a 87.3%. En este período las instituciones de justicia, como el Ministerio Público y el Poder Judicial, apenas tuvieron un incremento de 15% y 9.7% respectivamente (24.7% en conjunto), en comparación al aumento de 75.3% a las instituciones de seguridad (Secretaría de Seguridad y Defensa).

El gráfico 15 muestra una comparación de la Tasa de homicidios versus el Índice de impunidad en Honduras: de 2010 a 2018 la mayor inversión del presupuesto fue en las instituciones de seguridad, por lo cual la tasa de homicidios disminuyó 42.9.



Conclusiones & Recomendaciones

Conclusiones

- » El Estado de Honduras siempre ha destinado grandes cantidades de presupuesto para el financiamiento de la Secretaría en el Despacho de Defensa (SD-FFAA), en contraposición a las demás dependencias. El Gobierno actual, por ejemplo, le apuesta firmemente al financiamiento de la seguridad nacional haciendo uso de la bandera Policía Militar del Orden Público, que depende directamente de las Fuerzas Armadas.
- » En los dos últimos años se ha incrementado el presupuesto de la Secretaría de Seguridad de manera positiva, apostando a una depuración policial que asciende a aproximadamente 4500 efectivos separados, además de la reestructuración de sus dependencias, y la creación de una nueva dirección que continuará con las investigaciones y depuraciones internas de la Policía.
- » La Tasa de seguridad apoyó enormemente a la SD, siendo las FFAA la más beneficiada durante el período 2012 – 2015. Luego, en el período 2016–2020, después del proceso de depuración, se reorientó el apoyo financiero a la SS, apostando más a la seguridad interior con la Policía Nacional.
- » Se encontraron los siguientes problemas en la solicitud de información sobre el uso y destino de los fondos de la Tasa de seguridad:
 - Falta de transparencia y rendición de cuentas.
 - Falta de equidad en la distribución de recursos.
 - Endeudamiento sobre la base de ingresos futuros.
- » Para 2017, el Poder Judicial y el Ministerio Público fueron los menos atendidos en sus demandas de presupuesto, aun cuando el nivel de impunidad era de 87.7%; en cambio, con el fortalecimiento y apoyo financiero a las Secretarías de Seguridad y Defensa se ha logrado una disminución de la tasa de homicidio a una 43.6%.
- » Esta información es un punto de partida para el análisis del uso de los recursos por cada dependencia, además de contar con una plataforma de medición del impacto que las mismas generan en contra de la criminalidad y la impunidad.

Recomendaciones

- » El Gobierno debe analizar y reestructurar la asignación presupuestaria, generando mayor equidad en la distribución de recursos, y así fortalecer el ciclo y tiempo de respuesta del sistema de seguridad y justicia.
- » La Tasa de Seguridad debe manejarse con mayor transparencia, garantizando el acceso a la información pública.
- » La inversión en seguridad y justicia deben dirigirse a las dependencias que realmente requieren niveles de financiamiento para sus resultados.
- » Cada una de las dependencias que conforman el sistema de seguridad deben incorporar, dentro de su mística de trabajo, la rendición de cuentas como un ejercicio de fortalecimiento y credibilidad.
- » Garantizar que los recursos asignados sean manejados por unidades certificadas (depuración).
- » Mejorar la gestión de endeudamiento de la tasa de seguridad.



www.alianzapazyjusticia.com

(504) 2235-2291, 2235-2023, 2235-2039