



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

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

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

**PRACTICADA A LA
SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE
GOBERNACIÓN, JUSTICIA Y DESCENTRALIZACIÓN (SGJD)**

**INFORME
Nº 003-2018-DERNAC-SGJD-J**

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

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

**PRACTICADA A LA
SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE GOBERNACIÓN,
JUSTICIA Y DESCENTRALIZACIÓN (SGJD)**

**INFORME
Nº 003-2018-DERNAC-SGJD-J**

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

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

**CONTENIDO
ESTRUCTURA DEL INFORME**

PÁGINA

CARTA DE ENVÍO DEL INFORME
RESUMEN EJECUTIVO
ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

**CAPÍTULO I
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA**

A. MOTIVOS DEL EXAMEN	1
B. OBJETIVOS DEL EXAMEN	1
C. ALCANCE DEL EXAMEN	1-3
D. METODOLOGÍA	3
E. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL	3-14
F. MISIÓN, VISIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE GOBERNACIÓN, JUSTICIA Y DESCENTRALIZACIÓN (SGJD)	14-15
G. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ENTIDAD	15
H. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PRINCIPALES	15

**CAPÍTULO II
COMENTARIOS DEL EXAMEN**

A. LOGROS DE LA INSTITUCIÓN AUDITADA	16
B. MEDICIÓN DE EFICIENCIA Y EFICACIA	17-28

**CAPÍTULO III
CONTROL INTERNO**

A. DEFICIENCIAS DE CONTROL INTERNO	29-30
------------------------------------	-------

**CAPÍTULO IV
RESULTADOS DEL EXAMEN**

A. HALLAZGOS POR INCUMPLIMIENTO A LEYES, REGLAMENTOS, CONVENIOS, NORMAS Y OTROS	31-38
B. HALLAZGOS QUE DAN ORIGEN A LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES	39

CAPÍTULO V

A. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES	40
--	----

ANEXOS

Tegucigalpa M.D.C. 05 de abril de 2019

Oficio N° Presidencia/TSC-1037-2019

Ingeniero

Héctor Leonel Ayala Alvarenga

Secretario de Estado

Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización

Su Despacho

Distinguido Secretario de Estado:

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

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

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

Sin otro particular y agradeciendo su atención a la presente.

Atentamente,

Abog. Roy Pineda Castro
Magistrado Presidente

RESUMEN EJECUTIVO

A Naturaleza y Objetivos de la Revisión

Naturaleza

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

Objetivos de la Revisión

Los principales objetivos de la evaluación fueron los siguientes:

Objetivos Generales

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

Objetivos Específicos

- 1) Evaluar las acciones realizadas por las entidades del Estado responsables de la seguridad y desarrollo de la zona de frontera.
- 2) Evaluar la gestión de las instituciones involucradas en el control fronterizo del flujo de bienes y mercancías.
- 3) Verificar las acciones de las instituciones encargadas de control Fronterizo del Flujo de personas.

B Alcance y Metodología

Alcance

El examen comprendió la revisión de políticas, documentos, informes y actividades realizadas, entrevistas grupales a los empleados y funcionarios, visitas de campo para verificar acciones concretas ejecutadas por las instituciones que tienen injerencia en el tema seguridad y desarrollo en zonas fronterizas, cubriendo el período del 02 de enero de 2012 al 31 diciembre del 2017. Conforme a la estructuración establecida en dos ejes, ocho macro-procesos y cuatro componentes, detallados a continuación:

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

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

1. Institucionalización:

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

2. Coordinación:

¿En qué medida los actores involucrados en los macro procesos actúan de manera coordinada, de acuerdo con las buenas prácticas contenidas en el

documento "Referencial del TCU para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas"?.

3. Planificación:

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

4. Monitoreo:

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

Metodología

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

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

C Conclusiones y Opinión

Conclusiones

En el desarrollo de la presente auditoría se encontraron algunas deficiencias que ameritan la atención y acción inmediata de las autoridades superiores de la Secretaría

de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD), estas son:

1. A nivel conjunto no están formal y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales sobre control fronterizo de flujo de personas.
2. A nivel conjunto la coordinación existente no es efectiva en el control fronterizo de flujo de personas.
3. La política que orienta las acciones gubernamentales del control fronterizo de flujo de personas no está formal y adecuadamente planificada.
4. Deficiencias en el sistema de monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales en el macro proceso control fronterizo de flujo de personas.
5. El fluido eléctrico en las zonas de fronteras no es constante.

Opinión

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

Tegucigalpa, M.D.C 24 de enero de 2019.

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

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

SIGLAS	CONTENIDO
CAMI	Centro de atención al Migrante Irregular
COST	Junta Directiva a Nivel Internacional de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción
DARA	Dirección de administración de Rentas Aduaneras
DERNAC	Departamento de Auditoría Sector Recursos Naturales, Ambiente y Cultura
DINAF	Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia
FUSINA	Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional
GENIE	Sistema de Captura de Pasaportes
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INFA	Instituto Público de la Niñez y la Familia
INM	Instituto nacional de Migración
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
SER	Sistema de Extranjeros Residentes
SGJD	Secretaría de Estado en los Despachos de gobernación, justicia y descentralización
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

A. MOTIVOS DEL EXAMEN

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

B. OBJETIVOS DEL EXAMEN

Objetivos Generales

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

Objetivos Específicos

- 1) Evaluar las acciones realizadas por las entidades del Estado responsables de la seguridad y desarrollo de la zona de frontera.
- 2) Evaluar la gestión de las instituciones involucradas en el control fronterizo del flujo de bienes y mercancías.
- 3) Verificar las acciones de las instituciones encargadas de control Fronterizo del Flujo de personas.

C. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen comprendió la revisión de políticas, documentos, informes y actividades realizadas, entrevistas grupales a los empleados y funcionarios, visitas de campo para verificar acciones concretas ejecutadas por las instituciones que tienen injerencia en el tema seguridad y desarrollo en zonas fronterizas, cubriendo el período del 02 de enero de 2012 al 31 diciembre del 2017. Conforme a la estructuración establecida en dos ejes, ocho macro-procesos y cuatro componentes, detallados a continuación:

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

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

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

1. Institucionalización:

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

2. Coordinación:

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

3. Planificación:

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

4. **Monitoreo:**

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

D. **METODOLOGÍA**

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

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

E. **ANTECEDENTES Y BASE LEGAL**

1. **Antecedentes**

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

Línea y franja

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

Zona de frontera

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

Región de frontera

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

Características Generales de las Regiones de Fronteras

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

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

Potencialidades de las Regiones de Fronteras y sus Efectos

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

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

Flujos Transfronterizos

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

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

idioma, cultura y obstáculos burocráticos para el reconocimiento de diplomas obtenidos en el exterior a veces cohiben el flujo de estudiantes para el otro lado de la frontera, principalmente en la educación superior.

Inversiones y Fuentes de Financiamiento

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

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

Contexto Nacional en las Zonas de Fronteras

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

Desarrollo Zonas de frontera Guatemala

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

Seguridad

Uno de los principales indicadores sobre criminalidad es la tasa de homicidios ya que para el año 2013 fue de 85 muertes por cada 100 mil habitantes, no obstante para el año 2017 disminuyó a 42 muertes por cada 100 mil habitantes, esta proyección es similar en las ciudades y localidades fronterizas.

En los puestos aduaneros, Policía Fronteriza, otras organizaciones policiales operantes en la región están conformadas por una fuerza binacional entre Fronteras de Honduras y Guatemala, Honduras el salvador, Honduras y Nicaragua. Integradas por la Policía Nacional y Fuerzas Armadas entre ambas

Naciones que conforman las fuerzas Maya- Chortis/Iempha-Sumpul /Morazán Sandino respectivamente.

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

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

Control Migratorio

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

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

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

Aduanas

Las acciones de fiscalización aduanera los realiza la Dirección Adjunta de Rentas Aduaneras (DARA) Institución desconcentrada de la Secretaría de la Presidencia encargada de la Fiscalización de las mercancías, productos y bienes que pasa a través de la frontera. Actualmente DARA cuenta con los siguientes Puestos aduaneras:

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

Recursos Naturales y Ambiente

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

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

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

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

Recursos Hídricos

Esta naturaleza montañosa de Honduras, permite que el sistema hidrográfico esté conformado por 22 cuencas primarias que desembocan en ambos océanos; en la vertiente del Mar Caribe desembocan dieciséis sistemas, con longitudes entre 550 y 25 km., cuyas cuencas hidrográficas representan el 82.72% del territorio nacional y en la vertiente del Pacífico a través del Golfo de Fonseca, desembocan seis sistemas que representan el 17.28%. En conjunto descargan en un año normal un promedio de 92,813 millones de metros cúbicos de aguas lluvias, ofertando un caudal aproximado de 524m³/segundo. Con respecto a cuerpos de aguas superficiales importantes, el país cuenta con un total de 237 cuerpos de agua continentales: un

lago, 39 lagunas, 24 lagunas costeras, 8 embalses, 158 lagunetas y 7 lagunas de invierno.

Estos cuerpos de agua continental representan aproximadamente 1,590.18 Km² de espejo de agua entre temporales y permanentes. (MIAMBIENTE, 2005) Además, en el país se han identificado acuíferos a 150m que sustentan muchas comunidades, especialmente en el sector urbano. Entre las cuencas más importantes en las zonas fronterizas son las siguientes:

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

Áreas Protegidas

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

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

Honduras-Guatemala y El Salvador

1. Reserva del Hombre y la Biosfera Trifinio Fraternidad Es una reserva que Honduras comparte con El Salvador y Guatemala y es la primera Reserva de Biosfera Transfronteriza en América Latina, y la segunda a nivel mundial. Siendo designada el 29 de junio del año 2011. Para Honduras tiene una superficie de 297,188.39 hectáreas representando un 22.9 % en relación al total, e incluye el Parque Nacional Montecristo Trifinio y su área de influencia.

Honduras-Guatemala

1. Parque Nacional Cerro Azul Copán: formada bajo el Decreto legislativo 8787 con una área de 12,083.10 has.
2. El Parque Nacional Cuyamel: se localiza en la jurisdicción del Municipio de Omoa, Departamento de Cortes, limita con el país hermano de Guatemala y forma parte directa del Golfo de Honduras. Se conforma por un área de 30.031 hectáreas.

3. Reserva Biológica de la Barra del Río Motagua: en estado de propuesta con una área de 8,844.732 has, la cual ha sido seriamente afectada por la cantidad de residuos sólidos arrastrados por el afluente en todo su recorrido.

Honduras-El Salvador

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

Honduras-Nicaragua

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

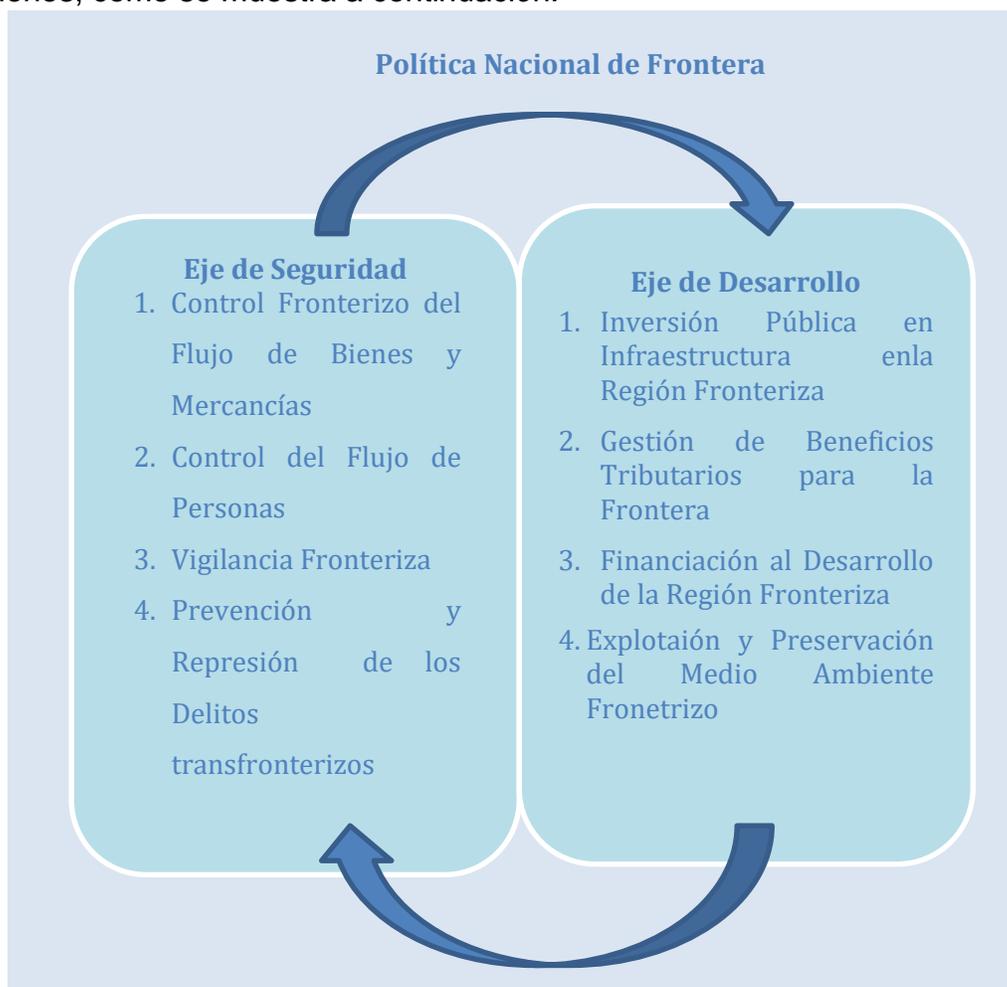
Auditoría Coordinada de Gobernanza de la Políticas Públicas en Zonas Fronterizas

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

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

La Frontera está limitada al espacio territorial formado por los municipios (área urbana y rural) tangentes a los países vecinos a lo largo de la línea divisoria, dentro del cual se analiza el conjunto de acciones gubernamentales que componen la política

nacional orientada a aquella región, sostenida por los pilares seguridad y desarrollo, con sus respectivos macro procesos, en un ambiente de integración entre las naciones, como se muestra a continuación:



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

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

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

Modelo de Evaluación de Gobernanza de Políticas Nacionales de Fronteras



Institucionalización

- Legislación y Reglamentación
- Funciones y Responsabilidades



Coordinación

- Liderazgo * Instancia de Articulación
- Compartir recursos * Alineación Estratégica



Planificación

- Lógica de Intervención * Objetivos estratégicos
- Planificación Estratégica y Operacional



Monitoreo

- Sistema de Monitoreo * Evaluaciones periódicas
- Información - Indicadores y Datos abiertos

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

2. Base Legal

A continuación se detalla la base legal revisada y analizada en relación al tema objeto de auditoría.

N°	Marco Legal	Decreto o Acuerdo	N° de Gaceta	Fecha de Publicación
1	Constitución de la República	Decreto N° 131	23,612	20/01/1982
2	Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras	Decreto Legislativo N° 286-2009	32,129	02/02/2010
3	Ley de Migración y Extranjería	Decreto N°208-2003	30,331	03/03/2004
4	Reglamento de Ley de Migración y Extranjería	Acuerdo 018-2004	30,379	03/05/2004
5	Ley de Aduanas	Decreto 212-87	25,414	29/12/1987
6	Ley Orgánica de La Marina Mercante Nacional	Decreto N° 167-94	32,129	02/02/2010
7	Ley General Ambiente	Decreto N° 104-93	27,083	30/06/1993
8	Reglamento de la Ley General del Ambiente	Acuerdo N° 109-93	27,267	05/02/1994
9	Reglamento del Transporte Marítimo	Acuerdo N° 000764		13/12/1997

10	Decreto Ejecutivo Creación del Instituto Nacional de Migración	PCM 031-2014	33,468	2 de julio de 2014
11	Decreto Ejecutivo Número Reorganización del Poder Ejecutivo	PCM-009-2018	34,600	03/03/2018
12	Ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social	Decreto N° 38-2011	33,149	13/06/2013
13	Ley Promoción de la Alianza Público-Privada	Decreto No. 143-2010	31,317	16/09/2010
14	Reglamento de la Ley Promoción de la Alianza Público Privada	Acuerdo Ejecutivo No. 02073-2010	32,422	21/01/2011
15	Ley General de la Administración Pública	Decreto No. 146-86		
16	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencia del Poder ejecutivo.	Decreto Ejecutivo Número PCM-008-97		7/06/1997
17	Código Tributario	Decreto N° 170-2016	34,224	28/12/2016
18	Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas	Decreto N° 98-84		
19	Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras	Decreto N° 67-2008	31,749	31/10/2008
20	Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	Acuerdo Ejecutivo No. 008-2015	33,834	14/09/2015
21	Reglamento Interno de la Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente	Acuerdo N° 1089-97	28,540	18/04/1998
22	Código Aduanero de Uniforme Centroamericano	Acuerdo N° 023-2003	30,026	3/03/2003
23	Reglamento del Código Aduanero de Uniforme Centroamericano	Acuerdo N° 007-2003	30,027	4/03/2003
24	Ley Orgánica del Ministerio Público	Decreto N° 228-1993	27,241	6/01/1994
25	Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno	Decreto N° 266-2013	33336	23/01/2014
26	Ley General de la Administración Pública	Decreto N° 228-93		
27	Reglamento de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo	PCM-008-97		7/06/199
28	Creación de la Comisión Presidencial de Reforma Integral del Sistema Aduanero y Operadores de Comercio" (COPRISAO).	PCM-083-2016	34193	22/11/2016
29	Reglamento para la nacionalización de Mercancías producidas en Zonas Libres	Acuerdo N° 489-2017	34422	21/08/2017

30	Reglamento del régimen de tránsito aduanero internacional terrestre			
31	Ley Especial del Consejo de Defensa y Seguridad	Decreto 239-2011	32,692	12/12/2011
32	Creación de la Agencia Hondureña de Aeronáutica Civil	PCM-047-2014	33,553	11/10/2014
33	Reorganización del Poder Ejecutivo	PCM-009-2018	34,600	23/03/2018
34	Protocolo de Marrakech Anexo al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994	Decreto 146-2015	34,043	26/05/2016

F. MISIÓN, VISIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE GOBERNACIÓN, JUSTICIA Y DESCENTRALIZACIÓN

Misión Institucional

Somos la institución que rectora lo concerniente al gobierno del interior de la república, la gobernabilidad, el acceso a la justicia y la descentralización, contribuyendo a una cultura democrática, al desarrollo local, con transparencia y participación ciudadana, para el bienestar social cultural y el honor de la población en general.

Visión Institucional

Ser la institución referente en la gestión pública, transparente, eficiente e incluyente contribuyendo a garantizar el acceso a la gobernabilidad, justicia y la descentralización del Estado, como componentes fundamentales para fortalecer la democracia.

Atribuciones

1. Proponer al Presidente de la República para su aprobación, la política migratoria del Estado de Honduras;
2. Coordinar con las demás Secretarías de Estado, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, el cumplimiento de las atribuciones que a ella competen en materia migratoria;
3. Velar porque la inmigración contribuya al desarrollo económico y social de Honduras y que los inmigrantes respeten la Constitución, las leyes y los reglamentos, la moral y las buenas costumbres;
4. Recomendar al Presidente de la República con la Secretaría de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores, los proyectos de tratados o convenios internacionales en materia migratoria;
5. Emitir las resoluciones de concesión, denegación o cancelación de residencia y cambio de calidad migratoria;
6. Conocer de las solicitudes de Carta de Naturalización pura su resolución por parte del Presidente de la República;
7. Ordenar la expulsión de extranjeros según las causales previstas en la presente Ley;

8. Conocer y resolver las solicitudes de perdón presentadas por extranjeros expulsados o deportados del país;
9. Conceder el asilo cuando corresponda;
10. Establecer los requisitos, condiciones y procedimientos que deberán cumplirse para obtener la residencia o permisos especiales de permanencia., y para optar a un cambio de calidad migratoria:
11. Celebrar acuerdos de simplificación y facilitación migratoria en la región, homologación de procedimientos y otras medidas migratorias de conformidad con los objetivos de integración de América Central y México, así como los otros países del mundo; y,
12. Autorizar mediante acuerdo las características de los documentos migratorios.
13. La formulación y Ejecución de la política demográfica y la aplicación de la legislación en materia de migraciones, incluyendo la naturalización y la residencia y permanencia de extranjeros en el territorio nacional, así como lo referente a refugio y asilo.

G. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ENTIDAD

La estructura organizacional del Instituto Nacional de Migración está constituida de la manera siguiente:

Nivel Decisorio:	Presidente de la República, Secretario de Estado y Subsecretarios
Unidades Transversales:	Auditoría Interna, Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión
Nivel Ejecutor:	Direcciones Generales
Nivel de Apoyo:	Secretaría General y Gerencia Administrativa
Nivel Descentralizado:	Instituto Nacional de Migración

(Ver Anexo N° 1).

H. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PRINCIPALES

Los funcionarios y empleados que laboraron en la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD), que fungieron durante el período examinado, se detallan en el **Anexo N° 2**

CAPÍTULO II

COMENTARIOS DEL EXAMEN

A. LOGROS DE LA SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE GOBERNACIÓN, JUSTICIA Y DESCENTRALIZACIÓN.

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

1. Se entregaron alrededor de 700 Títulos de Propiedad de pobladores del sector delimitado de Nahuaterique, Departamento de La paz, en coordinación con el Instituto Nacional Agrario y el Instituto de la Propiedad.
2. Personal de la Oficina Regional brindaron tutorías a 100 niños y niñas con problemas de aprendizaje del Centro Básico Unión Centroamericana, ubicado en la comunidad de El Zancudo, Yarula, Departamento de La Paz.
3. Se donaron alrededor de 300,00 plantas de diferentes especies del Vivero Forestal, ubicado en Palo Blanco, Yarula, Departamento de la Paz, a juntas de agua, patronatos, centros educativos, alcaldías y pobladores, para actividades de reforestación en el sector delimitado de Nahuaterique y poblaciones fronterizas de la República de El Salvador.
4. En coordinación con la Secretaría de Salud de Honduras y el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, se habilitó un vehículo tipo ambulancia para servicio de emergencia para el Sector delimitado de Nahuaterique, con ubicación en el Centro de Salud de la comunidad de El Zancudo, y poblaciones fronterizas con la República de El Salvador.
5. En coordinación con la Secretaría de Salud, se habilitó el Laboratorio de Análisis Clínicos, ubicado en el Centro de Salud de la Comunidad de El Zancudo.
6. Se entregaron, en coordinación con el Registro Nacional de las Personas, alrededor de 300 Tarjetas de Identidad a pobladores que tienen ese derecho en el sector delimitado de Nahuaterique.
7. Inauguración del Jardín de Niños y Paz en la comunidad de El Zancudo, con fondos de la Secretaría de Educación y Cooperación Alemana.
8. Legalización de un predio a nombre de la Secretaría de Educación para la construcción del nuevo Centro de Educación básica Centroamericana de la Comunidad de El Zancudo.

B. MEDICIÓN DE EFICIENCIA, EFICACIA.

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

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

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

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

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

1. Seguridad
2. Desarrollo

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

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

Rango INGPFRON por Macro proceso	
Insuficiente	$0 \leq 2.5$
Bajo	$2.5 \leq 5.0$
Intermedio	$5.0 \leq 7.5$
Avanzado	$7.5 \leq 10$

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

Rango INGPFRON por Componente	
Insuficiente	$0 \leq 0.625$
Bajo	$0.625 \leq 1.25$
Intermedio	$1.25 \leq 1.875$
Avanzado	$1.875 \leq 2.5$

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

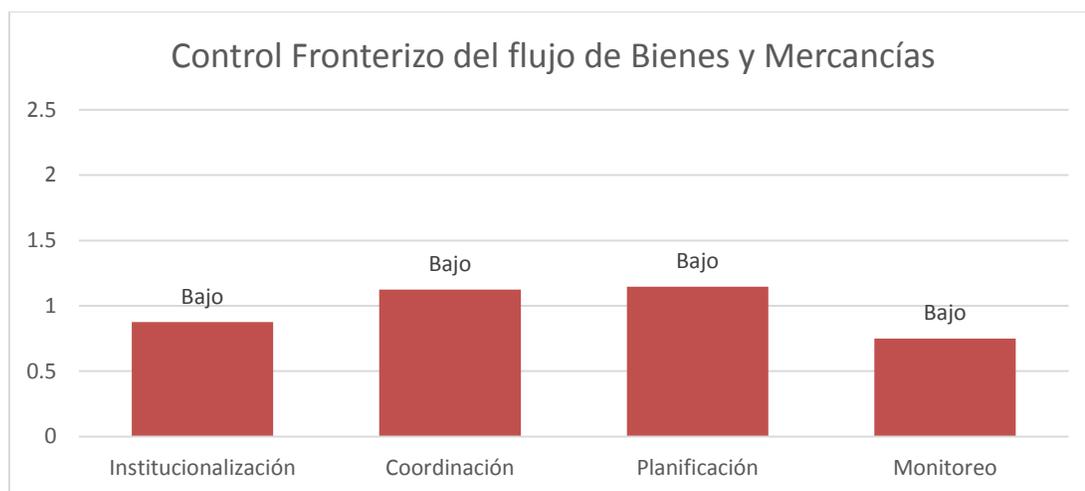
I. Eje de Seguridad

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditoría.

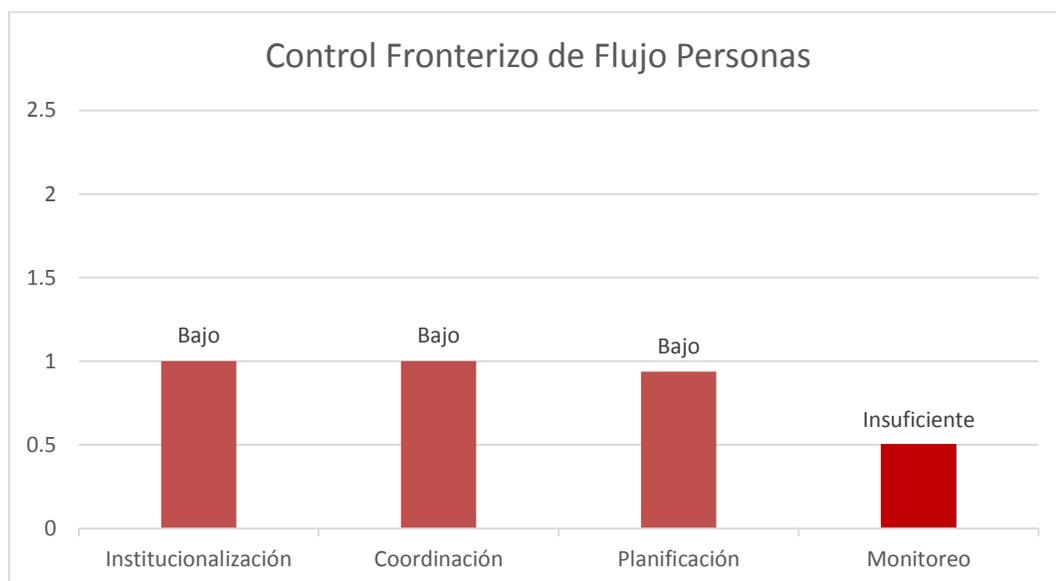
2. Macro proceso Control fronterizo del Flujo de Personas.

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

- La actuación gubernamental conjunta no está definida en norma.
- Los procesos decisorios de la actuación conjunta no están definidos.
- No existe formas de monitoreo de la actuación conjunta.

- d) No existen instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados.
- e) No existen canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta.
- f) Los indicadores de desempeño de la actuación gubernamental conjunta no están definidos.

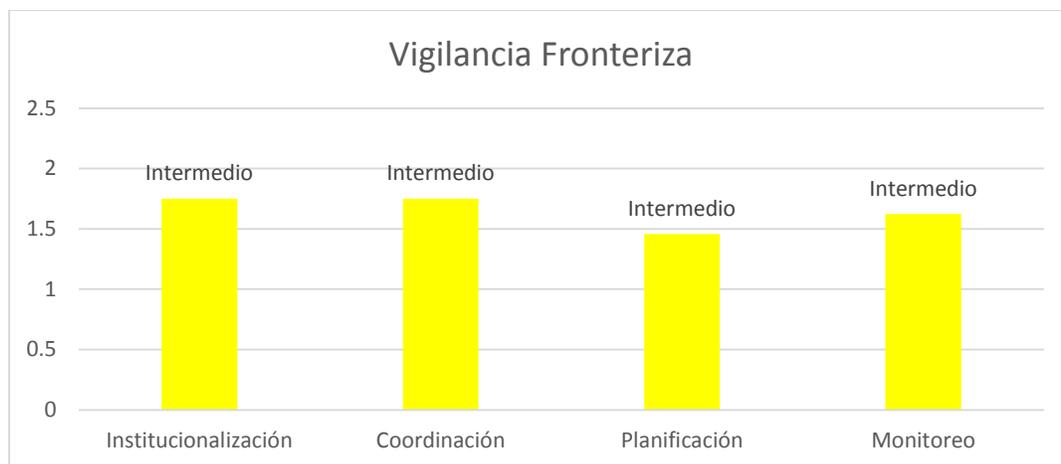
Sin embargo las responsabilidades y papeles de la actuación individual de cada institución si están claramente definidas, además existen buenas prácticas como el Sistema EXODUS que consiste en un conjunto de módulos desarrollados para mejorar la función migratoria, el sistema de control Biométrico (BCMS),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



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

3. Macro proceso de Vigilancia Fronteriza.

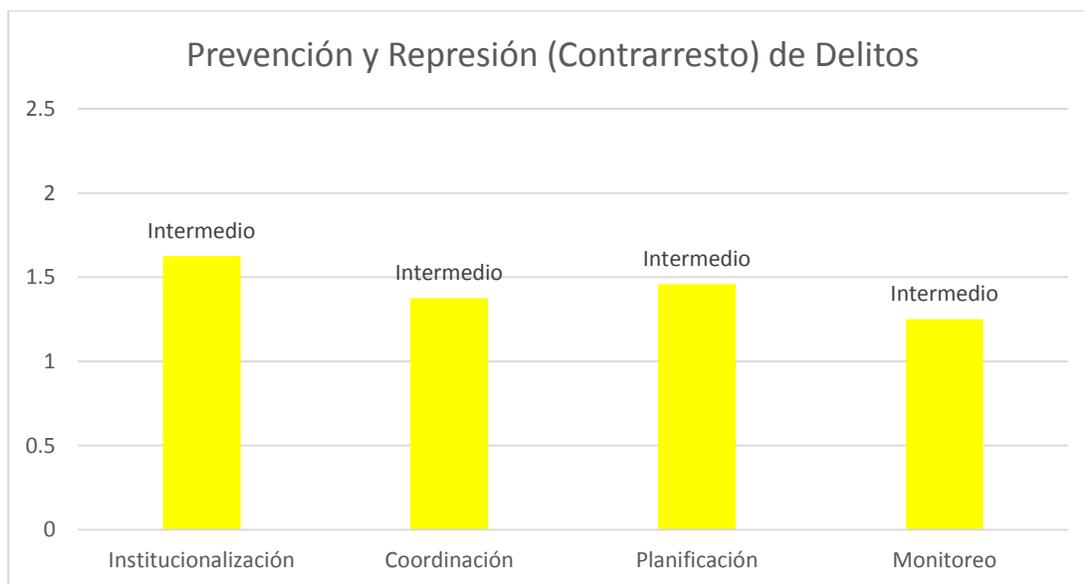
El análisis de los componentes de institucionalización, coordinación, planificación y monitoreo, se determinó que se encuentran en un **Rango Intermedio**, refleja una variación diferenciada en comparación con los macro procesos descritos anteriormente, debido a que las acciones conjuntas, lineamiento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



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

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

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

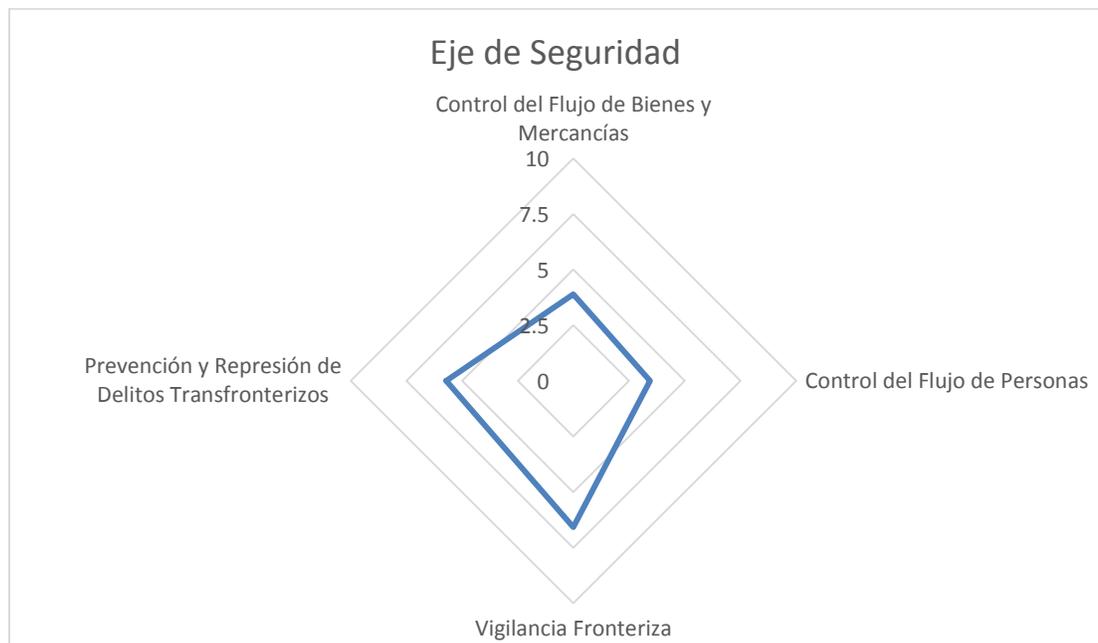
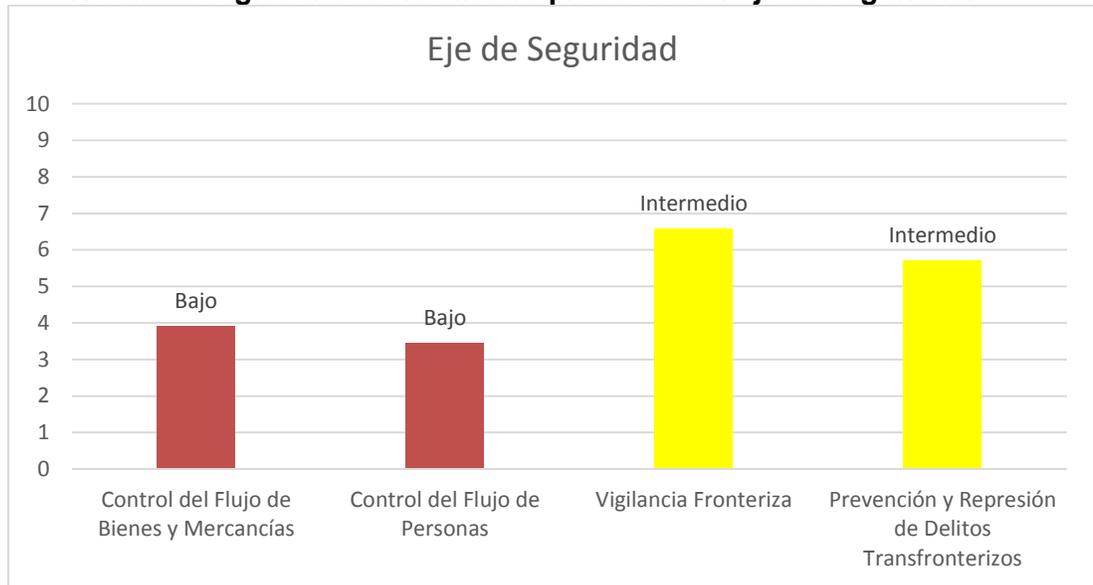


Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

En el **Eje de Seguridad** se determinó que los macro procesos con un puntaje más alto son los de **Vigilancia Fronteriza y Prevención y Represión (contrarresto) de**

Delitos, determinando que se encuentran en un **Rango Intermedio**; seguidamente los macro procesos de **Control Fronterizo de Flujo de Bienes y Mercancías y Control Fronterizo del Flujo de Personas** con un **Rango Bajo**. Tal como se muestra en los **Gráficos N°5 y 6**.

Resultados globales de los macro procesos del eje de seguridad.



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

El gráfico anterior demuestra un mayor desarrollo en sus niveles de gobernanza en los macro procesos de **Prevención y Represión (contrarresto) de delitos y vigilancia fronteriza** en comparación con el macro proceso de **control fronterizo del flujo de personas y el control fronterizo del flujo de bienes y mercancías**,

por lo tanto, es necesario redoblar esfuerzos en desarrollar y definir acciones conjuntas en estos dos macro procesos.

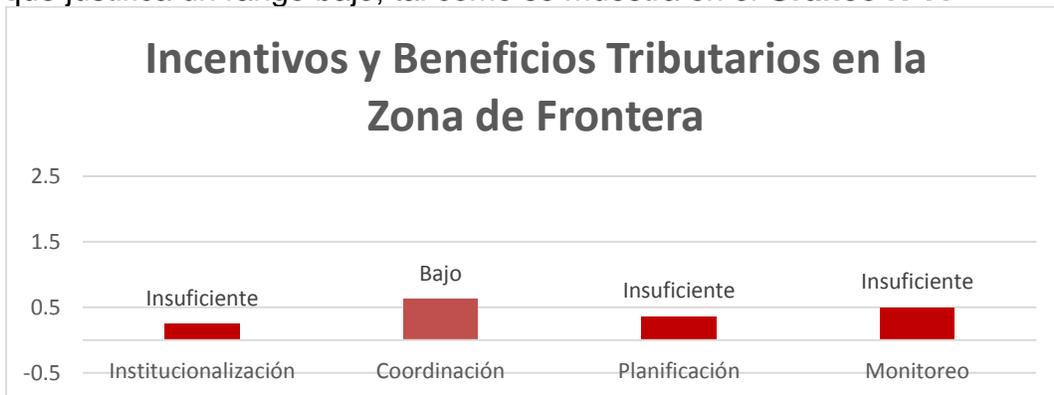
II. Eje de Desarrollo

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

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

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

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



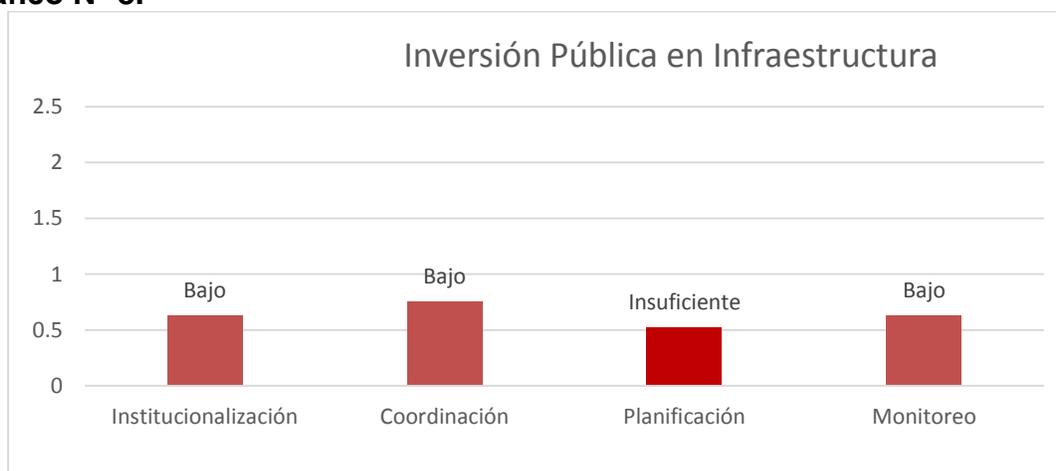
Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

2. Macro Inversión Pública en Infraestructura.

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

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

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



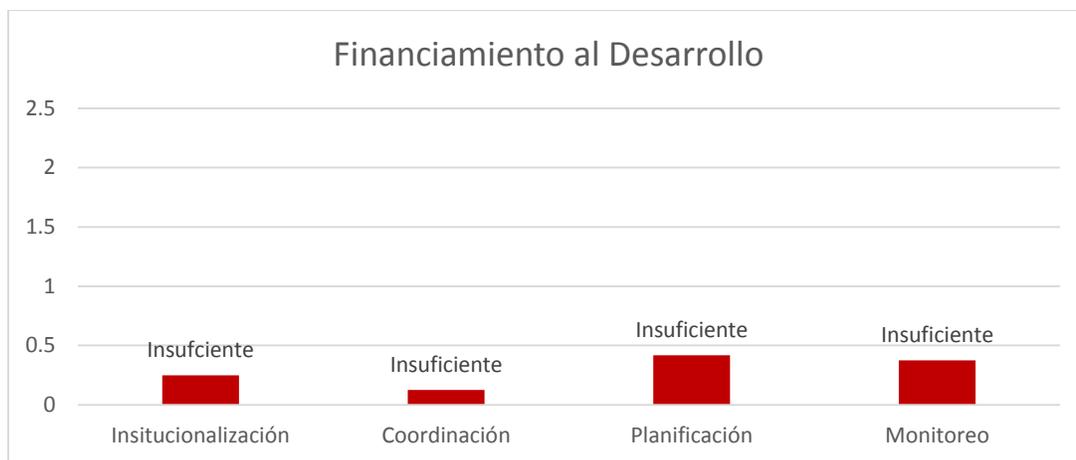
Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

3. Macro proceso de Financiamiento al Desarrollo.

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

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

Como buenas prácticas se identificaron la Iniciativa de Transparencia en el Sector Construcción (COST), el Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras (SNIPH), Decreto N° 83-2003 Ley Orgánica de Presupuesto Artículo 52 y 92, el Sistema de Información y Seguimiento de Obras y Contratos de Supervisión (SISOCS) definido mediante PCM 02-2015 Artículo 2. A continuación se detallan los resultados en el **Gráfico N° 9**.



Fuente: Elaboración propia del equipo de auditorías.

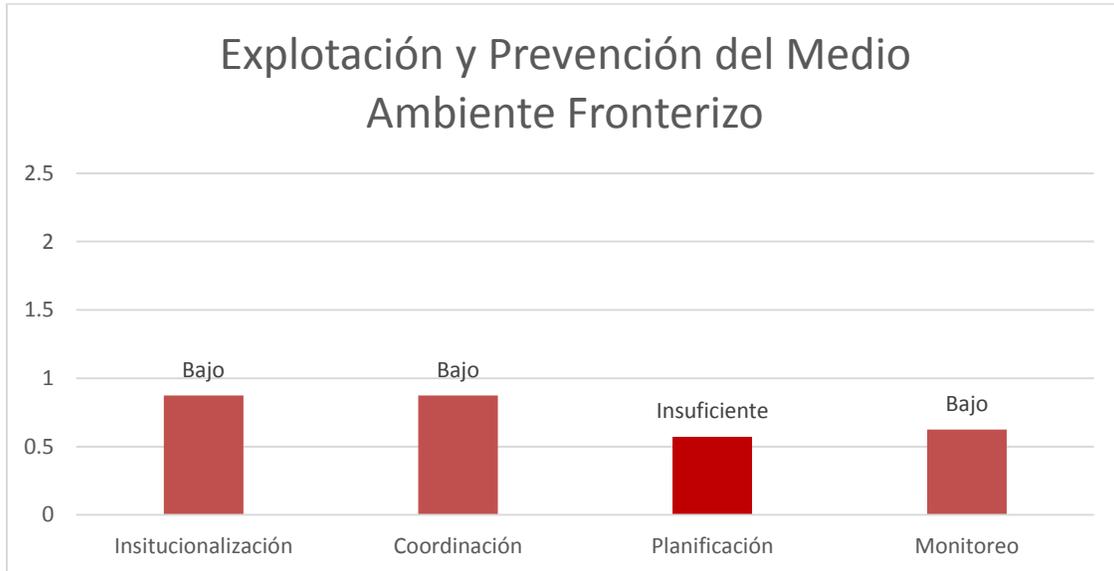
4. Macro proceso Explotación y Prevención del Medio Ambiente Fronterizo.

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

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

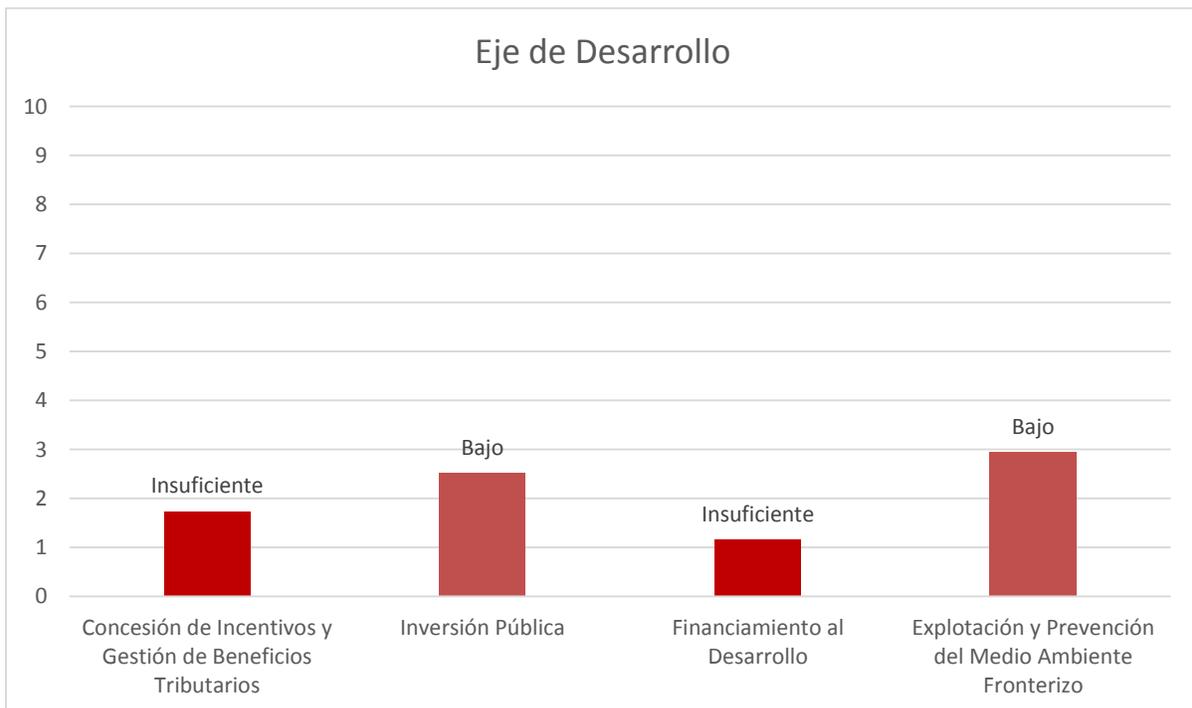
Las buenas prácticas encontradas para este macro proceso fueron: Comité Consultivo Nacional de Ambiente (COCONA), el Consejo Consultivo Nacional

Forestal (COCONAFOR), y el Comité Nacional de Protección Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre (CONAPROFOR). Los detalles de la evaluación se muestran en el **Gráfico N°10**.

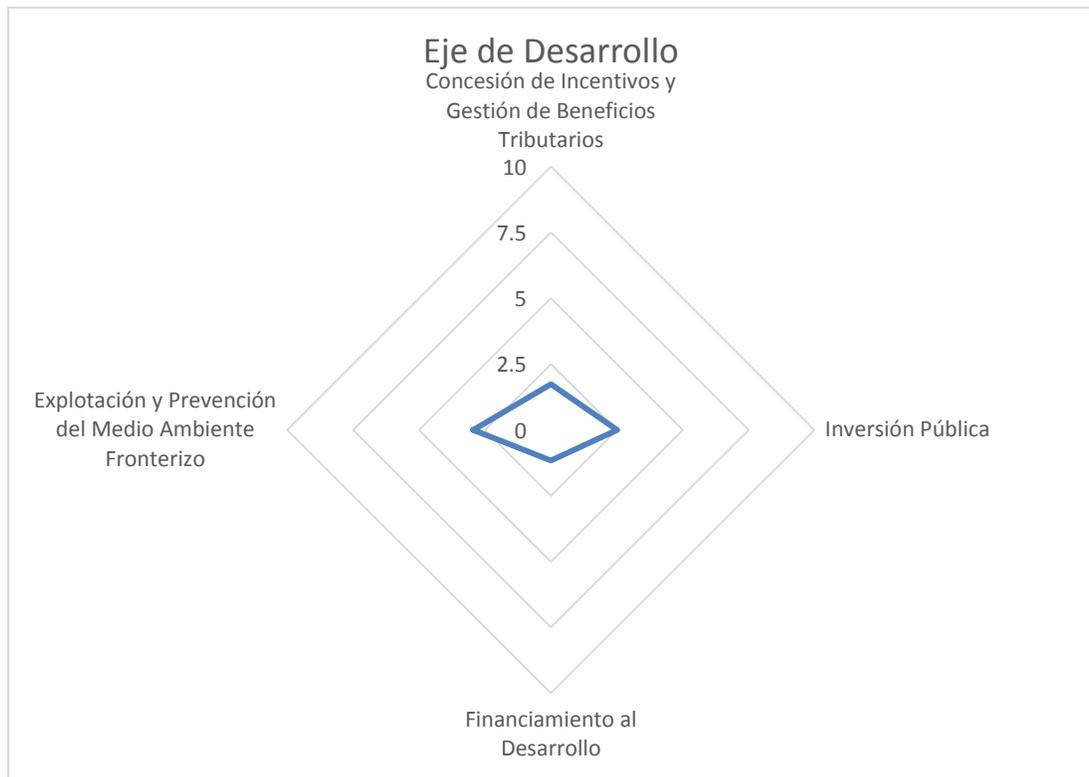


Fuente elaboración propia del Equipo de Auditoría.

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



Fuente elaboración propia del Equipo de Auditoría.



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

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

Conclusión

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

DEFICIENCIAS DE CONTROL INTERNO

1. EL FLUIDO ELÉCTRICO EN LAS ZONAS DE FRONTERAS NO ES CONSTANTE.

Al realizar la inspección in situ de los puntos de control fronterizo y puestos de control migratorio en la zona de fronteras de la zona sur, oriente y occidente del país, se verificó la falta constante en el fluido eléctrico en dichas zonas de fronteras desde 30 minutos hasta 5 horas en las aduanas visitadas en este caso: El Amatillo, Goascorán, Departamento de Valle, Guasaule, Choluteca, departamento de Choluteca, La Fraternidad, San Marcos de Colon, Departamento de Choluteca, Las Manos, El Paraíso departamento de El Paraíso, y Pasamonos La Concordia, Departamento de la Paz. Siendo los más afectados los representantes del Instituto Nacional de Migración (INM), porque al no tener fluido eléctrico realizan los registros de forma manual.

Incumpliendo con lo establecido:

- Marco Rector de Control Interno Institucional de los Recursos Públicos TSC NOGECI IV-05 Revisión de los Objetivos, TSC NOGECI III-06 Acciones Coordinadas.

Sobre el particular el equipo auditor determinó las siguientes causas la falta de lineamientos políticos para realizar acciones que ayuden a tener un servicio óptimo de energía en la zona de frontera.

Al tener constantes interrupciones del fluido eléctrico y largos períodos sin energía, se corre el riesgo de que ingresen al país personas que tengan algún tipo de alerta por cualquier ilícito cometido en su país de origen y que no se detectó por falta de sistema que genera la alerta migratoria y en el caso de la aduana se generan retrasos en los tramites del flujo de mercancías.

Recomendación N° 1

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Gestionar con las diferentes instituciones que interactúan en la zona fronteriza para realizar las gestiones necesarias ante la Empresa Energía Honduras (EEH) brindenlos servicios de mantenimiento a los sistemas de alta y media tensión de los circuitos del fluido eléctrico de las aduanas terrestres y zonas aledañas de las mismas, para reducir la constante interrupción de la energía eléctrica de éstas zonas. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 2**Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:**

Brindar mantenimiento periódico a las instalaciones eléctricas de los edificios. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 3**Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:**

Asignar los recursos financieros necesarios, para el mantenimiento periódico, compra de implementos y suministros para la optimización de las plantas generadoras de energía que tienen en las diferentes aduanas terrestres. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS DEL EXAMEN

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

1. A NIVEL CONJUNTO ESTÁN FORMAL Y ADECUADAMENTE INSTITUCIONALIZADAS LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES SOBRE CONTROL FRONTERIZO DE FLUJO DE PERSONAS

Mediante el trabajo realizado con los grupos focales, análisis documental e información entregada por los actores responsables se corroboró que no está formal y adecuadamente institucionalizadas las acciones gubernamentales sobre control fronterizo de flujo de personas, (Grupos Focales, acta de fecha de 21 de agosto 2018 hora 12:46 p.m.); dentro de los cuales se encontró las siguientes debilidades:

- a) La actuación Gubernamental conjunta no está definida en norma.
- b) Los procesos decisorios de la actuación conjunta no están definidos.
- c) No existe formas de monitoreo de la actuación conjunta.

Incumpliendo con lo establecido en:

- Ley General de la Administración Pública, Artículo N° 29 numeral 2
- Ley de Migración y Extranjería Artículo N° 4, numerales 2 y 3
- Marco Rector de Control Interno Institucional de los Recursos Públicos. TSC-NOGECI V-04 Responsabilidad Delimitada.

Sobre el particular el equipo de auditoría determinó las siguientes causas: la falta de recursos económicos, humanos y logísticos, falta de identificación de las necesidades en cada uno de los puntos de control migratorio, y falta de definición de acciones conjunta en el marco legal vigente.

Al no estar formal y adecuadamente institucionalizados las acciones gubernamentales sobre control fronterizo de flujo de persona presenta los siguientes efectos: dificultad en el desarrollo de las acciones de control fronterizos, débil coordinación interinstitucional, dualidad y duplicidad de funciones, vacíos legales en cuanto a las acciones a desarrollar y aumento de la inmigración ilegal en el país.

Recomendación N° 4

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Establecer mecanismos de coordinación (mesas de trabajos etc.) entre las instituciones involucradas en el control migratorio. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y

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

Recomendación N° 5

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

A través de la instancias de coordinación creada en la recomendación 4, establecer normas de coordinación Interinstitucional la cual debe ir detallado la actuación gubernamental conjunta, papeles y responsabilidades, procesos decisorios y medios de monitoreo conjunto. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 6

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Gestionar la aprobación de la morma diseñada en el apartado anterior por los medios legales correspondientes. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente, que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

2. A NIVEL CONJUNTO LA COORDINACIÓN EXISTENTE NO ES EFECTIVA EN EL CONTROL FRONTERIZO DE FLUJO DE PERSONAS

Según las indagaciones realizadas corroboró que no hay coordinación efectiva entre las instituciones involucradas en la Control fronterizo de flujo de personas en la zona de frontera y conforme con las buenas prácticas internacionales de gobernanza tiene las siguientes debilidades (acta de Participación de los Grupos Focales fecha 21 de agosto 2018 Hora 12:46 p.m).

- a) No hay instancias de articulación para alinear las acciones de los actores involucrados.
- b) No hay un modelo de actuación conjunta.
- c) No hay una designación del líder que debe coordinar el esfuerzo colaborativo.
- d) No hay intercambio de recursos (financieros, humanos, material, sistemas, infraestructura, etc.).
- e) No hay canales de comunicación direccionados para la actuación conjunta.

Incumpliendo con lo establecido en:

- Ley General de la Administración Pública, Artículo N° 29 numeral 2
- Ley de Migración y Extranjería, Artículo N°4 numeral 3
- Marco Rector de Control Interno Institucional de los Recursos Públicos, TSC-NOGECI III-06 Acciones Coordinadas.

Sobre el particular el equipo de auditoría determinó las siguientes causas: falta de mecanismo de coordinación entre las instituciones involucradas en el tema, poca voluntad política, falta de definición de acciones conjuntas en el marco legal vigente y falta de compromiso por parte de las autoridades competentes.

Al no existir una coordinación efectiva con los diferentes actores, involucrados en el control fronterizo del flujo de personas se derivan los siguientes efectos: incremento del flujo de personas en los puntos de fiscalización oficial, realización actividades aisladas que no resuelven de manera integral las necesidades existente, pérdida de interés de los diferentes actores presente en la zona de frontera y aumento de la inmigración ilegal al país.

Recomendación N° 7

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Participar en la coordinación con las diferentes instituciones responsables del control fronterizo para promover una instancia de coordinación y modelo de actuación (mesa de trabajo, comisión, consejos etc.) identificando las instituciones involucradas en el flujo de personas de la zona de frontera. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 8

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Promover a través de la instancias de coordinación el líder que debe coordinar el esfuerzo colaborativo. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 9

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Definir mediante la instancia de coordinación el intercambio de recursos necesarios para llevar a cabo acciones de control en la zona de frontera. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 10

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Definir mediante instancia de coordinación los canales de comunicación para la actuación conjunta. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para

futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

3. LA POLÍTICA QUE ORIENTA LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES DEL CONTROL FRONTERIZO DE FLUJO DE PERSONAS NO ESTÁ FORMAL Y ADECUADAMENTE PLANIFICADA.

La norma general de control interno sobre planificación debe de ser participativa, que considere la misión y visión institucional así como los objetivos, metas y políticas establecidas con base adecuados medios internos y externos en que la organización desarrolla sus operaciones. Conforme a las respuestas obtenidas en el desarrollo de los grupos focales se corroboró que no está formal y adecuadamente planificada las acciones gubernamentales correspondiente al Control fronterizo de flujo de personas en la zona de frontera y conforme con las buenas prácticas internacionales de gobernanza se encontró las siguientes debilidades (Grupos Focales Acta de fecha de 21 de Agosto 2018 hora 12:46 P.m.):

- a) Los problemas a ser tratados por control fronterizo de flujo de personas de la región de frontera no se tiene evidencia que se identificaron de forma precisa.
- b) No se tiene evidencia que el público destinatario fue precisamente delimitado (Se tiene delimitado por grupo regular pero no así el irregular).
- c) Los resultados proyectados por la acción gubernamental conjunta no son suficientes para atacar las causas de los problemas presente en las zonas de frontera.
- d) Los productos a ser generados en este macro proceso no están claramente definidos.
- e) Las actividades en este Macro procesos no están claramente definidas.
- f) No hay previsión de fuentes de recursos específicos para la actuación gubernamental conjunta; Los recursos no son suficientes para el cumplimiento de las metas propuestas.
- g) Los objetivos estratégicos individuales no están definidos (no se tiene un Plan Estratégico Institucional Vigente).
- h) Los indicadores de desempeño de la actuación gubernamental conjunta no están definidos.
- i) No está definido metas a nivel individual y conjunto.
- j) No hay cronogramas efectivos que detallan los marcos y plazos para la ejecución de las etapas de actuación gubernamental individual y conjunta en este macro proceso.
- k) No hay una definición precisa de responsabilidades por productos y acciones previstos para este macro proceso.

Incumpliendo con lo establecido en:

- Ley General de la Administración Pública, Artículo N° 29 numeral 2.
- Ley de Migración y Extranjería, Artículo N° 4 numeral 2.
- Marco Rector de Control Interno Institucional de los Recursos Públicos; TSC-NOGECI IV-02 Planificación; Declaración TS-NOGECI IV-02.01:TSCNOGECI IV- 03 Indicadores Mensurables de Desempeño; Declaración TSC-NOGECI IV

03.01:TSC-NOGECI IV-04 Divulgación de los Planes; DECLARACIÓN TSC-NOGECI IV 04.01:TSCNOGECI IV-05 Revisión de los Objetivos; Declaración TSC-NOGECI IV-05.01:

- Ley de creación de la Visión de País y Plan de Nación, Artículo N°6, Objetivo 2

Sobre el particular el equipo de auditoría determinó las siguientes causas: falta de identificación de la problemática presente en la zona de frontera, la falta de delimitación del público destinatario, ausencia de instrumentos de planificación que sean específicos para la zona de frontera, falta recursos, financieros y humano para llevar a cabo las acciones en la zona de frontera, falta de compromiso por parte entidades gobiernos y falta de lineamiento estratégicos para la realización de las acciones de control.

Las deficiencias en el sistema de planificación en Control fronterizo de flujo de personas presentan los siguientes efectos: realización actividades aisladas que no resuelven de manera integral las problemáticas presente en la zona de frontera, pérdida de recursos, al no estar enfocado a metas y objetivos específicos para solventar problemas previamente identificados, actividades dispersas, sobre posición de acciones e identificación de las necesidades y deficiente coordinación interinstitucional.

Recomendación N° 11

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Promover con las diferentes instituciones involucradas en el tema de migración y las instituciones involucradas en la seguridad y defensa del país y que interactúan en las zonas de fronteras y realizar una planificación conjunta enfocada a solventar la problemática del ingreso irregular de personas. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 12

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Elaborar de manera conjunta una agenda que impulse una política pública enfocada a solucionar los problemas migratorios e inmigratorios que Honduras tiene, alineada con los instrumentos de planificación nacional, regional a nivel centroamericano y convenios internacionales que Honduras es signatario. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 13**Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:**

Colaborar en la elaboración de un plan estratégico institucional en función de los lineamientos estratégicos definidos en el país y a nivel centroamericano. Este mismo deber ir alineado con la Política antes recomendada. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 14**Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:**

Gestionar ante la autoridad competente la aprobación de la agenda mencionada en la recomendación 3.1 y el Plan Estratégico Institucional. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 15**Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:**

Acompañar las mesas de trabajo entre instituciones de gobiernos, ONG y sociedad civil, organismos internacionales de cooperación y municipalidades o asociadas en mancomunidades para definir objetivos comunes para la zona, de frontera e incluir en la Agenda Migratoria a elaborar. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 16**Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:**

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

Recomendación N° 17**Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:**

Gestionar los recursos para la ejecución de la agenda diseñada. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

4. DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES EN EL MACROPROCESO CONTROL FRONTERIZO DE FLUJO DE PERSONAS

Mediante el trabajo realizado con los grupos focales, análisis documental e información entregada por los actores responsables del sistema de monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales, se encontró deficiencias en el sistema de monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales en el macro proceso control fronterizo de flujo de personas (Grupos Focales Acta de fecha de 21 de Agosto 2018 hora 12:46 p.m.); donde se constató lo siguiente:

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

Incumpliendo con lo establecido en:

- Ley de Migración y Extranjería, Artículo N°4 numeral 4.
- Marco Rector de Control Interno Institucional de los Recursos públicos; TSC-NOGECI III-06 Acciones Coordinadas, TSC-NOGECI V-9 Supervisión Constante, TSC-NOGECI VII-02 Evaluación del Desempeño Institucional, TSC-NOGECI VII-03 Reporte de Deficiencias, TSC-NOGECI VII-04 Toma de Acciones Correctivas.

Sobre el particular el equipo de auditoría determinó las siguientes causas: Ausencia de normativa legal respecto al monitoreo y evaluación de control del flujo de personas en puntos de fiscalización inmigratoria, falta de coordinación inter-Institucional efectiva, no existe un mecanismo de monitoreo específico para este tema, no hay claridad en las atribuciones y competencias de los principales actores en relación a sus responsabilidades en cuanto al monitoreo y evaluación institucional y conjunta para el tema desarrollado, falta recursos, financieros y humanos para asegurar monitoreo y la evaluación que proporcione información confiable oportuna y necesaria para la toma de decisiones y falta de protocolos y manuales de procesos para monitorear y evaluar las acciones relacionada con de control del flujo de personas en puntos de fiscalización inmigratoria.

Las deficiencias en el sistema de monitoreo y evaluación en el control del flujo de personas en puntos de fiscalización inmigratoria ocasiona que no es efectivo el control del flujo de personas, no se incorporan lecciones aprendidas en función de

los objetivos planteados, no se dan acciones correctivas y ausencia de mejoras en flujo de control migratorio, dificultad en la medición del nivel de actuación gubernamental e incremento de los riesgos en los puntos de fiscalización migratorio.

Recomendación N°18

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Promover con la instancia responsable del monitoreo el diseño de un sistema informático integrado de los procesos y procedimiento conjuntos y su sostenibilidad, para el control del flujo de personas en los puntos de fiscalización fronterizos. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 19

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Promover la implementación de indicadores de desempeño para el control migratorio con la finalidad de monitorear y evaluar la actuación conjunta. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente y que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

Recomendación N° 20

Al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización:

Acompañar a las diferentes instituciones involucradas en la difusión de datos abiertos los resultados de la actuación conjunta del macro proceso de flujo de personas, en los portales de transparencia. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones planteadas anteriormente, que las mismas se documenten y archiven correctamente para futuros procesos de evaluación de la gestión de la Institución.

B. HALLAZGOS QUE DAN ORIGEN A LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES

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

CAPÍTULO V

A. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES

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

Tegucigalpa, M.D.C 24 de enero de 2019.

Eduardo David Ordoñez Reyes
Auditor Ambiental II
Jefe de Equipo

Lourdes Lorena Rivera Rodríguez
Supervisora de Auditoría

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

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