

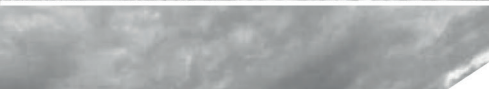


07/2018 14:38



ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURACIÓN, CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DEL CORREDOR TURÍSTICO DE HONDURAS

07/2018 09:30



**ASOCIACIÓN
PARA • UNA
SOCIEDAD MÁS JUSTA**
CAPÍTULO EN HONDURAS DE **TRANSPARENCY INTERNATIONAL**
we govt. conduct against corruption

/asjhonduras1

/asjhn1

@asj_honduras

ASJHonduras

www.asjhonduras.com

1. Introducción

La ASJ/ TI presenta este trabajo como un esfuerzo para analizar en términos generales los diferentes elementos que han girado en torno al contrato del Corredor Turístico con el esquema de una Alianza Público-Privada (APP) y con el fin de promover la transparencia, combatir la corrupción y el fortalecimiento de las capacidades y los sistemas de integridad en esta modalidad de contratación, teniendo en consideración que el sector de infraestructura está dentro del ámbito de estudio y análisis de los informes sectoriales realizados por la ASJ hasta la fecha, y que somos miembros de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción CoST (por sus siglas en inglés).

Asimismo, este análisis abarcó los roles de la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA), la Secretaría de Estado de Infraestructura y Servicios Públicos (Insep), la Superintendencia de las Alianzas Público-Privada (SAPP) y la Secretaría de Finanzas (Sefin) en la gestión de la estructuración del proyecto y la selección del concesionario de conformidad a la Ley de Promoción de las Alianzas Público-Privadas.

Los objetivos específicos son:

1. Analizar los resultados del proceso de planificación y contratación del concesionario por parte del Estado, mediante la evaluación de las mejores prácticas internacionales.
2. Analizar las condiciones pactadas del contrato y las modificaciones al mismo suscitadas a la fecha.
3. Identificar y registrar el nivel de cumplimiento de las normas, procedimientos, buenas prácticas y controles aplicables de conformidad a la Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada (LAPP).
4. Identificar si existen malas prácticas o debilidades en la contratación y gestión contractual de la APP por parte del Estado y del concesionario, a fin de evitarlas en el futuro.

Para el desarrollo del presente informe se trabajó con documentos relacionados a la concesión del Corredor Turístico, publicados en los portales de la COALIANZA, la Superintendencia de Alianzas Público-Privadas (SAPP) y en el Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión (SISOCS), los informes de aseguramiento llevados a cabo por CoST, así como una serie de entrevistas con especialistas nacionales e internacionales, y personal del Estado, quienes facilitaron información en forma extraoficial¹.

¹ No se indican los nombres de las fuentes ya que no autorizaron su divulgación en el presente documento.

2. Antecedentes

2.1. Surgimiento de las Alianzas Público-Privadas (APP)

La figura de las Alianzas Público-Privadas (APP), tal y como la conocemos en la actualidad, inició a nivel mundial desde los años 70; sin embargo, tuvo su mejor desarrollo en la década de los 90 en Inglaterra. Las APP vienen a sustituir la figura jurídica anterior de las concesiones, como un mecanismo para fomentar las inversiones en los países, con un atractivo inmediato para los gobiernos ya que, como un principio general, se recurre a los recursos de inversionistas privados sin tener que invertir en el corto plazo recursos públicos, financiando dichas inversiones a largo plazo, contra los ingresos del proyecto, a través del pago de los usuarios, ingresos comerciales, por medio de desembolsos directos del Estado, una combinación de estos, subsidios y otros ingresos.

Posteriormente, la figura de las APP se fue extendiendo hacia otros países, siendo que, en el continente americano ha tenido su mejor desarrollo en naciones como Estados Unidos, Chile, Perú, Colombia, México y Uruguay, entre otros.

En Honduras, empero, dicha figura llegó hasta el año 2010, siendo aprobada la Ley de Promoción de las Alianzas Público-Privadas mediante [Decreto n.º 143-2010 publicado hasta en el año 2011](#), a través de la cual se creó también la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA), órgano estatal desconcentrado de la Presidencia de la República, responsable de la promoción de esta nueva figura jurídica en el país y se sustituye tanto a la ley de concesiones anterior² como también el liderazgo de este tipo de proyectos que recaía en la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (Soptravi), ahora conocida como Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (Insep).

Entre 2012 y 2016, según el portal de SAPP, Honduras tiene un total de 11 procesos de APP ya en fase de ejecución, con una inversión referencial de aproximadamente USD 1,725 millones³ y 15 procesos en etapa de estructuración (por un valor por definirse todavía). Dentro de los primeros se encuentra el contrato de concesión del Corredor Turístico, objeto de análisis del presente documento.⁴

2.2. Concesión del Corredor Turístico

En fecha 14 de diciembre de 2012 el Estado de Honduras, por medio de la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA), representado por el Abg. Antonio Pineda Pinel y la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (Insep) por medio del Ing. Miguel Ángel Gámez, suscribió el [contrato de concesión del Corredor Turístico: El Progreso-Tela y tramos San Pedro Sula-El Progreso y La Barca-El Progreso](#), con el consorcio adjudicado Canal Seco (CASH) conformado por C.I. Grodco S. en C.A. (Colombia), Grodco Panamá S.A. y Profesionales de la Construcción, S.A. de C.V. (PRODECON), solo esta última de nacionalidad hondureña, consorcio representado en el contrato por David Alberto Cabrera Santos, después de un proceso de precalificación y concurso público internacional.

En el proceso mostraron interés [cinco oferentes](#) de los cuales solo tres presentaron ofertas, una de ellas fue descalificada en la precalificación realizada por COALIANZA, compitiendo únicamente: Consorcio Canal Seco y Consorcio Autopistas del Valle de Sula, S.A.

² Ley de Promoción de Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional, contenida en el Decreto Legislativo n.º 283-98 de fecha 20 de noviembre de 1998.

³ No incluye el costo del contrato de fideicomiso que algunos proyectos APP tienen.

⁴ Informe de diagnóstico de divulgación de las APP del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Interamericana de Inversión (CII) y Fondo Multilateral de Inversiones del BID (OMIN). <file:///T:/Caso%20APP/LINK/Evaluacion-de-Asociaciones-Publico-Privadas-en-Infraestructura.pdf> e Informe del financiamiento privado de la infraestructura pública mediante APP en América Latina y El Caribe de Catiana García – Kilroy Heinz P. Rudolph <file:///T:/Caso%20APP/LINK/Financiamiento-PrivadodelInfraestructuraP%C3%BAblicaAPPenAm%C3%A9ricaLatinaYElCaribe.pdf>

Tabla n.º 1. Conformación de las dos empresas que compitieron hasta la evaluación económica

	Nombre de los participantes	Miembros	País de origen de las empresas
1	Autopistas del Valle de Sula	Grupo Odinsa, S.A.	Colombia
		FCC Construcción	España
		Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (Injupemp)	Institución estatal de Honduras
2	Consortio Canal Seco (CASH)	C.I. Grodco, S. en C.A.,	Colombia
		Grodco Panamá S.A.	Panamá
		Profesionales de la construcción S.A. de C.V. (PRODECON)	Honduras

Como resultado de una investigación preliminar según fuentes secundarias, se pudo encontrar que Grupo ODINSA, S.A. y C.I. Grodco, S. en C.A. ya eran socias en el proyecto del bulevar Turístico del Atlántico en República Dominicana desde el año 2009⁵. También se encontró participación de la empresa FCC y Grodco en otro proyecto de construcción de la vía que conectará el norte de Bogotá con los Llanos en Colombia⁶.

Datos importantes de dicho contrato son:

- a. El alcance de la concesión implica la construcción de 105.1 km de obras de ampliación de infraestructura, construcción de 5.94 km de dos carriles y 213.66 km de obras de puesta a punto; es decir, habilitación del total de estas obras en condiciones óptimas para su uso. Las obras de puesta a punto incluyen actividades menores como: el mantenimiento de puentes, limpieza de cunetas y drenajes, señalización y reemplazo de losas donde sea necesario, etc.
Cabe destacar que las obras obligatorias exigidas en los pliegos del concurso correspondían a 116,66 km de obras de puesta a punto, 62.66 km de obras de ampliación y construcción de 5.94 km de dos carriles, con un monto referencial del proyecto elaborado por COALIANZA de USD 98,202,923. Sin embargo, el licitante adjudicatario (actual concesionario), ofreció adicionalmente a las obras obligatorias 42.44 km de obras de ampliación y 97 km de obras de puesta a punto, lo cual llama la atención.
- b. El monto referencial del proyecto elaborado por COALIANZA era de USD 98,202,923, valor que según el portal institucional de COALIANZA al incluir las obras obligatorias solicitadas y las obras adicionales propuestas por el concesionario ascendió a USD 162,536,499.95, ya que este era un requisito a los ofertantes en los pliegos de condiciones. Según información de la SAPP, el monto de inversión actual es de USD 268, 860,190.
- c. Duración del contrato desde la aprobación del mismo era de 270 días para la elaboración y aprobación de los estudios definitivos de ingeniería, medio ambiente y el cierre financiero, 40 meses para la ejecución de todas las obras y posteriormente, 30 años de operación⁷.

⁵ <https://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-10-25/apoyo-a-carreteras-en-republica-dominicana%2C9637.html>

⁶ https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/transporte-por-carretera/adjudican-a-consorcio-participa-do-por-fcc-construccion-de-via-bogota-llanos_D15P2W4Q0v56hP3w0sMcl6/

⁷ Todas las obras del Contrato deberían estar listas el día 8 de octubre de 2016 y a la fecha solo lleva un avance en obras del 26.38%.

- d. Se constituyó la empresa mercantil Autopistas del Atlántico S. A. (ADASA) como empresa de propósito especial (SPE) para cumplir con el contrato adjudicado, con los mismos miembros que conformaron el consorcio en el proceso de selección CASH, tal y como lo exige la modalidad de las APP.

De acuerdo con las normativas de las APP y lo dispuesto en el contrato, el participante o consorcio ganador debe constituirse en una empresa de propósito especial; es decir, formalizar el consorcio en una empresa que será constituida bajo las leyes de Honduras y exclusivamente para la explotación del contrato de la concesión otorgado. La cláusula 3.5 del contrato exige que, antes de su firma, el concesionario presente el testimonio de su constitución como sociedad de propósito especial.

Según cláusula 10.2 del pliego de condiciones, debía constituirse con el 5% en efectivo sobre el valor referencial del proyecto (USD 98,202,923), es decir de USD 4,910,146.15 (aproximadamente L 96,386,169); pero posteriormente remitía a lo dispuesto en el contrato. En la cláusula 3.5 del contrato se pactó que se podría constituir con el 25% del 5% del valor referencial a la fecha de cierre o suscripción del contrato; el 50% a la fecha del cierre financiero y el 100% en un máximo de dos años desde el inicio de las obras. Por ende, el capital social al momento de la firma del contrato debió haber sido de USD 1,227,537 (aproximadamente L 24,096,551).

Sin embargo, no queda claro si es a la firma del contrato (14 de diciembre de 2012) o a la aprobación del contrato por el Congreso Nacional (8 de marzo de 2013). Si se toma de referencia la literalidad del contrato, debería ser al 14 de diciembre de 2012; pero si se hace según la entrada en vigencia del contrato, sería entonces el 8 de marzo de 2013.

La empresa Autopistas del Atlántico, S.A. (ADASA) se constituyó el 18 de enero de 2013, con un capital variable de un mínimo de 28 mil lempiras y un máximo de 100 millones de lempiras, distribuidos así: GRODCO INTERNACIONAL, S.A. (14,000), CI GRODCO S. EN C.A. (L 7,000) y PRODECON (L 7,000); es decir que suscribieron y pagaron únicamente el mínimo que según Código de Comercio permite para sociedades bajo la forma de capital variable, pero incumpliendo el requisito según pliego de condiciones y contrato. Este hecho requería una modificación al monto de capital social establecido en el contrato al 8 de marzo de 2013, fecha en que se dio la autorización y vigencia del contrato por parte del Congreso Nacional. Sin embargo, en la investigación en el Registro Mercantil correspondiente se observó que la primera modificación de ADASA se realizó hasta el 27 de febrero de 2014, ratificándose que, para el 8 de marzo de 2013 tampoco tenía el capital social suscrito y pagado de conformidad al contrato y no hay evidencia que ese requisito hubiera sido cambiado y una vez firmado el contrato. Igualmente, ya estaba en incumplimiento y por ende no procedía el cambio.

Llama la atención que a una empresa seria, con experiencia y perfil requerido según LAPP y según precalificación de COALIANZA e Insep, con la adjudicación de un megaproyecto, el Estado no le haya exigido que a la vigencia del contrato ADASA incrementara su capital de acuerdo a lo establecido en el mismo, es decir, al mínimo de capital suscrito y pagado de L 28,000 a USD 1,227,537 (aproximadamente L 24,096,551).

Las buenas prácticas internacionales exigen que el capital suscrito y pagado de las sociedades de propósito especial sea entre el 20% al 30% de la inversión estimada del concesionario, según la oferta presentada y no con base en la inversión referencial del Estado, ya que la oferta del privado normalmente estará por encima del valor estimado en la planificación. El no cumplimiento de este punto, evidencia nuevamente la dificultad de ADASA de disponer de fondos.

- e. Se consideró como zona beneficiaria en forma directa los departamentos de Cortés, Yoro y Atlántida y según información publicada en el portal de COALIANZA, se beneficiará en forma indirecta a un total de un millón de habitantes.

Por las particularidades del proyecto, se hace mención seguidamente de otros actores vinculados a la concesión.

Tabla n.º 2. Información y datos generales de otros actores de la concesión.

<p>Sector público:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concedente: Insep • Estructurador: COALIANZA • Sefin como responsable de velar el riesgo fiscal y otros • Superintendencia de las APP (SAPP), órgano fiscalizador por parte del Estado 	<p>Supervisores privados de la concesión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresa Nippon Koei (empresa contratada por COALIANZA pero con fondos de ADASA) • Auditorías internas y externas de ADASA • Los financistas (para asegurar minimizar el riesgo del proyecto)
<p>Accionistas fundadores de PRODECON: Luis Alonso Alvarado Sagastume, Marco Tulio Gámez Panchamé, José Darío Gámez Panchamé, Sonia Henriqueta Gámez de Alvarado y René Omar Gámez Panchamé</p>	<p>Financiamiento de la concesión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • JP Morgan Chase • FICOHSA • Corporación Interamericana para el Financiamiento de Infraestructura (CIFI) • Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) del Banco Mundial para garantía de riesgo político
<p>Bufetes asesores de ADASA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gutierrez Falla & Asociados (Mauricio Villeda Zúñiga, Julio Pohl y Anna Paola Micheletti) • Broad and Cassel (Carlos Loumiet y John Haley) 	<p>Bufetes asesores de JP Morgan Chase, CIFI y FICOHSA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matamoros Batson y Asociados (Dennis Matamoros) • Clifford Chance LLP (Fabricio Longhin y Rosalía Román Urcuyo de Washington DC y New York)

- f. El concedente del contrato en representación del Estado fue Miguel Ángel Gámez Rivera, secretario de Estado en los despachos de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (Soptravi), actualmente conocida como Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (Insep) y el estructurador, Carlos Alejandro Pineda Pinel, en representación de COALIANZA. El representante del concesionario del consorcio fue David Alberto Cabrera.
- g. El contrato de la concesión se modificó un total de cinco veces. [La primera](#) se registró desde el 1 de noviembre de 2013 y la última en fecha 3 de abril de 2017, las cuales se detallarán y analizarán en la sección de la fase previa del proyecto y en la fase de administración de contrato del presente informe.

Todo proceso de concesión, una vez adjudicado, se divide en dos grandes momentos: a. El inicio de la etapa de construcción y b. El inicio de la etapa de operación. En el contrato del Corredor Turístico, el primer momento quedó registrado con fecha 21 de mayo de 2015, mientras la etapa de operación se dio por comenzada en fecha 7 de octubre de 2016.

Es importante aclarar que una de las diferencias de los proyectos APP con los proyectos tradicionales de contratación para la construcción de proyectos de infraestructura, es precisamente que una vez terminada la obra en una APP esta debe ser operada, gestionada y por ende mantenida en buen estado, por todo el tiempo que dure la concesión por parte del concesionario, asegurando con ello, una buena gestión de los proyectos por parte del sector privado; aspecto que no se da en los procesos de contratación bajo Ley de Contratación del Estado, en donde una vez recibida la obra el Estado es el único responsable de la etapa de mantenimiento de la infraestructura.

Actualmente el contrato se encuentra en la etapa de operación, donde según informe de la supervisión correspondiente al mes de julio de 2018, hay un avance del 26.38% que corresponde aproximadamente a USD 42,871,917.13.

3. Aspectos relevantes de la situación del proyecto en la etapa previa: Identificación, preparación y estructuración del contrato

Para el análisis del presente tema, se toma lo referido en la LAPP, su Reglamento, la Constitución de la República y los principios generales de la administración pública.

[La LAPP \(Artículos 18 y 19\)](#) y su [reglamento \(Artículos 4, 5 y 11\)](#) establecen que las iniciativas de APP deberán contar con los exámenes de viabilidad previos, que incluyan análisis de costo-beneficios (ACB), esquemas de financiamiento posibles y que corresponderá determinar sobre la base de dichos exámenes, los proyectos de iniciativa pública que pueden ser ejecutados bajo esquemas de participación público-privada y además que, cuando se cuente con los estudios requeridos, se procederá a la convocatoria a licitación.

En este sentido, para el Estado, esta fase es esencial para determinar la viabilidad del proyecto desde el punto de vista técnico, legal, económico, social, financiero, ambiental y fiscal, debiendo tener las capacidades institucionales, procedimentales, organizativas y técnicas para contar con estudios de alta calidad y precisión para la toma de decisiones en esta fase. Cabe señalar que de la calidad de este proceso depende que las fases subsiguientes del proyecto obtengan los resultados esperados en beneficio de la sociedad. La tabla siguiente presenta los elementos de la fase previa que el proyecto del Corredor Turístico desarrolló en comparación con lo que la normativa exige debe hacerse.

Tabla n.º 3. Obligaciones según ley en la etapa previa y los elementos realizados según la evidencia recopilada.

Elementos de la fase previa del proyecto Corredor Turístico según la ley y su reglamento	Elementos observados según análisis ASJ
<p>Exámenes de viabilidad:</p> <p>Estudios técnicos, ambientales, legales, demanda (comercial)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado no realizó los estudios que correspondían, por lo que no dispuso de suficiente información en esta etapa para determinar la viabilidad del proyecto.
<p>Análisis de costo beneficio</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado realizó un perfil del proyecto que equivale a una ficha técnica de datos que indica estimaciones de beneficios económicos y sociales. - En la documentación revisada no se encontró el análisis costo beneficio, que se calcula con base en estudios de demanda (estudio de tráfico y aspectos asociados), los ingresos esperados y costos de inversión inicial, de operación y de mantenimiento durante la vida del proyecto, utilizando una tasa de descuento del mercado. Se cuantifican los riesgos financieros y no financieros.
<p>Estudios de demanda</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No hay evidencia de estudios de demanda en la etapa previa. - Sefin apunta que se realizaron cuatro estudios, se encontró solamente el de GRODCO. Este estudio fue realizado en una semana y después de firmado el contrato (extemporáneo).
<p>Identificación, cuantificación y distribución de riesgos entre las partes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No se encontró evidencia de la realización de estudios de análisis de riesgos (identificación – cuantificación – asignación). - Se conoció que la Sefin, según Nota de Prioridad 0000073-12, realizó en forma extemporánea (después de la firma del contrato) un análisis del impacto fiscal con opinión acerca de que no existía riesgo en el financiamiento del proyecto. - No se cuantificaron los riesgos de expropiación de terrenos para obras adicionales. - No obstante, se encontró que los riesgos comerciales (demanda) son asumidos en forma desproporcionada por el Estado (Ingreso Mínimo Anual Garantizado).

<p>Esquemas de financiamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En los pliegos de condiciones se establece que el proyecto será financiado por el usuario mediante el pago del peaje. - No se encontró el modelo financiero del proyecto.
<p>Comunicación del proyecto a las comunidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No se encontró diseño e implementación del plan de comunicación, promoción y difusión del proyecto ni implementación de actividades previas de socialización - El informe del Quinto aseguramiento de la Iniciativa CoST indica que los concesionarios socializaron el proyecto al momento de las protestas y quemas de casetas de peaje en el año 2018.
<p>Presentación de garantías</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Al momento de firma del contrato no se registró la garantía de cumplimiento de contrato en Sefin. - No se evidenció que la garantía se entregó en tiempo y forma en el momento de la firma del contrato.
<p>Pasivo contingente</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Ingreso Mínimo Anual Garantizado (IMAG) al concesionario se modificó en tres ocasiones, generando cuatro versiones del mismo en los pliegos de condiciones sin precisar sustento técnico de sus modificaciones.

Se describen a continuación los aspectos más importantes de mejora identificados en el análisis de la etapa previa.

No se encontró evidencia de un análisis exhaustivo y consistente para definir si el Corredor Turístico se realizaba por APP u obra pública

De acuerdo a la normativa precitada, el Estado precisa de los estudios previos de viabilidad para adoptar las decisiones que determinen la participación público-privada en la ejecución de proyecto y el inicio del proceso con el llamado a concurso de licitación. En el perfil de proyecto de COALIANZA existen estimaciones de beneficios económicos y sociales que producirán el proyecto, empleos directos e indirectos, ahorros en mantenimiento rutinario e impuestos sobre ventas, entre otros.

Pese a ello, este análisis se queda corto, ya que no precisa los ingresos y costos globales del proyecto en 30 años, no se indican los riesgos financieros y no financieros inherentes al proyecto, no se aclara si el cálculo de los beneficios es por los 30 años y si toma en cuenta el factor de descuento (tasa de interés que sirve para actualizar los ingresos futuros y traerlos a un valor presente para compararlo con otras opciones de inversión) y el cálculo del Valor Actual Neto (VAN) social del proyecto. En conclusión, no precisa la metodología de cálculo. Por ejemplo, el Quinto informe de aseguramiento de CoST del mes de octubre de 2017 indica que COALIANZA desestimó realizar el análisis costo-beneficio y prefirió realizar el estudio a nivel de perfil.⁸

Las razones que se indican por COALIANZA es que para este proyecto no se requerían estudios cuantitativos sino un estudio a nivel de perfil. También se encontró en el **informe de auditoría financiera y de cumplimiento legal** practicado por el Tribunal Superior de

⁸ Informe de aseguramiento, octubre del 2017.

Cuentas (TSC) a COALIANZA, con número n.º 001-2014-DASEF-COALIANZA-A, en el período comprendido del 21 de marzo de 2011 al 31 de diciembre de 2012, que se realizó una solicitud⁹ a COALIANZA para que presentara los documentos que mostraran la realización del análisis de viabilidad previo de los proyectos de iniciativa pública. Al respecto, el comisionado presidente de COALIANZA (Miguel Ángel Gámez) mediante Oficio n.º 364-2014 de fecha 10 de julio de 2014, respondió que no fue necesario realizar el análisis para determinar la participación privada, debido que el Estado no disponía de los recursos para financiar los proyectos. Esto hace de la contratación privada la única opción.¹⁰

La Secretaría de Finanzas (a través de Wilfredo Cerrato) en respuesta a la misma solicitud por parte del TSC, indica que el examen para determinar la participación privada en el proyecto del Corredor Turístico consistió en limitarse a revisar la disponibilidad presupuestaria en las partidas asignadas a los entes concedentes de los proyectos.¹¹

En adición, el informe del TSC antes citado indica que la decisión se originó desde el Poder Ejecutivo, por resolución del Presidente, quien en Consejo de Ministros determinó la cartera de proyectos priorizados, la cual incluyó el proyecto del Corredor Turístico; pero no hay evidencia documental de ello.

Es importante señalar que lo manifestado por el Estado como justificación para una APP, de no contar con presupuesto para realizar el proyecto y para los estudios respectivos, además de no ser suficiente carece de fuerza, ya que se permite que el Estado pueda incurrir en el costo de los mismos en la etapa previa para después recuperar el gasto con el postor adjudicado, siempre y cuando tal condición se incluya dentro de los pliegos de condiciones. Es decir, que una vez adjudicado el contrato, parte de las obligaciones del concesionario es reponer al Estado la inversión realizada en los estudios que deben validar la viabilidad del proyecto.

No se encontró evidencia de estudios sobre riesgos y los riesgos financieros fueron determinados en forma extemporánea a la firma del contrato de concesión

Uno de los asuntos torales de proyectos APP es determinar: los riesgos comerciales, que son aquellos que pueden afectar la actividad del peaje y la generación de los ingresos directos e indirectos durante el funcionamiento del proyecto; los riesgos de operación, que son aquellos relacionados con el funcionamiento de la empresa y su capacidad para cumplir con los servicios requeridos; los riesgos extraordinarios, relacionados con la ocurrencia de eventos climatológicos, políticos; y los riesgos financieros y no financieros, su distribución entre el Estado y el concesionario, en función de quien los gestiona mejor.

El análisis no encontró evidencia de que el Estado, COALIANZA y Sefin, realizaran los estudios indicados y que además en el momento de la firma del contrato, el día 14 de diciembre de 2012, los riesgos financieros no estaban determinados por la institución responsable según la ley, es decir Sefin, estableciéndolos dicha institución hasta el mismo día de la firma del contrato.¹² El informe del TSC precitado y consultado a lo largo de esta sección, indica que este hecho produce incertidumbre de si los riesgos que asumió el Estado con el proyecto Corredor Turístico en análisis, podrían ser cubiertos.

⁹ Auditoría Financiera y de Cumplimiento Legal practicada a la COALIANZA, con número N.º 001-2014-DASEF-COALIANZA-A, en el período comprendido del 21 de marzo de 2011 al 31 de diciembre de 2012.

¹⁰ Respuesta a dicha solicitud por parte del ingeniero Miguel Ángel Gámez, mediante Oficio n.º 364-2014, de fecha 10 de julio de 2014. Informe del TSC.

¹¹ Oficio S-084-2014 de fecha 15 de agosto de 2014, Sefin. El señor Wilfredo Rafael Cerrato Rodríguez, excomisionado de la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA), responde que, a solicitud de evidencia documental de la realización de un análisis para determinar la participación privada en el proyecto, se realizó dicho análisis, consistiendo en la revisión de las partidas presupuestarias de los entes rectores de los proyectos para determinar los fondos disponibles para cada proyecto.

¹² Informe del TSC, página 137 de sección de hallazgos

Estudios de demanda insuficientes y realizados en forma extemporánea

Todo proyecto de infraestructura carretero, con inclusión de sistema de peaje como esquema de financiamiento, debe contener información vital para la vida del mismo, así como el estudio del nivel de tráfico existente en el área de concesión, para el cual se consideran las temporadas altas y bajas que permitan obtener un promedio lo más realista posible del flujo vehicular. Se utilizan diversas técnicas, como el conteo rápido con dispositivos electrónicos que se ubican a orilla de la carretera y que pueden complementarse con encuestas a los usuarios, entre otros. Luego, se hacen proyecciones a futuro, considerando variables de crecimiento de la población y del producto interno bruto. Con la información obtenida se proyectan los ingresos esperados del proyecto, que a su vez servirán para determinar el IMAG. Esta información debe estar contenida en el contrato.

Según el informe del TSC debidamente precitado, la COALIANZA realizó -seis meses posteriores a la convocatoria a concurso público internacional del proyecto y siete meses antes de la adjudicación y firma del contrato- un estudio de conteo vehicular elaborado por la consultora Gabinete Técnico S.A. (GATESA), durante 15 días. Del documento realizado por GATESA, se desconoce si este era la versión definitiva o preliminar, ya que dicho estudio de conteo se encontró como un anexo adjunto al estudio realizado por la consultora Louis Berger. En ese mismo tema, se encontró el dictamen de Sefin sobre riesgo fiscal con fecha 26 de enero de 2015, que indica que por solicitud de adenda al contrato de concesión por parte de la empresa adjudicataria, emiten en forma favorable el dictamen fiscal de los riesgos sobre los ingresos esperados, basándose en los estudios de tráfico que han servido de base, realizados por: i. COALIANZA (se presume que es GATESA en 2012), ii. Empresa GRODCO (se desconoce el documento), iii. [Louis Berger Group \(realizado en 2013\)](#), iv. Helios (se desconoce el documento).

Diversas modificaciones del IMAG en pliegos de condiciones indicando que no se dispone de información de tráfico vehicular consistente con la realidad

De acuerdo a lo establecido en las buenas prácticas, el IMAG se constituye para cubrir la deuda y los costos de operación y mantenimiento del proyecto durante un período establecido del tiempo total que dure, debiendo situarse bajo los ingresos esperados del proyecto, calculados a partir de los estudios de demanda que realice la entidad estructuradora. El IMAG constituye para el Estado un pasivo contingencial, que se activa en la fase de operación del proyecto, cuando los ingresos recaudados por la operación en un período están por debajo de los ingresos mínimos anuales garantizados, debiendo pagar el Estado la diferencia suscitada. Además, es una herramienta para que el operador obtenga financiamiento para el proyecto. Cabe destacar que el IMAG debe responder a un estudio de tráfico vehicular y estimación de ingresos consistente con la realidad del número de vehículos que utilizan las vías y el contexto social donde estas se ubican.

Tabla n.º 4. Comparativo del IMAG en pliegos de condiciones con el contrato

IMAG	IMAG en pliegos de condiciones			IMAG en contrato
Inicial no se conoce	Modificación 1 USD 308, 518,257 15 años	Modificación 2 USD 835,968,024 30 años	Modificación 3 USD 750,482,377 30 años	USD 750,482,377 30 años

Las modificaciones indicadas en la tabla anterior muestran que el Estado carece de sus propios estudios de tráfico consistentes con la realidad, es decir, estudios que sustenten técnica, económica, comercial y socialmente la incorporación de estas modificaciones. Se desprende de esta tabla n.º 4 que aumentó el impacto fiscal, pasando de USD 308.5 millones hasta USD 750. 4 millones, modificando el presupuesto sin aprobación del

Congreso Nacional. Esto claramente denota una falta de claridad de cuáles deben ser los IMAG.

Incongruencia entre lo que dice la LAPP y los pliegos de condiciones sobre el factor de competencia para la adjudicación

En el artículo 10 de la LAPP y el artículo 25 de su reglamento, se establece que la adjudicación será hacia aquel postor que ofrezca en mejores condiciones económicas para el usuario, las obras y servicios sin menoscabo de la calidad y eficiencia. No obstante, el factor de competencia en los pliegos de condiciones señaló como única condición de adjudicación al postor que ofreciera más obras adicionales, pero no aclaró ni estipuló ninguna otra condición económica.

En consecuencia, la adjudicación -al inclinarse solo por este factor, sin considerar otros factores- implicó que se dejara en una situación más vulnerable el contrato. Las obras obligatorias de los pliegos de condiciones tenían una inversión estimada por COALIANZA de USD 98,202,923; sin embargo, el consorcio Canal Seco (CASH) ofreció adicionalmente un 62% de obras de ampliación y un 83% de obras de puesta a punto que las obligatorias. Esto debió haber implicado un aumento de las garantías del contrato de concesión, pero los pliegos no lo consideraron. Por lo anterior, la oferta de la empresa podría haber sido una oferta especulativa, buscando renegociar posteriormente el contrato, una vez adjudicado.

Bajo los principios de la administración pública y las buenas prácticas internacionales, el Estado debió poner un monto máximo como límite a la oferta para las obras adiciones, debidamente estipulado en los pliegos de condiciones. Al no establecerse previamente por parte del Estado, los participantes pudieron ofertar sin ningún tipo de límite del valor del proyecto ni control del Estado para poder verificarlos.

Incumplimiento de entrega de garantías según artículos 25 y 26 de la Ley para la Promoción de la Alianza Público-Privada

La normativa indica la obligación de presentar la garantía de cumplimiento del contrato en el momento de su firma. Estos registros deben hacerse en el Sistema de Gestión de Deuda (Sigade), razón por la cual no fue posible verificar el adecuado registro y divulgación de los compromisos firmes y contingentes cuantificables asumidos por el Estado en los contratos de Alianza Público-Privada (APP). En la revisión documental de diferentes fuentes se encontró el informe del TSC previamente citado, que evidencia que no se habían registrado en la Secretaría de Finanzas las garantías y compromisos aceptados de los contratos o proyectos de Alianza Público-Privadas gestionadas por COALIANZA durante el período que comprendió dicha auditoría.

Asimismo, se comprobó que la Subsecretaría de Crédito e Inversión Pública de la Sefin no había realizado el análisis de riesgo fiscal a fin de emitir las correspondientes evaluaciones y recomendaciones que permitan a la Sefin la determinación de los riesgos financieros, las garantías, los compromisos futuros y las contingencias fiscales, y por ende la asignación de los montos en los presupuestos anuales para que en el caso que corresponda, especialmente el IMAG u otro, el Estado asuma su parte de la responsabilidad.

No se encontró un plan de comunicación, promoción y difusión del proyecto

La ley de APP menciona en el artículo 3 que los contratos de alianza público-privada se regirán por principios, entre los que se encuentran el respeto a los intereses y derechos de los beneficiarios de las obras y servicios. El análisis del [perfil del proyecto de COALIANZA](#) indica los actores sociales directos e indirectos del proyecto, como un elemento para realizar actividades de la socialización y promoción de este; pero no se evidenció que se implementara por parte del Estado un plan de comunicación, promoción y difusión del

proyecto que produjera las actividades de comunicación, que previniera las interferencias e incorrectas interpretaciones y oposición al proyecto, que evitaran atrasos en la ejecución de las obras y operación del proyecto. En consecuencia, el proyecto fue detenido a causa de las protestas sociales y destrucción de las casetas de peaje en San Manuel, Cortés. El informe de CoST precitado destaca que se realizó socialización en el momento de las protestas, siendo esta actividad de forma extemporánea, en momentos que la incomodidad social se había exacerbado.

Conclusión etapa previa:

La viabilidad del proyecto contempla las probabilidades de llevar al cabo el mismo, es responsabilidad exclusiva del Estado.

No hay evidencia documental de que el Estado (COALIANZA, Insep y Sefin) hiciera los diferentes estudios previos que sustenten la viabilidad del proyecto y si era pertinente que el mismo se realizara mediante APP.

La justificación de la falta de financiamiento por parte del Estado para proyectos de inversión manifestada por COALIANZA y Sefin no es suficiente para decidir la viabilidad del proyecto y menos para realizarlo por medio de APP.

El único sustento encontrado fue la elaboración de un estudio a nivel de perfil el cual resulta insuficiente y carente de análisis técnico, legal y ambiental para determinar la viabilidad del proyecto.

La ausencia de los estudios previos caracterizó que, a lo largo de la fase previa a la firma del contrato, su administración, etapa de construcción y operación, se tuvieran graves fallas y debilidades que provocaron modificaciones en diversos temas con un alto impacto fiscal, desde los pliegos de condiciones hasta el IMAG, en repetidas ocasiones, antes y después de firmado el contrato y al contrato mismo, todos ellos sin una explicación técnica, económica ni lógica dentro del proyecto.

Se evidenciaron en este proceso diversos incumplimientos de COALIANZA e Insep a la LAPP y su Reglamento, lo que implica responsabilidad administrativa a ser precisada por los órganos contralores del Estado.

Por último, el hecho que la normativa de APP establezca que COALIANZA reciba hasta un 2% del monto del contrato y hasta un 1% de la facturación anual del proyecto para SAPP, podría representar un riesgo en la viabilidad porque introduce un elemento adicional que genera conflicto de interés, que tiende a que las decisiones para favorecer la viabilidad de proyectos con APP contengan un peso subjetivo por parte de los estructuradores y reguladores (COALIANZA y SAPP); es decir, a más proyectos APP mayores ingresos a estas instituciones, sin tener en cuenta los análisis y estudios previos esenciales para la viabilidad, sin cumplir con el proceso que la ley establece para la fase previa y poniendo en condiciones desventajosas al Estado en el contrato suscritos, y sin la reserva fiscal debida para hacer frente a los compromisos en casos fortuitos.

4. Análisis de las condiciones del contrato y de las posteriores modificaciones

Para la realización de este análisis se utilizó la información pública disponible en los portales de COALIANZA, SAPP, Insep, Sefin, TSC, CoST, SISOCS y entrevistas a funcionarios de las mismas, quienes pidieron el anonimato.

Contrato Corredor Turístico El Progreso-Tela y tramos San Pedro Sula-El Progreso y La Barca-El Progreso

Puntos básicos y generales del análisis del contrato:

- Es un contrato de concesión con esquema DFBOT (Design, Finance, Build, Operate and Transfer por sus siglas en inglés¹³), firmado el 14 de diciembre del 2012.
- El alcance incluye ampliaciones a cuatro carriles, las obras de puesta a punto y rehabilitación de puentes. Las obras de puesta a punto incluyen actividades menores como: el mantenimiento de puentes, limpieza de cunetas y drenajes, señalización y reemplazo de losas donde sea necesario, etc.
- La estructura del financiamiento (publicado por la SAPP) es:

Tabla n.º 5. Información sobre la estructura del financiamiento

Fuente	Millones de dólares
CIFI (Corporación Interamericana para el Financiamiento de Infraestructura)	15.0
FICOHSA (Financiera Comercial Hondureña S.A.)	30.0
J. P. Morgan Chase Bank	100.0
Fondos aportados por el concesionario	141.2
Total de la inversión	286.2

- La supervisión de dicho contrato está a cargo del consorcio Nippon Koei Co. Ltd, Nippon Koei Latin America-Caribbean Co. Ltd (Japón) y Gabinete Técnico, S.A de C.V de Honduras, contratado por un monto de USD 3.3 millones.
- El documento de contrato fue analizado para determinar la inclusión del contenido básico que señala la Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada y su Reglamento, para ello se identificaron [30 puntos](#) que debe tener el documento.

El resultado de la verificación expone que el contrato del Corredor Turístico es un documento que en sus cláusulas incluyó los contenidos básicos que manda la normativa; sin embargo, a pesar de cumplir con la misma, la composición ambigua de sus cláusulas permitió que se le realizaran modificaciones sustanciales sin límites de cantidad y contenido, permitiendo la transformación del documento original en otro, agregando disposiciones en menoscabo del interés público, tal y como se detalla a continuación.

Modificaciones al marco contractual original generando un nuevo contrato

Es pertinente mencionar que aunque la normativa exige que para llevar a cabo modificaciones al contrato, la Secretaría de Finanzas y SAPP se pronuncien previamente para que -en su rol de custodio de las finanzas públicas y seguimiento técnico, respectivamente- dictaminen objetivamente sobre los cambios propuestos y para ello realicen análisis apropiados que escuden al Estado de cumplimientos técnicos fundamentales y de obligaciones presupuestarias más allá de la capacidad de endeudamiento real. En este caso, no se

¹³ Diseño, financiamiento, construcción, operación y transferencia.

encontró evidencia que estas instituciones hayan actuado como contrapeso a favor del Estado ante las gestiones e intereses del privado.

Desde el inicio de su vigencia se han firmado cinco adendas, las cuales en conjunto han hecho modificaciones sustanciales al contrato original, por lo que el documento de contrato actual difiere significativamente al usado para el concurso público, mediante el cual se concretizó la operación. Ejemplo de ello es la **modificación n.º 4**, en donde se registraron más de 50 cambios en la modificación de 23 cláusulas al contrato.

Cabe destacar que, a pesar de que el Congreso Nacional aprobó el contrato original, este no participa en sus modificaciones ni se encontró en los documentos revisados ningún tipo de seguimiento a estos contratos, a pesar del fuerte compromiso fiscal que representa para el país durante 30 años. Esto es importante, ya que es facultad exclusiva del Congreso Nacional aprobar el tema de los compromisos fiscales, señalando que el contrato después de las modificaciones se convirtió prácticamente en un nuevo contrato con una exposición fiscal mucho mayor.

De la lectura de las adendas puede determinarse que el concesionario ha presentado diferentes solicitudes de modificación al contrato en las distintas etapas del ciclo del proyecto transcurridas a la fecha (todas en su favor) y todas estas peticiones fueron atendidas y aceptadas por el Estado en detrimento del mismo, según se describen a continuación:

- **Ampliaciones de plazos de cierre financiero y entrega de estudios**

Mediante las **modificaciones al contrato uno, dos y tres**, efectuadas el 1 de noviembre de 2013, el 27 de febrero de 2014 y 3 de septiembre de 2014, respectivamente, se otorgó un plazo mayor para que el concesionario pueda cumplir distintos requisitos exigidos por el contrato y que no podía cumplir en la fecha señalada, como: la entrega de los estudios de ingeniería e impacto ambiental y el cierre financiero. Esto evidencia que las fechas del cronograma comprometidas en la oferta del concesionario podrían carecer del fundamento correspondiente y a su vez interpretarse como una oferta especulativa.

El cierre financiero es cuando la empresa seleccionada obtiene y formaliza con un banco u otra institución financiadora los recursos financieros necesarios para cumplir su parte del contrato.

Las buenas prácticas internacionales consideran que el cierre financiero es el primer filtro con el que el Estado cuenta para que por medio de los análisis de los financistas se pueda confirmar la viabilidad del proyecto; es decir, que el banco o los financistas a quienes el concesionario presenta el proyecto analizan desde el punto de vista financiero la viabilidad del mismo.

En algunos países la práctica es no permitir que el cierre financiero se formalice después de la adjudicación para evitar especulaciones en las ofertas y asegurar que, al momento de la presentación de las propuestas o el mismo día de la firma del contrato, el proyecto se encuentre respaldado con los financiamientos pertinentes; sin embargo, es una práctica común que muchas legislaciones permiten a los Estados otorgar un plazo específico para que, una vez firmado el contrato, el concesionario pueda concluir el cierre financiero del proyecto.

En el caso del proyecto del Corredor Turístico, según datos publicados en los informes de la SAPP, el cierre financiero se produjo hasta el 26 de junio de 2015, dos años y tres meses y medio (25 meses) contados desde la aprobación del contrato en el Congreso Nacional (8 de marzo del 2013) y dos años y siete meses (31 meses en total) después de firmado el contrato (14 de diciembre de 2012).

El contrato original establece un plazo de 270 días, es decir nueve meses, a partir de su aprobación en el Congreso Nacional para que se inicien las obras y la puesta a punto o desarrollo de obras menores como: el mantenimiento de puentes, limpieza de cunetas y drenajes, e indicaba que previamente, el concesionario debería acreditar su cierre financiero. Pese a ello, se identificaron tres ampliaciones del plazo del cierre financiero para su acreditación: 1) El primero de forma automática, mediante la modificación 1 del 1 de noviembre de 2013, al ampliar en 90 días el plazo de inicio de las obras y puesta a punto. Esa misma ampliación favorece la primera ampliación del cierre financiero; 2) El plazo del cumplimiento del cierre financiero se amplía nuevamente en siete meses por medio de la modificación al contrato número 2, del 27 de febrero de 2014; y 3) Una tercera ampliación de tres meses para el cumplimiento del cierre financiero a partir de la suscripción por el concedente y el concesionario del ["Acuerdo Directo de Consentimiento relativo al Contrato de Concesión del Corredor Turístico"](#) y adenda requerida por los acreedores. Es importante notar que en esta modificación no se precisa cuándo será la fecha de suscripción de ese acuerdo, dando lugar a una ampliación indefinida.

El Estado, a través de COALIANZA o Insep, en vez de dar por terminado el contrato por incumplimiento del concesionario de la cláusula del cierre financiero y negociar con el segundo mejor calificado en la licitación, procedió con las modificaciones precitadas que favorecían al concesionario.

Una modificación del cierre financiero podría haberse aceptado en el caso que COALIANZA o Insep, después de un análisis costo-beneficio que midiera las ventajas y desventajas de dar por fracasado el proceso y reiniciar la reestructuración del proyecto, decidieran la conveniencia para el Estado de mejor continuarlo. Pero una segunda modificación a ese plazo no era admisible, pues el concesionario evidenció con esta segunda solicitud de ampliación al plazo su incapacidad de poder asegurar el financiamiento del proyecto.

La normativa nacional no regula las ampliaciones del plazo para la obtención del cierre financiero, en este caso se gestionaron antes del vencimiento del plazo establecido en el contrato por medio de las modificaciones, evitando así que el concesionario cayese en un estado de incumplimiento.

Es obligación del privado, antes de la presentación de su propuesta formal, la identificación del recurso financiero necesario para el proyecto. Si bien es cierto el cierre financiero ocurre después de la formalización del contrato, se observa que el privado requirió tres ampliaciones consecutivas del plazo para obtenerlo; situación que puede interpretarse también como un mensaje negativo respecto al proyecto o respecto al privado por parte de los financistas.

Consecuentemente, las anteriores ampliaciones de plazo implican la definición de nuevas fechas de inicio de la etapa de ejecución de las obras y esta a su vez, deriva en cambios en el cronograma del proyecto.

- **Modificaciones al IMAG y a las condiciones de su activación y terminación de contrato**

El Ingreso Mínimo Anual Garantizado (IMAG) es un mecanismo para facilitar el financiamiento por parte del concesionario, que se transforma en un pasivo contingente para el Estado. Es decir que, ante una eventualidad en la etapa de operación o cobro de peaje, su activación tiene el fin de cubrir los costos de operación, mantenimiento y servicio de la deuda, que están a cargo del privado, solamente en aquellos períodos en que los ingresos anuales reales estén por debajo del umbral garantizado.

Mediante la modificación cuatro fechada el 30 de enero de 2015, se hicieron cambios en el tema del IMAG y en la cláusula de terminación anticipada del contrato. Estos cambios

implican nuevas condiciones económicas de la concesión, totalmente distintas a los planteados originalmente, con las cuales participaron los demás oferentes.

El monto total garantizado previamente era de USD 750,482,377 (distribuido en 30 años) y el total modificado es de USD 512,015,081 (modificada la cobertura a 15 años), lo que representa el 68% del monto previo. Puede notarse que el período garantizado se ha reducido en un 50%, no así el monto garantizado.

Siendo que los ingresos esperados están calculados en función de las cifras proyectadas que resultan del estudio de la demanda (que incluye el estudio de tráfico) para el período de la concesión, surge entonces el cuestionamiento de cuál fue el sustento de estos nuevos montos garantizados, ya que se elevan considerablemente con una cobertura de hasta un 91.5% del ingreso esperado, según lo detalla el **Dictamen del Riesgo fiscal 2015 emitido por la Sefin el 26 de enero de 2015**; volviendo de esta manera, alta la probabilidad de que el Estado esté obligado a pagarlos irremediablemente.

Se modificaban distintas condiciones en favor del privado ante una eventual terminación anticipada del contrato: no se protege por igual a las partes, el Estado queda en una posición muy expuesta en la que asume la mayoría de los riesgos.

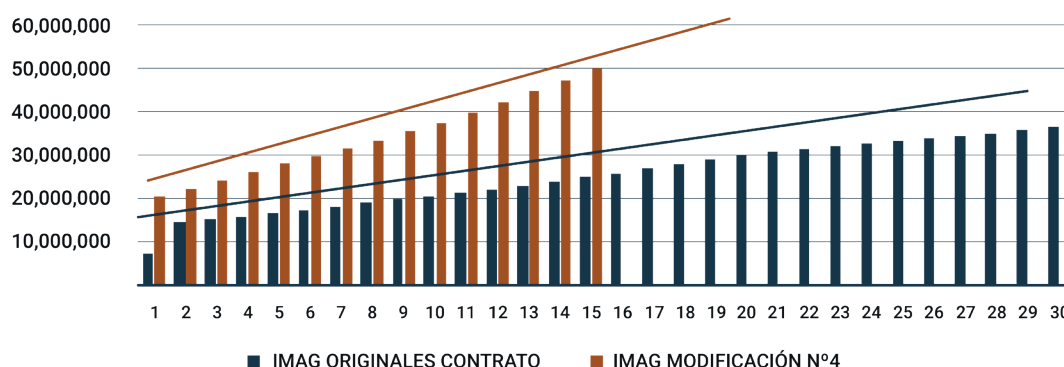
A esto también se agrega el hecho que los criterios de activación del IMAG se han vuelto blandos, ya que se suprimió el requisito anterior de cumplir con la ejecución de obra, de manera que el concesionario estará en posición favorable de efectuar cobros de la garantía en los siguientes casos:

- a) Activación de los IMAG. Esto se adelanta sin que todas las obras estén concluidas, como lo estipulaba el contrato original, solamente con la terminación de las obras de la puesta a punto del tramo carretero donde se coloca la caseta para dicho cobro.
- b) Cuando los trabajos de rehabilitación del puente de Santa Rita se estén desarrollando conforme a su cronograma. Este criterio es, relativamente, de fácil cumplimiento, ya que no se ha eliminado la condición de que la obra del puente esté concluida.

La gráfica siguiente muestra el comportamiento de los Ingresos Mínimos Garantizados (IMAG) del contrato y la modificación n°. 4, evidenciando el aumento en la proyección de los ingresos esperados en los primeros 15 años del contrato y aumentando el riesgo de que el Estado pague a la empresa el déficit en los ingresos esperados para alcanzar el ingreso mínimo garantizado.

Figura n.º 1. Comparativo del IMAG 15 primeros 15 años según contrato previo vs 15 años resultantes de la modificación cuatro.

Gráfico Comparativo Ingresos Mínimos Anuales Garantizados



La línea anaranjada representa un nivel de ingresos esperados, estimado con el IMAG original.
La línea azul oscuro representa el ingreso esperado con la modificación al IMAG en el contrato, según SEFIN.

La figura evidencia el alza entre el IMAG actual calculado por 15 años y los valores de los primeros 15 años del cálculo inicial. Lo anterior indica que la exposición fiscal aumentó significativamente, pasando el primer año a casi tres veces el IMAG original.

Por tanto, surge una discrepancia importante que el Estado debe esclarecer, indicando cuáles fueron los ingresos esperados que por generación de los estudios de respaldo y cálculos del propio Estado se utilizaron para el cálculo del IMAG inicial (los valores del IMAG contenidos en el pliego de condiciones); y que presente el estudio de tráfico y sus respaldos sobre los cuales se fundamentó la proyección de ingresos para el período de la concesión.

La proyección de IMAG inicial ya debe cubrir la proyección de gastos de operación, mantenimiento y deuda del proyecto; por tanto, su incremento supone una cobertura mayor de la correspondiente, incluso podría situarse sobre los ingresos esperados definidos inicialmente.

Es propio de un contrato de esta naturaleza que también defina el manejo de los ingresos cuando estos superan las estimaciones del proyecto. Se esperaría que el Estado procure un beneficio o defina la distribución de un eventual excedente. En este contrato no se encontraron estipulaciones específicas para regular este escenario.

Además, se efectuaron otros cambios importantes. Por ejemplo, en la [modificación cinco](#) de fecha 3 de abril de 2017 se establece nuevo plazo para la ejecución de las obras, el reconocimiento de la remuneración diaria del IMAG por causas de protesta social y la compensación por terminación anticipada del contrato.

Las modificaciones previas han afectado directamente el cumplimiento del cronograma por parte del concesionario, por lo que el desfase requiere de una ampliación en los plazos definidos en el Plan de Ejecución de la Obra (PEO) para seguir ajustando el cronograma.

Sobre el tema de la remuneración diaria del IMAG, se modificaron cláusulas para efectos de hacer el cálculo diario, o sea llevarlo de un nivel anual a uno diario. Estas modificaciones tuvieron lugar el 2 de mayo de 2017, cuando se firma un Acuerdo entre el concedente (Insep) y ADASA, en el que, como consecuencia del adelanto del inicio del cobro del peaje, pactan un reconocimiento diario del IMAG a pagarse del mes de marzo de 2017 a marzo de 2018, considerando la imposibilidad del concesionario de cobrar las tarifas por las protestas sociales en la caseta de peaje. Para ello se contó con la opinión favorable de

la SAPP y la UCF (Sefin), quien manifestó la disponibilidad presupuestaria para asumir el pago. Lo anterior significa que el pago del IMAG es ahora de forma anticipada, contrario a la modalidad original, donde luego de un año de operación se efectuaban los cálculos de los ingresos y se determinaba si estaban en el umbral garantizado, activando o no el IMAG. Si se activaba, se requería la provisión presupuestaria de la Sefin para pago en el inicio del siguiente año.

Sobre la compensación por terminación anticipada: Se modifica la cláusula 15.5.5, donde se cambia la forma del cálculo del valor de la compensación del valor contable del activo más otros costos o inversiones identificadas y validadas por la SAPP, por el cálculo mediante la fórmula antes establecida para terminación en el período de operación.

El concesionario ha recibido las ampliaciones y demás condiciones solicitadas, correspondería entonces que esté en total capacidad de cumplir con el contrato en los períodos acordados.

Esta última modificación contractual no hace más que dejar al Estado más expuesto, comprometiendo el pago anticipado del IMAG y asociado al cumplimiento de avance de obras de acuerdo al Programa de Ejecución de Obras. Además, modifica la regulación de la compensación del término anticipado de la concesión. En resumen, profundiza la exposición fiscal y anticipa la activación de pagos de IMAG por parte del Estado.

El Estado asume el riesgo financiero

En fecha 8 de abril de 2015, COALIANZA, Insep, el concesionario y el representante de los acreedores, firmaron un documento por medio del cual los acreedores iniciales (Corporación Interamericana para el Financiamiento de Infraestructura S.A. (CIFI), Banco Financiera Comercial Hondureña, S.A. (FICOHSA) y JP Morgan Chase Bank, N.A. London Branch (Agente administrativo: The Bank of New York Mellon), serán representados por Banco de América Central, S.A. (BAC I HONDURAS).

Este documento denominado ["Acuerdo Directo de Consentimiento relativo al Contrato de Concesión del Corredor Turístico"](#) no se identifica como una adenda al contrato; sin embargo, contiene una serie de enunciados que aclara las condiciones financieras del contrato para lograr la financiabilidad del proyecto (según lo declara el documento), mediante las cuales el concedente (el Estado) reconoce y otorga a los acreedores una serie de condiciones encaminadas a asegurar sus intereses, denotando que los financistas tenían reservas de invertir en el proyecto, por lo que con la firma del acuerdo el Estado queda en una posición de sujeción a la aprobación de dichos acreedores para realizar acciones relacionadas con pagos, garantías, IMAG, etc., inclusive, en prelación de las disposiciones contractuales.

Por ejemplo, en la sección 1.04 del consentimiento previo de los acreedores, este acuerdo establece, entre otros, que el concedente previamente a la realización de cualquier modificación al contrato deberá obtener un consentimiento por escrito por los acreedores, caso contrario la modificación no tendrá validez legal.

Otro ejemplo es el hecho que en la siguiente modificación hecha al contrato (Modificación 5), se incluye la mención de este acuerdo directo en los considerandos.

Mediante entrevista extraoficial se indicó que este documento fue elemento esencial para que el concesionario pudiera culminar sus negociaciones con los financistas, es decir, que fue un requisito sin el cual este no hubiera podido obtener el financiamiento.

Este documento no está en ningún portal revisado y fue entregado por una fuente anónima.

Conclusión etapa del contrato:

Con las condiciones contractuales vigentes, el proyecto del Corredor Turístico carece de los actores y herramientas que le permitan adecuados incentivos al concesionario de ejecutar las obras, un sano desarrollo y por ende una buena conclusión. La ataduras y compromisos financieros asumidos por el Estado, más el condicionamiento directo en las decisiones por parte de los financistas, pone en perspectiva que se está concretizando una mala experiencia de país con las APP, la que probablemente resultará en un muy oneroso aprendizaje que requiere más capacidad de la existente para poder estructurar y manejar adecuadamente este tipo de proyectos, ya que los encargados de su estructuración y administración no fueron lo suficientemente responsables y no lograron manejar adecuadamente el hecho que el concesionario ofreció como parte de su oferta económica una serie de obras adicionales a las obligatorias (bajo las condiciones económicas de los pliegos de licitación y borrador de contrato: plazos contractuales, tarifas, garantías del Estado, mecanismo de término anticipado de la concesión, etc.) y, una vez adjudicado y al no tener acceso al financiamiento del proyecto, solicitó modificar las condiciones económicas (modificación cuatro), exponiendo al Estado de Honduras a fuertes compromisos financieros.

Los funcionarios públicos involucrados debieron dar término al contrato por incumplimiento grave del concesionario, ejecutar las garantías contractuales e iniciar un nuevo proceso o consultarle al segundo en la licitación si aún estaba disponible su oferta técnica y económica.

Según la información que se maneja extraoficialmente, el Estado deberá pagar una cifra que supera los USD 120 millones como compensación por terminación anticipada del contrato, como consecuencia de las negociaciones descritas en este documento, cuando el concesionario solamente ha invertido USD 42 millones en obras.

5. Análisis de los roles de los entes involucrados

Después del análisis de las etapas previas, en donde se identificaron todas aquellas actividades que debieron haberse desarrollado por parte del Estado, así como del análisis del contrato de la concesión del Corredor Turístico y demás documentos publicados en los diferentes portales, se ratifica la opinión que, aunque hubo muchos incumplimientos del concesionario, también hubo diferentes debilidades por parte del Estado. Por lo antes expuesto, se presenta en esta sección el análisis de los roles de los entes involucrados teniendo en consideración el actor responsable y los puntos más relevantes.

En primer lugar, se presenta en la [línea de tiempo anexa](#) a este documento los hitos más importantes encontrados en el presente análisis, con indicación de responsables, actos y fechas principales. Seguidamente, se presenta un resumen de los roles y responsabilidades principales de conformidad a la institución o actor dentro de la concesión.

Tabla 6. Roles y responsabilidades de los entes involucrados según actores responsables

COALIANZA e Insep	Sefin
<p>Rol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • COALIANZA como estructurador y la Insep como concedente. • Filtros para la viabilidad del proyecto. 	<p>Rol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificar que los estudios previos permitan identificar los riesgos financieros y no financieros que puedan afectar las finanzas públicas fuera de la programación de las metas fiscales. (Control de pesos y contrapesos del actuar de COALIANZA e Insep)
<p>Responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No dieron por terminado el contrato ante el incumplimiento del concesionario (del primer cierre financiero, varias no ejecuciones de la obra, etc.) • Ceder en dos ocasiones al cambio del cierre financiero (sin sustento/análisis). • No debieron permitir el cambio del IMAG basados en informes del privado. Deben velar por que los proyectos sean sólidos, sustentados, que permitan las mejores tomas de decisiones del Estado. • No exigir a ADASA que, al momento de la aprobación del contrato por el Congreso Nacional, ya contara con el capital social según contrato y pliego de condiciones. <p>De la información publicada por el Estado y revisada, no se encontró un documento que cambiara esta obligación.</p>	<p>Responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de análisis sobre la medición de los riesgos financieros en la etapa previa. La participación de la Sefin es vital: debe emitir dictamen profundo, objetivo, apolítico, sustentado, etc. asegurando (siempre) el interés estatal. • No debió permitir en la administración del contrato el cambio del IMAG. • Posible conflicto de interés del secretario de Estado Wilfredo Cerrato, al haber participado en la estructuración del proyecto como comisionado en COALIANZA. • Con el cambio del IMAG y de los riesgos fiscales del Estado que afectan el presupuesto, debió remitir para aprobación al Congreso Nacional.
<p>Consecuencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento del contrato en ejecución de obra, cierre financiero, entrega de garantías y plazos, entre otros. • Derivar las posibles responsabilidades a los funcionarios involucrados. • Posible demanda de otros participantes al cambiar el pliego de condiciones (cierre financiero, el IMAG, ruptura principio de igualdad de condiciones y transparencia). • Desmotiva la participación de oferentes serios. • Genera percepción negativa del actuar del Estado en proyectos de APP, afectando la figura jurídica y al país. • Evidencia la inseguridad jurídica en los pliegos de condiciones y contratos, al cambiarlos sin sustento. 	

SAPP
Rol:
<ul style="list-style-type: none"> • Órgano responsable de la supervisión, medición y seguimiento de la ejecución de las obligaciones del concesionario. Ente de control de pesos y contrapesos.
Responsabilidades:
<ul style="list-style-type: none"> • Informes sin recomendaciones para años de 2014 a 2016. Debió recomendar la terminación del contrato ante varios incumplimientos del concesionario (cierre financiero, conformación de la empresa de propósito especial, ejecución de obras, cambio del IMAG, etc.) • No contar con estudios para validar o refutar los datos presentados por el concesionario sobre el IMAG (estudio de demanda insuficiente y extemporáneo). • Falta de evidencia de supervisión en el año 2013. • Falta de participación o análisis de los proyectos en la etapa de estructuración. • Conflicto de interés: superintendente Carlos Alejandro Pineda Pinel tuvo participación como Comisionado en COALIANZA en etapa de estructuración y adjudicación del contrato.
Consecuencias:
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidades a los funcionarios involucrados. • Otro sistema de peso y contrapeso fallido. • Posible demanda de otros participantes al cambiar el pliego de condiciones (cierre financiero, el IMAG, ruptura principio de igualdad de condiciones y transparencia).

ADASA/ Concesionario
Rol:
<ul style="list-style-type: none"> • Ente responsable de la ejecución del contrato. • Perfil de ser una empresa con prestigio, con experiencia, capacidad técnica y financiera para poder ejecutar el contrato.
Responsabilidades:
<ul style="list-style-type: none"> • No debió participar ni presentar oferta con base en un estudio insuficiente de demanda vehicular (pocas semanas de conteo para un contrato de 30 años). • El incumplimiento del cierre financiero en dos ocasiones, evidencia que su oferta en el concurso internacional carecía de seriedad y cabildeo financiero previo. • No debió solicitar más de una vez la modificación de ampliación del cierre financiero ni del IMAG. • Varios incumplimientos registrados: Plan de ejecución de las obras (PEO), operación irregular del peaje, no entrega de la garantía de operación (multa aplicada por USD 45,000), no inicio de la obra en tiempo, ha registrado atrasos en la construcción, no entregar documentos para la supervisión, carencia de mantenimiento, etc. • No debió adelantar el peaje con solo el 10%¹⁴ de la obra ejecutada, con el fin de obtener pagos del Estado al no recaudar mediante el cobro del peaje el IMAG. • Debió reportar que era socio en otros proyectos con dos miembros del consorcio Autopistas del Valle, S.A., con quien compitió en la oferta económica. • No hay evidencia de que aumentara el capital social de conformidad al contrato firmado.
Consecuencias:
<ul style="list-style-type: none"> • Ha generado responsabilidades contractuales del Estado que benefician al privado poniendo en detrimento los intereses del país. • No se asegura que la empresa concesionaria cuente con la capacidad financiera y sólida requerida.

¹⁴ Según personal técnico entrevistado del Estado que participó en el proceso y que no autorizó la publicación de su fuente.

Financistas del proyecto

Rol:

- Órgano responsable de la financiación de los proyectos. También ente de control de pesos y contrapesos, pues evalúan los riesgos de otorgar un financiamiento asegurando la viabilidad del mismo.
- Perfil de empresas con prestigio, con experiencia, capacidad técnica y financiera para poder asegurar la ejecución de la concesión.

JP Morgan Chase, FICOHSA, Corporación Interamericana para el Financiamiento de Infraestructura (CIFI) y Garantía del Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) del Banco Mundial.

Responsabilidades:

- No debió otorgar un financiamiento sin que el proyecto contara con estudios sólidos y bien sustentados que aseguraran la viabilidad de los mismos. Se espera que los bancos, al igual que el órgano multilateral, realicen la debida diligencia con respecto a la viabilidad del proyecto (fortalezas y debilidades). Tuvo que pedir acuerdo directo.
- Especialmente la Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) del Banco Mundial, que dio la garantía del riesgo político, debió observar las debilidades del proyecto y posiblemente desistir de participar en el mismo.
- No debió dar el financiamiento ante los registros previos de las modificaciones del IMAG en los pliegos de condiciones y sin exigir al concesionario el cumplimiento de otros requisitos para validar la viabilidad del proyecto.
- No exigir al concesionario un estudio de demanda vehicular más profundo para el análisis del otorgamiento del contrato.
- No debió desconocer ni permitir la ampliación del cierre financiero en dos ocasiones.
- Otro sistema de peso y contrapeso fallido.
- Debió emitir opinión o solicitar consulta/correspondencia al Estado sobre las diferentes modificaciones del IMAG.

Consecuencias:

- Responsabilidades a las instituciones involucradas.
- Posible demanda de otros participantes en el concurso, al cambiar el pliego de condiciones (cierre financiero, el IMAG, ruptura principio de igualdad de condiciones y transparencia).
- Ha generado responsabilidades contractuales del Estado que benefician al privado poniendo en detrimento los intereses del país.

Conclusiones sobre los roles de los actores:

El Estado no debió basar una modificación de un contrato de 30 años con base en un estudio elaborado por la empresa contratada por el concesionario (consultora Louis Berger), mismo que fue realizado después de adjudicado el contrato y que solo contempló un plazo de medición de una semana de conteo vehicular. Las buenas prácticas requieren diferentes estudios entre seis meses a un año para abarcar diferentes temporadas.

Las instituciones que otorgaron el financiamiento del proyecto no debieron haberlo facilitado recursos si no contaban con la seguridad debida sobre la viabilidad del proyecto ni pedir más garantías de compromisos de pago y cesión de los riesgos financieros al Estado.

El concesionario no debió permitir que continuaran las condiciones de contratación solicitando el cambio del IMAG, forzando una relación en detrimento del Estado de Honduras.

El Estado contó con al menos dos oportunidades para terminar el contrato por responsabilidad del concesionario, cuando este solicitó modificaciones al IMAG, en monto y forma de pago, demostrando su poca capacidad financiera para continuar con las obras. El no uso del derecho del Estado de poder terminar el contrato con un incumplimiento grave del concesionario, lo puede derivar detrimento en contra del Estado y por ende de la población, pues son los que, a través de los impuestos, se generan los fondos para pagar posibles demandas.

Con las modificaciones al contrato, pero haciendo hincapié a las realizadas mediante las modificaciones dos, cuatro y cinco, se puede observar que desde ese momento se estaba normando, y por ende preparando, el camino para una posible terminación del contrato en forma anticipada, con un mayor perjuicio fiscal. Lo más grave fue no haber terminado en forma anticipada el contrato por incumplimiento grave del concesionario, cuando este solicitó la modificación cuatro, que cambió sustancialmente las condiciones económicas del contrato y dejó al Estado en una posición muy vulnerable.

Los bancos responsables de financiar el proyecto, con una imagen de empresas de prestigio, con experiencia, capacidad técnica y financiera para poder asegurar la ejecución y éxito del proyecto, demuestran debilidades en su debida diligencia al evaluar los riesgos y viabilidad del mismo, y se evidencia que en lugar de requerir estudios serios y contundentes buscan asegurar su inversión a través de una garantía adicional del Gobierno de Honduras, evidenciada en el Acuerdo Directo suscrito a solicitud de ellos.

La empresa concesionaria debió ser clara ante los diferentes momentos en que no pudo cumplir con su obligación del cierre financiero y el Estado debió ejecutarle la garantía de mantenimiento de oferta y seguir el proceso del concurso con el siguiente postor mejor evaluado. Sin embargo, ADASA solicitó múltiples cambios al contrato y el Estado accedió a ellos, y terminaron teniendo un contrato diferente al pactado inicialmente.

Toda empresa seria, ante la falta de estudios en un proyecto de APP, debió solicitar al Estado dichos estudios. Así mismo, no debió ofertar su propuesta sin tener un estudio de al menos de la demanda vehicular. Los mandó a hacer hasta después de firmado el contrato.

Este proyecto evidencia las debilidades en el desempeño de las instituciones responsables: COALIANZA, SAPP, Insep y Sefin como garantes de la administración de los bienes y fondos públicos vinculados a proyectos APP, sin atención a su rol en el sistema de pesos y contrapesos de evaluar y atender los riesgos financieros y no financieros en tiempo y forma, buscando garantizar el beneficio del Estado.

No hay evidencia de que el Estado, a través de COALIANZA, SAPP e Insep, hayan reconocido que el proyecto tenía debilidades desde su inicio y en su afán de hacer viable el mismo a cualquier costo, han generado una situación que pone en una condición más perjudicial para el Estado, así como también es un efecto directo de los conflictos de interés identificados entre algunos funcionarios que estuvieron en la etapa de estructuración en COALIANZA e Insep (Wilfredo Cerrato y Carlos A. Pineda P. en la primera y Miguel A. Gámez en la segunda) y después pasaron a otras instancias (Cerrato a la Sefin, Pineda a la SAPP y Gámez a COALIANZA).

6. Recomendaciones

Al marco normativo:

1. Hacer un análisis para una posible reforma a la Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada y su Reglamento, para incluir elementos específicos tales como:
 - a. Incluir criterios que aseguren en la etapa previa estudios, análisis, etc. para asegurar la viabilidad de los proyectos, que evidencien la justificación técnica, legal y financiera de llevar a cabo un proyecto bajo APP y no por obra pública, es decir bajo la Ley de Contratación del Estado.
 - b. Limitar que los contratos permitan el pago de peajes anticipados sin la terminación de obras completas (para el caso de carreteras).
 - c. Regular los cierres financieros que, al momento de presentar las ofertas, evidencien algunos contactos y compromisos previos de posibles financistas.
 - d. Abrir los espacios de comunicación para que la SAPP participe en la etapa de estructuración;
 - e. Regular y normar el aspecto de posibles conflictos de interés identificados entre algunos funcionarios que estuvieron en la etapa de estructuración en COALIANZA e Insep (Wilfredo Cerrato y Carlos A. Pineda P. en la primera y Miguel A. Gámez en la segunda) y después pasaron a otras instancias (Cerrato a la Sefin, Pineda a la SAPP y Gámez a COALIANZA), quienes continuaron participando en la etapa de estructuración, adjudicación del contrato y su administración.
 - f. Entre otros.
2. Regular la obligación de investigar a las participantes en los procesos de licitaciones o concursos, de tal manera que se eviten conflictos de intereses entre ellos, así como también posibles colusiones para presentar sus ofertas.
3. Difundir todas las versiones de los pliegos de condiciones y de los contratos para poder comparar las modificaciones realizadas durante todo el proceso de la licitación o concurso.
4. Asegurar que los contratos contengan la distribución de los riesgos y beneficios de manera justa y equilibrada.
5. Establecer como condición obligatoria que las instituciones concedentes asuman a través de sus presupuestos anuales los compromisos financieros que se deriven de los proyectos APP que concedan.
6. Continuar y ampliar la evaluación a realizarse por el sector público del desempeño de la APP y aplicación efectiva de las sanciones previstas en el contrato en caso de incumplimientos por parte de la SAPP.

De acuerdo a las etapas de la concesión:

Para las actividades previas:

1. Incluir en la Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada o su Reglamento las actividades, procesos y pasos mínimos de la etapa previa para limitar las discrecionalidades en la toma de decisiones. Por ejemplo, poner límites y la obligación de justificar técnica y financieramente la aprobación de los proyectos APP. Establecer como regla general la posibilidad de ampliar un cierre financiero bajo ciertas circunstancias, debidamente sustentado y bajo un proceso claro que evidencie la interacción de todos los entes responsables (COALIANZA, el ente concedente, Sefin, SAPP, etc.) y la publicación de las actuaciones con la identificación de las personas autorizantes.
2. Comunicar a los ciudadanos la información más relevante sobre los anteproyectos de APP en su etapa de estructuración (en forma clara, sencilla y con datos concretos), así como también en los siguientes espacios después de adjudicados los contratos de concesiones, debiendo compartir la información relativa a los compromisos presupuestarios derivados de los contratos firmados y sus posibles contingencias.

Para la elaboración de los contratos:

1. Fortalecer el marco normativo para que los contratos derivados de las alianzas público-privadas tengan el debido resguardo para que mantengan su condición contractual, la cual debería contener condiciones de beneficio social evidente y no sea posible la alteración sustancial del documento.
2. Tomar y documentar las acciones correctivas oportunamente ante incumplimientos de parte del concesionario, para que el Estado mantenga su posición de ventaja ante una eventual terminación del contrato.

De acción inmediata

1. Realizar investigaciones profundas a los 11 proyectos en ejecución para evitar la réplica de los hallazgos y a los que se están formalizando o estructurando

Se deben investigar el total de los proyectos APP y verificar el cumplimiento de la normativa y las buenas prácticas en la adjudicación y administración del contrato, mediante una auditoría especializada (proyectos pasados y actuales) que sirva de fundamento para las investigaciones que los órganos fiscalizadores del Estado también deben realizar.

2. Derivar las responsabilidades a los funcionarios del Estado involucrados en la estructuración, manejo y supervisión de la concesión

El Estado debe proceder a derivar las responsabilidades de los funcionarios involucrados que, por acción u omisión, participaron en este contrato u otros. Al menos el Estado debe:

1. Proceder a determinar el grado de incumplimiento de los deberes del funcionario público de las instituciones de COALIANZA, Insep, SAPP y Sefin y los correspondientes pliegos de responsabilidad, al no acatar lo indicado en la ley en realizar los estudios de viabilidad previos que incluyan el análisis de costo-beneficio, análisis de contingencias fiscales, aprobación de proyecto con participación privada sin considerar los pasos prescritos en la ley.
2. Proceder a determinar grado de responsabilidad a aquellos funcionarios de COALIANZA, Insep, SAPP y Sefin que participaron y aprobaron modificaciones del IMAG y que alteraron los compromisos financieros del Estado en el Presupuesto de la República sin la aprobación del Congreso Nacional.
3. Deducir responsabilidades a los funcionarios que aprobaron cambios contractuales en perjuicio del Estado, faltando a la responsabilidad de velar por la debida custodia y administración de los bienes y fondos públicos que tienen en las instituciones que representan.

3. Poner en pausa los proyectos que están en estructuración y licitación, mientras se investiga

Deben considerarse únicamente aquellos procesos que no han sido adjudicados y no tienen contratos firmados, es decir, que no hayan generado ningún tipo de obligaciones del Estado con terceros.

4. Revisar y replantear el sistema en su marco legal e institucional

Analizar el rol y desempeño de las instituciones involucradas en los proyectos APP (COALIANZA, SAPP, Sefin, instituciones concedentes, etc.).

Tomar acciones para su fortalecimiento y cumplimiento de su forma de trabajo que asegure el desarrollo de proyectos que beneficien a todas las partes involucradas, especialmente a la ciudadanía en general, quien pagará por los servicios prestados por los años que dure la concesión. Se debe proceder con un análisis profundo que determine el futuro de los proyectos APP, medir a las instituciones y su rol, el fortalecimiento institucional (cambios dramáticos), mejora del marco normativo y regulatorio (para minimizar las discrecionalidades e injerencia política en las tomas de decisiones), proteger el mecanismo de los cambios de los contratos, etc.

7. Referencias

- Berger, Louis. (2013). *Estudio de Tráfico del Corredor Turístico de Honduras*. Tegucigalpa.
- COALIANZA. (2012). *Pliego de Condiciones, Concurso Internacional para la Construcción de una APP para otorgar en concesión el Corredor Turístico*. Tegucigalpa.
- COALIANZA. (Noviembre 2015). *Estudio Socioeconómico del Proyecto Corredor Turístico*. Tegucigalpa.
- COALIANZA. (S/A). *Perfil de Proyecto, Corredor Turístico Honduras, el Progreso-Tela y tramos La Barca-Progreso y San Pedro Sula-El Progreso*.
- Congreso Nacional. (2010). *Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada*. Tegucigalpa. ENAG.
- Congreso Nacional. (2013). *Decreto 204-2012 Aprobación del Contrato de Concesión Corredor Turístico Progreso Tela y tramos La Barca- Progreso-San Pedro-Progreso*. Tegucigalpa. ENAG.
- Construction Sector Transparency Initiative (CoST). (Octubre 2017). *Informe de Aseguramiento*. Tegucigalpa.
- Poder Ejecutivo. (2011). *Reglamento de Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada*. Tegucigalpa. ENAG.
- Secretaría de Finanzas (SEFIN). (2015). *Dictamen sobre Riesgo Fiscal*. Tegucigalpa.
- Tribunal Superior de Cuentas, Departamento de Auditoría Sector Económico y Finanzas. (2014). *Auditoría Financiera y de Cumplimiento Legal practicada a COALIANZA, Informe N.001-2014-DASEF-COALIANZA-A período 21/03/2011 al 31/12/2012*. Tegucigalpa.