

## INFORME INTRODUCTORIO

# *LEY DE SEGURIDAD POBLACIONAL Y SU ENTORNO NORMATIVO E INSTITUCIONAL*



Documento elaborado por la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ). Se permite su reproducción parcial o total con la respectiva mención de su autoría.

Septiembre 2013

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	3
EVOLUCIÓN DEL ENTORNO NORMATIVO APLICABLE .....	4
MECANISMO DE RECAUDACIÓN DE FONDOS.....	5
MECANISMO DE ACCESO A FONDOS .....	5
ENTE FIDUCIARIO O ADMINISTRADOR DE FONDOS .....	6
CONTEXTO INSTITUCIONAL ACTUAL.....	7
LOS RIESGOS.....	8

## INTRODUCCIÓN

---

En julio de 2011, ante la convulsión social que genera la incapacidad de la institucionalidad del Estado en la prevención y el combate del crimen y la crisis fiscal que sufre el Gobierno de Porfirio Lobo Sosa (2010-2014), lo cual le dificulta obtener recursos financieros frescos para complementar los presupuestos del sector de Seguridad y Justicia, se promulga la **Ley de Seguridad Poblacional** con una duración de cinco años.<sup>1</sup>

La Ley de Seguridad Poblacional (denominada comúnmente, “tasa de seguridad”), se inspira en el plan de ciudad segura que el municipio de Puerto Cortés venía implementando desde el 2006.<sup>2</sup> Básicamente el principio es el mismo: un mecanismo impositivo para generar recursos para prevenir y combatir la delincuencia en una administración pública escasa de ingresos. Sin embargo, a nivel local, se busca desarrollar toda una gobernabilidad, mientras que a nivel central, las decisiones son tomadas por un círculo cerrado de decisores; sin ninguna participación ciudadana en la identificación de necesidades y control de los recursos.

Desde su inceptión, la tasa de seguridad fue recibida con desconfianza por diversos sectores de la población, tanto por la carga financiera que implicaba; la poca racionalidad de tener un **Fondo de Protección y Seguridad Poblacional** que no puede ser inferior a 1,500 millones de lempiras (US\$75,000,000) que al final de los cinco años de vigencia de la Ley podría acumular 7,500 millones de lempiras (US\$375,000,000.00) sin una política de seguridad claramente definida y concertada con objetivos de corto, medio y largo plazo.

A dos años de su vigencia, el mecanismo y la institucionalidad detrás de la tasa de la seguridad, no cesa de generar polémica y desconfianza, desde los recursos de inconstitucionalidad que se presentaron inicialmente, los procesos licitatorios fracasados para seleccionar una entidad fiduciaria privada, la utilización de los fondos recaudados para pagar contratos celebrados con anterioridad a la entrada de vigencia de la Ley (e.g. pagar la adquisición de cámaras de vigilancia), la poca planificación y armonización que ha habido en las iniciativas propuestas, los reclamos del titular del Ejecutivo en contra de la “maldita burocracia” que obstaculizaba la ejecución de los fondos, los temores de las municipalidades que ya no tendrían acceso a fondos, la asignación de los fondos para la remilitarización del país, las denuncias de utilizar los recursos para suplir agendas electorales y en general, la opacidad y arbitrariedad que ha habido en las decisiones hechas por autoridades que supuestamente representan los intereses de la colectividad.

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo 105-2011, publicado el 08 de julio de 2011. Consultado en <http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leves/Ley%20de%20Seguridad%20Poblacional.pdf>

<sup>2</sup> Este modelo fue replicado por otros gobiernos locales como El Progreso, La Ceiba, Choloma y La Lima, también en Panamá, Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Fuente: <http://www.regionsegura.org/puerto-cortes-modelo-en-centroamerica-por-plan-de-seguridad/>

## EVOLUCIÓN DEL ENTORNO NORMATIVO APLICABLE

Desde su aprobación hace dos años, el decreto 105-2011 ha sufrido cinco modificaciones en **cinco ocasiones**, lo cual indudablemente evidencia la improvisación que ha habido y el afán de obtener un control más férreo, opaco y centralizado de los fondos por parte del **Consejo Nacional de Seguridad y Defensa**, quien actualmente tiene la primera y última palabra en torno a los proyectos que se financian con los fondos de la tasa de seguridad.

De acuerdo a su **Ley Especial del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa**, este ente con rango constitucional es el máximo órgano permanente, encargado de rectorar, diseñar y supervisar las políticas generales en materia de Seguridad, Defensa Nacional e Inteligencia; y está compuesto por los titulares del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Secretaría de Seguridad (actualmente Porfirio Lobo Sosa le cedió la presidencia a Arturo Corrales), Secretaría de Defensa, Ministerio Público y la Dirección Nacional de Inteligencia e Investigación (funge como secretario).<sup>3</sup>



Fuente: Comité Técnico Fideicomiso.

Paralelo a las cinco reformas, también han sido promulgadas una serie de normas que para algunos sectores sociales se consideran restrictivas de las libertades civiles en ausencia de efectivos contrapesos institucionales y sociales. A la vez, junto con las leyes, se ha creada nueva burocracia que viene a amparar aún más el secretismo y la discrecionalidad con que se maneja la seguridad ciudadana, entre la que se encuentra la **Ley de Inteligencia Nacional** que crea la

<sup>3</sup> Consultado en <http://hospedajehonduras.info/cn/transparencia/transpa/images/leyes/2011/DecretoNo2392011.pdf> (septiembre de 2013)

**Dirección Nacional de Inteligencia e Investigación (DNII)**<sup>4</sup> y que dentro de su estructura está adscrita la **Unidad de Intervención de Comunicaciones (UIC)**; órgano encargado de ejecutar las intervenciones que se enmarcan en la **Ley Especial Sobre las Intervenciones de las Comunicaciones Privadas (conocida comúnmente como, “Ley de Escuchas”)**.

Asimismo, en diciembre de 2011, se promulga la **Ley de Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional**<sup>5</sup>, que inicialmente preveía la suscripción de un contrato de fideicomiso con una institución bancaria; sin embargo, debido al fracaso de los procesos licitatorios para tal contratación, el Congreso Nacional vía reforma a la Ley de Seguridad Poblacional opta por el **Banco Central de Honduras (BCH)** como entidad fiduciaria.

### **MECANISMO DE RECAUDACIÓN DE FONDOS**

---

El **Fondo de Protección y Seguridad Poblacional** se capitaliza a través de los impuestos de las contribuciones especiales o gravámenes del sistema financiero, con montos superiores a los 120 mil lempiras; del 1% de los ingresos brutos mensuales de la telefonía móvil; del 2% de las actividades de exportación minera; del 0.5% sobre ingresos brutos de las comidas rápidas; del 1% sobre ingresos totales de los casinos y máquinas tragamonedas y del 3.6 % sobre los excedentes netos anuales del sector cooperativo.

La Ley de Seguridad Poblacional se elaboró de manera estratégica, pues delimita al sujeto pasivo de la obligación a las personas jurídicas para el caso de los gravámenes –los cuales indirectamente son trasladados a los consumidores-; mientras que las transacciones financieras, se aplica directamente a personas naturales. Es en las operaciones financieras donde recae la gran parte de la recaudación considerando la cantidad de transacciones diarias que se realizan (retiros, transferencias, renovación de tarjetas de crédito, emisión de cheques, envío de dinero, etc.).<sup>6</sup>

### **MECANISMO DE ACCESO A FONDOS**

---

La Ley de Seguridad Poblacional establece que las instituciones beneficiarias (fideicomisarios) del fideicomiso son: la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, la Secretaria de Seguridad, la Secretaria de Defensa, las municipalidades y la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Aparte de las instituciones beneficiarias, la Secretaria de Seguridad canalizará propuestas y

---

<sup>4</sup> Consultado en

[http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes\\_vigentes/Ley\\_de\\_inteligencia\\_nacional\\_2013.pdf](http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes_vigentes/Ley_de_inteligencia_nacional_2013.pdf) (septiembre de 2013)

<sup>5</sup> Decreto Legislativo 199-2011, consultado en [http://www.ccichonduras.org/index.php/cie/leyes/item/decreto-199-2011-ley-de-fideicomiso-para-la-administracion-del-fondo-de-proteccion?category\\_id=6](http://www.ccichonduras.org/index.php/cie/leyes/item/decreto-199-2011-ley-de-fideicomiso-para-la-administracion-del-fondo-de-proteccion?category_id=6) (septiembre de 2013)

<sup>6</sup> Por ejemplo, la banca cobra por cada 1,000 lempiras que una persona retiro, 1.50 lempiras que se destinaran a la tasa de seguridad.

proyectos que sean presentadas por agencias y organizaciones no gubernamentales. En este último caso, no está del todo claro qué tipos de ONGs han de ser beneficiarias y sus obligaciones.

En el caso de las municipalidades, la posibilidad de obtener recursos estará circunscrita a que los gobiernos municipales desarrollen un plan de seguridad municipal con participación de la ciudadanía y que sea aprobado en sesión de cabildo abierto. Seguidamente el plan deberá ser certificado por la Secretaria de Seguridad y también tendrá que contar con un fideicomiso propio para los fondos que serán transferidos. Tampoco es claro, el techo de los fondos a solicitar, las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas para los gobiernos municipales.

A pesar de no tener un reglamento<sup>7</sup>, el **Comité Técnico del Fideicomiso (CTF)**, según su portal institucional<sup>8</sup>, analiza y evaluó los proyectos recibidos por las instituciones beneficiarias, los cuales deberán cumplir con los siguientes objetivos:

- Reducción de la violencia y de la actividad criminal
- Promover actividades de prevención
- Fortalecer la capacidad de los operadores de justicia y de seguridad
- Fomentar la cooperación interinstitucional
- Asegurar la transparencia en sus procesos y actividades
- Vincular aplicación de recursos con los presupuestos
- Que los fondos sean para proyectos que no estén vinculados a planes ejecutados con presupuesto asignado.

Cabe mencionar que el CTF, que la potestad de revisar y evaluar los proyectos, no implica dictaminar favorable o no. **Es decir, el CTF no aprueba los proyectos.**

### ***ENTE FIDUCIARIO O ADMINISTRADOR DE FONDOS***

---

El **Comité Técnico del Fideicomiso (CTF)**, está conformado por tres directores: un **representante del gobierno** que es designado por el presidente de la República (actualmente, Reinaldo Sanchez); otro del **Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)** –que no necesariamente es representante del sector productivo del país (Juan Ramón Molina, inicialmente Eduardo Facussé) y otro del **Foro Nacional de Convergencia (FONAC)** –no necesariamente representativo de la heterogeneidad de la sociedad civil y cuyo nombramiento de su coordinador tradicionalmente ha sido influenciado por los presidentes de la República (Juan Ferrera hasta septiembre de 2013, actualmente Luis Eveline como nuevo coordinador del FONAC).

---

<sup>7</sup> Este dato fue brindado mediante entrevista realizada a un técnico del Comité Técnico del Fideicomiso.

<sup>8</sup> Véase: <http://ctfhonduras.com/>

Es importante mencionar que dentro del esquema decisional del CTF, los representantes del gobierno y del COHEP, gozan de poder de veto, mientras que el del FONAC, aunque no pueda estar de acuerdo con algún proyecto, **no goza de facultades formales para suspender o impedir cualquier decisión que se ventile en el pleno.**

### **CONTEXTO INSTITUCIONAL ACTUAL**

---

Según su portal institucional, el CTF ha de ser garante de analizar y transparentar el uso y aplicación de los recursos ejecutados por las instituciones que de acuerdo con la ley, son las responsables de acceder a dichos fondos.<sup>9</sup> Para tal fin, las compras y adquisiciones que se realicen han de ser apegadas al Plan de Compras y Adquisiciones aprobado por el CTF.<sup>10</sup> **No obstante, según fuentes consultadas, el CTF es únicamente el órgano ejecutor del Consejo, convirtiéndose en prácticamente una unidad de adquisiciones y monitoreo de contratos (especialmente aquellos de obras de infraestructura).**

Conforme a la quinta reforma realizada a la Ley de Seguridad Poblacional el 24 de enero de 2013, el **Consejo Nacional de Defensa y Seguridad ahora decide sobre los proyectos que tiene que ejecutar el CTF, sin importar si haya un estudio de factibilidad, la relación costo-beneficio o el impacto social de dicho proyecto.**<sup>11</sup> En otras palabras, el Consejo goza de absoluta discrecionalidad y no tiene ninguna obligación constitucional de rendir cuentas de sus acciones, decisiones y resultados, tanto al Congreso Nacional, al Tribunal Superior de Cuentas (TSC) o menos a la ciudadanía que contribuye a capitalizar el Fondo de Protección y Seguridad Poblacional.

Por su parte, el CTF, que inició operaciones en febrero de 2012, no ha podido fortalecerse organizativa y técnicamente –suele suceder cuando el elemento político prima por sobre lo técnico y legal. A septiembre de 2013 el CTF, carecía de un director ejecutivo, pues Javier Álvarez, había sido cesanteado de su cargo, tampoco tenía un reglamento interno para su funcionamiento y a pesar de ser una institución obligada según la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) no tiene un oficial de información –aunque aparece en su organigrama institucional.<sup>12</sup> Paralelo a esto, la remoción de Juan Ferrera de la coordinación del FONAC y su sustitución con un allegado político del Oficialismo, Luis Eveline, ha evidenciado la intención de cooptar políticamente al CTF.

---

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Ley de Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional; artículo 4, párrafo tercero.

<sup>11</sup> Algunos medios de comunicación especulan que el conflicto que motivó al Ejecutivo a enviar la reforma al Congreso Nacional, fue la negativa del CFT a ceder al gobierno 300 de los 850 millones de lempiras que había recaudado la Tasa de Seguridad para destinarlos al pago del servicio de las cámaras de seguridad para Tegucigalpa y otros compromisos. Otros medios, argumentan que con el Consejo se busca circunnavegar la burocracia que venía dificultando la ejecución de los fondos de la tasa en el 2012. Véase: <http://www.proceso.hn/2013/01/18/Econom%C3%ADa/Congreso.Nacional.aprueba/63013.html> y <http://www.proceso.hn/2013/04/24/Nacionales/Presidente.Lobo.culpa/67646.html>

<sup>12</sup> Véase: <http://ctfhonduras.com/>



## LOS RIESGOS

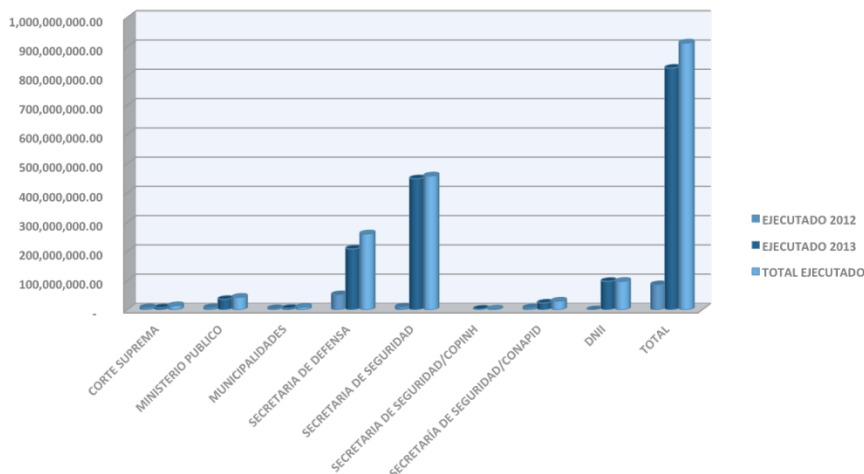
---

A continuación se enlistan una serie de riesgos en el mecanismo de la tasa de seguridad que pueden incidir en los esfuerzos de reforma en materia de seguridad.

- 1. INSTITUCIONES BENEFICIARIAS DÉBILES Y EN CRISIS.** La interrogante que ha de plantearse es: ¿si los órganos del sector de Seguridad y Justicia no pueden resolver sus asuntos internos, cómo han de resolver los problemas de la ciudadanía sin la participación de esta? Posiblemente, la verdadera intención no sea atender el problema de inseguridad y crimen, sino tener acceso a recursos para alimentar sus burocracias, ensanchar sus presupuestos, continuar con las corruptelas y recuperar el monopolio del poder que se había perdido con la desmilitarización.
- 2. UNA TASA DE SEGURIDAD DESLIGADA DEL PROCESO DE REFORMA DE LA SEGURIDAD.** La Ley de Seguridad Poblacional, en ninguna forma se circunscribe a la órbita del proceso de reforma del Sector Seguridad Pública que inicia en el mismo año de su entrada en vigencia (2011). Es más, se puede considerar que esta Ley, es antagónica al proceso de reforma, pues le otorga acceso a recursos financieros y materiales a las mismas instituciones que han demostrado ser ineficaces, corruptas, ineficientes y vulnerables a ser controladas por el poder político e ideologías retrogradadas de la Guerra Fría.

En la actualidad, se están creando y armando nuevas unidades policiales y militares con fondos de la tasa de seguridad, pero esto no limita que los vicios institucionales no se hereden, especialmente cuando se trata de órganos represivos. Por otro lado no se puede premiar aquellos órganos que no se han depurado con acceso a recursos financieros.

## Resumen de Desembolso por Institución al 31 de Julio 2013



3. Fuente: Comité Técnico Fideicomiso.

**ECONÓMICO.** En el caso de la tasa de seguridad, el fideicomiso se ha degenerado a través de reformas y artimañas políticas al grado que se ha convertido en una especie de “caja chica”. No es de sorprender que se utilicen los fondos para apalancar agendas electorales, que se antagonice a la administración pública o que se remuevan personajes que pueden ser un obstáculo a los intereses.

Indudablemente el fin ulterior es tener a un administrador –CTF- en su mínima expresión y alineado a los intereses de los poderes fácticos; al día de hoy no tiene director ejecutivo, no ha elaborado su reglamento de funcionamiento, no tiene suficiente capacidad para realizar procesos de adquisición o monitorear contratos, carece de un sistema de inventariado de los materiales que va adquiriendo, no recibe asistencia técnica en materia de compra de insumos de seguridad y la decisión final las tiene el representante del gobierno y del COHEP –elites políticas y empresariales.

4. **ANULACIÓN DE CONTRAPESOS Y CONTROLES.** El diseño legal e institucional está hecho para impedir la injerencia de entes de control que revisen decisiones, procedimientos, gestión, manejo financiero y resultados. Ya las consecuencias se están viendo: el fondo no es suficiente para atender todos los compromisos que se han venido dando sin una debida planificación y se debe recurrir a préstamos en la banca privada –más deuda interna- contra garantía de las recaudaciones a futuro.

Se puede argumentar que para que estos espacios funcionen eficientemente se requiere de la secretividad, sin embargo, no se están planificando o realizando operaciones de campo para el combate a la delincuencia, sino, se están adquiriendo insumos (vehículos, chalecos, armas, balas, GPS, etc.) y construyendo obras (canchas, mejoramiento de estaciones policiales, centros de ocio, etc.). Lo población requiere saber si esos insumos

son necesarios, proporcionales a las exigencias de los contextos y si se destinan para el fin que fueron propuestos.

- 5. OPACIDAD Y DISCRECIONALIDAD.** Conocer sobre la identificación de necesidades en materia de seguridad, la planificación, diseño de proyectos, los procesos de adquisición, el seguimiento a los contratos y la ejecución presupuestaria son elementos que se le han ocultado a la población. Sin embargo, estos actores que se consideran por encima de sus mandatos constitucionales al creer saber qué es lo que a la población le conviene, son vulnerables a distanciarse de la realidad social del país, pues están inmersos en una óptica política o en un proceso recuperación del poder –como es el caso de los cuerpos de seguridad.

Existen enormes riesgos cuando los fondos y los recursos no son manejados de manera transparente, en situaciones de crisis, emergencias, periodos electorales y cuando se buscan desarrollar esfuerzos de descentralización.