

Instituto Nacional de Migración**Ingresos por Servicios Migratorios**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-04K00-02-0047

GB-017

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los ingresos, verificando que los procesos de cobro, registro contable, entero y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa aplicable; asimismo, revisar los mecanismos de control y la administración de los riesgos inherentes a esos procesos, la vigencia del convenio con la Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO) y sus procesos para eficientar y agilizar el cobro de Derechos.

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	4,585,536.3
Muestra Auditada	3,770,418.0
Representatividad de la Muestra	82.2%

El universo corresponde a la recaudación de Derechos de Servicios Migratorios por 4,585,536.3 miles de pesos durante el ejercicio 2012, de los cuales se determinó para su revisión una muestra que se integra con los derechos establecidos en el artículo 8, fracciones I, III y VII, de la Ley Federal de Derechos, por 2,933,416.1 miles de pesos, correspondientes al Derecho de No Inmigrante (DNI) de Turistas, visitantes de negocios y transmigrantes, y en el artículo 12, por 837,001.9 miles de pesos, correspondientes a los derechos por la prestación de los servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales que abandonan el territorio nacional (DSM). Ambos derechos se seleccionaron por ser los de mayor relevancia en los últimos años y por las características del procedimiento que se tiene establecido para su cobro que implica un alto riesgo por la participación de terceros (líneas aéreas) en el proceso de su recaudación.

Antecedentes

El 31 de diciembre de 1981, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Ley Federal de Derechos (LFD), en la cual se establecieron las cuotas que el Estado cobraría por los servicios migratorios como son la autorización de calidad migratoria de no inmigrantes a extranjeros y sus prórrogas, conocido como Derecho de No Inmigrante (DNI), el otorgamiento de calidad de inmigrantes y sus refrendos, la declaratoria de inmigrado y la expedición de permisos para contraer matrimonio con un nacional.

El 26 de diciembre de 1990, se adicionó el artículo 14-A a la LFD referente a las cuotas por los servicios migratorios que se prestan en días inhábiles o fuera del horario de trámite ordinario, conocido como Derechos por Servicios Migratorios Extraordinarios.

El 19 de octubre de 1993, se creó el Instituto Nacional de Migración (INM) como un órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), y pasó a ser atribución de este instituto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios.

El 30 de diciembre de 1996, se publicó en el DOF, el derecho por la "Prestación de los servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales que ingresen a territorio nacional" establecido en el artículo 12 de la LFD, que actualmente es conocido como Derecho por Servicios Migratorios (DSM).

En la Resolución Miscelánea Fiscal para 1997, se estableció la opción para que el contribuyente pagara el DSM al momento de salir del territorio nacional, y que el cobro y entero del derecho lo realizarían las aerolíneas nacionales o internacionales; por tal motivo, el 4 de abril de 1997, se celebró un convenio de colaboración entre la SEGOB, el INM, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), la Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO) y las empresas de transporte aéreo afiliadas a dicha cámara. En el referido convenio, se establecieron los sistemas, procedimientos e instrucciones en materia de recaudación del DSM, para lo cual se asimiló a la infraestructura administrativa utilizada para el cobro de la Tarifa de Uso Aeroportuario (TUA).

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1998, se modificó la LFD, estableciendo la obligación del pago del DNI a los turistas que anteriormente estaban exentos y, al igual que el DSM, se estableció la opción para que el pago se efectuara cuando el turista extranjero saliera del territorio nacional, y que el entero se realizara por medio de las aerolíneas nacionales o internacionales. Por lo anterior, el 30 de junio de 1999, se celebró un convenio de colaboración, similar al del DSM, para el cobro del DNI a turistas, en el que participaron la SEGOB, el INM, la CANAERO y sus empresas de transporte aéreo afiliadas, y en el cual se establecieron los sistemas, procedimientos e instrucciones en materia de recaudación de este derecho. Este convenio, así como el celebrado para el cobro del DSM, se encontraron vigentes al 31 de diciembre de 2012.

El 12 de diciembre de 2011, con motivo de la entrada en vigor de la nueva Ley de Migración con la que se modificó el régimen de condiciones de estancia de extranjeros, en la LFD se adecuaron los conceptos de cobro de los servicios migratorios al nuevo marco jurídico migratorio, reformas que entraron en vigor en noviembre de 2012, con el inicio de la vigencia del Reglamento de la Ley de Migración, por lo que de enero a octubre de 2012, se recaudaron los ingresos por servicios migratorios con los conceptos y cuotas anteriores, y los meses de noviembre y diciembre con los nuevos conceptos.

Respecto de los artículos 8 y 12, de la LFD, la forma en que se homologaron los conceptos fue la siguiente:

COMPARATIVO DE LAS MODIFICACIONES A LA LEY FEDERAL DE DERECHOS EN 2012

Artículo	LFD (Enero - Octubre)	LFD Modificada (Noviembre - Diciembre)
Artículo 8 Por la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia.	Art. 8 (DNI) fr. I. <u>Calidad migratoria de no inmigrante - Turista</u> \$294.00	
	Art. 8 (DNI) fr. II <u>Calidad migratoria de no inmigrante - Visitante, con entradas y salidas múltiples (para dedicarse a actividades no lucrativas)</u> \$1,294.00	
	Art. 8 (DNI) fr. III. <u>Calidad migratoria de no inmigrante - Visitante Persona de Negocios o Visitante Consejero</u> \$294.00	
	Art. 8 (DNI) fr. VI. <u>Calidad migratoria de no inmigrante - Visitante Provisional</u> \$420.02	I. Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR) \$ 295.00
	Art. 8 (DNI) fr. VII <u>Calidad migratoria de no inmigrante - Ministro de culto o asociado religioso</u> \$248.80	
	Art. 8 (DNI) fr. VIII. <u>Calidad migratoria de no inmigrante - Transmigrante</u> \$294.00	
	Art. 11, fr. III, Visitante distinguido, <u>Calidad migratoria de no inmigrante exento de pago</u>	
	Art. 11, fr. IX corresponsal, <u>Calidad migratoria de no inmigrante exento de pago</u>	
	Art. 8 fr. II <u>Calidad migratoria de no inmigrante - Visitante, con entradas y salidas múltiples (para dedicarse a actividades lucrativas)</u> \$2,101.00	II. Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas \$2,350.00
	Art. 11, fr. III Visitante local, <u>Calidad migratoria de no inmigrante exento de pago</u>	III. Visitante Regional \$295.00
	NUEVO CONCEPTO	IV. Visitante Trabajador Fronterizo \$295.00
NUEVO CONCEPTO	V. Visitante con fines de adopción \$2,280.00	
Art. 9 <u>Calidad migratoria de inmigrantes</u> \$2,799.00	VI. Residente Temporal: \$3,130.00	
Art. 10, <u>Calidad de inmigrado</u> \$3,414.00	VII. Residente Permanente \$3,815.00	
Art. 11 fr. IV Asilado político y refugiada, <u>Calidad migratoria de no inmigrante exento de pago</u>	VII. Residente Permanente \$3,815.00	
Artículo 12 (DSM) Sin modificaciones	Por la prestación de los servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales que abandonen el territorio nacional \$59.00	Por la prestación de los servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales que abandonen el territorio nacional \$59.00

FUENTE: Ley Federal de Derechos y Ley de Migración.

Respecto de los montos de los derechos establecidos para los Servicios Migratorios, es importante mencionar que su impacto en la recaudación se encuentra en función del número de operaciones que se realizan; en ese contexto, los derechos más importantes son los establecidos en los artículos 12, conocido como DSM, y 8, fracción I, que se denominó DNI a turistas hasta octubre 2012, y que a partir de noviembre de ese mismo año se le conoce como Derecho de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR) de Turistas; estos dos derechos han representado más del 70.0% de los ingresos por servicios migratorios en los últimos cinco años y son cobrados por las líneas aéreas con base en las reglas establecidas en los convenios de colaboración citados anteriormente.

Resultados

1. Cuenta Pública

A fin de verificar que los ingresos por los derechos por servicios migratorios (ordinarios, extraordinarios y en aeropuertos), se registraron y presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa aplicable, se revisó el Estado Analítico de Ingresos (EAI) de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012, el Sistema Estadístico de Contabilidad (SEC) del

ejercicio 2012 y los catálogos de cuenta para el Sistema de Contabilidad de la Recaudación por Ingresos Ley y Ajenos, proporcionados por la Administración de Cuenta Tributaria y Contabilidad de Ingresos "5" (ACTCI) del SAT; de su análisis, se identificó que los derechos por servicios migratorios registrados en el SEC por 4,585,536.3 miles de pesos, fueron presentados en los rubros de "Derechos" y de "Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago", en el EAI de 2012, como se muestra a continuación:

INTEGRACIÓN DE DERECHOS POR SERVICIOS MIGRATORIOS REGISTRADOS EN EL SEC 2012

(Miles de pesos)

Fracción	Concepto	Recaudación	Devolución	Total
III-01-01-01	"Derechos".			
III-01-01-01-01	Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (art. 8, fracc. I).	46,638.6		46,638.6
III-01-01-01-02	Otros visitantes (art.8, fracc. II, III, IV y V).	339.9		339.9
III-01-01-01-03	Residentes (art. 8, fracc. VI y VII).	44,937.4		44,937.4
III-01-01-01-04	Por recepción y estudio de solicitudes por autorización del cambio de condición de estancia, regularización de situación migratoria y expedición de certificados, permisos o autorizaciones migratorias (arts. 9, 10 y 13).	9,918.9		9,918.9
III-01-01-01-05	Extraordinario (art. 14-a).	145,695.8		145,695.8
III-01-01-01-06	Por la prestación de servicios migratorios en aeropuertos (art. 12).	<u>837,001.9</u>	<u>2.7</u>	<u>836,999.2</u>
	Subtotal	1,084,532.5	2.7	1,084,529.8
IV-02-01-08	"Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago".			
IV-02-01-08-06	Ordinarios (art. 8, fracc. II, IV, VI y VII; arts. 9, 10, 11, 13 y 14).	614,226.3	1,622.9	612,603.4
IV-02-01-08-07	Ordinarios (art. 8 fracc. III y VIII).	287,386.0		287,386.0
IV-02-01-08-08	Ordinarios (art. 8 fracc. I).	<u>2,599,391.5</u>	<u>4.1</u>	<u>2,599,387.4</u>
	Subtotal	<u>3,501,003.8</u>	<u>1,627.0</u>	<u>3,499,376.8</u>
	Total derechos registrados en el EAI 2012	4,585,536.3	1,629.7	4,583,906.6

FUENTE: Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012.

De la información anterior, se constató que los importes del rubro de "Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago" del EAI, corresponden a los derechos de los meses de enero a octubre, establecidos en los artículos 8, 9, 10, 11, 13 y 14 de la LFD, los cuales fueron reformados al entrar en vigor el Reglamento de la Ley de Migración, el 12 de noviembre de 2012, no obstante que fueron causados durante el ejercicio fiscal 2012.

Al respecto, el SAT informó que no cuenta con un ordenamiento específico que indique cuáles contribuciones deben registrarse en el apartado de "Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago", y que actualmente se clasifican dentro de este rubro aquellos impuestos que han sido derogados o modificados, así como los pagos que se pudieran presentar después de su modificación por créditos fiscales o pagos pendientes; por lo anterior, se observó que no se tiene definido el criterio para el registro de operaciones en este rubro.

Por otra parte, se integraron los derechos por servicios migratorios que se registraron en el SEC por cuentadante y formas de pago, como se muestra a continuación:

INTEGRACIÓN DE PRINCIPALES CUENTADANTES Y FORMAS DE PAGO

(Miles de pesos)

Cuentadante	Formas de Pago Registradas			Total	%
	Concentraciones de instituciones autorizadas a recaudar impuestos (920048)	Acreedores por diferencias de bancos (920057)	Compensaciones del impuesto al valor agregado (950048)		
7406 Centro D. F.	2,017,749.2			2,017,749.2	44.0%
2153 Sur. D.F.	1,138,154.5			1,138,154.5	24.8%
7422 Norte D.F	976,126.6		30.3	976,156.9	21.3%
7404 Cancún	299,543.0			299,543.0	6.5%
Otros (63 restantes)	153,929.2	3.5		153,932.7	3.4%
TOTAL	4,585,502.5	3.5	30.3	4,585,536.3	100.0%

FUENTE: Sistema Estadístico de Contabilidad del Ejercicio 2012.

Como se muestra en el cuadro anterior, se identificó que las administraciones locales del Centro, Sur y Norte del D.F., son las que reportaron mayores ingresos, y en su mayoría están registrados con la forma de pago 920048 "Concentraciones de instituciones autorizadas a recaudar impuestos", por medio del Pago Electrónico de Derechos, Productos y Aprovechamiento (e5cinco).

Por lo que se refiere a la Administración del Norte del D.F., se observó que presentó de forma indebida un pago de derechos por medio de una compensación de Impuesto al Valor Agregado (IVA) por 30.3 miles de pesos, que correspondió a una operación realizada en el mes de agosto por derechos registrados en la clave contable 400001 "Ordinarios (Art. 8, fraccs. II, IV, V, VI y VII; arts. 9, 10, 11, 13 y 14)" debido a que el artículo 6 de la LFD establece que los pagos de derechos que se hagan en el interior del país se harán en moneda nacional.

Por otra parte, se integraron de forma mensual y por concepto, los ingresos registrados contablemente y se analizaron las variaciones mensuales de la recaudación, con lo que se identificó que los meses de enero, abril, julio y octubre son los que presentaron mayor recaudación en el año con 653,644.6, 945,206.7, 771,201.2 y 680,848.9 miles de pesos, respectivamente, acumulando un total de 3,050,901.4 miles de pesos, el 66.5% de la recaudación del 2012. Al respecto, se constató que la concentración en estos meses es razonablemente correcta, debido a que el derecho establecido en el artículo 8, fracción I, de la LFD, que es el de mayor cuantía, se entera de manera trimestral en dichos meses.

Asimismo, se analizaron los derechos con mayor recaudación en 2012, y se identificó que los más importantes fueron los comprendidos en el artículo 8, fracciones I, III y VII, y 12, de la LFD, que comprenden los conceptos del DNI y DSM, por los que se recaudaron un total de 3,770,418.0 miles de pesos, el 82.2% de los derechos por servicios migratorios; cabe mencionar que las líneas de transporte aéreas fueron las encargadas de cobrar las cuotas del derecho a sus pasajeros y de enterarlas de forma trimestral utilizando las claves

asignadas por el SAT: 400159 "Ordinario (art. 8, fracc. I)", 500126 "Ordinario (art. 8, fracc. I)", 400236 "Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (art. 8, fracc. I)" y 400004 "Por la prestación de servicios migratorios en aeropuertos (art. 12)".

Adicionalmente, se analizaron las devoluciones en efectivo registradas por 1,629.7 miles de pesos, identificando que correspondieron a 151 registros, de las cuales, el 87.0%, se manejó dentro de un promedio de 10.7 miles de pesos, y el 13.0% restante no excedió de los 60.0 miles de pesos.

Por lo anterior, se concluye que los ingresos por los derechos por servicios migratorios se registraron contablemente y se presentaron en el EAI de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012, de conformidad con la normativa aplicable; sin embargo, el SAT no proporcionó el criterio y fundamento utilizado para presentar en el EAI, 3,501,003.8 miles de pesos de derechos por servicios migratorios, dentro del rubro IV "Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago", toda vez que estos derechos están comprendidos dentro del rubro III "Derechos" y fueron causados durante el ejercicio 2012. Asimismo, se presentó un pago de derechos por 30.3 miles de pesos por medio de una compensación del IVA, situación que no está permitida por la LFD.

Después de la reunión de resultados preliminares, el SAT informó que con respecto al registro contable de los derechos por servicios migratorios en el apartado de "Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago", no cuenta con un lineamiento que norme la utilización de dicho apartado y que no lo considera necesario debido a que el registro de los derechos fue una situación que se presentó de forma excepcional en el ejercicio 2012, la cual fue originada por las modificaciones en la LFD que entraron en vigor a partir del mes de octubre, con la publicación del reglamento. Asimismo, informó que los conceptos que se registran en dicho apartado se integran de acuerdo con el catálogo de cuentas de la Ley de Ingresos y que se encuentran por grupos de contribuciones, razón por la cual corresponden al concepto origen, que, en este caso, es "derechos por servicios que presta el Estado en funciones de derecho público"; por lo anterior, se da por atendida la observación.

2. *Cuotas cobradas por los Derechos de No Inmigrante (DNI)*

A fin de verificar que los ingresos por los derechos correspondientes al artículo 8, fracciones I, III y VIII, de la LFD, referentes al DNI de Turistas, visitantes de negocios y transmigrantes, se cobraron conforme a las cuotas establecidas y dentro de los plazos que indica la ley, se analizó la normativa que regula su proceso de cobro, y se identificaron los elementos siguientes:

1. Sujeto del derecho. Los extranjeros que arriben al país vía aérea que permanezcan en el territorio nacional con las características siguientes:
 - Hasta octubre del 2012, los que tuvieran calidad migratoria de no inmigrante en las modalidades de: turista, visitante persona de negocio o consejero, y transmigrante.
 - A partir de noviembre de 2012, los que tuvieran condición de estancia de visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas con fines turísticos.

2. Objeto del derecho. Los servicios que prestó el INM por la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia (anteriormente calidad migratoria).
3. Base y tarifa. Por cada extranjero se aplicó una cuota de 294.00 pesos por el periodo del primero de enero al siete de noviembre de 2012 y de 295.00 pesos del ocho de noviembre al 31 de diciembre de ese mismo año.
4. Momento de causación. Al momento de la salida del pasajero de territorio nacional por vía aérea.
5. Procedimiento de pago. En los numerales I.9.2 y II.2.8.1.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2012, se indica que el entero del derecho se debe efectuar por las oficinas de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, las sociedades concesionarias de los grupos aeroportuarios del Sureste, Pacífico, Centro Norte y Ciudad de México, los aeropuertos que no forman parte de dichos grupos aeroportuarios y las líneas aéreas nacionales o internacionales, en los términos señalados en el convenio que al efecto celebre con ellas el INM. Dicho convenio fue celebrado el 30 de junio de 1999 entre la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el INM, la Cámara Nacional del Aerotransporte (CANAERO) y las Empresas de Transporte Aéreo (aerolíneas) afiliadas a dicha cámara, y establece el procedimiento siguiente:
 - 1) Las aerolíneas que emitan un boleto internacional deberán cobrar el derecho al momento de expedirlo. Para lo cual, identificarán los casos en los que el DNI no es aplicable a los pasajeros.
 - 2) El cargo aparecerá en el boleto de avión con la clave "UK" y las aerolíneas deberán reportarlo al INM de la forma en que lo tengan establecido.
 - 3) Las aerolíneas deben declarar a la Tesorería de la Federación (TESOFE) el monto total cobrado por concepto del DNI por periodos trimestrales y lo deberán enterar los meses de enero, abril, julio y octubre, utilizando la forma 5-A (actualmente se utiliza el Esquema de Pagos Electrónicos de Derechos, Productos y Aprovechamientos "DPA's" denominado "e5cinco"); en caso de no hacerlo dentro de este plazo, las aerolíneas deben cubrir los accesorios correspondientes.
 - 4) Durante los tres días hábiles siguientes al que se hizo el pago, las aerolíneas deben enviar al INM copia de la declaración efectuada, y dentro de los 10 días hábiles siguientes, copia del comprobante de pago.
 - 5) El INM puede verificar las declaraciones trimestrales de las aerolíneas y demás declaraciones que presenten por motivo de la recolección del DNI, dentro de un periodo que no excederá de un año de la fecha de su presentación. Asimismo, se indica que se acuerda establecer un mecanismo de revisión del entero del DNI, cuando la variación entre la cifra estimada por el INM y la enterada por las aerolíneas sea mayor del 5.0%.
 - 6) Como resultado de las verificaciones realizadas, el INM notificará a las aerolíneas la liquidación que determinaron del DNI, misma que resultará procedente para su pago si no existe inconformidad de la aerolínea después de 30 días de su notificación.

Al respecto, se identificó que para la verificación de los cobros del DNI, el INM implementó, a partir de marzo de 2012, un sistema con el objetivo de registrar, validar, autorizar,

consultar, imprimir y exportar el conteo de formas migratorias, documentación que es la base para el cobro del DNI (actualmente DNR) y del DSM, de pasajeros por vuelo y aerolínea que ingresan o abandonan el territorio nacional. Dicho sistema genera los reportes que utiliza el INM para conciliar el DNI que cobran las aerolíneas y, en su caso, determinar los adeudos para su notificación y posterior liquidación.

Por lo anterior, dada la importancia de la información generada por el sistema, se verificó que los registros que se realizan en dicho sistema fueran correctos, completos y oportunos, para lo cual, se solicitó al INM las operaciones registradas en el sistema con el detalle de los vuelos registrados, y proporcionó un total de 140,842 vuelos correspondientes a 89 aerolíneas por el periodo de marzo, mes en el que comenzó a operar, a diciembre de 2012. Con esta información se realizaron las pruebas siguientes.

Registro y control de aerolíneas.

Se analizaron las aerolíneas que se dieron de alta en el sistema y se observó lo siguiente:

- Se constató que 35,506 vuelos, el 25.2% del total registrado, no indican a que aerolínea pertenecen, ya que están registrados con el nombre de "otras" y no es posible identificar a quiénes corresponden estas operaciones.
- Se identificaron casos en que se dan de alta dos veces a una misma aerolínea y se capturan vuelos en ambos registros.
- El INM no acreditó tener conocimiento de todas las aerolíneas que operan vuelos internacionales en México, ya que sólo tiene identificadas las líneas aéreas afiliadas a CANAERO, que, de acuerdo con el padrón que proporcionó el INM, fueron 36.

Aeropuertos controlados.

Se analizaron los lugares destinados al tránsito internacional de personas por aire que tiene identificado el INM y los aeropuertos que presentan vuelos en el sistema, y se observó que el Aeropuerto Internacional del Palenque en Chiapas, el Aeropuerto Gral. Ignacio López Rayón en Uruapan, Michoacán, y el Aeropuerto Internacional de Tepic, Nayarit, no han capturado vuelos.

Vuelos internacionales controlados.

Para constatar si se registraron en el sistema todos los vuelos internacionales que salieron del territorio mexicano, se solicitó información a la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), referente a esos vuelos de salidas que se realizaron en los aeropuertos del país, por ser la que controla el funcionamiento de los aeropuertos, el tránsito aéreo y el despegue y aterrizaje de las aeronaves. Asimismo, se seleccionaron los 10 aeropuertos con mayor flujo de salidas internacionales y se concilió la información que proporcionaron con los vuelos registrados en el sistema, con los resultados siguientes:

1. Del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), se registraron en el sistema un total de 33,519 vuelos, determinando un faltante de 2,553 vuelos por capturar; al respecto, no fue posible identificar de forma exacta a cuántas aerolíneas corresponde esta diferencia debido a que en el sistema se maneja la aerolínea "otros" y en ésta no se indica el número de aerolíneas que agrupa.

No obstante lo anterior, de las aerolíneas que si tienen nombre en el sistema, se analizaron los vuelos que faltaron de capturar, por número de vuelo y fecha, y se identificó que la principal causa de los faltantes fue porque en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2012, no se capturaron más de 2,000 vuelos, debido a la falta de recursos humanos para procesar el volumen de operaciones de dicho aeropuerto.

2. Del Aeropuerto Internacional de Cancún, se registraron 25,349 vuelos y se determinó un faltante de 1,455 vuelos por capturar, y se identificó que, en su mayoría, corresponden a vuelos de diciembre, así como operaciones realizadas por empresas de vuelos ejecutivos conocidas como "charteras".
3. Del Aeropuerto Internacional de Guadalajara, se registraron 10,197 vuelos, y se identificó un faltante de 266 vuelos, que corresponden principalmente a una aerolínea afiliada a la CANAERO y a diversas "charteras".
4. En relación con los aeropuertos Internacionales de Monterrey, Toluca, León, Querétaro y Hermosillo, no fue posible conciliar la información debido a que, en su conjunto, registraron 28,702 vuelos, de los cuales, 16,988 vuelos, se capturaron en la aerolínea denominada "otros", situación que no permite su identificación. No obstante lo anterior, se logró identificar que en el Aeropuerto de Monterrey no se capturaron 834 vuelos de una misma empresa que maneja tres nombres comerciales.
5. Los aeropuertos Internacionales de Los Cabos y Puerto Vallarta, que registraron 16,541 vuelos, no presentaron faltantes relevantes; sin embargo, en el de Los Cabos, de igual manera se identificó la problemática de que algunas empresas "charteras" no se pudieron conciliar con el sistema debido al uso de la aerolínea "otros".

Adicionalmente, de ocho aeropuertos seleccionados, se concilió la información que reportaron al INM los grupos aeroportuarios (GAPT) y la reportada en el sistema, determinando 21,716 vuelos de dos aerolíneas que no fueron capturados en el sistema:

DIFERENCIA DE VUELOS DE LÍNEAS AÉREAS

(Vuelos)

Aeropuerto	Vuelos Conciliados		Diferencia
	GAPT	Sistema	
AICM	14,224	13,139	1,085
Cancún	4,886	679	4,207
Monterrey	5,845	695	5,150
Guadalajara	6,336	1,203	5,133
Los Cabos	822	3	819
Puerto Vallarta	1,729	2	1,727
León	2,238	123	2,115
Hermosillo	<u>2,092</u>	<u>612</u>	<u>1,480</u>
Total	38,172	16,456	21,716

FUENTE: Base de datos del sistema del INM, y los reportes de los GAPT.

Información detallada de los vuelos registrados.

A fin de verificar que la información del sistema fue registrada de forma correcta, completa, oportuna, y que cuenta con el soporte documental suficiente, se realizó una visita a la

Subdelegación Federal del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, adscrita al INM, para la revisión de una muestra de 425 vuelos de salidas internacionales registrados en el sistema por los meses de abril a septiembre de 2012 de ocho líneas aéreas, y se verificó que contaran con todos los Formatos Migratorios Múltiples (FMM) y los Formatos Estadísticos para Mexicanos (FEM), que son los documentos con la información fuente que se captura en el sistema; asimismo, se revisó que el número de pasajeros totales, la clasificación de las calidades migratorias asentadas en los FMM y las situaciones de exención de los mismos, coincidieran con lo registrado en el sistema; y por último, se analizó la oportunidad de la captura de los vuelos y la conciliación de los pasajeros sujetos al DNI y DSM con lo informado por las aerolíneas en su Declaración General (DEC) que presentan al INM junto con los FMM de los vuelos que realizan. Al respecto, se obtuvieron los resultados siguientes:

- Se identificaron 14 vuelos que fueron registrados en el sistema y/o validados, entre 250 y 319 días naturales posteriores a la operación.
- Se identificó la duplicidad en la captura de 28 vuelos, por 3,129 pasajeros, que correspondieron a cuatro aerolíneas.
- No fue posible verificar la información de 292 vuelos, el 69.0% de la muestra, en virtud de que la documentación soporte no fue encontrada en el AICM durante la visita.
- Durante la revisión practicada, se identificaron nueve vuelos realizados entre el 5 de junio y el 14 de septiembre de 2012, los cuales no se localizaron en los registros del sistema.
- Se observó que cada operador que captura, tiene diferentes criterios para registrar los FMM, lo cual ocasiona que la información que se registra en el sistema difiera del soporte, los casos más comunes son los siguientes:
 - En la captura de la tripulación del vuelo. En algunos casos lo registran en el sistema como pasajeros exentos y en otros casos no fueron registrados.
 - Los FMM que no indican la calidad migratoria del extranjero (ya que están vacíos los recuadros). En algunos casos los consideran como sujetos de pago del DNI y en otros casos no.
 - En la captura de los infantes. En algunos casos los consideran para registrarlos en el sistema como pasajeros exentos y en otros casos no los registran.
- En todas las aerolíneas revisadas, se determinaron diferencias entre lo registrado en el sistema como turistas, transmigrantes y personas de negocios (los cuales son pasajeros sujetos de pago del DNI) y las FMM marcadas con esas condiciones, conforme lo siguiente:

DIFERENCIAS DE PASAJEROS EN EL SISTEMA

(Pasajeros)

Aerolínea	Vuelos con Diferencias	Pasajeros en el Sistema	
		Excedentes	Faltantes
Línea Aérea 15	1		2
	5	41	
Línea Aérea 11	2		3
	3	37	
Línea Aérea 01	4		58
	13	227	
Línea Aérea 10	12		162
	6	114	
Línea Aérea 14	6		8
	9	28	
Total	61	447	233

FUENTE: Base de datos del Sistema del INM y FMF del AICM.

- En la mayoría de las FMM que se adjuntaron a cada vuelo de salida, no fue posible validar que correspondieran a ese vuelo y aerolínea debido a que en algunas se indican que son de otra aerolínea o de otro vuelo de salida, o bien, no fue requisitado el campo 8 "Aerolínea y núm. vuelo, embarcación o matrícula en la que abandona el país".
- Se observó que las DEC de los vuelos de salidas internacionales, que es el documento mediante el cual las aerolíneas entregan los FEM y las FMM a la delegación migratoria del AICM, no contienen la firma o nombre de la persona que realizó la recepción de los formatos, y, en algunos otros, no contiene el sello con la fecha en que fueron recibidos, por lo que no se tiene evidencia de quién verificó su recepción. La anterior deficiencia de control se constató en la visita realizada al área migratoria del AICM, área en la que se reciben las declaraciones y los formatos migratorios, en la cual se observó que el representante de la aerolínea se registra y deja su documentación en una oficina, y en otra oficina es donde el personal del INM le acusa de recibido, sin que se realice una verificación de la documentación entregada por la aerolínea.

Por todo lo anterior, se concluye que respecto del sistema que implementó el INM para generar la información que se utiliza para determinar los pasajeros sujetos al pago del DNI que debió ser cobrado por las aerolíneas, debido a las deficiencias que presenta, no se puede asegurar si los datos que se generan para verificar el cobro del DNI de Turistas son completos y confiables, por lo cual no fue posible constatar si este derecho se cobró conforme a la normativa aplicable.

Después de la reunión de resultados preliminares, el INM informó que en relación con las observaciones vinculadas con el registro y control de las aerolíneas, con fecha 4 de noviembre de 2013, solicitó a la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DGTIC) el desarrollo de la cuarta fase de mejora del sistema, en la cual estará integrada el catálogo de vuelos privados, sustituyendo el nombre del apartado denominado "otra" por el de "privado", que se utilizará cuando la aerolínea no se encuentre en el catálogo; por lo anterior, se da por atendida la observación.

Por otra parte, indicó que con respecto a la duplicidad en el registro de aerolíneas, no existe tal y explicó que una línea aérea puede operar con diferentes nombres comerciales por lo

que se toma el nombre que indican en su manifiesto de salida para registrarlo en el sistema. Asimismo, indicó que sí cuenta con un padrón de aerolíneas pero no está cotejado y autorizado en su totalidad, y que sólo se encuentran así, las empresas afiliadas a la CANAERO, mientras que, las que no lo están, se conocen por lo que reportan los Grupos Aeroportuarios (GAPT) o las Delegaciones Federales.

Con el análisis de la información proporcionada por el INM, esta entidad fiscalizadora determinó que no se atiende la observación debido a que si bien una misma aerolínea puede operar con diferentes nombres comerciales y éstos se pueden identificar con los manifiestos, así como con los reportes que envían los GAPT, se considera conveniente que la entidad fiscalizada cuente con un padrón completo que homologue la razón social y el RFC de las aerolíneas, en virtud de que los enteros y los datos que se reportan en las declaraciones de pago de los derechos no son de acuerdo con el nombre comercial, sino con el RFC y su Razón Social.

Por lo que se refiere a la omisión de la captura de vuelos por parte de tres aeropuertos controlados en el sistema, señaló que, el 8 de noviembre de 2013, se solicitó a las Delegaciones Federales de estos aeropuertos que confirmaran si realizaron vuelos internacionales en 2012, e informó que aún están en espera de su respuesta; por lo anterior, esta entidad fiscalizadora considera que como el INM no aportó más elementos, no se atiende la observación.

Respecto de los faltantes observados en los vuelos internacionales controlados en el sistema, el INM precisó que, durante el desarrollo de la auditoría, no se encontraban registrados los vuelos de los meses de octubre a diciembre de 2012, e indicó que cuenta hasta con un año para revisar las operaciones de las aerolíneas, por lo que a la fecha de la revisión contaban con tiempo suficiente para capturarlos, e informó que, a noviembre de 2013, ya se capturaron en el sistema los registros de dicho periodo. De igual forma, indicó que durante el año 2013, se realizaron revisiones o supervisiones a las delegaciones donde se identificaron y notificaron inconsistencias, duplicidades u omisiones en los registros.

Por lo que se refiere a la conciliación de la información que reportaron los GAPT, en la que se determinaron 21,716 vuelos que no fueron capturados, el INM presume que los vuelos faltantes son domésticos o nacionales y en el sistema sólo se registran vuelos internacionales, por lo que solicitó a la DGAC que le informara lo conducente, sin que aún se le haya dado respuesta. Al respecto, con el análisis de la información proporcionada, la ASF considera que el INM no aportó mayores elementos para aclarar las diferencias que se determinaron entre la información que reportaron los GAPT y la registrada en el sistema; por lo anterior, no se atiende la observación.

Respecto del atraso que tiene el INM para registrar los vuelos en su sistema que van de 250 hasta 319 días, el instituto informó que se solicitó a la DGTIC el requerimiento denominado "Cierre de vuelos", cuya finalidad es que el sistema no permita registrar vuelos con una antigüedad mayor a tres meses, y que, con fecha 12 de septiembre de 2013, la DGTIC atendió dicho requerimiento; por lo anterior, se da por atendida la observación.

Por lo que respecta a las deficiencias observadas en el proceso de captura revisado en la Delegación Federal del AICM, el INM indicó que, el 13 de noviembre de 2013, informó al Delegado Federal del Distrito Federal sobre los hallazgos observados en la auditoría e instruyó a dicha delegación para que el personal que captura la información en el sistema se

apegue a lo establecido en el Manual del Usuario del sistema, guías rápidas, guías virtuales y lineamientos; al respecto, esta entidad fiscalizadora considera que la instrucción que se dio al Delegado Federal del Distrito Federal no aclara las deficiencias observadas debido a que no se menciona la situación de la calidad en el llenado, control y resguardo de las Formas Migratorias Múltiples y de las Declaraciones Generales; además, la acción implementada se limita sólo al AICM que se tomó como muestra de las deficiencias que pueden estar ocurriendo en los demás aeropuertos.

Después de la reunión de resultados finales, el INM informó lo siguiente:

En relación con los nombres comerciales de las aerolíneas que no se encuentran homologadas con su razón social y su RFC en un padrón que este completo, remitió archivo electrónico que contiene un padrón clasificado en líneas aéreas privadas, comerciales y charteras, que contiene el nombre comercial, la razón social y, en los casos que aplica, el RFC; por lo anterior, esta entidad de fiscalización considera atendida la observación.

Por lo que respecta a las confirmaciones que realizó con los aeropuertos de Tepic, Uruapan y Palenque por las omisiones de la captura de vuelos en su sistema, el instituto indicó las respuestas que recibió de estos aeropuertos conforme lo siguiente: Tepic y Palenque no tuvieron vuelos internacionales, mientras que Uruapan informó un total de 200 vuelos que ya fueron capturados en el sistema.

En lo referente a la diferencia de 21,716 vuelos determinada entre la información del instituto y la que informan los GAPT, informó y acreditó que los vuelos faltantes son domésticos o nacionales y en su sistema sólo se registran vuelos internacionales.

De las deficiencias observadas en el proceso de captura de la Delegación del AICM, el INM informó que con oficio INM/DGA/4774/2013 se instruyó a los Delegados Federales del instituto para que lleven a cabo la supervisión de las acciones que permitan mejorar el registro de la información del sistema a fin de reforzar los mecanismos de control con que cuenta el instituto. Asimismo, señaló que llevó a cabo visitas de supervisión a las Delegaciones Federales de Quintana Roo, Yucatán, Puebla, Coahuila y Veracruz, de las cuales se encontraron omisiones derivadas de la revisión al sistema, mismas que hizo del conocimiento del Órgano de Interno de Control y se realizaron las denuncias correspondientes que quedaron radicadas con los números de expedientes DE-981/2012 y DE-1071/2012; por lo anterior, esta entidad de fiscalización considera atendida la observación.

En relación con las deficiencias observadas en el llenado de los Formatos Migratorios Múltiples (FMM) y su proceso de entrega, junto con las declaraciones generales de vuelo (DEC), el instituto informó que es responsabilidad del pasajero entregar correctamente la información del FMM cuando sale del territorio nacional, y que en la entrega de las DEC y los FMM se coteja la información que se está recibiendo en presencia del personal del INM; sin embargo, el instituto no proporcionó mayor información y documentación al respecto, por lo que no se da por atendida la observación.

12-0-04K00-02-0047-01-001 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración fortalezca sus mecanismos de control a fin de asegurarse que los Formatos Migratorios Múltiples que se capturan en su Sistema se encuentren debidamente requisitados, debido a que se observaron formatos que no

contaban con la información relativa a la calidad migratoria del extranjero, la aerolínea, o número de vuelo con el que abandonan el territorio nacional, lo que imposibilita identificar si el pasajero es sujeto del Derecho de No Inmigrante, y si corresponde a la aerolínea y al vuelo que se registra en el sistema.

12-0-04K00-02-0047-01-002 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración fortalezca sus mecanismos de control a fin de que se verifique la recepción de la Declaraciones Generales de los vuelos de salidas internacionales y los Formatos Migratorios Múltiples que entregan las aerolíneas a las delegaciones migratorias en los aeropuertos, debido a que en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se observó que las aerolíneas entregan la documentación y se les sella de recibido sin que se les revise la información, lo que puede ocasionar que no se reciba la documentación de los vuelos de forma completa o no se disponga de ella, como en el caso de los 292 vuelos del mencionado aeropuerto de los que no se encontró su documentación soporte.

3. Cobro de Derechos por servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales (DSM)

En complemento al resultado anterior, y a fin de verificar que los derechos por servicios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales (DSM), artículo 12 de la LFD, se cobraron conforme a las cuotas y plazos establecidos, se analizó su normativa y el procedimiento que se realizó para su cobro, y se identificaron los elementos siguientes:

- a) Sujeto. Los pasajeros nacionales y extranjeros de vuelos internacionales que abandonen el territorio nacional, exceptuando los extranjeros con calidad de refugiados, visitantes por razones humanitarias y con trabajo o servicio por realizar que tengan por remuneración el salario mínimo o menor a éste, así como las exenciones que se apliquen para efectos de la Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUA).
- b) Objeto. La prestación de los servicios migratorios en aeropuertos.
- c) Base y tarifa. 59.00 pesos por cada pasajero (importe aplicable en el año 2012).
- d) Momento de causación. Se pagará a la salida del pasajero.
- e) Procedimiento del pago. En los numerales I.9.3 y II.2.8.1.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2012, se indica que el entero se efectuará por las oficinas de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, las sociedades concesionarias de los Grupos Aeroportuarios (GAPT), los aeropuertos que no forman parte de dichos grupos aeroportuarios y las líneas aéreas nacionales o internacionales, en los términos establecidos en los convenios que al efecto celebre con ellas el Instituto Nacional de Migración. En ese sentido, el convenio que establece los términos del cobro y entero del DSM fue celebrado desde el 4 de abril de 1997 entre el INM, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), la CANAERO y las aerolíneas afiliadas, el cual indica que aprovechando la infraestructura con la que ya cuentan las empresas de transporte aéreo para el pago de la TUA, se obligan a cobrar a los causantes del DSM la cuota aplicable conforme el procedimiento siguiente:

- 1) El cobro del DSM que efectúan las empresas de transporte aéreo quedará incluido en el boleto de avión de salida, en la parte destinada a los impuestos mexicanos.
- 2) Las aerolíneas elaboran los manifiestos de vuelos internacionales de salida, en los que desglosan el número de pasajeros que pagan la TUA, y que a su vez servirá de base para cuantificar el número de pasajeros sujetos al DSM.
Los referidos manifiestos son enviados a la ASA y a los demás GAPT en un plazo no mayor a 24 horas a partir de la salida del vuelo.
- 3) La ASA y los GAPT hacen del conocimiento al INM dicha información, entregando copia de la factura de la TUA en la misma fecha en que recibe los manifiestos de salida.
- 4) Con base en la información anterior, el INM elabora un oficio de notificación de entero de los derechos, que es enviado de manera mensual a las empresas de transporte aéreo. Es importante señalar que el INM, antes del envío de la notificación, deberá proceder a la revisión y validación de la información.
- 5) Toda vez que las aerolíneas reciben el oficio de notificación, pagan en un término de 13 días naturales, contados a partir de la notificación.

En el proceso antes descrito, se observó que, para el cobro del derecho, el INM utiliza la información del número de pasajeros sujetos de la TUA que le reporten los GAPT, la cual debe revisar y validar para notificarle a las aerolíneas los pasajeros sujetos y el importe del DSM a enterar; sin embargo, no se identificó que el INM revisara y validara que la información que le reportan los grupos aeroportuarios corresponda a todos los vuelos y pasajeros que son sujetos del derecho y se limitó a hacer la notificación a las aerolíneas para que enteren lo que indiquen los grupos aeroportuarios.

Lo anterior se constató con las conciliaciones realizadas de los meses de abril a septiembre, de los pasajeros sujetos al DSM que indicaron los GAPT y los reportados por el sistema del INM, debido a que, según la información que reporta el sistema, existen pasajeros que no fueron considerados por dichos grupos y, en consecuencia, no se notificaron a las aerolíneas para su entero, de lo que se determinaron las diferencias siguientes:

DIFERENCIAS DE PASAJEROS SUJETOS AL DSM

(Pasajeros)

Aerolínea	GAPT	Sistema	Diferencia
Línea Aérea 10	98,745	102,750	-4,005
Línea Aérea 11	321,901	327,700	-5,799
Línea Aérea 12	23,958	49,906	-25,948
Línea Aérea 03	761,532	849,400	-87,868
Línea Aérea 15	32,698	38,207	-5,509
Línea Aérea 14	<u>19,151</u>	<u>28,338</u>	<u>-9,187</u>
	1,257,985	1,396,301	-138,316

FUENTE: Base de datos del Sistema del INM, y los reportes de los GAPT.

Por otra parte, a fin de verificar que el número de pasajeros sujetos e importes del DSM que notificó el INM a las aerolíneas para su entero se correspondieron con lo indicado por los GAPT, se analizaron 463 notificaciones que realizó el INM a las 15 aerolíneas afiliadas a la CANAERO con mayor operación, y se constató que, en la mayoría, son los mismos pasajeros que informaron los GAPT, excepto por los siguientes:

NOTIFICACIONES QUE REALIZÓ EL INM A AEROLÍNEAS

(Pasajeros)

Aerolíneas	GAPT	Notificados	Diferencia
Línea Aérea 07	593,052	309,300	283,752
Línea Aérea 01	1,389,866	1,434,746	-44,880
Línea Aérea 08	396,430	343,429	53,001
Total	2,379,348	2,087,475	291,873

FUENTE: Base de datos de los GAPT y oficinas de notificación.

Por último, se integraron y analizaron cuáles fueron las líneas aéreas que informaron los grupos aeroportuarios en 2012, y se observó que sólo contemplaron las operaciones de 34 aerolíneas afiliadas a la CANAERO; sin embargo, en los aeropuertos operan más, como es el caso del aeropuerto de Cancún, donde se informa la operación de 27 aerolíneas y, de acuerdo con información obtenida del SENEAM, operaron más de 90, y en el caso de Monterrey, el grupo aeroportuario sólo envió información de 11 aerolíneas, aun cuando en ese aeropuerto operaron más de 50.

Asimismo, se identificó que las notificaciones que realizó el INM para solicitarles el entero del DSM a las aerolíneas sólo fueron a las 34 que les informaron los grupos aeroportuarios, y de las demás, que también operaron vuelos con pasajeros sujetos al DSM, se desconoce cuántas son, si cobraron o no el derecho, si éste fue enterado, y si el INM les ha notificado los importes que deben pagar.

Por lo anterior, se observa que el INM no tiene un mecanismo propio y confiable que le permita determinar el DSM que las aerolíneas debieron cobrarles a los pasajeros sujetos de pago, debido a que en las aerolíneas que no son afiliadas a la CANAERO no tiene un proceso y control de cobros y enteros del derecho, mientras que en las afiliadas a la CANAERO, se limita a notificar los importes del DSM que le informan los grupos aeroportuarios, sin asegurarse que los montos que está notificando a las aerolíneas para el entero sean los correctos, lo cual puede originar que les solicite pagos del DSM menores a los que debían ser, como es el caso de las diferencias que arrojó la conciliación realizada con la información del sistema.

Después de la reunión de resultados preliminares, el INM señaló que en relación con el proceso que sigue el instituto de notificar a las aerolíneas los importes del DSM que le informan los grupos aeroportuarios, se debe a que en el convenio de colaboración para el cobro del DSM, se asimila este derecho a la Tarifa de Uso de Aeropuerto "TUA".

Con el análisis de la información proporcionada por el INM, se determinó que no se atiende la observación, debido a que esta entidad de fiscalización considera que el hecho de que el DSM se homologue al pago del TUA mediante un convenio de colaboración, no exime al

instituto de la obligación de vigilar y determinar el correcto entero de los derechos que presta, por lo cual se reitera la conveniencia de que el instituto cuente con información y mecanismos propios que le ayuden a asegurar la correcta determinación y notificación del derecho y no se limite a la notificación de los importes que le informan terceros.

Por lo que se refiere a las diferencias de 138,316 pasajeros sujetos al DSM, el INM informó que realizó una revisión exhaustiva de las diferencias y concluyó que surgieron porque en el sistema se capturó incorrectamente el total de los exentos del DSM, razón por la cual los registros en el sistema no están reflejando el total de pasajeros exentos y se originan las diferencias contra lo reportado por los GAPT.

Por otra parte, en relación con la observación que indica que los GAPT sólo informaron al INM las operaciones de las 34 aerolíneas afiliadas a la CANAERO y que el instituto sólo notificó el DSM a esas aerolíneas, señaló que los GAPT informaron de todas las operaciones que se efectúan en los aeropuertos que controlan y el hecho de que sólo se haya informado sobre las empresas afiliadas, fue por el entendido de que sólo se les solicitó las operaciones de CANAERO; no obstante, el Instituto proporcionó las notificaciones que realizó a diversas líneas aéreas no afiliadas a la CANAERO; con el análisis de la información, se determinó que no se atiende la observación debido a que en las notificaciones proporcionadas, no se identifica el sello ni la fecha de recepción del documento por las aerolíneas.

Después de la reunión de resultados finales, el INM indicó que el 11 de diciembre de 2013 se publicó en el DOF el decreto que reforma la LFD que establece la obligación de las aerolíneas de recaudar y enterar este derecho, con lo cual se da un nuevo esquema de cobro, recaudación y entero del DSM, distinto al que se venía realizando con los convenios suscritos con la CANAERO en donde se homologaba el pago del TUA con el DSM.

Por último, proporcionó copia de los oficios de notificación de diversas líneas aéreas no afiliadas a la CANAERO por los meses de enero a diciembre del 2012, con sello y firma de recepción de las aerolíneas.

Por lo anterior, esta entidad de fiscalización considera que con la modificación al esquema de recaudación, entero y cobro del DSM, el instituto aclaró la observación.

4. Enteros del DNI

A fin de verificar que los ingresos por servicios migratorios correspondientes al artículo 8, fracciones I, III y VIII, de la LFD, referentes al DNI de Turistas, visitantes de negocios y transmigrantes, fueron enterados a la Tesorería de la Federación (TESOFE) conforme la normativa aplicable, se integraron los pagos que se realizaron por estos conceptos durante el 2012, y se constató que fueron 2,933,416.1 miles de pesos, de los cuales, 46,638.6 miles de pesos, fueron registrados con la clave 014002366 "Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (art. 8, fracc. I)", 287,386.0 miles de pesos con la clave 014000020 "Ordinarios (art. 8, fracc. III y VIII)", y 2,599,391.5 miles de pesos con la clave 014001592 "Ordinarios (art. 8, fracc. I)".

Estos enteros se realizaron, mediante el Esquema de Pagos Electrónicos de Derechos, Productos y Aprovechamientos "DPA ", conocido como "e5cinco", y en este esquema se registra el RFC y nombre o razón social, el periodo, la clave de referencia del derecho, el importe a pagar y la cadena de la dependencia (que contiene bloques de información que utiliza el INM para realizar las conciliaciones de los enteros, como son el número de

pasajeros y el aeropuerto de salida); sin embargo, del análisis que se efectuó a la base de datos de los enteros, se observaron deficiencias en el registro de la información, como las siguientes:

- Al registrar el pago de las personas que no tienen RFC se utilizan indistintamente los RFC IIII991231AAA, III991231AAA, AAA111111111 y XEX010101000, a pesar de que la autoridad tributaria sólo tiene contemplados la utilización de los dos primeros para personas físicas y personas morales, respectivamente.
- No se tiene un criterio para el registro de los pagos del DNI que se realizan por ventanilla de pago de las delegaciones del INM, debido que algunas los registran con el nombre y RFC de la SEGOB, y en otras ocasiones con el nombre de la delegación o aeropuerto en que se encuentran y sin RFC.
- Se identificaron diversos enteros por un importe total de 378,292.3 miles de pesos en los que no se registra el mes o el trimestre que se está pagando, lo que impide la conciliación del derecho y la verificación de su oportunidad en el pago.
- Se observaron aerolíneas que no anotan correctamente la cadena de la dependencia, en relación con el número de pasajeros y los aeropuertos de salida, como es el caso de una que tiene vuelos en diversos aeropuertos del país y que realiza un sólo pago que concentra todas sus operaciones. Esta situación origina que el INM no pueda conciliar estos enteros por cada aeropuerto.
- Se identificaron pagos que tienen el nombre, razón o denominación social incorrectos, lo cual ocasiona que un mismo RFC se integre con diferentes nombres.

Por otra parte, se integraron los enteros por contribuyente y se seleccionó una muestra de 18 aerolíneas, 15 de ellas pertenecientes a la CANAERO y que, en conjunto, recaudaron 1,875,616.1 miles de pesos, y con respecto a las 3 aerolíneas no afiliadas a dicha cámara, éstas recaudaron 173,999.1 miles de pesos, totalizando 2,049,615.2 miles de pesos.

De las 15 aerolíneas afiliadas a la CANAERO, se analizaron las operaciones que enteraron y las que consideró el INM en su sistema para realizar la conciliación trimestral del 2012; sin embargo, sólo fue posible conciliar los periodos de abril-junio y julio-septiembre debido a que, en el momento de la revisión, los últimos meses del ejercicio revisado, el INM no había capturado en su sistema toda la información de los vuelos internacionales y los pasajeros sujetos a pago.

De las conciliaciones realizadas, se observó que algunas aerolíneas tuvieron diferencias a cargo por 19,701.9 miles de pesos, y se integraron como sigue:

DIFERENCIAS DETERMINADAS EN EL ENTERO DEL DNI
EN EL SEGUNDO Y TERCER TRIMESTRE DE 2012

(Miles de pesos)

Aerolínea	Diferencias		Total de Diferencias
	Segundo Trim.	Tercer Trim.	
Línea Aérea 01	980.5	778.5	1,759.0
Línea Aérea 04	358.4	40.3	398.7
Línea Aérea 05	338.4	119.7	458.1
Línea Aérea 06	143.4	172.9	316.3
Línea Aérea 08	8.9		8.9
Línea Aérea 09	54.0	21.8	75.8
Línea Aérea 10	1,218.9	845.0	2,063.9
Línea Aérea 11	2,296.1	7,797.8	10,093.9
Línea Aérea 12	305.2	224.6	529.8
Línea Aérea 14	1,040.3	415.7	1,456.0
Línea Aérea 15	<u>1,369.5</u>	<u>1,171.0</u>	<u>2,540.5</u>
	8,113.6	11,587.3	19,700.9

FUENTE: Base de datos del Sistema del INM, y la información proporcionada por las aerolíneas.

Asimismo, se identificó que tres aerolíneas concentraron sus enteros de todos los aeropuertos en un sólo pago, por lo que en los tres casos no fue posible conciliar por cada aeropuerto; sin embargo, se cotejaron sus pagos de manera global y se determinaron diferencias conforme a lo siguiente:

DIFERENCIAS DETERMINADAS EN LOS ENTEROS GLOBALES
DEL DNI REALIZADOS POR TRES AEROLÍNEAS

(Miles de pesos)

Aerolínea	Periodo	Diferencia
Línea Aérea 03	Tercer Trimestre	14,863.8
Línea Aérea 13	Tercer Trimestre	4,383.8
Línea Aérea 13	Segundo Trimestre	<u>3,432.5</u>
	Diferencias a Cargo	22,680.1
Línea Aérea 02	Segundo Trimestre	301.9
Línea Aérea 02	Tercer Trimestre	1,560.8
Línea Aérea 03	Segundo Trimestre	<u>13,305.6</u>
	Diferencias a Favor	15,168.3

FUENTE: Base de datos del Sistema del INM, y la información proporcionada por las aerolíneas.

Por lo que se refiere a las tres aerolíneas seleccionadas que no son afiliadas a la CANAERO se analizaron sus enteros para conciliar y verificar que los realizaran mensualmente y de forma completa por cada aeropuerto en el que operan; sin embargo, no se pudieron revisar las operaciones de dos, debido a que en todos los enteros que realizaron no registraron el periodo que estaban pagando. En relación con la tercera línea aérea, se determinaron diferencias a su favor entre lo que enteró y lo que tiene registrado en el sistema el INM, destacando la del mes de mayo en el aeropuerto de Cancún donde enteró 7,665.4 miles de pesos, y en el sistema sólo se reportan operaciones por 5,268.4 miles de pesos. Asimismo,

se observó que los enteros de cuatro meses fueron realizados de forma extemporánea sin que se identifique el pago de las actualizaciones y recargos correspondientes.

En complemento, se realizaron compulsas con las 18 aerolíneas seleccionadas para obtener la información que utilizaron en la determinación del DNI que enteraron y poder identificar las causas que originan las diferencias a favor y a cargo entre lo registrado en el sistema del INM y lo que integran las aerolíneas; en su análisis, se observó lo siguiente:

Una causa que origina las diferencias que se presentan es atribuible a las deficiencias del sistema que han sido comentadas ampliamente en el resultado dos del presente informe y que se refieren principalmente a la omisión de registro de vuelos en el sistema, duplicidad de vuelos registrados y deficiencias de captura de datos.

No obstante lo anterior, otra situación que causa las diferencias es porque el número de pasajeros sujetos al pago que considera el INM y las aerolíneas difiere en la mayoría de los vuelos, siendo la tendencia que el INM siempre considera más pasajeros sujetos del DNI, como se puede observar, a manera de ejemplo, en los vuelos siguientes:

DIFERENCIAS OBSERVADAS EN EL NÚMERO DE PASAJEROS REGISTRADOS
POR EL INM EN EL SISTEMA Y LOS REPORTADOS POR LAS AEROLÍNEAS

Aerolínea	Vuelo	Fecha	Pasajeros Sujetos a Pago		Diferencia
			Sistema	Aerolíneas	
Línea Aérea 10	990	31/08/2012	64	21	43
Línea Aérea 15	131	27/06/2012	46	7	39
Línea Aérea 12	2629	05/06/2012	127	97	30
Línea Aérea 14	8113	30/07/2012	147	95	52
Línea Aérea 01	1091	08/06/2012	127	68	59
Línea Aérea 11	904	12/08/2012	66	6	60
Línea Aérea 02	1066	13/04/2012	83	31	52
Línea Aérea 04	368	04/06/2012	118	46	72
Línea Aérea 06	257	11/08/2012	130	23	107
Línea Aérea 05	326	13/05/2013	160	80	80

FUENTE: Base de datos del Sistema del INM, y la información proporcionada por las aerolíneas.

Al respecto, se constató que esto sucede debido a que parten de bases y criterios diferentes, ya que el INM utiliza las Formas Migratorias Múltiples (FMM) para determinar los pasajeros sujetos del DNI, en las cuales determina la calidad migratoria de los extranjeros, y posteriormente clasifica las que son de pasajeros sujetos al pago. Por su parte, se desconoce el proceso que realizan las aerolíneas; sin embargo, pueden reportar los pasajeros sujetos considerando cualquiera de las siguientes opciones: lo cobrado en los boletos de avión o en el mostrador de documentación, con base en su propia contabilidad o en lo señalado en los manifiestos de salida.

De las opciones referidas, cualquiera es válida para soportar las operaciones que enteren, debido a que es una de las facilidades que les otorga el convenio a las aerolíneas, de conformidad con el numeral ocho del anexo del procedimiento para el cobro y entero del derecho, que indica lo siguiente: "En tanto el convenio de colaboración del DNI esté vigente, o se establezca otro mecanismo de cobro, el INM, acepta que las empresas de transporte aéreo reporten y enteren únicamente el monto de lo cobrado en los boletos o en el

mostrador de documentación o en base a su propia contabilidad o a lo señalado en los manifiestos de salida que tienen que presentar a la autoridad aeronáutica".

La aplicación de estas opciones, se pudo constatar con las compulsas que se realizaron a las aerolíneas, ya que al solicitarles las bases que soportaron la determinación del DNI que pagaron, algunas proporcionaron los manifiestos de salida de cada vuelo, otras proporcionaron bases de datos con información de los boletos cobrados en sus vuelos y otras remitieron únicamente un auxiliar contable con el saldo de una cuenta, informando que el pago lo realizan de acuerdo con el importe que tenga en esta cuenta. Al respecto, es importante señalar que dos aerolíneas que optaron por pagar el DNI de acuerdo con su registro contable, son las mismas que realizaron sus enteros de forma concentrada, por lo cual no se pudo analizar detalladamente la diferencia a cargo que se les determinó por 22,680.1 miles de pesos.

Por lo anterior, se observa que las facilidades que otorga el actual convenio para que las aerolíneas reporten y enteren el DNI de tres formas diferentes, las cuales no son las mismas que considera el INM, impiden la conciliación de las cifras y, en su caso, la determinación de omisiones de pago, debido a que el INM considera como base las FMM que debieron ser sujetas de cobro del derecho y las aerolíneas no están obligadas a enterar sobre esta misma base, ya que su obligación se limita a enterar lo que cobraron en los boletos, que bien pudiera ser diferente a lo que debió ser cobrado en su momento.

Al respecto, se concluye que no fue posible verificar los ingresos por servicios migratorios correspondientes al artículo 8, fracciones I, III y VIII, de la LFD, referentes al DNI y DNR de Turistas, visitantes de negocios y transmigrantes, debido a lo siguiente:

- Los enteros del derecho que se pagaron mediante el Esquema de Pagos Electrónicos de Derechos, Productos y Aprovechamientos presentaron deficiencias en el registro del periodo, RFC, nombre o razón social y cadena de la dependencia con el número de pasajeros y aeropuertos de salida, situación que dificulta su validación.
- El sistema informático que tiene el INM para controlar el derecho presentó deficiencias en el registro de su información, que fueron detalladas en el resultado dos, que originan diferencias en las conciliaciones que se realizaron.
- Las opciones que otorga el convenio para que las aerolíneas reporten y enteren el DNI hasta en tres formas diferentes impiden su conciliación con la información del sistema, como es el caso de las aerolíneas que enteran el derecho de acuerdo con su registro contable.
- Las bases de determinación del DNI a enterar del INM y de las aerolíneas son distintas, ya que el INM considera las FMM que debieron ser sujetas de cobro del derecho (lo que se debió cobrar), mientras que las aerolíneas enteran sólo lo que cobraron en sus boletos, por lo que en el supuesto de que alguna aerolínea haya dejado de cobrar a algún pasajero sujeto del DNI, no tiene la obligación de enterarlo, ya que ésta obligación es eximida en el numeral 6 y 8 del anexo "Procedimientos para el cobro y pago al Instituto Nacional de Migración del Derecho de No Inmigrante" del Convenio celebrado con la CANAERO.

Lo anterior, se informó al Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración, mediante el oficio núm. DGAFFA/SIIC/026/2013 del 18 de diciembre de 2013, a fin de que

en el ámbito de sus atribuciones verifique que los ingresos por servicios migratorios, que se recaudaron mediante los convenios de colaboración celebrados con la CANAERO, fueron conciliados por el Instituto Nacional de Migración y, en su caso, que se verifiquen y evalúen las gestiones que realizaron para la recuperación de las diferencias que hayan determinado en sus conciliaciones, en ejercicios anteriores.

Después de la reunión de resultados preliminares, el INM señaló en relación con las deficiencias observadas en el registro de la información que capturan las aerolíneas al realizar su entero por el esquema de pagos "e5cinco", lo siguiente:

- RFC incorrectos. El instructivo para el Pago Electrónico de Derechos, Productos y Aprovechamientos (DPA) Esquema e5cinco, expedido por el SAT, prevé que dicho requisito es opcional, y que la regla 1.2.11.1 de la resolución Miscelánea, prevé el uso del RFC genérico XAXX010101 Y XEXX010101.
- No capturan el periodo de pago. La situación se da debido a que en algunos pagos, como los realizados quincenalmente, no se puede ubicar el periodo, puesto que es más corto el que admite en el mes; sin embargo, señaló que en algunos casos las líneas aéreas remiten los pagos en forma impresa y precisan el periodo al que corresponden.
- Captura incorrecta de la cadena de la dependencia. En seguimiento de la problemática, exhortó a algunas empresas para capturar correctamente la cadena; sin embargo, precisó que si una aerolínea hace caso omiso de la instrucción de declarar las cadenas en forma correcta, no existe forma de que se le obligue, debido a que las normas que son obligatorias deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), y el instructivo para el Pago Electrónico de DPA, que establece la obligación de registrar la cadena, no está publicado en ese medio.

Con el análisis de la información proporcionada, la entidad de fiscalización observó que en las reglas II.2.8.7.1 y II.2.8.7.2 de la Resolución Miscelánea Fiscal 2012, que se publicó en el DOF el 28 de noviembre de 2011, se establece el procedimiento para el pago de Derechos, Productos y Aprovechamientos (DPA), en el cual se indica la obligatoriedad de proporcionar la cadena de la dependencia; por lo que se refiere al RFC genérico mencionado, se observó que éste se usa para otros efectos, ya que el que contempla el SAT para el registro de los pagos por conceptos de DPA de contribuyentes que no reportan RFC son los siguientes: IIII991231AAA para personas físicas y III991231AAA para personas morales; por lo anterior, se considera conveniente que el instituto se coordine con la autoridad fiscal, a fin de confirmar la normativa, los criterios y reglas que deben considerarse para la revisión de los datos que capturan las aerolíneas en el esquema de Pago Electrónico de DPA "e5cinco" y su obligatoriedad para que, en su caso, se puedan imponer las sanciones a las aerolíneas que incumplan esa normativa.

Por lo que se refiere a las aerolíneas que presentan el pago de forma quincenal y no señalan el periodo por ser menor al mes, como se indica en su respuesta, la entidad de fiscalización observó que estas aerolíneas difieren de las demás que sí enteran sus pagos, y señaló el periodo mensual al que corresponden, por lo que es necesario que el instituto establezca los periodos que deben registrar las aerolíneas (si son quincenales, mensuales o trimestrales) y se homologue su captura, ya que algunas no indican el mes y otras sí, y se desconoce si esta situación es correcta o no.

Por otra parte, de las diferencias a cargo que determinó la ASF en el entero del DNI de 11 aerolíneas por el segundo y tercer trimestres de 2012, el instituto comentó lo siguiente:

- Línea aérea 1, por la diferencia del segundo trimestre pagó 232.5 miles de pesos y sigue sin aclarar el resto por 747.9 miles de pesos; de la diferencia del tercer trimestre, se aclaró que en la determinación que realizó la ASF no se consideró un pago por 165.2 miles de pesos y concluyó que la diferencia real es por 616.3 miles de pesos.
- Confirmó que las diferencias del segundo y tercer trimestres de las líneas aéreas 4 y 6, son correctas, y de ésta última solicitaron papeles de trabajo para analizarlos.
- De la línea aérea 5, determinó nuevas diferencias, debido a que en las observadas no se consideraron los datos de un aeropuerto; el número de pasajeros sujetos al pago lo modificaron posteriormente en su sistema y la información base que se entregó es diferente de la que actualmente se tiene.
- De la línea aérea 10, informó que se modificaron las cifras del sistema y la información base entregada es diferente de la que actualmente se tiene, por lo que se solicitaron los papeles de trabajo a la aerolínea para analizarlos y tener una reunión de conciliación.
- De la línea aérea 12, confirmó que las diferencias del segundo trimestre son correctas y que las del tercero no coinciden debido a que en el AICM se incrementó el número de pasajeros en el sistema a la fecha del reporte definitivo.
- De la línea aérea 11, confirmó que las diferencias del segundo trimestre son correctas y que las del tercero difieren, ya que el total de pasajeros considerados es inferior al reporte definitivo del sistema.
- De la línea aérea 14, indicó que la diferencia del segundo trimestre no coincide, ya que el pago que tienen es mayor a los registros en el sistema y resulta un saldo a favor; de la diferencia del tercer trimestre, señalan que no coincide ya que al cierre se registraron más pasajeros en el sistema y se incrementó la diferencia.
- De las diferencias globales que se determinaron a las líneas aéreas 2, 3 y 13, comentó que las cantidades consideradas de los pasajeros sujetos al DNI correspondientes al tercer trimestre no son coincidentes, ya que el cierre del trimestre de 2012 fue posterior a la entrega de la información a la ASF.

Con el análisis de la información, esta entidad de fiscalización identificó que es correcto el señalamiento del instituto en relación con el pago de 165.2 miles de pesos que no fue considerado en la determinación realizada a la línea aérea 1; sin embargo, la diferencia subsiste. Asimismo, no se pudo identificar el pago por 232.5 miles de pesos que citó en su respuesta, por lo que es necesario que se remita el soporte correspondiente.

Del saldo a favor del segundo trimestre de 2012 la línea aérea 14, no fue posible identificar cuáles pagos consideró el INM para afirmar que fueron mayores que los registros del sistema, por lo que es necesario que se detallen los pagos.

Por otra parte, la ASF identificó que, en la mayoría de las diferencias que se determinaron al instituto, menciona que no coinciden, debido a las modificaciones que realizaron a los registros de su sistema, donde se incrementaron los pasajeros sujetos al pago; asimismo, se

observó que el instituto sigue en análisis de las diferencias y en proceso de conciliación con la información que están solicitando a las aerolíneas, por lo que no se atiende la observación, ya que aún se desconocen las diferencias a cargo definitivas.

Por lo que se refiere a las observaciones de las tres aerolíneas seleccionadas que no son afiliadas a la CANAERO, referentes al entero extemporáneo y a la falta de captura del periodo de pago, el instituto indicó que:

- Dos aerolíneas pagaron sin especificar el periodo; sin embargo, les remitieron escritos de los pagos realizados y sus respectivos accesorios, mismos que adjuntó en su respuesta.
- De la tercera aerolínea, que realizó sus enteros de forma extemporánea sin realizar el pago de accesorios, el instituto indicó que le requirió el pago; sin embargo, no se ha pronunciado todavía.

Al respecto, la ASF analizó los escritos que adjuntaron de las dos aerolíneas, y se constató que sólo remitieron los correspondientes a seis meses, sin que se conozca la situación de los otros seis, razón por la que no se da por atendida la observación. Respecto del requerimiento de pago de accesorios que informó el instituto, se observó que no se adjuntó el soporte correspondiente, por lo que no se atiende este punto.

Por último, de las diferencias de 11 vuelos observadas, a manera de ejemplo, en el cuadro "Diferencias observadas en el número de pasajeros registrados por el INM y los reportados por las aerolíneas", el INM presentó diversas aclaraciones que, de forma resumida, consistieron en: pasajeros con calidad de visitantes de negocios que no son considerados por las aerolíneas, información que no coincide con su registro en el sistema; pasajeros que son sujetos del DNI y que la aerolínea considera como exentos, y vuelos registrados dos veces que originan duplicidad de pasajeros. Por lo anterior, la ASF considera que el instituto aclaró las diferencias de los 11 vuelos observados; sin embargo, se identificó que las causas por las que se originaron refuerzan la necesidad de que se homologuen los datos y las formas en que las aerolíneas reportan la información del derecho al INM y de que se verifiquen las diferencias a cargo y a favor que se determinen.

Después de la reunión de resultados finales, el INM informó lo siguiente:

Respecto a las diferencias entre las bases para la determinación del DNI utilizadas por el INM y las aerolíneas, debido a que el instituto considera las FMM y las aerolíneas enteran sólo lo que cobraron en sus boletos, el INM informó que hizo del conocimiento de las deficiencias a los Delegados Federales del instituto y les instruyó para que lleven a cabo la supervisión de las acciones que permitan mejorar el registro de la información en el sistema; sin embargo, esta entidad de fiscalización considera que con esta aclaración no se atiende la observación.

En relación con las deficiencias observadas en el registro de la información que capturan las aerolíneas al realizar su entero por el esquema de pagos "e5cinco", el INM indicó que:

- El llenado del periodo y del RFC es un campo que se llena en el portal bancario por la persona que realiza el pago y el hecho de que el contribuyente no acate la normatividad es ajeno al ámbito de competencia del propio instituto, y por lo que se refiere al RFC reiteró que es optativo y que las líneas aéreas internacionales que son extranjeras no están obligadas a registrarse en el Registro Federal de Contribuyentes.

- De las cadenas de las dependencias mal registradas, indicó que en 2012 informó a las Líneas Aéreas o representantes legales de éstas, las claves de referencias, cadenas de las dependencias y cuotas aplicables que deben utilizar para proporcionar los elementos suficientes para realizar de manera correcta el cobro respectivo; asimismo, informó que exhortó a siete líneas aéreas que deben realizar el pago del Derecho de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas con la clave de referencia correspondiente; sin embargo, no se indicó acerca de la información contenida en la cadena de dependencia.
- Con relación a la imposición de sanciones a las líneas aéreas que incumplan el llenado correcto de sus declaraciones, precisó que no se tiene una norma que imponga sanciones a dicha conducta por lo cual no se puede sancionar a la aerolíneas.

Por lo anterior, esta entidad de fiscalización considera que el instituto no atendió la observación debido a que en su respuesta no indicó las acciones a realizar, dentro de su competencia, que permitan al instituto obtener la información correcta y completa de los pagos que se realizan mediante el esquema de pagos "e5cinco".

Por otra parte, de las diferencias a cargo que determinó la ASF en el entero del DNI de 11 aerolíneas por el segundo y tercer trimestre de 2012, el instituto comentó lo siguiente:

- De siete aerolíneas observadas, proporcionó oficios del 5 de diciembre de 2013 con los cuales notificó a las aerolíneas las diferencias definitivas determinadas en el segundo trimestre de 2012; sin embargo, no informó la situación que guardan las diferencias del tercer trimestre.
- De dos aerolíneas observadas, no proporcionó información adicional a la ya entregada.
- De la Línea Aérea 14, proporcionó información con la cual aclaró la diferencia del segundo trimestre; sin embargo, prevalece la diferencia del tercer trimestre.
- De la Línea Aérea 1, del segundo trimestre proporcionó el soporte de pago de 232.5 miles de pesos e indicó que respecto a las diferencias que aún subsisten, efectuó aclaraciones mediante 13 escritos; sin embargo, esta entidad de fiscalización constató que los escritos referidos sólo hacen referencia al pago de los 232.5 miles de pesos, por lo cual sigue sin aclararse el remanente del segundo trimestre y la diferencia del tercer trimestre.

De las diferencias globales que se determinaron a las Líneas Aéreas 2, 3 y 13 informaron que no existen diferencias; sin embargo, no proporcionaron información adicional que acredite su afirmación.

Por lo anterior, esta entidad de fiscalizadora considera que el instituto no aclaró la situación de las diferencias debido a que no proporcionó las cifras definitivas que existen en el tercer trimestre de 2012 y de las correspondientes al segundo trimestre sólo determinó las diferencias de siete aerolíneas.

Por lo que se refiere a las observaciones de las tres aerolíneas seleccionadas que no están afiliadas a la CANAERO, referentes al entero extemporáneo y a la falta de captura del periodo de pago, el instituto proporcionó las declaraciones de pago correspondientes a los

doce meses del año 2012 y los accesorios correspondientes por los pagos extemporáneos, por lo que se atiende la observación.

12-0-04K00-02-0047-01-003 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración (INM) fortalezca sus mecanismos de control a fin de asegurar que los enteros del Derecho de No Inmigrante que se realizan por medio del Esquema de Pagos Electrónicos de Derechos, Productos y Aprovechamientos "DPA", contengan la información correcta y de forma completa, debido a que se observaron enteros que se realizaron sin indicar el periodo que se está pagando, sin el llenado correcto de la cadena de la dependencia y con datos del Registro Federal de Contribuyentes y nombre incorrectos, lo cual obstaculiza al INM para realizar las conciliaciones de los enteros que pagan las aerolíneas.

12-0-04K00-02-0047-01-004 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración realice revisiones a 18 aerolíneas, a fin de constatar que están enterando de forma correcta, completa y oportuna el Derecho de No Inmigrante que cobraron y, en su caso, se determinen correctamente las omisiones de pago, debido a que, en las conciliaciones que se realizaron del Sistema de Ingresos por Servicios Migratorios con los enteros, se determinaron diferencias a cargo de las empresas, las cuales no pueden determinarse definitivas al considerarse que la información de dicho sistema no es confiable.

12-0-04K00-02-0047-01-005 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración (INM) establezca mecanismos de coordinación con las aerolíneas afiliadas a la Cámara Nacional de Aerotransportes a fin de que se obtenga la información completa de las operaciones que generaron el entero del Derecho de No Inmigrante, y que se homologuen los datos y las formas en que las aerolíneas reporten la información del derecho al INM, debido a que se observó que las bases de determinación del INM y de las aerolíneas son distintas, ya que el instituto considera los Formatos Migratorios Múltiples que debieron ser sujetas de cobro del derecho (lo que se debió cobrar), mientras que las aerolíneas enteran sólo lo que cobraron, de acuerdo con la opción que tomen de acuerdo con el convenio y lo señalado en sus manifiestos de salida o lo registrado en su contabilidad.

5. Enteros DSM

A fin de verificar que los derechos consignados en el artículo 12 de la LFD, relacionados con la prestación de los servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales que abandonen el territorio nacional (DSM) fueron enterados a la TESOFE conforme a la normativa aplicable, se integraron los enteros del DSM por 837,001.9 miles de pesos, y se seleccionaron 18 aerolíneas, 15 afiliadas a la CANAERO y 3 que no son afiliadas a dicha cámara que, en conjunto, recaudaron 636,507.6 miles de pesos, el 76.0% del total reportado en 2012.

Por lo anterior, se solicitó a las aerolíneas la información que les sirvió de base para determinar el monto del DSM a enterar y sus comprobantes de pago; con su análisis, se comprobó lo siguiente:

- Por lo que se refiere a las 15 líneas aéreas afiliadas a la CANAERO, éstas no son las responsables de determinar el DSM a enterar, debido a que el INM es el que integra y les notifica el monto que deben pagar, por lo que las aerolíneas se limitan a pagar el importe que les notifique el INM dentro de los 13 días siguientes. En ese sentido, se constató que siete aerolíneas enteraron los montos que les indicó el INM en el plazo señalado, y en ocho aerolíneas se observaron las diferencias siguientes:

DIFERENCIAS ENTRE EL DSM NOTIFICADO Y ENTERADO
POR LAS AEROLÍNEAS AFILIADAS A LA CANAERO

(Miles de pesos)

Aerolínea	DSM Notificado	DSM Enterado	Diferencia
Línea Aérea 05	48,994.1	49,015.5	-21.4
Línea Aérea 07	20,970.8	20,597.2	373.6
Línea Aérea 06	42,628.0	42,551.4	76.6
Línea Aérea 08	23,376.7	23,312.8	63.9
Línea Aérea 09	16,863.6	17,424.1	-560.5
Línea Aérea 13	27,985.4	27,977.3	8.1
Línea Aérea 14	<u>2,209.6</u>	<u>2,329.8</u>	<u>-120.2</u>
Total	183,028.2	183,208.1	-180.1

FUENTE: Oficinas de notificación y recaudación SAT.

- En relación con las tres líneas aéreas restantes, se identificó que al no ser empresas afiliadas a la CANAERO, éstas determinaron el importe del DSM que enteraron; por lo anterior, se analizó la información que las líneas aéreas proporcionaron, y se concilió con la información del sistema del INM, y se identificó que enteraron más operaciones de las registradas por el instituto, como fue el caso de la línea aérea 16 que enteró un importe de 16,378.2 miles de pesos de marzo a diciembre de 2012 y en el sistema del INM sólo había operaciones por 15,495.1 miles de pesos.

No obstante que se determinaron diferencias a favor de las líneas aéreas, el plazo de los pagos no es consistente debido a que se observaron enteros realizados de manera extemporánea, sin que se identificara el pago de las actualizaciones y recargos correspondientes.

Por lo anterior, se concluye que no fue posible comprobar si se enteraron todos los derechos que cobraron las aerolíneas afiliadas a la CANAERO, debido a que éstas pagan con base en lo que les notifica el INM, el que a su vez determina el monto con la información que le entregan los Grupos Aeroportuarios y, en ese contexto, se desconoce el proceso que realizan dichos grupos para asegurarse de que están informando todas las operaciones que fueron sujetas al pago del DSM. En relación con las empresas que no están afiliadas a la CANAERO, se observaron omisiones en los pagos de actualizaciones y recargos por los pagos extemporáneos que realizaron.

Después de la reunión de resultados preliminares, el INM informó con respecto a las diferencias determinadas entre el DSM notificado y el enterado, que proporciona oficinas de notificación complementarios que se realizaron tanto a los GAPT como a las aerolíneas por inconformidades en la información registrada o en las cuotas que utilizaron para el pago,

con lo cual se aclaró el origen de las diferencias determinadas a favor de las empresas; sin embargo, la diferencia de 120.3 miles de pesos a cargo que presentó la línea aérea 14, no fue aclarada su situación ni, en su caso, se ha notificado para su pago.

Por lo que se refiere a los enteros del DSM que se realizaron de forma extemporánea, el instituto informó que requirió el pago de los accesorios a la línea aérea 16 mediante el oficio del 24 de junio de 2013, sin que a la fecha se respondiera el requerimiento. Al respecto, esta entidad de fiscalización observó que el oficio que proporcionó el INM carece de sello y fecha de recepción de la aerolínea, por lo que no se atiende la observación.

Después de la reunión de resultados finales, el INM aclaró la diferencia de 120.3 miles de pesos de la Línea Aérea 14, informando que fue una diferencia a favor por pago indebido, razón por lo cual no existe un saldo a cargo pendiente de notificar; asimismo, remitió archivo del oficio de requerimiento de pago de los accesorios de la Línea Aérea 16 y acuse de recepción del servicio postal; por lo anterior, se atiende la observación.

6. Controles del INM para el cobro de los derechos por servicios migratorios

A fin de verificar los controles implementados por el INM para el cobro de los derechos por servicios migratorios, se analizaron los componentes que el instituto consideró para su modelo de control interno que está regulado mediante el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y se aplicó el cuestionario de control interno, considerando los elementos que lo conforman y que se refieren al ambiente de control, administración de riesgos, actividades de control interno, información y comunicación, y supervisión y mejora.

Ambiente de control

En relación con el ambiente de control, se constató que el INM tiene establecidos la misión, visión, objetivos estratégicos, metas institucionales y un código de conducta que corresponde a la Secretaría de Gobernación, el cual es aplicable a este instituto por ser órgano desconcentrado de esa Secretaría, y se divulgan al personal del instituto mediante su página de intranet.

Asimismo, se identificó que el INM, para medir el desempeño en el cumplimiento de sus objetivos y metas asociadas con los ingresos por servicios migratorios, estableció dos indicadores denominados "Captar los Ingresos Migratorios por el cobro del DSM, DSMO, DNI-T, DNI-O y DSME" y "Oportunidad de la Información remitida por Delegaciones Federales"; el primero fue para evaluar los ingresos que se obtuvieron en relación con los estimados para 2012, con una meta de 4,287,478.2 miles de pesos y, el segundo, para evaluar a las delegaciones con respecto a la información que remiten de los derechos migratorios en los plazos establecidos.

Respecto el indicador referente a la captación de ingresos, se constató un cumplimiento del 106.9%, debido a que se superó la recaudación estimada por 298,058.4 miles de pesos; referente al indicador que evalúa a las delegaciones, el INM no proporcionó la calificación que se obtuvo, ni la metodología utilizada y su evidencia documental.

Por lo que hace a la estructura y funciones del INM, se solicitaron el Reglamento Interior y los Manuales de Organización General y Específico del instituto; y sobre el Manual de Organización General del INM, el instituto informó que cuenta con el que elaboró y publicó la SEGOB en el DOF del 23 de septiembre de 2005, el cual incluye la estructura del instituto

debido a que es un órgano desconcentrado de ésta; cabe mencionar que el INM indicó que en 2013 se actualizará dicho manual, de acuerdo con el Reglamento Interior de la SEGOB, publicado el 2 de abril de 2013 en el DOF; sin embargo, al cierre de la auditoría, no se había actualizado ni publicado dicho manual.

Por lo que respecta a los Manuales de Organización Específicos, el INM indicó que, debido a las reformas del Reglamento Interior de la SEGOB del 15 de agosto de 2012, actualizaron los Manuales de Organización Específico y los enviaron a su Dirección General Jurídica para efectos de opinión y procedencia jurídica; sin embargo, a la fecha en que la entidad proporcionó la respuesta, no contaban con información al respecto, por lo que, al cierre de la auditoría, se desconoce el estado que guarda la actualización del manual.

Asimismo, se informó que el área que se encarga de la administración y control de los ingresos por servicios migratorios es la Dirección de Ingresos Migratorios (DIM) adscrita a la Dirección General de Administración (DGA), con independencia de la participación de otras direcciones como la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, la cual lleva a cabo la revisión migratoria de los extranjeros y el llenado de los FMF; sin embargo, se observó que la DIM no se encuentra como área del INM ni en el Reglamento Interior de la SEGOB, ni en el Manual de Organización General de la SEGOB, mientras que en el Manual de Organización Específico de la DGA aparecen sus funciones; no obstante, como ya se había indicado, este manual no ha sido autorizado.

Administración de Riesgos

El único riesgo que el INM identificó dentro del proceso de cobro y entero de los ingresos por servicios migratorios fue el denominado "Ingresos por Derechos de No Inmigrante conciliados deficientemente por falta de registros oportunos y confiable", por lo que, hasta diciembre de 2012, se consideraba dentro del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR); sin embargo, a partir de enero de 2013 el INM solicitó al Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) dar de baja este riesgo considerando que fue controlado con la implementación del sistema del INM.

No obstante lo anterior, del análisis de los procesos que se establecieron para el control de los ingresos por servicios migratorios, se identificaron riesgos en la recaudación y entero del derecho, los cuales se presentan en la mecánica de cobro que se estableció por medio de los convenios de colaboración celebrados con la CANAERO para el cobro del DNI y DSM.

Por lo anterior, se realizaron consultas con el INM, la SEGOB, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), con respecto a la problemática que se identificó de los convenios citados, y que se refieren a:

1. Validez del Convenio. Se analizó la validez y vigencia del convenio de colaboración del DNI, el cual es utilizado desde hace más de catorce años, por lo que se solicitó la opinión de las autoridades involucradas, con lo que se obtuvo lo siguiente:

- SHCP. Informó que el numeral I.9.2 de la Resolución Miscelánea Fiscal (RMF) para 2013, que ha sido expedida en pleno ejercicio de sus facultades por la SHCP por conducto del SAT, reconoce la existencia y legalidad del Convenio celebrado por el INM para el cobro del DNI.
- SAT. Preciso que del análisis a la Ley del SAT, la LFD y su Reglamento Interior, considera que no es competente para interpretar sobre la validez de convenios que realizan otras

autoridades. Asimismo, comentó que tratándose del cobro de derechos, corresponde a las dependencias encargadas de la prestación de los servicios vigilar su debido cobro, de conformidad con el artículo 3 de la LFD.

- SEGOB. Informó que el citado instrumento jurídico continúa vigente, debido a que en sus cláusulas señala que tendrá una vigencia de seis meses a partir de la fecha de su firma o mientras subsista el DNI; asimismo, indicó que con la entrada en vigor de la Ley de Migración, su Reglamento y lo señalado en sus artículos transitorios, las calidades migratorias a las que aplica el convenio se equiparan a la nueva "condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas", razón por la cual sigue subsistiendo el DNI.

Con lo anterior, se constató que sigue vigente el convenio de colaboración, debido a que está supeditada a que el derecho que lo motiva siga subsistiendo, por lo cual se convierte en un plazo de duración indefinido; asimismo, se observó que el fundamento jurídico que le da validez al convenio se encuentra en una regla miscelánea, lo cual no es del todo conveniente debido a que al no estar establecida en la Ley, es más susceptible de controversias legales.

En complemento a lo anterior, es importante señalar que el razonamiento planteado para la validez del convenio del DNI es el mismo para el convenio del DSM, de acuerdo con la regla I.9.3 de la RMF.

2. Imposibilidad de cobro del DNI a las aerolíneas. El artículo 3 de la LFD establece que el pago del derecho deberá realizarlo el contribuyente, siendo éste el extranjero que recibe la calidad migratoria; cabe mencionar que la legislación fiscal no señala como contribuyente del mencionado derecho a las aerolíneas, ni les confiere la calidad de recaudador o responsable solidario que las obligue al pago de las contribuciones omitidas por los extranjeros, debido a que el único documento que regula la participación de las aerolíneas es el convenio de colaboración mencionado. En ese sentido, se preguntó cuál es la figura jurídica que tienen las aerolíneas en este proceso, así como sus obligaciones fiscales, y se informó lo siguiente:

- SAT. Indicó que no es competente para interpretar sobre la validez de convenios que realizan otras autoridades; asimismo, desconoce el fundamento y argumento jurídico para que las aerolíneas cobren el derecho.
- SHCP. Informó que la figura jurídica de las aerolíneas en el cobro del DNI, al amparo del convenio, sólo corresponde a la de "oficinas autorizadas", de conformidad con la regla I.9.2 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2013, e indicó que sus obligaciones fiscales se encuentran contenidas en los incisos B), C), D), E) y F) de la cláusula tercera del convenio y en los numerales 1 a 4 y 6 a 10 del "Procedimiento para el cobro y pago al Instituto Nacional de Migración del Derecho de No Inmigrante", que forma parte de dicho Convenio.

Al respecto, no fue posible identificar el marco de regulación que les aplica a las "oficinas autorizadas" y, en su caso, las autoridades que se encuentran facultadas para revisarlas bajo esa figura jurídica, que bien pudieran ser la TESOFE, el SAT o el INM.

Por su parte, la SHCP informó que no se presenta esta problemática en virtud de que éstos derechos se pagan de manera anticipada a la prestación de servicios; sin embargo, la ASF observa que la respuesta de dicha Secretaría no considera el contexto del procedimiento, ya

que este servicio corresponde al otorgamiento de la calidad migratoria del extranjero y se realiza por los agentes federales de migración al momento de su ingreso al país, mientras que el pago del servicio lo realiza a su salida del territorio nacional.

3. Limitaciones en las facultades de vigilancia a las aerolíneas. La segunda cláusula del convenio del DNI limita la facultad de revisión del INM al pactar el establecimiento de un mecanismo que permita la revisión del entero del DNI sólo cuando la variación entre la cifra estimada por el INM y la enterada por las aerolíneas sea mayor al 5.0%.

De igual forma, la tercera cláusula del citado convenio limita a un año, como plazo, para que el INM verifique las declaraciones presentadas por las empresas de transporte aéreo por motivo de la recolección del DNI. Al respecto, las autoridades opinaron lo siguiente:

- La SHCP indicó que si la facultad de revisión está prevista por un ordenamiento jurídico diferente del convenio, dicha facultad deberá ejercitarse bajo cualquier circunstancia y no restringirse a que se verifique una variación mayor al 5.0%

Asimismo, informó que dicha cláusula constituye un mecanismo adicional en la revisión del entero del DNI y que no limita de ninguna manera la facultad de vigilancia en el cobro y entero del DNI a cargo del INM a que se refiere el artículo 3, párrafo octavo, de la LFD, y complementó que dicha facultad de vigilancia es sin perjuicio de las facultades que corresponden al SAT de conformidad con la Ley y el Reglamento que lo rigen.

- SAT. No obstante lo referido por la SHCP, en relación con las facultades que corresponden al SAT, este último informó que no es competente para interpretar sobre la validez de convenios que realizan otras autoridades, y que el artículo 3, de la LFD, establece que corresponde a las dependencias encargadas de la prestación de los servicios, vigilar el debido cobro de los derechos que administran, sin que al efecto se establezca que el SAT pueda vigilar o evaluar las facultades conferidas en ley a una dependencia o entidad.
- SEGOB. Informó que, con independencia de que el convenio de colaboración prevea un plazo de un año para verificar las declaraciones presentadas por las empresas de transporte aéreo, de conformidad con el artículo 67, del Código Fiscal de la Federación (CFF), se establece la temporalidad de cinco años para ejercer facultades de comprobación fiscal para determinar las contribuciones omitidas o sus accesorios.

Sobre este punto, se observó que la figura jurídica de las aerolíneas es de oficinas autorizadas y sus obligaciones de cobrar y presentar los enteros del derecho provienen exclusivamente del convenio de colaboración celebrado, por lo que, en ese contexto, se desconoce si se deben apegar únicamente a los plazos y limitaciones establecidos en el convenio, o si son aplicables los plazos y términos que establece el CFF para la determinación de las contribuciones y, toda vez que, el SAT, como autoridad fiscal, no emitió su opinión sobre este asunto al considerar que no es competente para interpretar sobre la validez de convenios que realizan otras autoridades; por lo anterior, no fue posible asegurar que las limitantes que se establecen en el convenio afecten o no las facultades de revisión del INM.

4. Omisión de ingresos por rendimientos. Se observó el riesgo de que se omitan ingresos para la Federación por los rendimientos que pueden generar los ingresos por DNI y de desconocimiento del impacto económico que tiene, debido al financiamiento que se les está

otorgando a las aerolíneas que cobran el DNI derivado de la facilidad que se estableció en la cláusula tercera del convenio, que señala que el monto del derecho que cobren (de forma diaria) lo enterarán a la TESOFE de forma trimestral en los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año. Al respecto, las entidades consultadas informaron lo siguiente:

- SHCP. Informó que no tiene conocimiento del impacto económico que representa la facilidad que tienen las aerolíneas para el entero de los ingresos por concepto de derechos migratorios y que no tiene identificada alguna unidad administrativa adscrita a la SHCP que pudiera tener atribuciones para conocer asuntos en esta materia.
- SAT. Informó que no cuenta con facultades para evaluar el convenio y, en consecuencia, no se encuentra en posibilidad para conocer el impacto que tiene el mismo; asimismo, indicó que no tiene conocimiento de que alguna disposición jurídica contenga regulaciones con respecto al financiamiento a que se hace referencia.
- SEGOB. Informó que no tiene conocimiento de que se haya realizado alguna evaluación del impacto que genera económicamente la facilidad otorgada a las líneas aéreas.

Actividades de Control Interno

A fin de verificar que se establecieron las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias para recaudar, controlar y administrar los ingresos por servicios migratorios, se investigó cuáles son los manuales de procedimientos, instructivos, políticas, convenios y demás normativa que regulan el proceso, y se identificó que se tienen seis manuales de procedimientos que regulan el manejo y recaudación de los ingresos por servicios migratorios, los cuales están vigentes desde agosto de 2007 y no se han actualizado a pesar de las modificaciones en la estructura orgánica del INM y en su regulación migratoria.

Asimismo, se observó que la Dirección de Ingresos Migratorios del INM presentó el 18 de mayo de 2012 seis procedimientos para que fueran sometidos a la aprobación del Consejo Directivo del Instituto; sin embargo, derivado de los cambios en materia migratoria, se siguen realizando adecuaciones y no han sido concluidos.

Por otra parte, se identificó que las principales políticas y mecanismos para el control de la recaudación del DNI y del DSM, que son los derechos de mayor impacto económico para el INM, fueron establecidos en convenios de colaboración celebrados con la CANAERO; sin embargo, estos mecanismos no han sido modificados en los últimos 14 años a pesar de las modificaciones migratorias que se han presentado. Al respecto, el INM informó que, derivado de la entrada en vigor de la Ley de Migración, su reglamento, y las modificaciones a la LFD, se llevó a cabo la elaboración del anteproyecto de los convenios, los cuales fueron presentados a la CANAERO con la finalidad de llevar a cabo reuniones de trabajo para mejorar el proceso de conciliación propuesto por el instituto; sin embargo, no se han realizado reuniones de trabajo, debido a que no ha existido retroalimentación por parte de dicha Cámara.

Asimismo, se analizaron las políticas y procedimientos establecidos en el convenio del DNI, y se observó que algunas impiden ejercer un adecuado control en el proceso, por lo siguiente:

- En la cláusula tercera, inciso C, del convenio, se establece la obligación a las líneas aéreas de: "discriminar los casos en los que el DNI no es aplicable, entre ellos los nacionales mexicanos que adquieran boletos de transporte aéreo y, en su caso, efectuar los reembolsos correspondientes"; sin embargo, no se indica en ningún

documento el procedimiento que debe seguir la aerolínea para discriminar los casos ni, en su caso, las sanciones o penas por el incumplimiento a esta cláusula.

- En la cláusula octava del convenio, referente a las inconformidades, establece que las líneas aéreas que hayan pagado excedentes de DNI pueden recuperarlas por medio del mecanismo de la compensación; sin embargo, no se contempló en este apartado la misma situación, sino en el sentido opuesto, es decir, el mecanismo que debería realizar el INM para poder recuperar los montos del DNI que las líneas aéreas omitan pagar o paguen de menos.
- En el numeral seis del procedimiento para el cobro y pago al INM del DNI, no se establece un mecanismo claro que indique la obligatoriedad de que las aerolíneas declaren al INM los cobros del DNI, ya que otorga diferentes opciones, como se observa en su texto: "las empresas de transporte aéreo, serán únicamente responsables de los cobros que del DNI se asienten en los boletos o que hayan sido cobrados en el mostrador al momento de la documentación, los cuales podrán ser declarados en el manifiesto de salida correspondiente o en la contabilidad de la empresa de transporte aéreo respectiva".

Asimismo, no se establecen las sanciones o consecuencias por el incumplimiento de esta cláusula.

- No se tiene bien definida la obligación del numeral siete del procedimiento para el cobro y pago al INM del DNI, el cual indica que las aerolíneas "realizarán su mejor esfuerzo para el cobro de este derecho, para lo cual utilizarán, hasta donde les sea posible, sus recursos técnicos y humanos con que cuentan" debido a que los términos utilizados son subjetivos y no se establece ningún compromiso específico que pudiese ser medible para saber si está cumpliendo con esta obligación.
- En el numeral ocho del procedimiento para el cobro y pago al INM del DNI no se establece claramente el concepto que las aerolíneas deben reportar y enterar, debido a que indica que "en tanto el convenio de colaboración del DNI esté vigente o se establezca otro mecanismo de cobro, el INM acepta que las empresas de transporte aéreo reporten y enteren únicamente el monto de lo cobrado en los boletos o en el mostrador de documentación, o en base a su propia contabilidad, o a lo señalado en los manifiestos de salida que tienen que presentar a la autoridad aeronáutica".

Asimismo, al igual que en las demás obligaciones, no se establecen las sanciones o penas que se le imputarían a las aerolíneas en caso de su incumplimiento.

En complemento, se observó que las políticas establecidas en estos convenios aplican únicamente a las empresas de transporte aéreo afiliadas a la CANAERO, mientras que las demás empresas que no son afiliadas a este organismo el INM no tiene establecido ningún convenio, mecanismo o procedimiento que regule el proceso de cobro, entero y control de los ingresos por DNI y DSM.

Información y Comunicación

En la revisión de los ingresos del INM que realizó la ASF con motivo de la presentación de la Cuenta Pública 2009, se observó la deficiencia de sus sistemas de información y control, y se recomendó que se establecieran mecanismos de cobro automatizados que permitieran captar los ingresos de forma inmediata; al respecto, el INM presentó un proyecto de cobro

de los derechos mediante cajeros automáticos instalados en aeropuertos y demás puntos de tránsito internacional, e informó de la propuesta de implementación de una nueva herramienta (sistema) acotada a los ingresos, con lo cual se dieron por atendidas las recomendaciones realizadas.

Por lo anterior, de los proyectos citados, se investigó la situación actual que guardan y se constató que el sistema se implementó a partir de marzo de 2012 y sigue operando a la fecha; sin embargo, el referente a los cajeros automáticos no se ha realizado debido a la problemática siguiente:

- El INM acordó que la prueba piloto se realizaría con el BANJERCITO, para lo cual se tendría el prototipo de la Estación de Cobro Automatizado "ECA"; sin embargo, el banco le manifestó que ya no existe el prototipo para iniciar con la prueba piloto y que el INM debería de adquirirlo.

Asimismo, el banco indicó el tiempo de construcción y costo, manifestando que no cuenta con la liquidez para invertir en el prototipo, por lo cual la inversión tendría que ser absorbida por el INM; sin embargo, el instituto no cuenta con el proyecto de inversión para dichas adquisiciones. Conforme a lo anterior, el INM manifestó que debido a que el proyecto de los ECA resulta altamente costoso, buscó opciones a nivel nacional con cinco bancos comerciales; sin embargo, a inicios de abril de 2013, sólo uno le había remitido su propuesta.

Por lo anterior, se considera conveniente que el INM agilice las gestiones que está realizando para la automatización del proceso de cobro de los derechos migratorios, toda vez que en la revisión de la Cuenta Pública 2009 se observó la necesidad de la automatización de dicho proceso, situación que no refleja algún avance significativo.

Por otra parte, se identificó que el sistema es la herramienta que el INM creó con el objetivo de registrar, validar, autorizar, consultar, imprimir y exportar el conteo de formas migratorias, y la información que proporciona este sistema es la base para la determinación del DNI que realiza el instituto y que posteriormente concilia contra los enteros de las aerolíneas.

Asimismo, se constató que dicho sistema cuenta con su manual de usuario y guías de operación para sus procesos, y que tiene segregadas las funciones de operador, supervisor y administrador, y permite la emisión de reportes periódicos; sin embargo, se observaron debilidades en torno al sistema que impiden la generación de información confiable y oportuna, como lo es el incorrecto llenado de las formas migratorias, situación que repercute en la generación de registros con información errónea, hasta el desconocimiento del número total de vuelos internacionales que deben registrarse en el sistema, deficiencias que se precisaron en los resultados anteriores.

Por último, se identificó que el sistema sólo considera el control de los derechos por servicios migratorios que se generan en el tránsito internacional de personas vía aérea (DNI y DSM), por lo cual se investigó con el INM si existía un mecanismo similar para el control de los derechos que se generan en el tránsito internacional de personas por vía terrestre y marítima, y se constató que el instituto no cuenta con una herramienta automatizada para la administración y control de los derechos captados por éstas vías, por lo que su verificación se realiza manualmente con los reportes enviados por las delegaciones federales.

Después de la reunión de resultados preliminares, el SAT informó respecto de la problemática de la validez del convenio y de la imposibilidad de cobro del DNI a las líneas aéreas, que no es competente para interpretar ni pronunciarse sobre la validez de convenios que realizan otras autoridades, y que tratándose del cobro de derechos, corresponde a las dependencias encargadas de la prestación de los servicios la determinación de adeudos. Asimismo, informó que, el 17 de octubre de 2013, la Cámara de Diputados remitió a la de Senadores la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma la LFD, en la cual se modifican los artículos 8 y 12 que contemplan la obligación de las líneas aéreas de recaudar y enterar el DNI y el DSM.

Por su parte, la SHCP informó que el H. Congreso de la Unión aprobó el paquete de reformas fiscales para el ejercicio fiscal 2014, dentro del cual se encuentran las modificaciones a la LFD en lo relativo a sus artículos 8 y 12 referentes al DNI y DSM, y que está prevista en el sentido de que las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros tendrán el carácter de recaudadoras de estos derechos, derivado de lo cual adquirirán el carácter de responsables solidarios.

En su caso, el INM comentó que, el 31 de octubre, se publicó en la Cámara de Diputados la Gaceta Parlamentaria con la Minuta con proyecto de decreto que reforma la LFD, entre otras, en la que se modifican los artículos 8 y 12 en los que se establece la obligación de las aerolíneas de recaudar el DNI y el DSM, con lo cual el instituto podrá contar un marco jurídico uniforme con el objeto de emitir actos de autoridad a los contribuyentes de conformidad con el artículo 3, párrafo 4, de la LFD.

Con el análisis de las respuestas proporcionadas por las entidades respecto de la problemática de cobro del DNI a las aerolíneas, se da por atendida la observación.

Por otra parte, respecto a que no se encuentran actualizados los Manuales de Organización Específico y los Manuales de procedimientos que regulan el manejo y recaudación de los ingresos por servicios migratorios, el INM informó que su Órgano Interno de Control realizó la auditoría 07/12 a la Dirección de Ingresos Migratorios (DIM) denominada "Ingresos", en la cual se determinó la recomendación correctiva "Actualización de los Manuales de Organización y Procedimientos de la Coordinación de Administración y sus áreas que la integran" y que, para atender dicha recomendación, la DIM realizó diversas acciones, siendo la última la del 8 de noviembre de 2013, en la cual solicitó a la Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño el estado que guarda el proyecto del Manual de Organización Específico de la DGA.

Con la respuesta anterior, la ASF considera que la información proporcionada no aclara la situación, debido a que la misma se refiere a las acciones que realizó la DIM para solventar, en sus posibilidades, la problemática de la falta de actualización de sus manuales; sin embargo, las demás áreas de la DGA no informaron sobre la situación que guarda dicho proceso y, en su caso, las acciones que se realizan para su aprobación.

Por otra parte, respecto de la automatización del proceso de cobro de los derechos migratorios mediante Estaciones de Cobro Automatizados y de la falta de una herramienta automatizada para la administración y control de los derechos captados por vía terrestre y marítima, el INM informó la imposibilidad de llevar a cabo el proyecto de las estaciones de cobro, debido a los altos costos de inversión del prototipo; sin embargo, indicó que, a fin de buscar otras alternativas para facilitar y automatizar el cobro de los derechos, desarrolló, en

conjunto con BANJERCITO, un portal bancario para el cobro del derecho vía marítima utilizando tarjetas de crédito vía internet y realizó las gestiones necesarias para obtener la autorización de la SHCP-TESOFE para que las contraprestaciones de los servicios migratorios que prestan puedan pagarse vía terminales punto de venta mediante tarjeta de crédito o débito, aprobación que fue publicada el 12 de noviembre de 2013, mediante la regla I.2.1.10 de la Resolución Miscelánea Fiscal 2013. Asimismo, mencionó que con esta forma de cobro se pretende implementar a otros derechos a nivel nacional, en todas las representaciones de este Instituto.

También indicó que se han llevado a cabo reuniones de trabajo con el personal de la DIM y de la Dirección de Sistemas en las que, entre diversos requerimientos de mejora para el sistema, se solicitó la incorporación de los reportes manuales de los derechos migratorios correspondientes a las vías de internación marítima y terrestre.

Por lo anterior, la ASF considera que el instituto aclaró las deficiencias en la automatización del proceso de cobro de los derechos, por lo que se da por atendida la observación.

Después de la reunión de presentación de resultados finales, el INM informó que el Manual de Organización Específico de la Dirección de Ingresos Migratorios, que forma parte del Manual de Organización Específico de la Dirección General de Administración, se gestionó para su autorización ante la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la SEGOB en octubre y noviembre de 2013, y que se enviaron a la Dirección General Jurídica de Derechos Humanos y Transparencia del Instituto para su procedencia jurídica con fechas 12 de noviembre y 9 de diciembre de 2013, y que se está en espera de su opinión para continuar el seguimiento a la autorización de los manuales.

Asimismo, en relación con los manuales de procedimientos indicó que se encuentra en proceso de actualización e integración, lo anterior para que una vez que se cuente con la autorización de la estructura orgánica y con el dictamen favorable del Manual de Organización Específico por parte de las instancias competentes, se realice el proceso de conformación y aprobación del Manual de procedimientos.

Por lo anterior, toda vez que el INM acreditó estar realizando gestiones para la autorización del Manual de Organización Específico y que, una vez aprobado, realizará lo propio con el Manual de Procedimientos, la observación se considera atendida.

7. Inspección y vigilancia de las aerolíneas adheridas a los convenios de colaboración

A fin de verificar que el INM realizó la inspección y vigilancia de las empresas que se adhirieron a los convenios de colaboración en materia del cobro de los derechos por servicios migratorios a no inmigrantes, se integraron los actos de supervisión y verificación que realizó el INM durante el 2012, con respecto al cumplimiento de las obligaciones contraídas por las empresas que se adhirieron a los convenios; con su análisis, se constató que realizó 108 actos de supervisión a 36 aerolíneas por los enteros del DNI correspondiente al cuarto trimestre de 2011 y el primer y segundo trimestres de 2012, y determinó 56 presuntas omisiones en el entero del DNI:

- Del cuarto trimestre de 2011, el INM determinó diferencias a cargo de 25 aerolíneas por un total de 24,766.1 miles de pesos, omisiones que fueron notificadas con oficios del 15 de mayo de 2012.

- Del primer trimestre de 2012, el INM determinó diferencias a cargo de 10 aerolíneas por un importe de 28,796.6 miles de pesos, de las cuales seis se notificaron con oficios del 20 de diciembre de 2012 y cuatro del 27 de marzo de 2013.
- Del segundo trimestre de 2012, el INM determinó diferencias a cargo de 21 aerolíneas por un importe de 11,433.5 miles de pesos que fueron notificadas con oficios del 27 de marzo de 2013.

Como se observa, el INM determinó diferencias en los tres trimestres por un importe de 64,996.2 miles de pesos y las notificó a las aerolíneas para su aclaración o pago en un promedio de 200 días posteriores al término del trimestre revisado, a excepción de cuatro notificaciones correspondientes al primer trimestre de 2012, que se notificaron 361 días después.

Asimismo, se analizaron las diferencias determinadas por el INM correspondientes al segundo trimestre de 2012, y se constató que el cálculo fue realizado con la información contenida en el sistema y considerando los enteros que se reportaron por medio del Pago Electrónico de Derechos, Productos y Aprovechamientos "e5cinco". Al respecto, del recálculo realizado, se obtuvieron diferencias en 26 casos, respecto de lo cual, el INM indicó que los importes determinados difieren debido a que el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) modificó las cantidades que originalmente se utilizaron para las conciliaciones, ya que incrementaron el número de pasajeros registrados, situación por la cual la Dirección General de Administración del INM emitió un oficio de fecha 16 de abril de 2013, en el que informó al Director General de Coordinación de Delegaciones sobre los hallazgos detectados en diversas Delegaciones Federales relacionados con el registro de información del sistema, entre los que se encuentra la omisión de registros del AICM, por lo que solicitó que se subsanen tales irregularidades.

Al respecto, el INM anexó la información detallada de cada una de las diferencias determinada por la ASF, y en su análisis, se observó que las omisiones de pasajeros que indicó en su respuesta no sólo fueron en el aeropuerto del AICM, sino también en los de Cancún y Guadalajara, y correspondió a un total de 19,047 pasajeros omisos.

Sobre el particular, y considerando que el INM determinó y notificó diferencias con información incompleta del número de pasajeros, se analizó el impacto económico que implicaron estas omisiones, y se observó que dejaron de notificar para su pago un importe de 1,030.0 miles de pesos, el cual correspondió a ocho aerolíneas, diferencia que al momento de realizar la presente auditoría, seguía sin ser solicitada para su aclaración o pago.

Por otra parte, se observó que de los 64,996.2 miles de pesos notificados por el INM a las empresas que se adhirieron a la CANAERO, únicamente ha logrado recuperar 566.5 miles de pesos que corresponden al 0.9%, por lo que se verificaron las acciones realizadas para gestionar la atención de sus requerimientos, con los resultados siguientes:

- Seis aerolíneas realizaron pagos por 566.5 miles de pesos.
- Dos de las aerolíneas que realizaron pagos lo hicieron por un importe menor que el solicitado por el INM, por lo que se omitieron 367.8 miles de pesos.

- De 21 notificaciones que realizó el INM por 31,872.6 miles de pesos, las aerolíneas no han dado respuesta alguna.
- En 19 casos, por 17,238.7 miles de pesos, las aerolíneas no reconocen las diferencias que se les imputa por lo que no han realizado el pago.
- En cinco casos, por 3,326.6 miles de pesos, las aerolíneas indican que se encuentran al corriente de sus pagos, y que realizaron los enteros con base en sus manifiestos de salida de conformidad con el convenio, documentación que ponen a disposición del INM para su aclaración.
- En dos casos, por 2,440.9 miles de pesos, las aerolíneas manifiestan que las diferencias que se les requiere son menores al 5.0% establecido en el Convenio, por lo que es improcedente establecer un mecanismo de revisión.
- En dos casos, por 5,416.6 miles de pesos, las aerolíneas solicitaron reunión para realizar conciliación con el INM; sin embargo, al momento del desarrollo de la presente auditoría, ésta no se ha realizado.
- En tres casos, por 3,097.3 miles de pesos, las aerolíneas proporcionaron información al instituto para la aclaración de la diferencia.
- En un caso, el INM declaró que la aerolínea pagó la diferencia por 669.2 miles de pesos; sin embargo, no se identificó el comprobante correspondiente.

Al respecto, el INM informó que existen líneas aéreas que no atienden su solicitud, argumentó que no son los sujetos obligados al pago, toda vez que "el cobro que realizan es una ayuda" al instituto, lo cual se suma a la falta de competencia del INM para emitir actos de autoridad pues expone que no es una autoridad fiscal para realizar solicitudes de pago.

Por otra parte, se identificó que durante el 2012 el INM requirió el pago de actualizaciones y recargos, por medio de 14 oficios relacionados con el DNI y 22 del DSM; sin embargo, se desconoce el estado que guardan actualmente y si ha podido realizar el cobro o se ve imposibilitada por los argumentos que plantean las aerolíneas en relación con la falta de competencia del instituto.

Después de la reunión de resultados preliminares, el INM informó que en relación con el análisis de las diferencias notificadas por el instituto del segundo trimestre de 2012, donde se recalcularon y se determinaron diferencias en 26 casos, consideró información de las aerolíneas para realizar un análisis completo y confiable de ambas partes, por lo cual emitieron oficios y convocaron a las aerolíneas para que entreguen sus papeles de trabajo con los que determinaron el monto que pagaron y se espera que con estos análisis se lleven a cabo reuniones productivas; con el análisis de la información, esta entidad de fiscalización considera que no se atiende la observación, debido a que el instituto no indicó el estatus de dichos oficios y, en su caso, si ya se realizaron los análisis correspondientes y los resultados que se obtuvieron.

Por lo que se refiere a las observaciones que se determinaron en la verificación de las acciones que realizó el INM para la atención de sus requerimientos por las aerolíneas, proporcionó el estatus de 21 notificaciones que no habían tenido respuesta de las aerolíneas, e indicó que siete se encuentran sin atender el requerimiento y las demás ya han presentado información para su atención; de 19 casos que no reconocieron las diferencias

por 17,238.7 miles de pesos, informó que una pagó 190.6 miles de pesos, cuatro remitieron información para su análisis y las 14 restantes siguen sin reconocer las diferencias; de cinco casos observados de las aerolíneas que indicaron que se encontraban al corriente de sus pagos y que ponían a disposición sus manifiestos de salida, una pagó 123.4 miles de pesos y dos remitieron información para su análisis.

Asimismo, el INM informó que el estatus de las aerolíneas se modificó como resultado del envío de oficios de seguimiento correspondientes al cuarto trimestre de 2011, primero y segundo trimestres de 2012 y proporcionó el estado actual de las diferencias.

Por último, del estado que guardan los requerimientos de pago de las actualizaciones y recargos del DNI y del DSM en 2012, la entidad anexó un listado de los requerimientos con su estatus que señala que 17 requerimientos ya fueron pagados y los demás se encuentran en seguimiento.

En el análisis de la información proporcionada, esta entidad de fiscalización observó que el INM no remitió los oficios y pagos que acrediten los estatus informados en sus respuestas, por lo que es necesario que se proporcione la documentación soporte para su análisis y evaluación, motivo por el cual no se da por atendida la observación.

Después de la reunión de presentación de resultados finales, el INM informó que la recuperación que ha realizado del DNI es superior a los 566.5 miles de pesos observados, debido a que también han recuperado derechos de las aerolíneas no afiliadas a la CANAERO, e indicó que por el periodo comprendido del cuarto trimestre de 2011 al tercer trimestre de 2012, el total de la recuperación fue por 4,170.8 miles de pesos. Al respecto, el INM proporcionó las declaraciones de pagos correspondientes a 3,352.3 miles de pesos, las cuales en su mayoría fueron por diferencias del cuarto trimestre de 2011 y del primer trimestre de 2012, que corresponden al entero realizado por 16 aerolíneas.

Asimismo, el instituto informó que en algunos casos ya fueron analizados los papeles de trabajo que remitieron las aerolíneas para la aclaración de las diferencias del DNI, y de su análisis, se determinaron y notificaron nuevamente las diferencias en el entero del derecho; sin embargo, esta entidad de fiscalización identificó que la recuperación de las mismas aún no se realiza, por lo que no se atiende la observación.

Por último, en relación con los requerimientos del pago de actualizaciones y recargos que realizó el instituto en el año 2012, el INM proporcionó los oficios de respuesta de las líneas aéreas mediante los cuales adjuntan los pagos de los accesorios que se les requirió por el entero extemporáneo del DSM; por lo anterior, se atiende la observación.

12-0-04K00-02-0047-01-006 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración fortalezca sus mecanismos de control a fin de asegurar que las diferencias que notifica a las aerolíneas para su aclaración o pago, estén determinadas de forma correcta y completa, debido a que se observó que el instituto determinó y notificó omisiones incorrectas, que fueron menores a las que debió solicitar, lo cual origina que se dejen de recuperar esos derechos.

12-0-04K00-02-0047-01-007 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración fortalezca sus mecanismos de control a fin de asegurar la atención, seguimiento y recuperación de las diferencias que notifica a las aerolíneas por las omisiones de derechos que determina en sus revisiones, y haga valer las cláusulas de los convenios de colaboración que celebraron con las aerolíneas y la Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO) para el cobro del Derecho de No Inmigrante (DNI) y Derecho por Servicios Migratorios (DSM) y, en su caso, ejerza las acciones legales correspondientes por el incumplimiento de dichos convenios, debido a que se observó que, de 64,996.2 miles de pesos que determinó como omisiones del DNI, sólo ha logrado recuperar y/o aclarar 3,352.3 miles de pesos, el 5.2% del total, sin que se realicen las gestiones para que sean pagadas o aclaradas.

8. Mecanismos de intercambio de información entre el INM y el SAT

El 12 de diciembre de 2011, se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LFD, mediante el cual se adicionaron al artículo tercero, los párrafos quinto, sexto y séptimo, con el propósito de establecer, a partir del año 2012, la facultad que tienen las dependencias para determinar los adeudos en el pago de sus derechos.

De igual forma, señala la obligación que tiene la dependencia de remitir la determinación al SAT a fin de que se notifique y requiera el pago correspondiente, para lo cual se establecieron, en la Regla II.9.1, de la RMF 2012, los requisitos que debe tener el documento determinante y el procedimiento que debe realizarse para su envío, conforme lo siguiente:

1. La dependencia deberá remitir al SAT el documento determinante en dos originales.
2. El documento debe contener datos que permitan identificar y ubicar al deudor: nombre, RFC, CURP, domicilio y cualquier otro dato que permita su localización.
3. El documento también debe indicar la determinación del crédito fiscal; nombre de la autoridad que determina el crédito; firma autógrafa de quien lo emite; número de resolución o documento determinante; fecha de determinación y concepto por el que se originó el crédito; importe en pesos; fecha en que debió cubrirse el pago y fecha de caducidad o vencimiento legal.
4. En caso de que el documento determinante no contenga todos los requisitos, el SAT devolverá los documentos recibidos a efecto de que la autoridad emisora (el INM) subsane las omisiones.

Por lo anterior, a fin de verificar la determinación y envío de los adeudos de derechos de servicios migratorios en 2012 y los mecanismos de coordinación que tienen el INM y el SAT para tal fin, se analizaron las actividades y gestiones que se han realizado para asegurar el seguimiento y cobro de los adeudos determinados, y se comprobó que el INM determinó diferencias por DNI, las cuales resultaron de las revisiones de las aerolíneas; sin embargo, se observó que no ha remitido los adeudos al SAT para que sean notificados y requeridos.

Al respecto, el INM informó que el 26 de junio de 2012 celebró una reunión con la Administración de Cobro Persuasivo y Garantías "3" del SAT, en la cual acordó que ésta le enviaría la información con el detalle de la cartera de créditos, el listado de las 67 Administraciones Locales de Recaudación y los formatos mediante los cuales se remitirían

los adeudos; sin embargo, el instituto indicó que no ha recibido la información señalada, pese que la requirió por correo electrónico.

Asimismo, el INM señaló que cuenta con facultades para determinar las contribuciones omitidas, pero que dicha determinación sólo es dirigida al contribuyente y, que en el caso de los derechos del DNI y DSM que cobran las aerolíneas, éstas no corresponden a los contribuyentes, por lo que, en relación con la facultad de cobro de las omisiones de ingresos que presentan las aerolíneas, precisa que esta atribución le corresponde al SAT, de conformidad con el artículo 7, fracción IV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

En complemento, se solicitó al SAT su opinión de la problemática para el cobro del DNI y DSM, y cuál sería la responsabilidad de las aerolíneas; sin embargo, se informó que el SAT carece de facultades para evaluar problemáticas en materia de cobro de derechos, ya que únicamente le corresponde aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan de manera proporcional y equitativa.

Respecto de lo anterior, se observa la falta de coordinación entre el INM y el SAT para la determinación y cobro de los créditos fiscales de los derechos por servicios migratorios, no obstante que en el artículo 3 de la LFD se establece que el SAT proporcionará la asistencia legal a las dependencias con el fin de que se cumplan las formalidades aplicables en el proceso de determinación de adeudos, lo cual ocasiona que no se hayan notificado y dado de alta los créditos fiscales por los adeudos determinados por el INM.

Por otra parte, se analizó la cartera de créditos fiscales del SAT al 31 de diciembre de 2012, de los derechos por la prestación de servicios migratorios, y se identificó la existencia de 504 créditos fiscales por un importe de 456,852.1 miles de pesos, los cuales fueron determinados desde el año 1991 hasta el 2011 y se integraron como sigue:

INTEGRACIÓN DE CARTERA DE CRÉDITOS FISCALES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012

(Miles de pesos)

Año de Determinación	Número de Créditos	Importe	Porcentaje
2011	25	214,928.0	47.0
2010	58	10,018.5	2.2
2009	42	31,372.6	6.9
2008	14	54,559.9	11.9
2007	54	57,158.1	12.5
2006	43	743.0	0.2
2005	33	780.7	0.2
2004	79	44,748.3	9.8
2003	99	37,512.0	8.2
2002	6	3,494.2	0.7
2001	18	232.1	0.1
2000	5	929.1	0.2
Años anteriores	<u>28</u>	<u>375.6</u>	<u>0.1</u>
Totales	504	456,852.1	100.0

FUENTE: Cartera de créditos fiscales al 31 de diciembre de 2012.

Como se observa, el importe de los créditos fiscales determinados en 2011 representa el 47.0% de la cartera que tiene el SAT, mientras que el resto se integra en su mayoría por créditos determinados en 2008 y años anteriores. Asimismo, en el análisis de la cartera de créditos fiscales, se identificó que 246 créditos, el 48.8%, no han registrado movimiento alguno en los últimos cinco años.

Asimismo, se integraron los créditos fiscales de derechos por servicios migratorios que se dieron de baja en 2012 y se observó que fueron 56 por un importe de 131,228.2 miles de pesos, de los cuales, sólo dos créditos, por 40.5 miles de pesos, fueron dados de baja por haberse pagado, mientras que la mayoría se determinó por la nulidad o cancelación del crédito, como se observa a continuación:

INTEGRACIÓN DE LAS BAJAS REGISTRADAS EN 2012

Concepto de Baja	Número de Créditos	Importe	Porcentaje
Terminado por dejar sin efecto, nulidad o conceder amparo	6	53,958.6	41.1
Asunto terminado por cancelación	42	49,548.7	37.8
Terminado por nulidad por efectos	1	24,370.3	18.6
Expediente en guarda y custodia	4	3,285.1	2.5
Asunto terminado por pago	2	40.5	0.0
Asunto terminado por traslado a otra A.L.R.	1	25.0	0.0
Total de bajas	56	131,228.2	100.0

FUENTE: Inventario de créditos fiscales dados de baja en 2012.

En complemento, para analizar las causas que impidieron al SAT el cobro de los créditos fiscales se seleccionó una muestra de 10 créditos que se dieron de baja en 2012 por 105,915.8 miles de pesos, y al respecto se observó lo siguiente:

- Tres créditos fiscales correspondientes a una misma aerolínea por un importe de 56,722.7 miles de pesos por derechos y 55,545.8 miles de pesos de accesorios, no fueron cobrados debido a que la aerolínea obtuvo la resolución favorable de un recurso de revocación, en virtud de que la autoridad fiscal resolvió que: *"no existe responsabilidad solidaria para la aerolínea con base en la fracción I del artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, en función de que esa responsabilidad no está consignada en alguna ley además de que son los servidores públicos encargados de la prestación de los servicios, los que son responsables de la vigilancia del pago y, en su caso, del cobro y entero de los derechos previstos en la misma"*.
- Un crédito fiscal de una aerolínea por 6,057.8 miles de pesos por derecho y 6,786.0 miles de pesos de accesorios, no se cobró debido a la resolución favorable de un recurso de revocación, en virtud de que la autoridad fiscal resolvió que: *"la Ley Federal de Derechos no atribuye a la aerolínea la calidad de recaudador o retenedor de derecho, para que a su vez pueda ser considerado como responsable solidario respecto al DNI en términos de la fracción I del artículo 26 del Código Fiscal de la Federación"*.
- Tres créditos fiscales correspondientes a una misma aerolínea por un importe de 22,445.9 miles de pesos por derechos y 20,772.2 miles de pesos de accesorios, no fueron cobrados debido a que la aerolínea obtuvo resolución favorable de un recurso de revocación, en virtud de que la autoridad fiscal resolvió que: *"De conformidad con el"*

artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, únicamente tendrán el carácter de responsables los retenedores y las personas a quienes las leyes les impongan a la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, situación en la que no se ubica la aerolínea, dado que la obligación de hacer frente a los pagos por derechos migratorios no tuvo su origen en una ley, sino en diversas cláusulas contractuales contenidas en el citado convenio".

- No se pudo constatar las causas que originaron la nulidad de un crédito fiscal seleccionado, con número 1798890, por un importe de 1,986.1 miles de pesos por derechos y 1,863.7 miles de pesos de accesorios, debido a que en la documentación que proporcionó el SAT no se anexó la información que ampare la nulidad registrada.
- Dos créditos fiscales correspondientes a una misma aerolínea por un importe de 18,703.3 miles de pesos de derechos y 14,846.8 miles de pesos de accesorios, no fueron cobrados debido a que la autoridad fiscal le otorgó la condonación de los adeudos en términos del artículo séptimo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007.

Al respecto, se observó que dicha condonación se otorgó desde el año 2008, y fue hasta el año 2012 que se registró su baja, sin que se identifique la causa que originó este retraso.

En conclusión, del análisis de las bajas de créditos fiscales de derechos por servicios migratorios, se observó la imposibilidad de cobro que tiene el SAT debido al actual marco que regula la actuación de las aerolíneas en el proceso de cobro de los derechos, y por consiguiente las aerolíneas se quedan con esos montos, y además están dejando de pagar los accesorios que generan; asimismo, se constató que este impacto fue por 205,730.5 miles de pesos (105,915.8 y 99,814.5 miles de pesos de derechos y accesorios), tan sólo por una muestra de 10 créditos fiscales que se dieron de baja en 2012.

Después de la reunión de resultados preliminares, el SAT informó que en relación con la reunión que celebró con el INM el 26 de junio de 2012 para coordinarse en el cobro de los créditos, el 1 de noviembre de 2013 remitió al instituto el directorio de las 67 Administraciones Locales de Recaudación (ALR) que se acordó en dicha reunión, y que emitió un oficio al INM de fecha 4 de noviembre de 2013, para conocer el estatus del envío de los adeudos determinados en materia de derechos al SAT en razón de que no han recibido comunicación formal por parte del INM del envío de las determinantes de créditos fiscales en materia de derechos. Asimismo, precisó que, una vez que le envíen los determinantes, estará en posibilidad de compartir el detalle de la cartera de créditos fiscales controlados en las 67 ALR.

También indicó que, el 12 de noviembre de 2013, se reunió con el INM para establecer una coordinación entre ambas dependencias con la finalidad de revisar los requisitos y estructura de los documentos determinantes en materia de derechos, la forma de envío a las 67 ALR y la estructura de la cartera de créditos controlados.

Con el análisis de la información proporcionada, esta entidad de fiscalización considera necesario que se presenten los resultados de las reuniones que informó el SAT y, en su caso, la respuesta y postura del INM, debido a que como se observó en la revisión, se han realizado reuniones similares con anterioridad sin cumplir a los compromisos acordados; por lo anterior, no se da por atendida la observación.

Por otra parte, respecto de los 246 créditos que se observaron por no presentar movimiento alguno en los últimos cinco años, el SAT informó que siete se encontraban en claves de investigación por no estar localizados y actualmente se encuentran con claves de seguimiento para su proceso, y los 239 créditos restantes presentaron una clave de baja, por lo que es correcto no tener movilidad en los mismos, al no existir el crédito fiscal; al respecto, esta entidad de fiscalización observó que los 239 créditos con estatus de baja fueron considerados por el SAT en la cartera de créditos vigentes al 31 de diciembre de 2012, por lo que es necesario que la entidad aclare esta situación.

Asimismo, el SAT señaló que tuvo una recuperación de créditos fiscales por 898.8 miles de pesos, siendo que en la información proporcionada se identificaron únicamente nueve créditos con pagos asociados por un importe de 192.9 miles de pesos. Al respecto, la ASF no pudo identificar a cuáles créditos se refiere la entidad y, en su caso, cómo se acredita el pago de esas recuperaciones por 898.8 miles de pesos, debido a que no se integró esta información en la respuesta de la entidad fiscalizada.

Respecto de los dos créditos fiscales que se dieron de baja por una condonación que se otorgó desde el año 2008 y que se registró hasta el 2012, el SAT indicó que las bajas de estos créditos fueron realizadas el 21 y 23 de mayo de 2008; al respecto, la entidad de fiscalización identificó que los créditos que fueron condonados en 2008, se consideraron en la cartera de créditos al 31 de diciembre de 2012, por lo que es necesario que la entidad aclare esta situación; por lo anterior, no se considera atendida la observación.

En relación con los créditos seleccionados que se dieron de baja en 2012 y de los que se observó que no se cobraron debido a que obtuvieron resoluciones favorables a los recursos de revocación interpuestos, el SAT proporcionó el análisis "Revisión del cumplimiento del pago de Derechos por la expedición de autorización en la que se otorga la calidad migratoria de no Inmigrantes a Extranjeros", en el cual expuso que, en su momento, la Administración Central de Fiscalización Internacional del SAT solicitó informes, datos y documentos a tres empresas para su revisión, y derivado de la misma les determinó diversos créditos fiscales, en su carácter de recaudadoras y responsables solidarias en materia del DNI; sin embargo, las empresas interpusieron el recurso de revocación, y la Administración Central de Contencioso de Grandes Contribuyentes del SAT consideró, al resolver los recursos, que la autoridad paso por alto lo establecido en el artículo 26, fracción I, del CFF, precepto que únicamente otorga el carácter de responsables solidarios a los retenedores y recaudadores, situación en la que no se encontraban las empresas. Por lo anterior, el SAT concluye que otorgó la resolución favorable al considerar que estaban fundados los agravios impugnados por la empresa.

De la respuesta proporcionada por el SAT, la ASF observa que la Administración Central de Fiscalización Internacional determinó omisiones del DNI que debieron recuperarse mediante el proceso de cobro de los créditos; sin embargo, debido a que esta autoridad pasó por alto las disposiciones del CFF, estos derechos del Estado no pudieron ser cobrados, por lo que es necesario que la entidad informe qué acciones se van a tomar al respecto. Por lo anterior, no se da por atendida la observación.

Después de la reunión de presentación de resultados finales, el SAT informó las diversas acciones realizadas con el INM a fin de coordinar el proceso de cobro de los derechos y dar cumplimiento a los puntos acordados; dichas actividades consistieron en lo siguiente:

- Se presentaron a los servidores públicos del INM los formatos para el envío de las resoluciones determinantes de derechos, para el intercambio de información relativa a la determinación y cobro de los adeudos.
- Se proporcionó al instituto un ejemplo de resolución determinante en materia de derechos y documentos relacionados al mismo.
- Se indicaron los requisitos que debe contemplar el instituto para acceder al espacio colaborativo.

Asimismo, informó que comunicó al Órgano Interno de Control en el SAT, de los acuerdos para la coordinación interinstitucional entre ambas dependencias para su conocimiento y seguimiento. Por lo anterior, esta entidad de fiscalización considera que se atiende la observación.

En complemento, de la situación que guardaron los créditos fiscales con estatus de baja que fueron considerados en la cartera de créditos vigentes al 31 de diciembre de 2012, informó que proporcionaron el total de créditos fiscales acumulables a esa fecha, y no sólo los que estaban vigentes, en el entendido de que en el requerimiento que se les realizó no se acotó que fueran sólo los vigentes.

Por último, de los créditos fiscales que se dieron de baja por nulidad, indicó que la Administración Central de Fiscalización Internacional de la Administración General de Grandes Contribuyentes del SAT, buscó una figura jurídica para apoyar al INM e intentar recuperar el DNI no cobrado a los causantes, razón por la cual se le dio el tratamiento de recaudador y responsable solidario; sin embargo, la normativa propuesta para el cobro y entero del DNI no fueron suficientes para poder otorgarle tal carácter, como se estableció al resolverse los recursos de revocación interpuestos por las aerolíneas.

Asimismo, señaló que la normativa aplicable al INM y al cobro y entero del DNI, no deja en claro que tipo de responsabilidad asumieron las líneas aéreas en el cobro y entero del DNI, y si sólo es para coadyuvar con el INM o si son recaudadores; sin embargo, precisó que esta problemática que existe para exigir el cobro de los derechos, se viene a resolver con la reforma a los artículos 8 y 12 de la LFD, que entrará en vigor en el año de 2014, ya que se señala que las aerolíneas son responsables de recaudar y enterar. Por lo anterior, esta entidad de fiscalización considera que se justificó la nulidad de los créditos fiscales por DNI.

Por su parte el INM informó que con la publicación del decreto que reforma la LFD, mediante el cual se establece la obligación de recaudar y enterar el DNR (antes DNI) y el DSM a las líneas aéreas, se regula y fortalece el marco legal para el instituto y para el cobro de los derechos migratorios debido a que con este cambio se contempla como responsable solidario a las aerolíneas y en consecuencia podrá aplicar lo dispuesto por el artículo 3, párrafo cuarto, de la LFD, referente al proceso que deben seguir las entidades para la determinación de los derechos que omite pagar el contribuyente. Por lo anterior, esta entidad de fiscalización considera que el INM contará con la regulación que le permite realizar la gestión de los adeudos que determine y con ello, que se finquen los créditos fiscales correspondientes, razón por la cual se atiende la observación.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 5 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 3 restante(s) generó(aron): 7 Recomendación(es).

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Instituto Nacional de Migración cumplió con las disposiciones normativas aplicables, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a: 1) Los sistemas de información y comunicación del INM para la determinación, cálculo, cobro y registro de los ingresos por el Derecho de No Inmigrante (DNI) y por el Derecho por Servicio Migratorio (DSM) mantiene información imprecisa, incompleta e inoportuna, por lo que su utilidad es limitada para la ejecución y control de la operación; 2) el INM supervisó a las aerolíneas, respecto del entero del DNI, y determinó diferencias por 64,996.2 miles de pesos, de las cuales únicamente ha logrado recuperar 3,352.3 miles de pesos, el 5.1% del total de las diferencias determinadas; 3) se identificó que durante el 2012 continuaron operando los convenios de colaboración para el cobro del DNI y DSM, los cuales contaban con 14 años sin ser actualizados, e impedían un adecuado control en el proceso de cobro de los derechos y limitan la vigilancia de la participación de las aerolíneas adheridas a la Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO), lo cual les otorga, además, un financiamiento al autorizarles enterar el DNI de manera trimestral, sin evaluar el impacto económico que ello generaría; 4) el INM y el SAT no contaron con coordinación para la determinación y cobro de los créditos fiscales originados por los derechos por servicios migratorios, y 5) los manuales de procedimientos del INM vinculados con la supervisión y control de los ingresos migratorios no han sido actualizados desde 2007, no obstante las modificaciones que ha tenido su operación desde esa fecha.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que los ingresos por derechos por servicios migratorios (ordinarios, extraordinarios y en aeropuertos), se registraron contablemente y se presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa aplicable.
2. Verificar que los derechos por servicios migratorios se cobraron conforme a las cuotas establecidas en la Ley Federal de Derechos y en los plazos que indica la normativa.

3. Verificar que los ingresos por derechos por servicios migratorios (ordinarios, extraordinarios y en aeropuertos) cobrados, fueron enterados a la Tesorería de la Federación, conforme la normativa aplicable.
4. Revisar que los controles implementados por el Instituto Nacional de Migración, para el cobro de los derechos por servicios migratorios mitigan el riesgo inherente de su operación.
5. Comprobar que el Instituto Nacional de Migración realizó la inspección y vigilancia de las empresas que se adhirieron a los convenios de colaboración en materia del cobro de los derechos por servicios migratorios a no inmigrantes y, en su caso, verificar el impacto económico de sus resultados.
6. Verificar que el Instituto Nacional de Migración y el Servicio de Administración Tributaria cuentan con los mecanismos de intercambio de información que aseguren el seguimiento y cobro de los derechos y recargos determinados por el Instituto Nacional de Migración en sus revisiones.

Áreas Revisadas

En el Instituto Nacional de Migración (INM), la Dirección de Ingresos Migratorios; en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), las administraciones generales de Servicios al Contribuyente, de Recursos y Servicios, y de Recaudación; en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Unidad de Política de Ingresos Tributarios y de Legislación, y la Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento; y en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley Federal de Derechos, Art. 3, 8 y 12.

Resolución Miscelánea Fiscal para 2012, Numerales I.9.2, I.9.3 y II.9.1.

Convenio de colaboración y concertación celebrado el 30 de junio de 1999, entre la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, la Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO) y las empresas de transporte aéreo afiliadas a dicha cámara, mediante el cual se constituyen las bases de colaboración entre las partes para establecer los sistemas, procedimientos e instrucciones en materia de recaudación del cobro de los derechos por servicios migratorios a no inmigrantes (DNI) a que se refiere el artículo 8 de la Ley Federal de Derechos, fracciones I, III y VIII.

Instructivo para el pago electrónico de derechos, productos y aprovechamientos, esquema e5cinco.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Art. 69.

Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, Numeral I.13.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. 14.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 79, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16, párrafo cuarto, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la entidad fiscalizada mediante diversos oficios proporcionó información; sin embargo, no se incluyó de manera íntegra ya que mencionó que: "...derivado de la información y documentación proporcionada en la presente auditoría se hace del conocimiento que se encuentra clasificada como Reservada, de conformidad con los artículos 13 fracción I, IV y V, 14 y 15, párrafo primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 6, fracción II y 51, fracción I de la Ley de Seguridad Nacional; 69 del Código Fiscal de la Federación; CUARTO del Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional y 24 fracción I y V de los 'Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal', publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003".