

CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA

DIRECCION DE AUDITORÍA TRES



INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE GESTIÓN A LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA, (DGME), POR EL PERÍODO DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017



SAN SALVADOR, 13 DE MARZO DE 2020

INDICE

	PAGINAS
Resumen Ejecutivo	1
I. Objetivos y Alcance de la Auditoría	2
I.1 Objetivo General	2
I.2 Objetivos Específicos	2
I.3 Alcance de la Auditoría	2
I.4 Principales Realizaciones y Logros	2
I.5 Procedimientos de Auditoría Aplicados	3
II. Resultados de la Auditoría por área Examinada	3
II.1 Hallazgos de Auditoría.	3
II.1.1 Área Gestiones y Controles Administrativos y Operativos	3
1 Hallazgo de Auditoría	3-9
II.1.2. Área Gestión Extranjería, Atención al Migrante y Desarrollo Humano	10
1 Hallazgo de Auditoría	10-15
2 Hallazgo de Auditoría	15-19
3 Hallazgo de Auditoría	19-21
II.1.3 Área Gestión y Seguridad Migratoria	21
1 Hallazgo de Auditoría	21-31
IV. Análisis de Informes de Auditoría Interna y Firmas Privadas	31
V. Seguimiento a las Recomendaciones de Auditorías Anteriores	32
VI. Recomendaciones de Auditoría	32
VII. Conclusión General del Examen	32

RESUMEN EJECUTIVO

Señor

Director General de Migración y Extranjería (DGME)

Presente.

En cumplimiento a lo establecido en el Art. 195 de la Constitución de la República de El Salvador y en los Arts. 5 numeral 1, Art. 30 y Art. 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, hemos efectuado Auditoría de Gestión a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), por el periodo del 01 de enero al 31 de diciembre del 2017, de conformidad a las Normas de Auditoría Gubernamental, emitidas por la Corte de Cuentas de la República, cuyos resultados describimos a continuación:

1. Diferencias entre saldos contables y cifras de los registros auxiliares de existencias.
2. No se generaron promociones internas ni concursos en contrataciones de personal.
3. Incumplimiento a licencia sin goce de sueldo.
4. Incumplimiento a recomendaciones de auditorías.
5. Se adquirieron compromisos sin atribuciones legales que les respalde.

Áreas Examinadas:

ÁREA 1: Gestiones y Controles Administrativos y Operativos

ÁREA 2: Gestión Extranjería, Atención al Migrante y Desarrollo Humano

ÁREA 3: Gestión y Seguridad Migratoria.

Señor
Director General de Migración y Extranjería (DGME)
Presente.

En cumplimiento a lo establecido en el Art. 195 de la Constitución de la República de El Salvador y en los Arts. 5 numeral 1, Art. 30 y Art. 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, hemos efectuado Auditoría de Gestión a la Dirección General de Migración y Extranjería, por el periodo del 01 de enero al 31 de diciembre del 2017, de conformidad a las Normas de Auditoría Gubernamental, emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

I. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORIA

I.1 OBJETIVO GENERAL

Comprobar el grado de eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los recursos asignados a Dirección General de Migración y Extranjería para el cumplimiento de metas objetivos y fines institucionales por el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017.

I.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Verificar que se alcanzaron las actividades descritas en los planes anuales operativos de la Dirección en los plazos y con los recursos establecidos,
- ✓ Comprobar que en la gestión del recurso financiero se obtuvieron bienes o servicios a los menores precios y de mayor calidad,
- ✓ Comprobar que las actividades, transacciones y procesos realizados se hayan efectuado conforme al marco legal y técnico aplicable a la Dirección, y
- ✓ Determinar la suficiencia y adecuado de los controles internos implementados para asegurar la consecución de los objetivos institucionales.

I.3 ALCANCE DE LA AUDITORIA

Nuestro examen se orientó a la revisión del Plan Estratégico, táctico y planes operativos, informes de proyectos realizados, informes sobre la ejecución presupuestaria, expedientes de compras realizadas, registros auxiliares que respaldan datos contables, registros contables y demás transacciones u operaciones administrativas, operativas, financieras y presupuestarias realizadas por la Dirección en el cumplimiento de los objetivos y fines institucionales.

I.4 PRINCIPALES REALIZACIONES Y LOGROS

Del periodo del 1 de enero al 31 de diciembre 2017, no identificamos realizaciones o logros de la entidad o de la auditoría que debieron reportar en este informe.

I.5 PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS

Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la auditoria, desarrollamos principalmente los siguientes procedimientos:

1. Evaluamos el control interno institucional a fin de comprobar que fuera suficiente y adecuado;
2. Solicitamos registros auxiliares de existencias y cotejamos sus cifras con los saldos contables con el propósito de comprobar que estuvieran conciliados;
3. Revisamos el marco normativo aplicable a la gestión del talento humano a fin de comprobar que se hubiera dado cumplimiento en la contratación de personal;
4. Revisamos las licencias del personal a efecto de comprobar que se hubieran generado conforme a las disposiciones legales aplicables;
5. Dimos seguimientos a recomendaciones de auditorías anteriores con el fin de verificar las acciones implementadas por la administración para darle cumplimiento;
6. Revisamos la gestiones financiera y presupuestaria de la institucion y nos aseguramos que se hubieran realizado conforme al marco de información financiera aplicado;
7. Revisamos los documentos administrativos y estratégicos de la entidad y nos aseguramos que fueran consistentes con la misión y visión institucional; y
8. Determinamos el grado eficiencia, eficacia y económica al evaluar el cumplimiento de objetivos y metas Institucionales.

II. RESULTADOS DE LA AUDITORIA POR AREA EXAMINADA

Con base a los procedimientos desarrollados identificamos hallazgos que describimos según el área examinada, así:

II.1 HALLAZGOS DE AUDITORÍA

II.1.1 ÁREA GESTIONES Y CONTROLES ADMINISTRATIVOS Y OPERATIVOS

1 DIFERENCIAS ENTRE SALDOS CONTABLES Y CIFRAS DE LOS REGISTROS AUXILIARES DE EXISTENCIAS

Determinamos diferencias entre los saldos contables y las cifras de los registros de los Inventarios de Existencias, las que detallamos a continuación:

Código	Cuenta	Saldo al 31 de diciembre de 2017		Diferencia
		Inventario	Contabilidad	
23105001	Productos de Papel y Cartón	\$ 26,301.87	\$ 21,194.44	\$ 5,107.43
23105002	Materiales de Oficina	\$ 9,978.19	\$ 9,620.01	\$ 358.18
23123002	Materiales Informáticos	\$ 216,018.33	\$ 150,631.20	\$ 65,387.13
Total				\$ 70,852.74

El Reglamento de las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, en el Artículo 76, establece: “conciliación de Saldos de Existencias de Consumo”, establece: “Los encargados del control de las existencias de consumo, al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año, levantarán un inventario de las existencias físicas y lo compararán con los saldos registrados en los controles del Kárdex, reflejando las diferencias encontradas, si existieren.

Asimismo, deberán remitir el inventario a la Dirección Financiera Institucional secundarias financieras, según corresponda para la conciliación de saldos.”

El Procedimiento de registro y Control de Existencia de la DGME, en el apartado 5.2 Procedimiento de Despacho de Bienes de Consumo, Clave: MP-DAF-0004, en los procedimientos número 10, 11 y 12, establece: 10 “Jefe(a) de Bodega Recibe requisición firmada, realiza descargo de los artículos en Reporte Contable de entradas y salidas de materiales.”; 11 “Jefe de Bodega confronta los registros de entradas con las Órdenes de Compras del mes, para ser enviado al Departamento de Contabilidad del MJSP.”, y 12 “Departamento de Contabilidad del MJSP Recibe y concilia el registro de la Bodega de la Dirección General de Migración y Extranjería.”

El Manual de Descriptor de Puestos del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, con relación al Puesto “TÉCNICO CONTABLE”, establece las funciones siguientes: ACTIVIDADES ESPECIFICAS 2. Registrar diaria y cronológicamente, todas las transacciones que modifiquen la composición de los recursos y obligaciones de la Institución o Fondo; y en los casos que proceda, mantener registros contables destinados a centralizar y consolidar los movimientos contables de las entidades dependientes del Ramo. 3. Elaboración de conciliaciones contables de cuentas bancarias y saldos reflejados en los Estados Financieros, con el objetivo de asegurar la veracidad de la información contenida en sus cuentas. 5. Realizar partidas contables de ajustes requeridos al efectuar los cierres mensual y anual.

El Manual Técnico SAFI, en apartado C.3.2 Normas sobre Control Interno Contable Institucional, numeral 6. Validación anual de los datos contables, del subsistema de Contabilidad Gubernamental, indica: "Durante el ejercicio contable, será obligatorio que los saldos de las cuentas de recursos y obligaciones con terceros se encuentren debidamente respaldados en conciliaciones bancarias, circularizaciones de saldos, inventario físico de bienes o cualquier otro medio de validación que asegure la existencia real de los recursos disponibles y compromisos pendientes de carácter institucional".

La deficiencia se debe a que el Técnico Contable realizó los registros contables de los hechos económicos de forma extemporánea y por el Encargado de Bodega de la Dirección General de Migración al no remitir la documentación de respaldo correspondiente de manera oportuna.

No conciliar las cifras de las existencias con los saldos contables correspondientes, da lugar a cifras financieras no razonables que no contribuyen a la adecuada toma de decisiones, por un valor de \$ 70,852.74.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Memorándum sin referencia, de fecha 11 de septiembre de 2019, el Encargado de Bodega de la DGME, expone: "Dichas diferencias ya habían sido revisadas por la auditoría interna entre marzo y abril 2018, según correo anexo del 16/03/2018; fueron contestadas y documentadas.

De igual manera semestralmente se realiza comparación de saldos en las Bodegas de Bienes de consumo en coordinación con el Contador del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública MJSP; en el segundo período realizado al 31 de Diciembre del 2017 se pudo identificar la diferencias encontrada en este saldo de \$70,852.74 encontrándose menos saldo en los registros contables del MJSP, que en bodega la cual fue identificada según documentación anexa y entregada al contador para que luego procediera a elaborar la conciliación de saldos, dejando en ella las especificaciones correspondientes según documentación.

Así mismo se informó al Departamento de Contabilidad MJSP el ingreso de total de los comprobantes de crédito fiscal como se puede verificar en los Reportes de Ingreso, consumos y existencias que se entregan mensualmente al Departamento de Contabilidad:

✓ Industrias FACELA \$ 3,151.33

El 20 de noviembre de 2017 se recibió en la Bodega de Bienes de Consumo de esta Dirección General de Migración y Extranjerías productos de papel y cartón, entregados por la empresa Industrias Facela, según acta de recepción y copia de crédito fiscal anexa.

Estos productos fueron ingresados en su momento en el Sistema Integrado de Bodega y reportado a la unidad de Contabilidad según Reporte de Existencias, Ingresos y Egresos correspondiente 01 diciembre de 2017 al 31 de diciembre 2017, pág. 2 según Memorándum recibido por el Departamento de Contabilidad de fecha 04 de enero de 2018:

1350 Resmas de papel Bond tamaño carta monto \$3,010.6345 verificar pág. No 2 Reporte Contable

053 Resmas de papel Bond tamaño oficio monto \$140.6938 verificar pág. No 2 Reporte Contable

✓ Impresos QUIJANO \$ 440.00

El 04 de diciembre de 2017 se recibió en la Bodega de bienes de Consumo De esta Dirección General de Migración y Extranjerías productos de papel y cartón, entregados por la empresa Impresos Quijano, según acta de recepción No 796 y copia de crédito fiscal No 0957 de fecha 4 de diciembre de 2017, anexo documentación de respaldo.

Estos productos fueron ingresados en su momento en el Sistema Integrado de Bodega y reportado a la unidad de Contabilidad según Reporte de Existencias, Ingresos y Egresos correspondiente 01 diciembre de 2017 al 31 de diciembre 2017, según Memorándum recibido por el Departamento de Contabilidad de fecha 04 de enero de 2018:

2000 Folder manila con logo monto \$ 440 verificar pág. No 2 Reporte Contable

✓ **LAUREL S.A de C.V \$ 1893.37**

El 14 de diciembre de 2017 se recibió en la Bodega de bienes de Consumo De esta Dirección General de Migración y Extranjerías productos de papel y cartón y productos ferreteros, entregados por la empresa Impresos LAUREL S.A de C. V, según acta de recepción No 794 y copia de crédito fiscal No 0355 de fecha 14 de diciembre de 2017, se anexa documentación de respaldo.

Estos productos fueron ingresados en su momento en el Sistema Integrado de Bodega y reportado a la unidad de Contabilidad según Reporte de Existencias, Ingresos y Egresos correspondiente 01 diciembre de 2017 al 31 de diciembre 2017, según Memorándum recibido por el Departamento de Contabilidad de fecha 04 de enero de 2018:

3000 Bolsa manila de 6" X 9" monto \$ 79.65 verificar pág. No 1 Reporte Contable
300 Folders de color tamaño carta, monto \$ 26.55 verificar pág. No 2 Reporte Contable
500 Libreta rayada taquigráfica monto \$760 verificar pág. No 2 Reporte Contable
400 Pos-It pequeño de 1.5" x 2" monto \$208.81 verificar pág. No 3 Reporte Contable
200 Bolígrafo negro 0.7 monto \$318.58 verificar pág. No 17 Reporte Contable
5 Papelera Acrílica de 2 Niveles. Monto \$39.00, verificar pág. No 18 Reporte Contable

MONTO TOTAL \$1 ,893.37

✓ **DPG S.A de C.V \$ 61,687.13**

El 22 de diciembre de 2017 se recibió en la Bodega de bienes de Consumo De esta Dirección General de Migración y Extranjerías productos Informático, entregados por la empresa Impresos DPG S.A de C. V, según acta de recepción y copia de crédito fiscal anexa.

Estos productos fueron ingresados en su momento en el Sistema Integrado de Bodega y reportado a la unidad de Contabilidad según Reporte de Existencias, Ingresos y Egresos correspondiente 01 diciembre de 2017 al 31 de diciembre 2017, según Memorándum recibido por el Departamento de Contabilidad de fecha 04 de enero de 2018:

Favor ver INFORMACIÓN EN Reporte Contable (Materiales Informáticos)

005	Fusor Laser Oki C610	monto \$1,395.000000 verificar pág. 21
003	Image Drum color amarillo oki C610	monto \$245,256636 verificar pág. 21
004	Image Drum color rosado oki C610	monto \$324,283184 verificar pág. 21
004	Image Drum color negro oki C610	monto \$324,283184 verificar pág. 21

Corte de Cuentas de la República
El salvador, C. A.

017	Toner color amarillo oki C610,	monto \$3,135.672559 verificar pág. 24
021	Toner color rosado oki C610,	monto \$3,873.477867 verificar pág. 24
016	Toner color celeste oki C610,	monto \$2, 951.221232 verificar pág. 24
018	Toner color negro oki C610,	monto \$1,885.539816 verificar pág. 24
008	Toner color negro HP4200	monto \$1,504.000000 verificar pág. 24
002	Kit de mantenimiento HP4200	monto \$678,796460 verificar pág. 21
010	Toner color negro HP 55X	monto \$1,869.292030 verificar pág. 24
006	Toner color celeste oki C6100	monto \$820, 778760 verificar pág. 24
006	Tinta color celeste HP 11	monto \$266,442474 verificar pág. 22
006	Tinta color magenta HP 11	monto \$266,442474 verificar pág. 22
006	Tinta color amarillo HP 11	monto \$266,442474 verificar pág. 22
003	Cabezal tinta color negro HP11	monto \$153, 982299 verificar pág.20
003	Cabezal tinta color celeste HP11	monto \$153,982299 verificar pág. 19
003	Cabezal tinta color magenta HP11	monto \$153,982299 verificar pág. 20
003	Cabezal tinta color amarillo HP11	monto \$153,982299 verificar pág. 19
003	Toner color negro HP26X	monto \$491,973450 verificar pág. 24
008	Toner color negro HP MFP127FN	monto \$70,796456 verificar pág. 24
253	Tinta color cyan HP954 XL	monto \$6,678. 752190 verificar pág. 23
253	Tinta color magenta HP 954 XL	monto \$6, 678. 752190 verificar pág. 23
252	Tinta color ye 110w HP 954 XL	monto \$6, 652.353960 verificar pág. 23
256	Tinta color negro HP 954 XL	monto \$8,957. 734400 verificar pág. 23

✓ **SCREEN CHECK. \$ 3,700.00**

El 24 de julio de 2017 se recibió en la Bodega de bienes de Consumo De esta Dirección General de Migración y Extranjerías productos Informático, entregados por la empresa SCREEN CHECK, según acta de recepción No 748 y copia de crédito fiscal No 0196 de fecha 22 de diciembre de 2017, anexo documentación de respaldo.

Estos productos fueron ingresados en su momento en el Sistema Integrado de Bodega y reportado a la unidad de Contabilidad según Existencias, Ingresos y Egresos correspondiente 01 diciembre de 2017 al 31 de diciembre 2017, según Memorándum recibido por el Departamento de Contabilidad el 31 de julio de 2017 y se puede verificar, página No 15 materiales informático específico No 54115.

25 Cinta de P/Impresión Polaroid P5000E-YMCK-4 Monto \$ 3700. Verificar pág. No 15 Reporte Contable

Explicación:

Reunidos en la Bodega de Bienes de Consumo, el Encargado y colaborador de Bodega de la DGME el Técnico Contable del MJSP, con el único objetivo de realizar la cuadratura de saldos de Bodega correspondiente al 31 de diciembre de 2017,

Se logró identificar las diferencias entre los específicos mencionados se entregó al contador copia de las órdenes de compra, actas, crédito fiscal para respaldar dichas diferencias por

lo que el contador elaboró la conciliación correspondiente dejando constancia por escrito, la conciliación los siguientes datos:

- 1- No. de registro de controles internos del MJSP
- 2- Proveedor o Suministrante
- 3- No. de específico
- 4- Total General de cada comprobante de crédito fiscal

1- Hago la aclaración de no haber contado con la información no se hubiera podido realizar la conciliación para la cual anexo copia de cuadratura elaborada por el Sr. Contador Institucional del MJSP.

2- Le comunico que a solicitud del Sr. Contador Institucional del Departamento de Contabilidad vía Telefónica, se elaboró memorándum de fecha 18 de junio de 2018 solicitando el ingreso de las diferencias encontradas en el ejercicio 2017 y aquí descritas, ya que manifestaba necesitar nota para ingresar dichos productos.

Anexo copia de órdenes de compra, créditos fiscales y acta de las empresas mencionadas.”

Mediante escrito sin referencia, suscrito por el Técnico Contable, remitido en fecha 15 de enero de 2020, expone los comentarios siguientes: “Con respecto al literal a) Inventario de Existencias. Es importante reiterar que las diferencias reportadas se determinaron durante el proceso de conciliación y se deben a existencias recibidas por el Encargado de Bodega de la DGME a finales del ejercicio fiscal 2017, pero que la documentación de respaldo para el registro contable fue enviada por Finanzas de la DGME al Departamento Contable hasta el siguiente año (2018), registrándose en tal fecha dentro de las existencias, y en otros casos se efectuaron compras que no recibió el Encargado de Bodega de DGME, sino que directamente el área solicitante de los bienes, por tanto dichas compras se registraron en cuentas de gasto, sin embargo en fecha posterior el Encargado de Bodega ingresa a control de existencias una parte del total de la compra, lo cual explicó y justificó en memorándum enviado al Contador Institucional en fecha posterior al cierre contable; es decir situaciones de carácter administrativo propias de la DGME, lo comentado está evidenciado en la documentación de soporte de las partidas contables.

Se comentan que de cada registros vinculados a cada una de las diferencias, citando para cada caso las partidas contables en cuya documentación de soporte se pueden verificar las justificaciones de los registros contables realizados de conformidad a las fechas de recepción de la documentación que envió a Contabilidad el Departamento de Finanzas de la DGME, en lo que respecta a Quedan, facturas y/o créditos fiscales y las explicaciones del Encargado de Bodega DGME, luego de revisar sus controles internos, lo cual ocurrió hasta el siguiente año (2018).

En tal sentido los registros contables y/o correcciones se realizaron hasta en el año 2018, siempre salvaguardando que para cada registro se debe contar con la documentación completa que da origen a dicho registro, para el caso crédito fiscal y acta de recepción. Por otra parte es de mencionar que en el caso de la DGME por tratarse de recursos de actividades especiales cada registro por compras implica el registro de un comprobante de

crédito fiscal y su inclusión en los Libros de IVA, siendo así para ser consistentes es necesario contar con la documentación de soporte en forma completa, tanto para trámite de pago como para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Cabe mencionar que Con el objeto de dar cumplimiento a disposiciones legales establecidas en el Artículo 111 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y los Artículos 193, 194, 195, 197 Y 207 del Reglamento de la misma Ley, y lo mencionado en la Norma C.3.2 - Normas sobre Control Interno Contable Institucional, Numeral 6 del Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado; por lo que es requisito efectuar registros de hechos económicos derivados de las operaciones realizadas en el área de la Bodega de los Fondos de Actividades Especiales, Programa Atención a Migrantes y Fondo General de la Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; así como darle cumplimiento a las Normas sobre Existencias en Bodega establecidas en los Artículos 70,71 Y 76 del Decreto Ejecutivo No. 31, Diario Oficial 181, Tomo 401 de fecha 1 de Octubre del 2013 - Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Por lo que se envía notas a todos los encargados de bodega que reporten todos los ingresos, para las conciliaciones de los meses de junio y diciembre del año 2017.

Con mis explicaciones y evidencia documental que se anexa considero se aclaran las observaciones por ustedes planteadas, estando a disposición para ampliar lo que fuere necesario con el propósito de lograr se comprenda completamente lo antes expuesto y así superar las observaciones, ya que en lo que compete al área contable en cuanto a las conciliaciones de existencias se ha dado cumplimiento a la normativa que se invoca en su nota, para el caso el Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno del MJSP y el Manual Técnico del SAFI, y las diferencias que efectivamente resultan luego de considerar mis explicaciones y documentación anexa, son situaciones de carácter administrativo propias de los involucrados en la DGME y por parte del área contable errores u omisiones que han sido corregidos, según se explica en cada uno de los casos”

COMENTARIO DE LOS AUDITORES

En los comentarios del Encargado de Bodega señala que semestralmente se realizaban comparaciones de saldos entre las cifras de la bodega con los saldos contables; razón por la cual, al 31 de diciembre de 2017 se pudo identificar diferencias por \$70,852.74, versión que fue confirmada por el Técnico Contable, quien manifestó que no realizó los registros contables pertinentes porque la documentación de respaldo no fue entregada en esa fecha sino en el transcurso del 2018 lo que provocó la postergación del registro contable.

Cabe mencionar, que la documentación que respalda un registro contable debe ser enviada a Contabilidad por la Unidad Organizativa que la genera de manera oportuna para que se pueda validar su contabilización; por otra parte también es responsabilidad de Contabilidad gestionar el envío de los documentos para validar el registro contable, lo cual no ha sido demostrado en los comentarios presentados. Por tal razón la observación se mantiene.

II.1.2 ÁREA GESTIÓN EXTRANJERÍA, ATENCIÓN AL MIGRANTE Y DESARROLLO HUMANO

1 NO SE GENERARON PROMOCIONES INTERNAS NI CONCURSOS EN CONTRATACIONES DE PERSONAL

Comprobamos que en contrataciones del personal para el 2017, la administración no demuestra haber realizado promociones internas ni concursos de plazas, en las siguientes contrataciones:

CODIGO DEL EMPLEADO	FECHA DE INGRESO
1630	23/01/2017
1649	16/01/2017
1676	03/04/2017
1685	14/11/2017

Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Normas sobre Recursos Humanos, Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal, en el Art. 91. establece: La Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Estado, Unidad de Recursos Humanos de la Dirección General de Migración y Extranjería y Escuela Penitenciaria de la Dirección General de Centro Penales, realizaran el proceso de reclutamiento interno o externo; así como también, la selección y evaluación del personal, de conformidad a lo establecido en el reglamentación interna de cada Dependencia.

Reglamento Interno de Personal de la Dirección General de Migración y Extranjería, Capítulo IV, Reclutamiento, Selección, Contratación e Inducción de Personal, Determinación de necesidades, Art. 18.- Los puestos nuevos o vacantes serán ocupados preferentemente por el personal de antiguo ingresos que reúnan los requisitos correspondientes, caso contrario se someterá al proceso de reclutamiento y selección de personal de nuevo ingreso, de acuerdo al Manual de Descripción de Puestos y Manual de Procedimientos de la Sección de Reclutamiento, Selección y Contratación de Personal de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Art. 24.- Nombramiento de Personal, El Director General, a través del Departamento de Desarrollo Humano, otorgará el nombramiento y la ubicación del cargo a los empleados, gestionándose el acuerdo respectivo, cuando el cargo lo requiera a la Unidad Jurídica.

Manual de Descripción de Puestos Institucional de la Dirección General de Migración y Extranjería, V. Descripción de Puestos, 5.1 Director (a) General de Migración y Extranjería, 2. Funciones/Actividades Básicas, Autorizar los nombramientos, traslados, ascensos y destituciones del personal de la DGME

Manual de Procedimientos Administrativos de la Sección de Reclutamiento, Selección y Contratación de Personal de la Dirección Administrativa Financiera, numeral 5 POLÍTICAS, 5.1 POLÍTICAS DE RECLUTAMIENTO DE PERSONAL COMENTA:

- g. Cuando se genere una vacante o fuese creada, la Dirección General a través del Departamento de Desarrollo Humano realizará la promoción interna respectiva o lo someterá a concurso, según las necesidades de la Dirección General de Migración y Extranjería.
- h. El Departamento de Desarrollo Humano, revisará expedientes laborales, para determinar la posibilidad de realizar una promoción interna. Se tomará en cuenta: historial de trabajo, formación, capacitaciones, evaluación del desempeño, conocimientos para el cargo, pruebas psicotécnicas y entrevistas.

El Manual de Descripción de Puestos de la Dirección General de Migración, 5.114 Jefe del Departamento de Desarrollo Humano, 2. Funciones/Actividades Básicas, Desarrollar la gestión del recurso humano, que incluye reclutamiento, selección y contratación de personal, inducción y elaboración de planes de desarrollo.

El Manual de Reclutamiento, Selección y Contratación de la Dirección General de Migración y Extranjería, Contratación, Capítulo II. Normas Relativas a las Actividades de Control, Normas sobre recursos Humanos. Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal:

El Art. 91.- La Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Estado, Unidad de Recursos Humanos de la Dirección General de Migración y Extranjería y Escuela Penitenciaria de la Dirección General de Centros Penales, dice: "Realizarán el proceso de reclutamiento interno o externo; así como también, la selección y evaluación del personal, de conformidad a lo establecido en la reglamentación interna de cada Dependencia."

El Art. 92.- La Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría de Estado y las unidades de Recursos Humanos de cada Dependencia, establece: Realizarán el proceso de contratación de personal, de conformidad a la reglamentación interna de cada Dependencia. No darán posesión del cargo al personal de nuevo ingreso, sin previa autorización del Ministerio de Hacienda, salvo las excepciones legales establecidas en el artículo 81, de las Disposiciones Generales de Presupuestos."

La deficiencia la originó las Jefas del Departamento de Desarrollo Humano, por no realizar promoción interna o curso de plaza con el personal de antiguo ingreso de la DGME. Así como también el Director General de Migración y Extranjería, al autorizar la contratación de las nuevas plazas.

No realizar promoción interna de personal de nuevo ingreso ni someter a concursos plazas vacantes limita la carreta administrativa de los servidores de la institución

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION

En nota de fecha 10 de septiembre de 2019 con referencia REF-DA3-AG17-DGME-070/2019, se realizó comunicación de esta deficiencia al Director General de Migración y Extranjería, quien a la fecha de este informe no remitió comentario al respecto.

En nota de fecha 17 de septiembre de 2019, suscrita por la Jefa del Departamento de Desarrollo Humano, por el periodo del 1 de enero de 2017 expone lo siguiente: Respetuosamente hacer de su conocimiento que el 01 de febrero fui trasladada a otra Unidad de esta misma institución, por tal razón particularmente brindaré los comentarios en relación a la inconsistencia señalada sobre los empleados que ingresaron a la institución en el mes de enero de 2017, de acuerdo al siguiente detalle de expedientes:

a) Documento de promoción interna y concurso de plazas

- [REDACTED] (creación de plaza)
- [REDACTED] (creación de plaza)
- [REDACTED] (creación de plaza)
- [REDACTED] (creación de plaza)
- [REDACTED] (Sustitución de plaza vacante)
- [REDACTED] (Sustitución de plaza vacante)
- [REDACTED] (Sustitución de plaza vacante)
- [REDACTED] (Sustitución de plaza vacante)
- [REDACTED] (Sustitución de plaza vacante)

Señalar que los empleados en detalle fueron considerados para ser candidatos a ocupar las vacantes y puestos nuevos de acuerdo al requerimiento de recursos humanos presentado a la Dirección Administrativa Financiera de parte de la Dirección de Emisión de pasaportes en la propuesta de dos nuevas sucursales: Pasatiempo y Usulután, se recibió instrucción verbal que ambas sucursales se dotarían con personal de nuevo ingreso a través de la creación plazas y plazas vacantes generadas en el cuarto trimestre del año 2016, motivo por el cual no se realizó el proceso de promoción interna y concurso de plazas. Para tal fin, se elaboró una proyección de costos salariales de acuerdo a la disponibilidad del Fondo de Actividades Especiales, específicamente para el caso de las creaciones de plazas.

A efecto de darle seguimiento al requerimiento de dotación de personal, se recibieron por parte de la Dirección General los currículum de candidatos que participarían en el proceso de Selección de personal de nuevo ingreso mediante la aplicación de pruebas psicológicas y realización de entrevista (pruebas que se encuentran adjuntas al expediente de cada empleado); los resultados de esta fase fueron enviados a través de la presentación del Cuadro de Candidatos a la Dirección General; de los cuales se recibió instrucción superior de las personas seleccionadas para continuar la siguiente fase que corresponde al proceso de Contratación a través de la elaboración de las respectivas propuestas de contratación.

En nota de fecha 19 de septiembre de 2019, suscrita por la Jefa del Departamento de Desarrollo Humano, por el periodo del 1 de febrero al 31 de diciembre de 2017, la cual expone lo siguiente: "Que para el período laboral que me encontraba fungiendo como jefa del Departamento de Desarrollo Humano a partir del 1 de febrero de 2017, por lo tanto, responderé la presente auditoría de gestión dentro del período de mi nombramiento.

a) Sobre los procedimientos de promoción interna y el concurso de plazas el Art. 18 del, Reglamento Interno del Personal de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), establece que “los puestos nuevos o vacantes serán ocupados preferentemente por personal que reúna los requisitos...” la palabra preferentemente se puede considerar potestativa y no imperativo; así mismo, que en razón del artículo 4 de la Ley de Migración (Decreto Ejecutivo N° 33 del 9 de marzo de 1959, publicado el 31 de marzo de 1959, vigente en ese período) establecía que “la organización y funcionamiento interior de la Dirección General no contemplada en el Reglamento, corresponderá disponerla a la Dirección General, según la conveniencia y necesidades del servicio”. (Jerarquía de la Ley).

Las propuestas de contratación según el manual Descriptor de Puestos de la DGME, numeral 5.1 establece las facultades que ostenta la Dirección General para autorizar los nombramientos y ascensos; también el art. 22 Reglamento Interno del Personal de la DGME dice “El Director General podrá seleccionar o denegar alguno de los candidatos propuestos y deberá enviarlo al departamento de Desarrollo Humano para que realice el proceso respectivo”. También según el Manual de descriptor puestos Institucional de la DGME establece que quien otorga el nombramiento y la ubicación de los cargos es el Director General. Los cuadros de las propuestas de contratación que son remitidas por el Departamento de Desarrollo Humano a la Dirección general y autorizadas o denegadas por esta, sin obviar anticipadamente la verificación y selección de los perfiles que deben ser apegados a las necesidades del servicio, según experiencia y estudios académicos de los candidatos/as, las cuales se remiten a través del MJSP con la respectiva autorización de este hacia el Ministerio de Hacienda.

Cabe destacar que la base para la aprobación de las plazas nuevas se efectúa en base a los proyectos de ampliación o mejora del servicio de Control Migratorio en cumplimiento de los objetivos que mandata la Ley de Migración y Extranjería en su art. 1 (Decreto N° 2772, D.O. N° 240 tomo N° 181 del 23 de diciembre de 1958) que establece textualmente “El control migratorio comprende la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de los nacionales y extranjeros del territorio de la república. Mediante el examen y la calificación de sus documentos; el estudio de los problemas que este origine y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividades de los extranjeros en el país”. Lo cual se logra con la contratación de personal preparado y calificado a fin de cumplir dichos objetivos. Las justificaciones se remiten por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) debidamente autorizadas a través del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, hacia el Ministro de Hacienda, debido a que la DGME es una dependencia de Estado, así mismo, junto con las propuestas de contratación según las necesidades del servicio existentes en los proyectos para mejorar el servicio y la atención en las Fronteras y Sucursales a nivel nacional; en ese sentido se han ejecutado el proyecto de inauguración de la Sucursal Usulután y la ampliación de la Sucursal Cascadas entre otros, ambos desarrollados en el período 2017.

Posteriormente después de la lectura del borrador de informe, y en nota de fecha, San Salvador, 15 de enero de 2020, suscrita por las Jefas del Departamento de Desarrollo Humano, exponen lo siguiente:

Explicaciones y Comentarios Adicionales: a) reiteramos que sobre los procedimientos de promoción interna y el concurso de plazas el Art. 18 del Reglamento Interno del personal de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), establece que “los puestos nuevos o vacantes serán ocupados preferentemente por el personal que reúna los requisitos...” la palabra preferentemente se puede considerar potestativa y no imperativa, lo que dejaba un margen de consideración o permisibilidad al titular de la institución, en sustento a las necesidades del servicio, como es el caso que nos ocupa; y sumado a ello las facultades que otorgaba el Reglamento de la Ley de Migración vigente a la fecha en el artículo 4 (Decreto Ejecutivo N° 33 del 9 de marzo de 1959, vigente en ese período) en el cual se establecía que “la organización y funcionamiento interior de la Dirección General no contemplada en el Reglamento, corresponderá disponerla a la Dirección General, según conveniencia y necesidades del servicio; por lo tanto esto se determina como jerarquía de la ley de Migración frente el Art. 18 del Reglamento Interno del personal de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).

De lo anterior debemos también destacar que muchas de las contrataciones fueron requeridas para la apertura de nuevas sucursales (en el Departamento de Usulután y en el Departamento de la Libertad, Lourdes Colón), siendo imprescindible que el personal residiera en la zonas mencionadas o estuvieran dispuestas a trasladarse a cualquiera de las fronteras adonde se sumó el personal para refuerzo, evitando con ello transgredir el artículo 37 de la ley de servicio civil “el cual establece que los traslados del personal pueden hacerse aún sin el consentimiento del empleado o funcionario, siempre y cuando sean dentro de la misma localidad...”, lo que hubiese permitido tomar en cuenta perfiles de personal de antiguo ingreso de los casos en comento.

b) Por otro lado, la deficiencia o hallazgo en comento no podía ser originado por nosotras como Jefas de Recursos Humanos, puesto que no habíamos recibido la autorización respectiva del Director General de la Institución, quien por mandato de ley basados en el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Migración (Decreto Ejecutivo N° 33 del 9 de marzo de 1959, publicado el 31 de marzo de 1959, vigente en el período de contrataciones y citado en el literal anterior) entre otra normativa, disponiendo completamente de la autorización y aprobación de los perfiles que calificaban a los cargos de plazas vacantes o creación de nuevas plazas, basados en conveniencia y necesidades del servicio.

Para sustentar lo anterior, se anexan copias de contratos FAE y GOES, a fin de verificar la asignación de plazas y la categorización de salarios asignados al personal detallado en lista, con los se aprueba que fueron menores al que devengaba el personal de antiguo ingreso (Anexo I). Documentos únicos de identidad que respaldan las zonas de residencia del personal contratado (Anexo II), Cartas de Presentación de colaborador que identifica la asignación del cargo de acuerdo a la necesidad de servicio por la apertura de nuevas sucursales y refuerzo en las delegaciones migratorias terrestres y aéreas (Anexo III); y currículum que demuestran la calificación del perfil del personal a contratar para cargos que dependen jerárquicamente de la Dirección General (Anexo IV). Cabe destacar que todos los anexos presentados constan en los expedientes de cada colaborador.

En tal sentido, solicitamos que los hallazgos señalados en el desempeño de nuestra funciones como Jefas de Desarrollo Humano de la Dirección General de Migración y Extranjería, sean desvinculados de nuestros cargos, en razón que las funciones siempre fueron subordinadas a decisiones superiores, sin la potestad de sobreponer indicaciones diferentes a las recibidas por nuestras jefaturas superiores, sin la potestad de sobreponer indicaciones diferentes a las recibidas por nuestras jefaturas superiores, caso contrario estábamos en riesgo de incumplir lo dispuesto en el artículo 31 en lo concerniente a los deberes y Obligaciones orientados a obedecer a nuestros superiores en asunto de trabajo.

Por lo anterior, solicitamos respetuosa que el hallazgo en mención sea desvirtuado y se dé por evacuado con la presentación de pruebas documentales adicionales a las presentadas en fechas 6 y 18 de septiembre de 2019; así mismo se deduzca la responsabilidad de quien en ese momento según lo dispuesto en la normativa interna tenía la facultad de autorizar e instruir la orden de efectuar las promociones internas o ascensos en el período señalado.

COMENTARIO DE LOS AUDITORES

Es importante manifestar que conforme a los comentarios y documentación de descargo presentada, fueron superadas varias contrataciones que se comunicaron en el Borrador de Informe; sin embargo, no fue suficiente para desvanecer cuatro contratos que se mantiene en la condición por los cuales no se demostró haber realizado la promoción interna de las plazas para garantizar así carrera administrativa del personal de la Entidad.

Es de agregar que en nuestro análisis hemos considerado inaplicable la promoción interna de plazas cuando el salario a devengar y la ubicación geográfica no es atractivo para el personal, tal es el caso de la apertura de nuevas sucursales en los departamentos de Usulután y la Libertad en donde como lo indica sus comentarios era imprescindible que los candidatos residieran en esos lugares.

Por otra parte es necesario señalar que aunque la decisión dependa de la superioridad, es responsabilidad de todo servidor dejar evidencia en la que si indique la advertencia de un posible incumplimiento normativo; sobretodo cuando se trate de un proceso del cual la Unidad Organizativa que precide es la responsable. Por tanto, para ambas Jefas de Desarrollo Humano, la observación se mantiene.

En razón de que el Director General de Migración y Extranjería no presentó comentarios ni documentación de descargo, la observación se mantiene.

2 INCUMPLIMIENTO A LICENCIA SIN GOCE DE SUELDO

Comprobamos que mediante Resolución número un mil ciento setenta y dos, de fecha veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública autorizó permiso sin goce de sueldo a la empleada con código 1389 por el periodo del 01 de noviembre de 2017 al 31 de octubre 2018, superando el plazo máximo de 2 meses que establece la Ley. Cabe mencionar que el permiso aludido fue tramitado con autorización de la Dirección General de Migración y Extranjería.

El Art. 92, de **Las Disposiciones Generales del Presupuesto**, Limitaciones de las licencias sin goce de sueldo, establece: “Las licencias sin goce de sueldo a que se refiere el inciso primero del Art. 12 de la Ley de Asueto, Vacaciones y licencias de los Empleados Público, no excederán de dos meses dentro de cada año, salvo cuando dichas licencias sin goce de sueldo se concedan por motivos de enfermedad, en cuyo caso no deberán exceder de seis meses dentro del año.”

El Art. 16. del **Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo**, Capítulo III, de los Ministros y Viceministros de Estado, establece: “ Los Ministros y Viceministros tendrán, además de las obligaciones determinadas en la Constitución, leyes secundarias y otros reglamentos, las que siguen: ... Numeral 11.- Cumplir y hacer cumplir todas las disposiciones legales y reglamentarias que se relacionen con el desempeño de sus funciones.”

El Art. 118, del **Reglamento Interno de personal de la Dirección General de Migración y Extranjería**, Permiso sin Gonce de Sueldo, establece: “Los servidores públicos podrán solicitar hasta dos meses de permiso sin goce de sueldo en cada año de servicio, cuando a juicio del superior respectivo ello no dañe el propio servicio y sea debidamente justificado.”

Art.- 119, del Reglamento Interno de personal de la Dirección General de Migración y Extranjería, establece: “Los permisos que se soliciten sin goce de sueldo, deben ser autorizados por el Titular de la DGME previo al uso de los mismos. Estos permisos pueden concederse por:

- a) Un máximo de 8 días con la autorización del Director (a) General. La solicitud deberá presentarse al Departamento de Desarrollo Humano para su respectivo trámite con cinco días de anticipación
- b) De 9 días en adelante serán tramitados con autorización del Director (a) General ante el Ministro de Justicia y Seguridad Pública. La solicitud deberá presentarse al Departamento de Desarrollo Humano para su respectivo trámite con quince días de anticipación.”

La deficiencia se origina, debido a que el Ministro de Justicia y Seguridad Pública y el Director General de Migración y Extranjería, autorizaron permiso sin goce de sueldo.

Irrespetar los plazos de las licencias sin goce de sueldo, no contribuye a la buena gestión del talento humano y favorece al desorden administrativo en el tema.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION

En nota de fecha 18 de septiembre de 2019, suscrita por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, expone lo siguiente: “Efectivamente, el Reglamento Interno del personal de la Dirección General de Migración y Extranjería establece en su Art. 118 que los servidores públicos podrán solicitar permiso sin goce de sueldo hasta un máximo de dos meses en cada año de servicio. Sin embargo, en la administración del Órgano Ejecutivo existen otras disposiciones contenidas en políticas y normas que emanan directamente de la Presidencia de la República, como la Política de Relaciones Laborales en el Órgano Ejecutivo, la que es

aplicable a todas las instituciones y dependencias del Órgano Ejecutivo y tiene entre sus principales Ejes el número 4; “Mejora Progresiva de las Condiciones de Trabajo”. Dicho eje comprende diferentes Líneas de Acción, de las cuales, la número 4.3.2 “Compatibilización de las Responsabilidades Laborales con las Obligaciones Familiares”, establece que los funcionarios públicos deben tomar en consideración las responsabilidades familiares de los empleados, no solo respecto a los hijos o hijas, sino también, respecto a otros miembros de la familia que requieran de su cuidado y atención especial.

También habrá que tomar en consideración otras disposiciones emanadas de autoridad competente, como en el caso de las Sentencias judiciales que han sentado Jurisprudencia respecto a casos como el identificado por la presente auditoría de gestión. Para el caso, respecto al otorgamiento de licencias con goce de sueldo, la Sentencia con código 103-2006 de fecha 16 de octubre de 2009, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, señala que: en la ley de Vacaciones, Asuetos y Licencias de los Empleados Públicos, claramente se establece que las licencias personales se consideran a discreción del Jefe del respectivo servicio y que éste tiene que tramitarlas conforme a la ley. De ahí, procede el análisis respectivo de carácter discrecional por parte del jefe inmediato sobre la procedencia del otorgamiento de la licencia, ya sea con goce de sueldo o sin goce de sueldo. “ Dicha sentencia además reconoce la facultad discrecional de la administración pública de otorgar las licencias con goce de sueldo, siempre y cuando se cumpla con la finalidad de la ley, es decir, el interés general, cuando señala, “... la potestad discrecional de la Administración, implica el poder de libre apreciación que esta tiene por facultad de ley, a efecto de decir ante ciertas circunstancias o hechos cómo ha de obrar, si debe o no obrar, o que alcance ha de dar a su actuación, debiendo siempre respetar los límites jurídicos generales y específicos que las disposiciones legales establezcan, Al ejercer dicha potestad, la Administración puede arribar a diferentes soluciones igualmente justas, entendiendo que aquélla que se adopte debe necesariamente cumplir la finalidad considerada por la ley, y en todo caso finalidad pública, de la utilidad o interés general”.

En el caso de la empleada con código 1389, el Director General de Migración y extranjería tramitó la correspondiente autorización de permiso sin goce de sueldo del 01 de noviembre 2017 al 31 de octubre de 2018 debido a diagnóstico de cáncer del esposo de la servidora pública indicada, quien sería tratado en el extranjero y requería de los cuidados de su esposa, razón por la cual procedí a autorizar dicha solicitud, en base a las disposiciones ya citadas de la Política de Relaciones laborales en el órgano Ejecutiva, así como contando con la opinión jurídica favorable para ello. Cabe señalar que en el caso en mención también hay obvias razones humanitarias, así como de interés institucional, ya que es responsabilidad de los funcionarios públicos velar por el estado del clima laboral y la moral del talento humano con que se cuenta, siento claro que de no haberse autorizado lo solicitado, hubiera impactado en la moral de la empleada, pero también en toda la institución, afectando la efectividad del trabajo de interés institucional.

Mediante nota de fecha 10 de septiembre de 2019 con referencia REF-DA3-AG17-DGME-070/2019, se realizó comunicación de esta deficiencia al Director General de Migración y Extranjería; sin embargo, no presentó comentarios ni documentación de descargo.

Posteriormente después de la lectura del borrador de informe y en nota de fecha, San Salvador, 15 de enero de 2020, suscrita por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública y el Director de la Dirección General de Migración y Extranjería, los cuales exponen lo siguiente: II. 1.2 Área Gestión Extranjería, Atención al Migrante y Desarrollo Humano, 2. Incumplimiento a Licencia sin Goce de Sueldo... Cabe mencionar que el permiso aludido fue tramitado con autorización de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Comentarios Adicionales

Respecto a este hallazgo, reiteramos lo contenido en el Informe de Comentarios remitido al Jefe de Equipo de Auditores de fecha 18 de septiembre de 2019, en el sentido que además de las Disposiciones Generales del Presupuesto y el Reglamento Interno del personal de la Dirección General de Migración y Extranjería, en la administración del Órgano Ejecutivo existen otras disposiciones, como las contenidas en la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos; y otras contenidas en políticas y normas que emanan directamente de la Presidencia de la República, como la Política de Relaciones Laborales en el Órgano Ejecutivo, la que es aplicable a todas las instituciones y dependencias del Órgano Ejecutivo. También disposiciones derivadas de sentencias judiciales, tales como la Sentencia con código 103-2006 de fecha 16 de octubre de 2009, de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Anexo 1). Es esta sentencia la que con mayor precisión desarrolla la potestad discrecional de la Administración en el otorgamiento de las licencias, el cual: "... implica el poder de libre apreciación que ésta tiene por facultad de ley, a efecto de decir ante ciertas circunstancias o hechos cómo ha de obrar, si debe o no obrar, o qué alcance ha de dar a su actuación, debiendo siempre respetar los límites jurídicos generales y específicos que las disposiciones legales establezcan. Al ejercer dicha potestad, la Administración puede arribar a diferentes soluciones igualmente justas, entendiendo que aquella que se adopte debe necesariamente cumplir la finalidad considerada por la ley, y en todo caso la finalidad pública, de la utilidad o interés general". Más adelante, dicha sentencia incluso establece que: "Dicha valoración discrecional debe realizarse conforme a lo regulado en la normativa pertinente en este caso la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos, tomando además en cuenta diversos parámetros ó circunstancias para el consentimiento de la misma, pudiendo ser estos la concurrencia frecuente de permisos ó licencias y el otorgamiento de las mismas que bien pueden ser con goce de sueldo o sin goce de sueldo, las horas o días para los mismos, la necesidad inmediata de la presencia del empleado o empleada en su puesto de trabajo, etc". Cabe señalar también, que la misma Constitución de la República, en el inciso primero de su Art. 1 establece que: "El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común". Para la decisión de conceder la licencia sin goce de sueldo se tomó en consideración de manera integral la normativa a aplicar para el caso en comento, pero, sobre todo, por existir criterios jurisprudenciales emanados de la autoridad superior en la materia; siendo no menos importante destacar, que con el otorgamiento de dicha licencia sin goce de sueldo, no se hizo erogación alguna en detrimento del patrimonio del Estado y nunca de modo alguno, se pus o en riesgo el normal funcionamiento de la administración pública, es decir, no se afectó las funciones de la DGME, la cual opero normalmente, caso contrario, de no haberse concedido la licencia, tal decisión hubiese afectado moralmente a la empleada interesada así como al resto de empleados. A pesar de los argumentos expuestos, el Equipo de

Audidores es del criterio que debió aplicarse lo dispuesto en las Disposiciones Generales de Presupuesto, conclusión a la que arriban por no realizar un análisis integral de la normativa a aplicar, siendo que, como ya expusimos, al llevar a cabo un análisis integral de las diferentes disposiciones, está claro que se actuó dentro del marco legal al haber autorizado la licencia en discusión.

Reiteramos también el hecho que, en el caso de la empleada con código 1389, existían razones humanitarias, por tratarse del diagnóstico de cáncer del esposo de la servidora pública indicada, quien sería tratado en el extranjero y requería de los cuidados de su esposa, y que de no haberse autorizado lo solicitado hubiera impactado directamente en la moral de la empleada, afectando de esa forma el servicio. ¿Qué nivel de eficacia y productividad puede esperarse de un empleado que pasa por una situación como la de la empleada con código 1389? ¿Qué hubiese pasado si, no autorizando lo solicitado, el esposo de dicha empleada fallece por no contar con los cuidados que requiere ante un tratamiento al que fue sometido? ¿Qué consecuencias hubiera ocasionado una situación semejante en el trabajo institucional, tomando en cuenta el conocimiento que de ello tienen los compañeros de trabajo de la afectada? Todos estos aspectos son responsabilidad de la Administración valorarlos, y conforme a ello tomar las decisiones más convenientes poniendo en primer orden den prioridad el interés institucional, ya que es responsabilidad de los funcionarios públicos velar por el estado del clima laboral y la moral del talento humano con que se cuenta

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Los comentarios presentados por el Ex Ministro de Justicia y Seguridad Pública, no desvirtúan la deficiencia señalada, ya que si bien es cierto expone que la Sentencia con código 103-2006 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, señala que: en la ley de Vacaciones, Asuetos y Licencias de los Empleado Públicos, claramente se establece que las licencias personales se consideran a discreción del Jefe del respectivo servicio y que éste tiene que tramitarlas conforme a la ley; así como también que dicha sentencia además reconoce la facultad discrecional de la administración pública de otorgar las licencias con goce de sueldo, siempre y cuando se cumpla con la finalidad de la ley.

Es importante mencionar que la observación no cuestiona la facultad de autorizar o no el permiso sino el plazo otorgado de la Licencia el cual supera el máximo establecido en las Disposiciones Generales del Presupuesto, que para el caso es de dos meses. Además aluden otras disposiciones y sentencias de la Sala en donde se refuerza el término discrecional de la administración; así como también el término humanitario fue un factor determinante en el otorgamiento de la Licencia. Obviamente debe considerarse, pero debe tomarse en cuenta la existencia de la normativa que no cuenta con excepciones. Por lo anterior la observación se mantiene.

3 INCUMPLIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORIAS

Determinamos que, del Informe de Auditoria de Gestión del 01 de junio del 2015 al 31 de diciembre del 2016, el Director General de Migración y Extranjería no dio cumplimiento a las siguientes recomendaciones de auditoría:

AREA GESTION ADMINISTRATIVA

1. Al Director General de Migración y extranjería, para que la Directora Administrativo-Financiera, el Departamento de Logística. Jefe de la Unidad de Control de Bienes de la DGME, el Jefe de la Sección de Activo Fijo, Jefe de la Unidad de Proyectos de Infraestructura y la Jefe del Departamento Financiero:
 - a) Procedan al registro en el inventario físico de bienes del Activo Fijo Institucional asignado a cada dependencia (Dirección, Departamento, Unidad, Sección, Sucursal, Delegación, Frontera, etc.); a incorporar el código de inventario a todos los bienes.
 - b) Efectúen el registro del valor individual de los bienes y el monto total al que asciende cada inventario de las Dependencias de la DGME.
 - c) Tramiten ante el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública el descargo de los bienes en desuso.

AREA GESTION EXTRANJERIA-ATENCION AL MIGRANTE Y FONDO DE ACTIVIDADES ESPECIALES (FAE)

1. Al Director General de Migración y Extranjería, para que la Directora de Atención al Migrante y diferentes Jefaturas de la Dirección de Atención al Migrante, para que den cumplimiento a las deficiencias identificadas en el numeral 1 al 5 de la observación número 1 de la presente Carta a la Gerencia.
 - Falta de instalación de software de lectores de huellas y cámaras fotográficas en Área de Atención a Repatriados.
 - El área de entrega de alimentos es utilizada como bodega, generando la crianza de insectos.
 - La caseta de vigilancia ubicada en el sector oriente del Archivo General, es utilizada para resguardar de manera inadecuada sillas de ruedas nuevas.
 - El Formato del Fondo Circulante de Monto Fijo para atención de Migrantes no posee identificación de la Entidad.
2. Al Director General de Migración y Extranjería, para que el Director de Extranjería y las diferentes Jefaturas a su cargo, realicen la actualización del catálogo de servicios de la Dirección, a fin de las tarifas por cobros de infracciones o incumplimientos de obligaciones por parte de extranjeros, sean corregidas en los rangos establecidos en la normativa aplicable.

AREA GESTION OPERATIVA

1. Al Director General de la Dirección General de Migración y Extranjería, para que el Jefe de Emisión de Pasaporte y los Encargados de las Sucursales de Santa Ana y San Miguel:
 - a) Realicen gestiones para señalar las rutas de evacuación en las instalaciones y los pasos para la emisión de pasaporte.

- b) Tramiten la autorización y foliado de los libros: de entregas y libretas de pasaporte, el de entrega de láminas de biógrafos de pasaporte y el de novedades.
2. Al Director General de la Dirección General de Migración y Extranjería autorice la consolidación del Manual de procedimientos administrativos que integre todos los procedimientos que realizan las diferentes unidades de la Dirección General de Migración y Extranjería; incluyendo el del Manual de descripción de puestos de la Dirección de Atención al Migrante.

El Artículo 48, de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, Sección IV, Resultado de la Auditoría, Obligatoriedad de las Recomendaciones, establece: Las recomendaciones de auditoría, serán de cumplimiento obligatorio en la entidad u organismo, y, por tanto, objeto de seguimiento por el control posterior interno y externo.

La causa se originó debido a que el Director General de Migración y Extranjería, no gestionó ni coordinó con las Jefaturas correspondientes el desarrollo de acciones para el cumplimiento de las recomendaciones.

El incumplimiento a recomendaciones de auditoría, no fortalece el control interno institucional ni contribuye a la mejora de los procesos de la entidad.

COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION

Por medio de nota REF-DA3-AG17-DGME-063/2019, de fecha 09 de agosto de 2019, realizamos comunicación de la deficiencia al Director General de Migración y Extranjería; sin embargo, no presentó comentarios ni documentación de descargo.

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

En virtud de que el Director General de Migración y Extranjería, no presentó comentarios ni documentación de descargo, la observación se mantiene.

II.1.3 ÁREAS GESTIÓN Y SEGURIDAD MIGRATORIA

1. SE ADQUIRIERON COMPROMISOS SIN ATRIBUCIONES LEGALES QUE LES RESPALDE.

Comprobamos que el Ministro de Justicia y Seguridad Pública a través del Director General de Migración y Extranjería, suscribió el "Documento de Proyecto" número 00089416/00095672, denominado "Hacia una Movilidad Segura: Innovación en la Emisión de Pasaportes de la República de El Salvador", en cuyo contenido se formalizaron sin contar con las atribuciones legales, los siguientes compromisos:

- a) Desembolsar hasta por \$24,822,000.00, con fondos de actividades especiales, los que al momento de suscribir la obligación no estaban disponibles ni percibidos.

- b) Autorizar que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llevare a cabo las contrataciones y actuaciones como intermediario en el proyecto referido.
- c) El pago o retribución económica para el PNUD, del 5% en concepto de Servicios Generales de Gestión GMS.

La Constitución de la Republica de El Salvador, en su Parte final del Art. 86, establece: “Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”.

La Ley Organica de Administración Financiera del Estado en su Art. 43 establece: - Prohíbese a cualquier titular, u otro funcionario de las entidades e instituciones del sector público sujetas a las normas de la presente Ley, entrar en negociaciones, adquirir compromisos o firmar contratos que comprometan fondos públicos no previstos en el presupuesto, en forma temporal o recurrente, para el ejercicio financiero fiscal en ejecución. Tal prohibición se aplica específica, pero no exclusivamente al compromiso de fondos derivado de prestaciones y beneficios salariales no presupuestados y la negociación con proveedores de suministros o servicios.

Los compromisos adquiridos o los contratos firmados en contravención de las normas de esta Ley son nulos y sin valor alguno.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo, será causal para la destitución de los titulares o funcionarios infractores, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil en que incurra.

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, Sujetos a la Ley, en el Art. 2 quedan sujetos a la presente Ley, literal c), establece:” Las adquisiciones y contrataciones de las entidades que comprometan fondos públicos de conformidad a lo establecido en la Constitución y leyes respectivas, incluyendo los provenientes de los fondos de actividades especiales”.

El Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado, Romano VI Subsistema de Tesorería, literal C Normas, C.2.7 Normas sobre los Fondos Ajenos en custodia, C.2.7.1 Normas para el Manejo de los Fondos de Actividades Especiales, numeral 1 Responsabilidad del Manejo, párrafo primero establece: “Para el manejo del Fondo de Actividades Especiales, el Titular de la Institución mediante Acuerdo Ejecutivo interno designará a la Unidad Organizativa y al funcionario de ésta que será responsable del manejo administrativo del mismo; la gestión financiera del fondo será responsabilidad de la Unidad Financiera Institucional” y párrafo tercero establece: “Las instituciones deberán nombrar mediante Acuerdo Ejecutivo interno a los Pagadores Auxiliares y Refrendarios del Fondo de Actividades Especiales, quienes serán responsables del pago de los compromisos adquiridos a través de dicho fondo”.

El mismo Manual, Romano VI Subsistema de Tesorería, literal C Normas, C.2.7 Normas sobre los Fondos Ajenos en custodia, C.2.7.1 Normas para el Manejo de los Fondos de Actividades Especiales, numeral 5 Utilización de Fondos, establece: “Las Instituciones autorizadas para el manejo de Fondos de Actividades Especiales, podrán utilizar los recursos registrados como disponibles en los controles que para tal efecto maneja la Unidad Organizativa de la DGT responsable, para efectuar erogaciones directa y únicamente relacionadas con el funcionamiento de los mismos, en los conceptos siguientes:

- i) Contratación de Servicios Personales;
- ii) Adquisición de Bienes y Servicios;
- iii) Adquisición de Bienes Muebles;
- iv) Pago de Impuestos, Tasas y Derechos; y
- v) Seguros, Comisiones y Gastos Bancarios.

La contratación de Servicios Personales, señalada en el literal i) primer párrafo del presente numeral, estará sujeta a la autorización previa de la Dirección General del Presupuesto. Para los egresos referidos en los romanos ii) y iii) del párrafo anterior, deberá atenderse lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y su Reglamento, Ley AFI y su Reglamento y demás Disposiciones Normativas vigentes que le sean aplicables. Todas las erogaciones del Fondo de Actividades Especiales, deberán contar con la debida autorización del funcionario responsable del manejo administrativo del fondo, nombrado según lo establecido en primer párrafo, numeral 1, literal C.2.7.1 de las presentes normas; además de contar con la debida disponibilidad de recursos en la Cuenta Fondos Ajenos en Custodia manejada por la DGT en el Banco Central de Reserva de El Salvador.

Para efectuar el pago de las obligaciones adquiridas a través del Fondo, las instituciones abrirán una cuenta corriente en un banco comercial del Sistema Financiero Nacional de su elección, con el nombre de “Pagaduría Auxiliar - Fondo de Actividades Especiales – Distintivo Específico de la Cuenta”, cuyo manejo estará a cargo de los Pagadores Auxiliares, nombrados según el párrafo tercero del numeral 1, literal C.2.7.1 de las presentes normas, debiendo también nombrar a los Refrendarios respectivos para dichas cuentas...”

El Manual de Descripción de Puestos de la Dirección General de Migración y Extranjería, en su Romano V. Descripción de Puestos, numeral 5.1 Director (a) General de Migración y Extranjería, numeral 2 Funciones/Actividades básicas, establece:

- “Asesorar a la máxima autoridad del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en materia migratoria
- Garantizar una adecuada asignación presupuestaria, que permita una gestión ágil y oportuna.
- Velar por el uso racional de los recursos, cumpliendo con los procedimientos establecidos...”.

La deficiencia fue ocasionada por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública y el Director General de Migración al asumir compromisos sin contar con atribuciones legales que los respalden.

En consecuencia comprometer recursos que no se tienen disponibles puede generar impagos en el futuro que afecte directamente las finanzas institucionales.

COMENTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante nota de fecha 25 de septiembre de 2019, el Ex Ministro de Justicia y Seguridad Pública y el Ex Director General de Migración y Extranjería expresaron:

“El artículo referido de la Constitución de la Republica se refiere al Presupuesto General del Estado, que como lo definen los artículos precedentes, está formado por la estimación de todos los ingresos, así por la autorización de todas las erogaciones. El inciso segundo de ese mismo Art. 228 de la Constitución de la Republica, establece que: ‘Todo compromiso, abono o pago deberá efectuarse según lo disponga la ley’.

En virtud de la obligación anteriormente mencionada, fue aprobada la reforma a la ‘Ley de Expedición y Revalidación de Pasaportes y Autorizaciones de Entrada a la Republica’, mediante Decreto Legislativo No. 721 de fecha 29 de junio de 2017, publicado en el Diario Oficial No. 130, Tomo No. 416, de fecha 13 de julio de 2017. En el Art. 26 de dicho decreto se establece: ‘La Dirección General de Migración y Extranjería percibirá los ingresos generados por la emisión o revalidación de la libreta de Pasaporte Ordinario dentro del territorio salvadoreño, cuyo valor será de veinticinco dólares de los Estados Unidos de América. El valor de la libreta de Pasaporte ingresará al Fondo de Actividades Especiales del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.’ De acuerdo a la disposición antes citada, la Dirección General de Migración y Extranjería está facultada por ley para administrar los ingresos generados por la emisión o revalidación de pasaporte ordinario; y los mismos son parte del Fondo de Actividades Especiales del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, no del Presupuesto Ordinario de dicha cartera de estado. El Fondo de Actividades Especiales está regulado en el ‘Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado’, específicamente en su norma C.2.7.1, ‘Normas para el Manejo de los Fondos de Actividades Especiales’, que establece que es responsabilidad de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, llevar el registro y control del fondo. Dicha norma también determina que las instituciones podrán utilizar los recursos registrados como disponibles para: i) Contratación de servicios personales, ii) Adquisición de bienes y servicios, entre otros rubros. Para el uso de recursos del Fondo de Actividades Especiales, se debe presentar requerimiento a través de la Unidad Financiera Institucional, para lo cual la Dirección General de Tesorería autoriza la correspondiente transferencia de fondos. La autorización corresponde, entonces, al órgano ejecutivo en el ramo de Hacienda, no a la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, el Proyecto ‘Hacia una Movilidad Segura: Innovación en la Emisión de Pasaportes de la Republica de El Salvador (El Gobierno) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)’ se basa precisamente en la proyección de ingresos y gastos de la dirección General de Migración y Extranjería a través del Fondo de Actividades Especiales, que indica que la adquisición de los sistemas, equipos, capacitación y otras necesidades para la emisión del pasaporte electrónico es financiable mediante la implementación de dicho proyecto. Con todos los argumentos anteriores, queda demostrado que la Dirección General de Migración y Extranjería, dependencia del Ministerio de Justicia

y Seguridad Pública, no comprometió fondos públicos que requirieran la autorización de la Asamblea Legislativa, mediante la firma del documento de proyecto anteriormente referido”.

En fecha 05 de diciembre del corriente año, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública y el Director General de Migración y Extranjería, presentaron, la documentación de descargo, que dice:

“El Ministro de Justicia y Seguridad Pública, a través del Director General de Migración y Extranjería, no sobrepasaron sus acciones como servidores públicos al firmar el “Documento de Proyecto” número 00089416/00095672 denominado “Hacia una Movilidad Segura: Innovación en la Emisión de Pasaportes de la República de El Salvador”, ya que si existe base legal para la firma del documento en referencia, siendo el “Acuerdo de Asistencia entre el Gobierno de El Salvador y el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo PNUD”, firmado por las partes el 21 de marzo de 1975 y ratificado por la Asamblea Legislativa mediante Decreto Legislativo No.261, de fecha 8 de mayo de 1975, publicado en el Diario Oficial N. 89, Tomo 247, el 16 de mayo de 1975. Tal como está claramente establecido en la cláusula IX del “Documento de Proyecto”, la base legal del mismo es el Art. I del mencionado Acuerdo de Asistencia entre el Gobierno de El Salvador y el PNUD, que literalmente establece: “El presente acuerdo comprende las condiciones básicas conforme a los cuales el PNUD y sus Organismos de Ejecución prestaran asistencia al Gobierno para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo y se ejecutan tales proyectos que necesiten ayuda del PNUD. Se aplicará a toda asistencia del PNUD y a los Documentos de Proyecto u otros instrumentos que las partes concierten para definir los pormenores de tales asistencias y las responsabilidades respectivas de las partes y el organismo de ejecución en mayor detalle en relación a dichos proyectos”. Es pertinente también dejar establecido lo dispuesto en el Art. X del Acuerdo de Asistencia: “El Gobierno adoptara las medidas que sean necesarias para eximir al PNUD, sus Organismos de Ejecución, sus expertos y demás personas que presten servicios por cuenta de ellos, de los reglamentos u otras disposiciones legales que interfieran las operaciones que se realicen conforme al presente acuerdo . . .” Se anexa copia simple de Diario Oficial No. 89, Tomo 247, de fecha 16 de mayo de 1975.

Cabe agregar que dicho Acuerdo es el Acuerdo Marco por medio del cual el Gobierno de El Salvador a través de sus ramos ministeriales celebra toda clase de proyectos y convenios en los cuales se necesita la intervención y apoyo de las Naciones Unidas, y que a la fecha existen múltiples acuerdos y convenios con dicho organismo.

Dicho Acuerdo, por estar ratificado por la Asamblea Legislativa, es Ley de República, que incluso prevalece sobre la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y sobre el Manual Técnico de Administración Financiera del Estado, ello con base al Art. 144 de la Constitución de la República, que establece: “Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución. La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado.”

En relación a que haya sido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el que llevara a cabo las contrataciones y adquisiciones en el marco del Proyecto, se debe a la larga relación de cooperación entre el PNUD y la DGME. Desde el año 2007, el PNUD con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Migración y Extranjería, han desarrollado el Proyecto 00062189 “Apoyo a la DGME”, mediante el cual, entre otros aspectos, el PNUD ha cooperado y asistido técnicamente en 7 procesos de adquisición de libretas de pasaportes y hojas de biodatos, no como suministrante o proveedor de bienes y servicios, sino en el marco del Acuerdo de Asistencia ya mencionado. Todos los procesos ejecutados con esta modalidad han sido autorizados por los titulares del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y del Ministerio de Relaciones Exteriores. Cabe agregar que, con el objeto de documentar el comentario anterior, se solicitó al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública copia simple de los documentos mencionados, sin obtenerse respuesta al momento, por lo que anexamos copia de la comunicación dirigida para tal fin. La ejecución de procesos de adquisición con este mecanismo ofrece diferentes ventajas, en primer lugar, para dotar de mayor transparencia al proceso, ya que el PNUD es un organismo de Naciones Unidas, que entre otras funciones, se encarga de cooperar con los gobiernos en la ejecución y procesos de adquisición de proyectos estratégicos, gozando de credibilidad a nivel nacional e internacional, que desde el 2007 se ha encargado de asistir a la DGME en tales procesos, siendo todos ellos exitosos, sin que se presentara ningún problema de desabastecimiento de libretas de pasaportes o de mala calidad de éstas u otro problema similar; y, en segundo lugar, dada la complejidad del proyecto, ya que por primera vez se implementaría un sistema de emisión y distribución de pasaporte electrónico en el país, que permitiría a El Salvador contar con un documento migratorio que cumpliera todos los estándares internacionales y con las máximas medidas de seguridad, necesitándose para ello garantizar que la ejecución se realizara con la mayor diligencia y grado de especialización posible.

Respecto al pago o retribución del 5% para el PNUD en concepto de servicios generales de gestión, es un monto razonable que se suele establecer en este tipo de proyectos y que dicha organización establece conforme a sus costos de operación y a sus normas internas, porcentaje que ha sido mantenido para los diferentes procesos de adquisición desde el año 2007.

En cuanto a presupuestar recursos por un monto de \$24,822,000.00 de los Fondos de Actividades Especiales para la implementación de este proyecto, la DGME realizó las proyecciones de ingresos y egresos durante el período de ejecución, determinando que tales fondos estarían disponibles en las fechas programadas para realizar las transferencias, tal como se procede anualmente para financiar la operatividad de la DGME, institución en la cual casi toda ésta depende de los FAE, tanto en cuanto al pago de salarios, adquisición bienes y servicios, adquisición de bienes muebles y otros gastos de funcionamiento e inversiones, dado que la asignación para dicha institución del Fondo General es mínima. Finalmente, agregamos que, para el manejo del Fondo de Actividades Especiales, tal como lo establecen el Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado, el titular del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública nombró mediante acuerdo a los Pagadores Auxiliares y Refrendarios del Fondo de Actividades Especiales. Como ejemplo, para documentar lo anterior, se anexa copia simple de Acuerdo No. 98 de fecha 15 de mayo

de 2017; y que tenemos conocimiento que a la fecha el proyecto está aún pendiente de ejecutar en sus diferentes etapas.

Posteriormente después de la lectura del borrador de informe, Mediante nota de fecha 15 de enero de 2020, en romanos II.1.3 Áreas Gestión y Seguridad Migratoria, numeral 1. Se adquirieron Compromisos sin Atribuciones Legales que les Respalde; el Ministro de Justicia y Seguridad Pública y el Director General de Migración y Extranjería expresaron lo siguiente:

“COMENTARIOS ADICIONALES.

El Ministro de Justicia y Seguridad Pública, a través del Director General de Migración y Extranjería, contaban con las atribuciones legales para formalizar los compromisos contenidos en el "Documento de Proyecto" número 00089416/00095672 denominado "Hacia una Movilidad Segura: Innovación en la Emisión de Pasaportes de la República de El Salvador", ya que si existe base legal para la firma del documento en referencia, siendo el "Acuerdo de Asistencia entre el Gobierno de El Salvador y el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo PNUD" (Anexo 2), firmado por las partes el 21 de marzo de 1975 y ratificado por la Asamblea Legislativa mediante Decreto Legislativo No.261 , de fecha 8 de mayo de 1975, publicado en el Diario Oficial N. 89, Tomo 247, el 16 de mayo de 1975.

En dicho Acuerdo de Asistencia, se establece que los proyectos a ejecutar por el Gobierno de El Salvador, con la asistencia del PNUD, se desarrollan a través del respectivo "Documento de Proyecto", tal como queda indicado en el Art. I: "El presente Acuerdo comprende las condiciones básicas conforme a las cuales el PNUD y sus Organismos de Ejecución prestarán asistencia al Gobierno para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo y se ejecutarán tales proyectos que reciban ayuda del PNUD. Se aplicará a toda asistencia del PNUD y a los Documentos de Proyectos y otros instrumentos (en adelante denominados Documentos de Proyectos) que las Partes concierten para definir los pormenores de tal asistencia y las responsabilidades respectivas de las Partes y el Organismo de Ejecución en mayor detalle en relación con dichos proyectos", por lo que el "Documento de Proyecto" constituye el desarrollo del Acuerdo de Asistencia en el área específica. El Acuerdo indicado es Ley de la República, de acuerdo a lo establecido en el Art. 144 de la Constitución de la República, que prevalece por sobre la ley secundaria aún en caso de conflicto entre el acuerdo y la Ley.

A continuación, se transcribe lo establecido en dicho artículo:

"Art. 144.- Los Tratados Internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con Organismos Internacionales, constituyen Leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo Tratado y de esta Constitución.

La Ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la Ley, prevalecerá el tratado"

De acuerdo a lo anterior, lo contenido en el Comentario del Auditor, respecto a que eran aplicables las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y del Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado, ya que al no estar regulados los aspectos observados en ninguna otra normativa ni en el Acuerdo de Asistencia, no había conflicto de leyes, es incorrecto y constituye un análisis erróneo de las normativas ya citadas. El Art. 144 de la Constitución de la República

es muy claro en el sentido que, como norma general, los tratados internacionales prevalecen sobre la ley secundaria; y, aún en caso de conflicto entre el Tratado y la ley, prevalece el primero, con lo que el constituyente buscó enfatizar la norma general a aplicar. Es, entonces, aplicable el Acuerdo de Asistencia, para los compromisos señalados por parte del Equipo de Auditores, ya que en cada uno de éstos las normas están establecidas en el "Documento de Proyecto" número 00089416/00095672 denominado "Hacia una Movilidad Segura: Innovación en la Emisión de Pasaportes de la República de El Salvador" (Anexo 3), tal como se desarrolla a continuación.

a) Desembolsar hasta por \$24,822,000.00 con fondos de actividades especiales, los que al momento de suscribir la obligación no estaban disponibles ni percibidos.

Las atribuciones legales para autorizar el desembolso al PNUD hasta por \$24,822,000.00 con fondos de actividades especiales, están establecidas en el "Documento de Proyecto" número 00089416/00095672 denominado "Hacia una Movilidad Segura: Innovación en la Emisión de Pasaportes de la República de El Salvador" (Anexo 3), que dispone un total de recursos requeridos para el proyecto en mención hasta por la cantidad indicada. Además de quedar establecido en el "Documento de Proyecto", dichas atribuciones quedan desarrolladas en los correspondientes Acuerdos, Enmiendas y Actas de reuniones de Junta Directiva del Proyecto PNUD-DGME.

El "Documento de Proyecto", en la Sección IV, Numeral 4.2 "Gestión del Proyecto", a partir del párrafo 2 establece:

"Este proyecto se ejecutará según la modalidad de implementación nacional (NIM), siendo el Asociado en la implementación la DGME. En ese sentido, la DGME es la entidad responsable por los resultados del proyecto, incluido el seguimiento y evaluación de las intervenciones del proyecto, la rendición de cuentas por el uso eficaz de los recursos y de mantener la documentación y pruebas del uso adecuado de los recursos del proyecto, de conformidad con las normas y procedimientos aplicables y según las disposiciones establecidas por el PBD para la implementación de este tipo de proyecto.

Para contribuir al logro de los resultados previstos en este documento de proyecto, a solicitud del Asociado en la implementación, el PNUD brindará servicios de apoyo, facilitará la asesoría y asistencia técnica pertinente, sobre la base de las mejores prácticas nacionales e internacionales. El PNUD, en su función de asociado del desarrollo, participará a su vez en el monitoreo del proyecto a fin de lograr los resultados previstos.

La DGME está identificada como Asociado en la implementación dentro del Documento de Programa de País (CPD), en ese orden, a fin de cumplir con las normas y regulaciones del PNUD, se ha formulado el presente proyecto teniendo en cuenta los resultados de la evaluación de capacidades realizada a la DGME en 2016, bajo la normativa del PNUD, relacionada con el método armonizado de transferencia de recursos HACT (Harmonized Approach to Cash Transfers, por sus siglas en inglés)...". Por otro lado, el numeral 4.2.2: "Modalidad de Gestión de Fondos", establece: "La modalidad de gestión de fondos será implementada por parte del PNUD. Bajo esta modalidad, el PNUD lleva a cabo el gasto desde la requisición hasta el desembolso sin transferir efectivo al Asociado en la implementación. Sin embargo, la DGME tendrá el control programático completo y un control total sobre los gastos". En el Anexo 1 del "Documento de Proyecto". "Acuerdo de Financiación de los gastos entre el Gobierno de El Salvador y el Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo", están establecidas las normas que regulan la administración de los fondos y la proyección de la puesta a disposición del PNUD de los mismos.

Ahora bien, en lo que respecta al supuesto compromiso de desembolsar hasta por \$24,822,000.00 de fondos de actividades especiales, los que al momento de suscribir la obligación no estaban disponibles ni percibidos, es necesario aclarar que la determinación de los recursos a obtener y la programación de las cantidades anuales para cubrir el monto del proyecto, están basadas en el análisis estadístico histórico de la venta de pasaportes, tal como lo establece el "Documento de Proyecto" número 00089416/00095672 denominado "Hacia una Movilidad Segura: Innovación en la Emisión de Pasaportes de la República de El Salvador" (Anexo 3), en su Sección III "Resultados y Alianzas", apartado "Recursos Requeridos para lograr los resultados esperados", que indica, entre otros aspectos, que la DGME vende un promedio mensual de 23,000 pasaportes, generando ingresos mensuales de \$575,000.00 y anuales de \$6,900,000.00 cantidad suficiente para cubrir lo requerido por el proyecto.

Es importante destacar también, que si bien es cierto se señala una cantidad a erogar, éstos no son fondos del presupuesto ordinario asignado a la DGME, sino que es el importe o coste que paga el particular al solicitar la emisión de su pasaporte, el cual por razones eminentemente financiero-contables, se ingresa a la cuenta Fondo de Actividades Especiales (FAE) y es desde esa cuenta que se hacen las erogaciones al PNUD conforme la demanda en la emisión de documentos, es decir, que de modo alguno se están comprometiendo fondos sin contar con las atribuciones legales como lo indica el Borrador de Informe de Auditoría.

Por otra parte, el hecho de haberse determinado la cantidad de \$24,822,000.00 obviamente esa cantidad previamente no se tiene, pero se trabaja en base a la experiencia respecto de la demanda del documento y es así como se hace un PRESUPUESTO, que no es más que una cantidad que se considera que se obtendrá en un determinado período, conforme los usuarios lo requieran. Tal y como funciona anualmente el Estado, que se elabora y se aprueba por las instancias correspondientes, el Presupuesto de la Nación, en el cual se establecen las diferentes fuentes de ingresos que tendrá el Estado en un periodo determinado y es en base a ese supuesto flujo de ingresos (los cuales no se tienen a ese momento) que se determinan los gastos para la operatividad del Estado.

b) Autorizar que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llevare a cabo las contrataciones y actuaciones como intermediario en el proyecto referido.

Las atribuciones legales para autorizar que el PNUD apoyara en los procesos de adquisiciones y contrataciones, están establecidas en el "Documento de Proyecto" número 00089416/00095672 denominado "Hacia una Movilidad Segura: Innovación en la Emisión de Pasaportes de la República de El Salvador (Anexo 3), que en su Sección IV, numeral 4.2.4 "Compras y Contrataciones", indica: "A solicitud de la DGME, el PNUD actuará como socio responsable apoyando la implementación del proyecto con los servicios de adquisiciones y contrataciones. Para implementar las compras y contrataciones, el PNUD aplicará sus propias reglas y regulaciones, políticas y procedimientos. Se elaborará un plan de adquisiciones el cual deberá ser aprobado por la Junta Ejecutiva anualmente. El PNUD conservará la documentación original de los procesos de adquisiciones de bienes y contratación de servicios.

La DGME asumirá la responsabilidad del manejo y custodia de los insumos, bienes o productos, en cuanto éstos sean entregados en los lugares de destino a su satisfacción"

c) El pago o retribución económica para el PNUD, del 5% en concepto de Servicios Generales de Gestión GMS

Las atribuciones legales para el pago del 5% en concepto de Servicios Generales de Gestión para el PNUD, están establecidas en el "Documento de Proyecto" número 00089416/00095672 denominado "Hacia una Movilidad Segura: Innovación en la Emisión de Pasaportes de la República de El Salvador" (Anexo 3), Sección IV", numeral 4.2.8 "Gastos de Administración", que establece: "Todas las contribuciones de este proyecto están sujetas a la política de recuperación de costos del PNUD y Costos Directos del Proyecto (DPC por sus siglas en inglés). Los costos correspondientes serán cargados a la contribución y acreditados directamente por el PNUD, utilizando las políticas y procedimientos vigentes.

Por los servicios generales de gestión (GMS), se imputará un 5% del total de la contribución. Este porcentaje también será cargado directamente a la cuenta de cada una de las actividades que conforman este proyecto por parte del PNUD, sobre la base del monto pagado financieramente por el proyecto en el período"

Finalmente, reiteramos lo contenido en el Informe de Comentarios remitido al Jefe de Equipo de Auditores mediante oficio de fecha 5 de diciembre de 2019, en el sentido que el hecho que haya sido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el que llevara a cabo las contrataciones y adquisiciones en el marco del Proyecto, se debe a la muy buena y larga relación de cooperación entre el PNUD y la DGME, ya que desde el año 2007, el PNUD con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Migración y Extranjería, han desarrollado el Proyecto 00062189 "Apoyo a la DGME", mediante el cual el PNUD ha cooperado y asistido técnicamente en 7 procesos de adquisición de libretas de pasaportes y hojas de biodatos, habiéndose desarrollado de manera exitosa cada uno de estos procesos, a la vez que fueron auditados en los diferentes ejercicios, sin que se haya hecho observación alguna en los diferentes exámenes llevados a cabo. La ejecución de procesos de adquisición con este mecanismo ofrece diferentes ventajas, en primer lugar, para dotar de mayor transparencia al proceso, ya que el PNUD es un organismo de Naciones Unidas, que entre otras funciones, se encarga de cooperar con los gobiernos en la ejecución y procesos de adquisición de proyectos estratégicos, gozando de credibilidad a nivel nacional e internacional; y, en segundo lugar, dada la complejidad del proyecto, ya que por primera vez se implementaría un sistema de emisión y distribución de pasaporte electrónico en el país, que permitiría a El Salvador contar con un documento migratorio que cumpliera todos los estándares internacionales y con las máximas medidas de seguridad, necesitándose para ello garantizar que la ejecución se realizara con la mayor diligencia y grado de especialización posible."

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Con respecto a los comentarios contenidos en nota de fecha 25 de septiembre de 2019, remitida por el Ex Ministro de Justicia y Seguridad Pública y el Ex Director General de Migración y Extranjería, en los que hace mención del "Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado, específicamente en su norma C.2.7.1, Normas para el Manejo de los Fondos de Actividades Especiales, que establece que es responsabilidad de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, llevar el registro y control del fondo. Dicha norma también determina que las instituciones podrán utilizar los recursos

registrados como disponibles para: i) Contratación de servicios personales, ii) Adquisición de bienes y servicios, entre otros rubros...””, comentamos que el citado Manual, contiene las regulaciones de fondos disponibles del Fondo de Actividades Especiales, no así de aquellos que no lo están. También comentamos que dicho Manual enfatiza que para los egresos del Fondo de Actividades Especiales (FAE), para Adquisición de bienes y servicios, Adquisición de Bienes Muebles, deberá atenderse lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y su Reglamento, Ley AFI y su Reglamento y demás Disposiciones Normativas vigentes que le sean aplicables; y en este caso en particular no se ha realizado de acuerdo a la normativa mencionada.

Con base a lo anterior y considerando la opinión jurídica emitida por la Dirección Jurídica de la Corte de Cuentas de la República, mediante nota con Ref. D.J.215-A-2019 de fecha 01 de octubre de 2019, donde nos expresan: “...lo cuestionable para efecto de la auditoría sería la actuación en exceso de los servidores públicos en razón de no existir base legal que expresamente les faculte para: a) comprometer recursos financieros pertenecientes al Estado (provenientes de los FAE) y que los mismos no hayan sido percibidos o que se encontraran en sus disponibilidades (C.2.7.1 Normas para el Manejo de los Fondos de Actividades Especiales, C.2.7 Normas Sobre Los Fondos Ajenos en Custodia, regulados en el Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado); b) Que el PNUD, llevara a cabo las contrataciones y actuaciones como intermediario para una gestión que debió realizarse por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, como facultada para el manejo y administración de los FAE a través de la Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Gobernación y en cumplimiento a lo determinado en el Art. 2 Lit. c) de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP); y c) El pago o retribución económica acordada para el PNUD, sobre la base de su intervención o gestiones realizadas bajo el contexto del citado convenio (5% GMS); sobrepasando con estas acciones las facultades que expresamente otorga la ley a los servidores públicos relacionados al caso, transgrediendo con ello el Principio de Legalidad contenido en la parte final del Art. 86 Constitución de la República y demás normativa aplicable”. Por lo tanto, somos de la opinión que la deficiencia se mantiene.

IV. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS

Revisamos 3 informes de auditoría emitidos por la Unidad de Auditoría interna del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), cuyo alcance esta comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2017 y fueron dirigidos a diferentes áreas de la Dirección General de Migración y Extranjería, de estos se retomó un hallazgo al que se le dio seguimiento en el proceso de la presente auditoría.

Analizamos el informe de Auditoría Fiscal a los fondos de actividades especiales del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), el cual tuvo como alcance la Dirección General de Migración y Extranjería y a la Dirección General de Centros Penales y fue emitido por la firma Murcia & Murcia, S.A de C.V, de ese informe no retomados observaciones a considerar en el proceso de auditoría.

V. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES

Dimos seguimiento a las recomendaciones de auditoría contenidas en el Informe de Auditoría de Gestión a la Dirección General de Migración y Extranjería por el periodo de junio de 2015 al 31 de diciembre del 2016, como resultado de ese seguimiento determinamos algunos incumplimientos los que han sido comunicados en hallazgo en los resultados de este Informe.

VI. RECOMENDACIONES DE AUDITORÍA

Recomendamos al Director General de Migración y Extranjería, instruya y se asegure que el Jefe del Departamento de Finanzas en coordinación con el Técnico encargado de Cuentas por cobrar de la DGME, indaguen y determinen el estado actual de los casos judiciales relacionados con cuentas por cobrar a las empresas GEKKO TRAILS EXPLORER y VECA, S.A. DE C.V., cuyos montos componen el saldo por \$49,977.50 de la cuenta Deudores Monetarios por Percibir (22551) al 31 de diciembre de 2017; de encontrar sentencias o resoluciones que indiquen su irrecuperabilidad propongan a la Dirección General para su aprobación los ajustes contables pertinentes, los cuales podrían afectar de manera directa o indirecta las cuentas patrimoniales, dicha propuesta deberá ser acompañada con el aval de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, en su calidad de Ente Rector del Sistema.

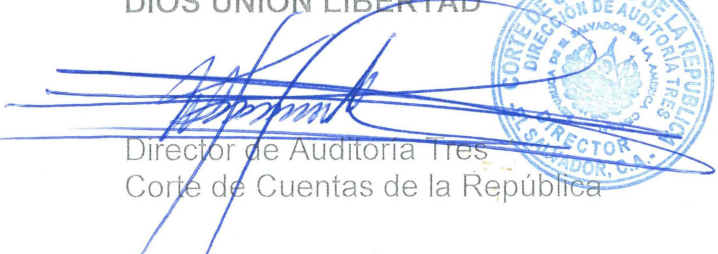
VII. CONCLUSIÓN GENERAL DEL EXAMEN

Con base a los resultados de los procedimientos de auditoría desarrollados concluimos que excepto por los hallazgos reportados, la Dirección General de Migración y Extranjería, gestionó con eficiencia, eficacia y economía los recursos asignados para el cumplimiento de metas objetivos y fines institucionales durante el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017.

Este informe se refiere a la Auditoría de Gestión realizada a la Dirección General de Migración y Extranjería, por el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017 y ha sido elaborado para comunicar a funcionarios y servidores de la Dirección General de Migración y Extranjería, su uso es exclusivo de la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 13 de marzo de 2020.

DIOS UNIÓN LIBERTAD


Director de Auditoría Tres
Corte de Cuentas de la República



Esta es una versión pública a la cual se le ha suprimido la información confidencial o reservada de conformidad al artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública.