



**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA
SECTOR SEGURIDAD Y JUSTICIA**

**AUDITORÍA FINANCIERA Y DE CUMPLIMIENTO LEGAL
E INVESTIGACIÓN ESPECIAL A LA EMISIÓN DE
PASAPORTES Y VISAS CONSULTADAS
PRACTICADAS A LA DIRECCIÓN GENERAL
DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA**

INFORME ESPECIAL No. 12/2006-DASSJ

**POR EL PERÍODO COMPRENDIDO
DEL 01 DE ABRIL DE 2002
AL 30 DE JUNIO DE 2006**



SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

**AUDITORÍA FINANCIERA Y DE CUMPLIMIENTO
LEGAL E INVESTIGACIÓN ESPECIAL**

**PERÍODO COMPRENDIDO
DEL 01 DE ABRIL DE 2002
AL 30 DE JUNIO DE 2006**

INFORME ESPECIAL No. 12/2006-DASSJ

**DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA
SECTOR SEGURIDAD Y JUSTICIA**

SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

CONTENIDO	PÁGINA
INFORMACIÓN GENERAL	
CARTA DE ENVÍO DEL INFORME	
CAPÍTULO I	
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
A. MOTIVOS DEL EXAMEN E INVESTIGACIÓN ESPECIAL	1
B. OBJETIVOS DEL EXAMEN E INVESTIGACIÓN ESPECIAL	1-2
C. ALCANCE DEL EXAMEN E INVESTIGACIÓN ESPECIAL	2
CAPÍTULO II	
ANTECEDENTES	3
CAPÍTULO III	
DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS	4-6
CAPÍTULO IV	
CONCLUSIONES	7
CAPÍTULO V	
RECOMENDACIONES	8
ANEXOS	



Tegucigalpa, MDC, 08 de junio, 2007

Oficio No. 585-Presidencia

Abogado
Leonidas Rosa Bautista
Fiscal General de la República
Su Despacho

Señor Fiscal:

En cumplimiento a lo que establecen los Artículos 222 reformado de la Constitución de la República y el Artículo 31 numeral 3, de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y 62 de su Reglamento, remito a usted el Informe Especial No. 12/2006-DASSJ de la Auditoría Financiera y de Cumplimiento Legal e Investigación Especial practicada a la Dirección General de Migración y Extranjería por el período del 01 de abril de 2002 al 30 de junio de 2006.

En este informe se describen hechos que, a criterio de esta institución según el Artículo 121 del Reglamento de la Ley Orgánica de este Tribunal, 6 y 16 numeral 6; de la Ley del Ministerio Público, existen indicios de responsabilidad penal; opinión que de ser compartida por esa Fiscalía, provocará la acción correspondiente ante los Tribunales de Justicia respectivos.

Si fuere necesario, le ofrezco la cooperación que amerite, para ayudar a fundamentar la acción, si por el contrario la opinión de esa Fiscalía fuere de que no procede la acción penal, sírvase devolver los antecedentes adjuntos para proceder a formular los pliegos de responsabilidad civil y darle el trámite que manda la Ley.

En todo caso, solicito a usted, nos mantenga informados de las decisiones y acciones que realice, con relación a este asunto.

Atentamente,

Abg. Ricardo Antonio Galo Marengo
Magistrado Presidente



**SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA
DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA**

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

A. MOTIVOS DEL EXAMEN E INVESTIGACIÓN ESPECIAL

El presente informe especial es producto de la auditoría e investigación especial practicada a la Dirección General de Migración y Extranjería, en ejercicio de las atribuciones conferidas en los Artículos 222 reformado de la Constitución de la República; 3, 4, 5 numeral 6; 37, 41, 44, 45 y 46 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y en cumplimiento de las Órdenes de Trabajo No. 003-2005-DASSJ del 26 de abril de 2005 y No. 08-2006-DASSJ del 16 de agosto de 2006.

B. OBJETIVOS DEL EXAMEN E INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Objetivos Generales

- a. Verificar la correcta percepción de los ingresos y ejecución del gasto corriente y de inversión, de manera tal que se cumplan los principios de legalidad y veracidad.
- b. Evaluar la estructura de control interno, establecido en la entidad.
- c. Evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, estatutarias, contractuales, normativas y políticas aplicables.

Objetivos Específicos

1. De la Auditoría Financiera y de Cumplimiento Legal:
 - a. Examinar la ejecución presupuestaria de la entidad para determinar si los fondos se administraron y utilizaron adecuadamente.
 - b. Comprobar la exactitud de los registros contables, transacciones administrativas y financieras, así como sus documentos de soporte o respaldo.

2. De la Investigación Especial:

- a. Verificar que en la emisión de pasaportes y visas consultadas se ha cumplido lo establecido en la Ley, reglamento y demás disposiciones legales aplicables.
- b. Investigar si se han emitido pasaportes electrónicos y visas consultadas a ciudadanos que no reúnan los requisitos para la obtención de los mismos.
- c. Verificar la correcta percepción de los ingresos por concepto de venta de libretas para pasaportes y otros servicios prestados a personas nacionales y extranjeras.
- d. Verificar el adecuado registro, manejo, custodia, emisión y distribución para pasaportes.

C. ALCANCE DEL EXAMEN E INVESTIGACIÓN ESPECIAL

El examen comprendió la revisión de las operaciones, registros y la documentación de respaldo presentada por los funcionarios y empleados de la Dirección General de Migración y Extranjería, cubriendo el período comprendido del 16 de octubre de 2004 al 30 de junio de 2006, con énfasis en los rubros de Ingresos por Transferencias, Sueldos y Salarios Básicos, Horas Extraordinarias, Alquiler de Edificios y Locales, Viáticos Nacionales y Otros Gastos de Viaje, Viáticos al Exterior y Otros Gastos de Viaje, Transporte y Otros Gastos de Viaje de Particulares, Alimentos y Bebidas para Personas, Papel de Escritorio y Cartón, Tintes Pinturas y Colorantes, Combustibles y Lubricantes, Útiles de Escritorio y Enseñanza y Repuestos y Accesorios; ejecutados por la Dirección General de Migración y Extranjería.

La Investigación Especial comprendió la revisión de las operaciones, informes, expedientes físicos, reportes de ingresos por venta de pasaportes y por pérdida de la boleta TIE, facturas de remisión de libretas del Banco Central de Honduras, verificando los sistemas de información aplicados a la emisión de pasaportes y visas consultadas a través del Sistema de Emisión Electrónica de Pasaportes (GENIE), el Sistema de Consulta Externa (RNP), el Sistema Nacional de Gestión de Citas para Pasaportes (SINGEC), Centro de Producción Bancaria (CEPROBAN), Sistema de Emisión de Recibos TGR-1, Centro de Informática (CEINFO); la documentación de respaldo fue presentada por los funcionarios y empleados de la Dirección General de Migración y Extranjería y de instituciones externas relacionadas con la investigación, cubriendo el período comprendido del 01 de abril de 2002 al 30 de junio de 2006.

SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES

La Tarjeta de Ingreso y Egreso para movimientos migratorios internacionales (boleta TIE), es un documento de control migratorio en el cual se anota la información personal del viajero, ya sea nacional o extranjero.

Al salir del país las personas nacionales, se registran los datos personales en la boleta, también el número y tipo de pasaporte, nacionalidad, profesión u oficio, motivos del viaje, número de vuelo, país de procedencia, país de destino, tipo de viajero, fecha de salida, delegación, puerto y código del inspector. Por la entrega de esta tarjeta no se efectúa ningún cobro.

Al momento de retornar al país, se le pide al viajero la boleta TIE, la cual se retiene para ser archivada en las oficinas de la Dirección General de Migración y Extranjería y tampoco se efectúa cobro alguno. Si el hondureño no presenta la tarjeta, en la Delegación Migratoria se le cobra una multa.

De la misma forma, al ingresar al país personas extranjeras, se les extiende la boleta TIE, donde se registra la información pertinente y se especifica el derecho o tiempo de estadía en el territorio nacional. El viajero tiene que presentar el documento de viaje con su respectiva boleta en la Delegación o puerto de salida del país al personal de Migración. Si no la presenta, se le cobra una multa.

La Ley de Migración y Extranjería y su Reglamento, determinan el procedimiento y a cuanto ascienden las multas por las infracciones cometidas por los nacionales o extranjeros. No obstante, el ex Director General Ramón Alexis Romero, para efectuar el cobro por la pérdida de la boleta TIE, ordenó la aplicación de normas legales que no corresponden.

SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

CAPÍTULO III

DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS

Al llevar a cabo la verificación del cobro de multas por pérdida de la Tarjeta de Ingreso y Egreso (TIE), se encontró lo descrito a continuación:

INOBSERVANCIA DE LA LEY Y REGLAMENTO DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA AL EFECTUAR EL COBRO POR PÉRDIDA DE LA TARJETA DE INGRESO Y EGRESO

El 7 de abril de 2005, el ex Director General de Migración y Extranjería, Ramón Alexis Romero Juárez, emitió la Circular No. 007-2005-DG dirigida al Departamento de Extranjería y Delegaciones de Migración de toda la República, la cual dice literalmente lo siguiente:

“En la circular No. 034-2004, por razones obvias fueron expresamente establecidos los numerales 3, 4 y 5 del Artículo 101 de la Ley de Migración y Extranjería y Artículo 136 de su Reglamento, a los cuales se aplicará la sanción establecida en la misma, ya que los numerales omitidos en la circular antes mencionada, deben ser sujetos de sanciones pecuniarias diferentes de acuerdo al nivel de gravedad de la falta.

El numeral 1 del artículo 136 del Reglamento de la Ley, textualmente dice: Perder, deteriorar o alterar intencionalmente la boleta de control migratorio o tarjeta de ingreso y egreso.

Por tanto y referente al párrafo anterior, ninguna autoridad migratoria tendrá la capacidad racional de poder probar la pérdida o deterioro **intencional** de la TIE, y para efectos de uniformidad de criterios y que la acción administrativa sea apegada a derecho, sírvanse reponer la boleta migratoria por extravío o deterioro, aplicando para efectos de reposición de documentos, únicamente la cantidad de Ciento Cincuenta Lempiras Exactos (L. 150.00)”. Ver Anexo No. 1.

Al emitir la Circular No. 007-2005-DG, el ex Director General incumplió lo estipulado en la Ley de Migración y Extranjería y su reglamento, que estipulan lo siguiente:

LEY DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

ARTÍCULO 97.- EMISIÓN DE LA TARJETA DE INGRESO Y EGRESO PARA MOVIMIENTOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

“Los medios de transporte internacional aéreo, marítimo o terrestre, están obligados a emitir la Tarjeta de Ingreso y Egreso para movimientos migratorios internacionales y proveer a sus pasajeros de la misma, de acuerdo a las especificaciones establecidas por la Dirección General de Migración y Extranjería”.

INFRACCIONES Y SANCIONES DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS

Artículo 101.- DE LAS PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS.

“Los extranjeros o nacionales según sea el caso, serán sancionados con las multas que establezca el Reglamento de la presente Ley, sin perjuicio a las sanciones legales y a lo

establecido en esta Ley sobre la deportación o expulsión en el caso de los extranjeros, cuando incurran en las siguientes infracciones:

1. Perder, deteriorar o alterar la boleta de control migratorio o tarjeta de ingreso o egreso;”

REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

ARTÍCULO 133.- EMISIÓN DE LA TARJETA DE INGRESO Y EGRESO PARA LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES.

“Los medios de transporte internacional aéreo, marítimo o terrestre, están obligados a emitir la Tarjeta de Ingreso y Egreso para movimientos migratorios internacionales y proveer a sus pasajeros de la misma, de acuerdo a las especificaciones establecidas por la Dirección General de Migración y Extranjería”.

INFRACCIONES Y SANCIONES DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS

ARTÍCULO 136.- DE LAS PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS.

“Los extranjeros o nacionales según sea el caso, serán sancionados con multa de medio salario mínimo a tres salarios mínimos tomando como referencia el establecido para el sector de servicios, sin perjuicio de las sanciones legales y a lo establecido en la Ley de Migración y Extranjería y el presente Reglamento sobre la deportación o expulsión en el caso de los extranjeros, cuando incurran en las siguientes infracciones:

1. Perder, deteriorar o alterar intencionalmente la boleta de control migratorio o tarjeta de ingreso o egreso;”

ARTÍCULO 139.- AUTORIDAD SANCIONADORA.

“Las multas fijadas en el presente Reglamento se impondrán por la Dirección General de Migración y Extranjería previa audiencia del infractor, sin perjuicio de las acciones penales que correspondan.

Las personas naturales o jurídicas a quienes se imponga una sanción pecuniaria en aplicación de la Ley de Migración y Extranjería, podrán hacer uso de los recursos pertinentes.”

Mediante Declaración Jurada tomada en las oficinas del Tribunal Superior de Cuentas de la ciudad Tegucigalpa, MDC, el 9 de enero de 2006, al señor Ramón Alexis Romero Juárez, ex Director General de Migración y Extranjería, se le preguntó: El 7 de abril de 2005 emitió la Circular No. 007-2005-DG, en la cual se establece que para reponer la tarjeta de control migratorio o tarjeta TIE (Tarjeta de Ingreso y Egreso) se cobre únicamente la cantidad de ciento cincuenta Lempiras (L. 150.00). ¿Cuál fue el fundamento legal para emitir tal disposición si la Ley y el Reglamento de Migración y Extranjería establecen que la pérdida, deterioro o alteración de la boleta TIE debe sancionarse con una multa de medio salario mínimo a tres salarios mínimos, tomando como base el del sector de servicios? RESPONDE: “Eso fue una circular basada en la emisión de la Ley del Equilibrio Financiero aprobada por el Congreso Nacional que en uno de sus artículos, creo en el 33, especifica que por la emisión de constancia, certificaciones e inscripciones, y reinscripciones así como la reposición de cualquier documento de carácter público se cobrará la cantidad de ciento cincuenta Lempiras”.

La Ley de Equilibrio Financiero y la Protección Social, en el Capítulo X DE OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS, en su Artículo 33 reformado, estipula: “Todas las certificaciones, constancias, reposiciones y renovaciones que emitan las instituciones y demás organismos del sector público, pagarán una tarifa de CIENTO CINCUENTA LEMPIRAS (L. 150.00) por cada una, previo a su emisión, se exceptúan las de carácter educacional, médicas, las emitidas por el Registro Nacional de las Personas, las que expidan las instituciones del Sector Público Agrícola para los grupos y empresas de campesinos y las gravados en Decretos y Leyes Especiales. El

pago deberá efectuarse mediante el formulario de recibo oficial de pago en la Tesorería General de la República o Agencia Bancaria autorizada”.

El ex Director General de Migración y Extranjería, Ramón Alexis Romero Juárez valiéndose de su cargo, actuó ilegalmente porque ordenó la aplicación de normas que no corresponden, ya que el Artículo 33 de la Ley de Equilibrio Financiero y la Protección Social establece el cobro de una tarifa por la expedición de un documento y lo ordenado en la Ley de Migración y Extranjería y su reglamento, son normas punitivas, sanciones o penalidades, que deben ineludiblemente ser aplicadas.

Los funcionarios no tienen más atribuciones que las que la Ley les confiere, por lo que no es permitido suplir una penalidad (multa) por una disposición remunerativa, puesto que el funcionario debió limitarse a lo legalmente estipulado; lo que correspondía es aplicar una multa de medio salario mínimo a tres salarios mínimos, una vez realizada la audiencia con el infractor, durante la cual se debe constatar las causas del extravío, y si bien no fuere suficiente lo aportado en esta audiencia debe considerarse lo que la Ley instituye, que posteriormente a la imposición de la multa, si las personas a quienes se impuso la misma no están conformes con la decisión implementada por las autoridades, pueden avocarse al artículo 139 del Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería y agotar los recursos pertinentes para su justificación.

Como resultado de esta decisión, el Estado dejó de percibir **DOS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS VEINTICUATRO LEMPIRAS (L. 2,557,824.00)**. Ver Anexo No. 2.

SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

De la auditoría financiera y de cumplimiento legal e investigación especial practicada a la Dirección General de Migración y Extranjería, que el señor **Ramón Alexis Romero Juárez**, ex Director General, valiéndose de su cargo, realizó se concluye lo siguiente:

1. Inobservancia de la Ley al no aplicar lo establecido en los Artículos 101 de la Ley de Migración y Extranjería, 136 y 139 de su Reglamento, dejó de cobrar la multa con base en el salario mínimo ni celebró audiencia de descargo con el infractor y por el contrario, mediante Circular No. 007-2005-DG, ordenó la aplicación de normas legales que no corresponden, como el Artículo 33 de la Ley de Equilibrio Financiero y la Protección Social.
2. Incurrió en ilegal determinación y recaudación de ingresos a favor del Estado, al hacer el cobro de ciento cincuenta Lempiras (L. 150.00) por la reposición de un documento, cuando en la Ley de Migración y Extranjería y su Reglamento, establecen a cuanto asciende la multa por la pérdida, deterioro o alteración de la Tarjeta de Ingreso y Egreso.
3. Incumplió las atribuciones de la Dirección General de Migración y Extranjería, que mandan la aplicación de sanciones establecidas de acuerdo con su Ley y Reglamento.
4. El Estado dejó de percibir **DOS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS VEINTICUATRO LEMPIRAS (L. 2,557,824.00)**.

SECRETARÍA DE ESTADO EN LOS DESPACHOS DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA
DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

CAPÍTULO V
RECOMENDACIÓN

Al Fiscal General del Estado

En cumplimiento de las normas vigentes del Tribunal Superior de Cuentas, se remite este informe para proceder a realizar las acciones que fueren procedentes según el caso presentado y derivado de la auditoría e investigación especial practicada a la Dirección General de Migración y Extranjería.

Tegucigalpa MDC., 18 de mayo, 2007

María Alejandrina Pineda
Jefe del Departamento de Auditoría
Sector Seguridad y Justicia