

**Secretaría de Relaciones Exteriores****Servicios Migratorios**

Auditoría de Desempeño: 12-0-05100-07-0354

GB-034

***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 regulación de los flujos de nacionales y extranjeros, a fin de verificar el cumplimiento de objetivos y metas.

***Alcance***

Los alcances de la auditoría fueron determinados por el contenido temático de la revisión, en los que se analizaron los aspectos de eficacia, eficiencia y economía.

Para la eficacia, se revisaron los registros del Sistema Integral de Administración Consular (SIAC), de las solicitudes de expedición de visas presentadas, así como de las visas expedidas, rechazadas y canceladas, para el periodo 2008-2012; y se analizaron los registros de las fechas de inicio y fin de trámite de dichas solicitudes presentadas en 2012, así como las del periodo enero-junio de 2013.

Para el análisis de la eficiencia, se revisó la cobertura del sistema de módulos de visas y de recaudación consular del SIAC en las Representaciones Consulares de México en el exterior habilitadas para la expedición de visas en 2012, así como la congruencia de los reportes generados por los módulos del SIAC en el mismo año; se analizaron los convenios de coordinación y colaboración suscritos por la SRE con el INM y la SEGOB, vigentes en 2012, en materia migratoria, y la atención de las notas diplomáticas emitidas por autoridades extranjeras en el periodo 2008-2012, en relación con la actuación de las autoridades mexicanas que ofrecen servicios a los extranjeros interesados en ingresar al país.

En economía, se revisaron los registros de las visas gravadas y no gravadas y de los montos recaudados por concepto de expedición de visas; la relación de países a cuyos nacionales se exentó de visa en los términos autorizados por la SRE, y la relación de países con los que México, en reciprocidad, obtuvo exención de visas.

***Antecedentes***

En 1936, se expidió la Ley General de Población, con objeto de regular los asuntos migratorios, el turismo, la demografía, y la identificación y el registro de las personas en tránsito.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Instituto Nacional de Migración, *Antecedentes, Manual de Organización Específico de la Coordinación Jurídica*, autorizado por la Coordinación Jurídica el 1 de agosto de 2007, página 3.

Con el fin de ampliar los aspectos previstos en la ley de 1936, en diciembre de 1947 se reformó la Ley General de Población, en la que se establecieron mecanismos para facilitar la inmigración de extranjeros, en especial de inversionistas estadounidenses, reconociendo tres calidades migratorias: no migrante, migrante e inmigrado.<sup>2/</sup>

Las recurrentes crisis económicas, las desigualdades y los conflictos políticos que durante los años setenta del siglo XX se registraron en países del centro y sur de América, convirtieron a México en zona de tránsito para inmigrantes centroamericanos e impactaron en la capacidad de los servicios migratorios. En respuesta a tales acontecimientos, el 13 de septiembre de 1973, el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa de reforma de la Ley General de Población para convertir la política migratoria, de acuerdo con la exposición de motivos, en un instrumento de desenvolvimiento autónomo ante la mayor participación de México en el ámbito internacional.

El 7 de enero de 1974, se publicó la Ley General de Población que definió los criterios para autorizar a los extranjeros la entrada al país; estableció los criterios para el cambio de calidad o característica de los extranjeros; determinó otorgar a los extranjeros la capacidad para adquirir inmuebles y derechos sobre éstos; instituyó el delito para sancionar a quienes lucraran con migrantes, y penalizó el entrar o residir en México sin autorización previa.

Las reformas efectuadas a la Ley General de Población, en cuanto a la inmigración de extranjeros al territorio nacional, motivaron que en 1975 se realizaran reformas al Reglamento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que dio origen a la Dirección General del Servicio Consular para dirigir las labores de las representaciones consulares de México en el exterior, que para ese año sumaron 213 representaciones y ante la demanda y la diversidad de servicios ofrecidos, para 1987, se incrementaron a 287 representaciones.

Ante el incremento de la actividad consular y el exceso de responsabilidades, en 1989 se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con lo cual, la Dirección de Protección y Servicios Consulares se convirtió en la Dirección General de Asuntos Consulares para hacer más eficaz la tarea de protección y documentación de los extranjeros que pretenden ingresar a territorio nacional.

Con el propósito de incorporar a la economía mexicana al mercado internacional por la vía de su integración al bloque de América del Norte, se planteó la necesidad de facilitar la movilidad de personas entre: Canadá, Estados Unidos y México, por lo que en 1990, se reformó la Ley General de Población, que adicionó características migratorias<sup>3/</sup> y se dio respuesta efectiva al refugio de guatemaltecos en la frontera sur de México.

El 8 de noviembre de 1996, por tercera ocasión se reformó la Ley General de Población, con objeto de dar mayor protección a los derechos humanos de los extranjeros que radicaban México, dar mayor seguridad jurídica en los trámites y procedimientos migratorios y combatir con mayor rigor los delitos vinculados con el tráfico de seres humanos.

---

<sup>2/</sup> Inmigrante.- Extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado.

Inmigrado.- Extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

No migrante.- Calidad migratoria que ostentan los extranjeros que con permiso de la Secretaría de Gobernación se internan al país con el propósito de residir o permanecer temporalmente en el mismo.

<sup>3/</sup> Se adiciona la característica de refugiado al artículo 42 y asimilado al artículo 48.

En 1998, la Dirección General de Asuntos Consulares se transformó en Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, con lo que asumió la responsabilidad de atender los temas de protección a mexicanos en el exterior y de los servicios consulares.

En el 2000, se publicó el Reglamento de la Ley General de Población, con objeto de regular la entrada y salida de personas al país y las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional. Las disposiciones establecidas en este ordenamiento motivaron que en 2001 se reformara el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares participara con las autoridades competentes en el diseño e instrumentación de la política migratoria, y le confirió la obligación de coordinar las medidas de simplificación, modernización tecnológica y desregulación administrativa, tendientes a mejorar la eficiencia de los servicios consulares y migratorios que ofrecen las representaciones de México en el exterior.

En 2006, la CNDH requirió al Congreso mexicano la eliminación del artículo 123 de la Ley General de Población, el cual establecía que ingresar a México en forma ilegal constituía un delito, y sostuvo que, al penalizar la inmigración, este artículo aumentaba la vulnerabilidad de los migrantes extranjeros, que, a su vez propiciaba que los servidores públicos cometieran abusos en contra de los migrantes indocumentados,<sup>4/</sup> por lo que en 2008, el Congreso mexicano aprobó, por unanimidad, la descriminalización de la internación de personas indocumentadas en México.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 propuso dar un enfoque a la política migratoria, mediante el reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por el país, así como garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios comerciales o de cualquier tipo, en los más de 4,300 kilómetros que abarcan las fronteras.<sup>5/</sup> En congruencia, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012 estableció acciones para realizar el análisis de los trámites relacionados con los flujos de extranjeros al país, a fin de agilizar su ingreso y salida en especial a los del área Asia-Pacífico.

El 8 de enero del 2009, se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con lo cual, la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares se dividió en dos direcciones generales; 1) la Dirección General de Servicios Consulares a la cual, entre otras atribuciones, le corresponde supervisar el desarrollo de todas las labores consulares en materia de prestación de servicios consulares; coordinar con las autoridades y unidades administrativas competentes de la secretaría y de otras dependencias federales el diseño e instrumentación de la política migratoria de México, en la promoción y realización de estudios integrales del fenómeno migratorio; supervisar, coordinar y normar la expedición de documentación en las oficinas diplomáticas y consulares de México en el exterior; y 2) la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior responsable de velar por el respeto de los derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos que se encuentran en el extranjero.

---

<sup>4/</sup> Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México Una evaluación crítica*, Febrero de 2008, pág. 90.

<sup>5/</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, págs. 68-70.

El 9 de noviembre de 2010, se presentó la iniciativa de la Ley de Migración, aprobada y publicada el 25 de mayo de 2011,<sup>6/</sup> que de acuerdo con el artículo 1, tiene por objeto regular el ingreso y la salida de mexicanos y extranjeros, el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

El 28 de septiembre de 2012, se publicó el reglamento de esta ley, con vigencia a partir 9 de noviembre de 2012, con objeto de regular la formulación y la dirección de la política migratoria del Estado mexicano; los procesos de certificación y profesionalización de los servidores públicos del INM; el movimiento internacional de personas; los criterios y requisitos para la expedición de visas; la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional; la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional; el procedimiento administrativo migratorio en las materias de regulación, control y verificación migratoria, y el retorno asistido de personas extranjeras.

Con la publicación de la Ley de Migración y su reglamento, las 3 calidades, 20 características migratorias y 9 modalidades establecidas en la Ley General de Población y su reglamento se redujeron a 9 condiciones de estancia, de las que en 6 la SRE se encarga de autorizar y emitir las visas, y en las otras 3 se requiere de autorización previa de la SEGOB, conforme a los términos establecidos en la legislación aplicable.

## **Resultados**

### **1. Capítulo I. Eficacia**

#### *Expedición de visas a extranjeros.*

En 2012, las Representaciones Consulares de México en el exterior recibieron 208,916 solicitudes de visas, de las cuales el 91.9% (191,981) se solicitó de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General de Población y el 8.1% (16,935) con base en la Ley de Migración, como se muestra a continuación:

---

<sup>6/</sup> Diario Oficial, 25 de mayo de 2011. Los artículos 10; 18, fracciones I, II, III y VI; 21; Capítulos I y II del Título Cuarto; el último párrafo del artículo 74; los artículos 101 y 102; el artículo 117; el último párrafo del artículo 112; 126 y 127; y 149; 157 y 158, de la Ley de Migración, entraron en vigor el 12 de noviembre de 2012, ya que el artículo SEGUNDO transitorio de la ley establece que dichas disposiciones entrarían en vigor hasta que se encontrara vigente el Reglamento, el cual fue publicado el 28 de septiembre de 2012 y, como establece su artículo PRIMERO transitorio, con vigencia de 30 días hábiles después de su publicación.

## SOLICITUDES DE EXPEDICIÓN DE VISAS RECIBIDAS DE ACUERDO CON LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LA LEY DE MIGRACIÓN, EN 2012

| Calidades, características y condiciones de estancia        | Solicitudes de visas |           | Solicitudes Rechazadas |           | Visas canceladas |           | Visas Expedidas |           |
|---|----------------------|-----------|------------------------|-----------|------------------|-----------|-----------------|-----------|
|   | Abs                  | Part. (%) | Abs                    | Part. (%) | Abs              | Part. (%) | Abs             | Part. (%) |
| Total   | 208,916              | 100       | 16,415                 | 100.0     | 4,587            | 100.0     | 187,914         | 100.0     |
| Ley General de Población                                    | 191,981              | 91.9      | 15,472                 | 94.3      | 4,189            | 91.3      | 172,320         | 91.7      |
| No Inmigrante   | 168,398              | 80.6      | n.e.                   | n.c.      | 3,311            | 72.2      | 165,087         | 87.8      |
| Turista   | 116,464              | 55.7      | n.e.                   | n.c.      | 1,979            | 43.1      | 114,485         | 60.9      |
| Visitante   | 39,039               | 18.7      | n.e.                   | n.c.      | 1,019            | 22.2      | 38,020          | 20.2      |
| Estudiante  | 5,380                | 2.6       | n.e.                   | n.c.      | 151              | 3.3       | 5,229           | 2.8       |
| Transmigrante   | 2,987                | 1.4       | n.e.                   | n.c.      | 57               | 1.3       | 2,930           | 1.6       |
| Ministro de Culto o Asociado Religioso                      | 2,139                | 1.0       | n.e.                   | n.c.      | 32               | 0.7       | 2,107           | 1.1       |
| Corresponsal  | 1,623                | 0.8       | n.e.                   | n.c.      | 62               | 1.4       | 1,561           | 0.8       |
| Visitante Distinguido                                       | 766                  | 0.4       | n.e.                   | n.c.      | 11               | 0.2       | 755             | 0.4       |
| Asilado Político  | 0                    | 0.0       | n.e.                   | n.c.      | 0                | 0.0       | 0               | 0.0       |
| Refugiado   | 0                    | 0.0       | n.e.                   | n.c.      | 0                | 0.0       | 0               | 0.0       |
| Visitantes Locales  | 0                    | 0.0       | n.e.                   | n.c.      | 0                | 0.0       | 0               | 0.0       |
| Visitante Provisional                                       | 0                    | 0.0       | n.e.                   | n.c.      | 0                | 0.0       | 0               | 0.0       |
| Inmigrante  | 2,281                | 1.1       | n.e.                   | n.c.      | 88               | 1.9       | 2,193           | 1.2       |
| Familiares  | 2,098                | 1.0       | n.e.                   | n.c.      | 71               | 1.5       | 2,027           | 1.1       |
| Cargos De Confianza   | 116                  | 0.1       | n.e.                   | n.c.      | 7                | 0.2       | 109             | 0.1       |
| Rentista  | 25                   | n.s.      | n.e.                   | n.c.      | 8                | 0.2       | 17              | n.s.      |
| Técnico   | 24                   | n.s.      | n.e.                   | n.c.      | 0                | 0.0       | 24              | n.s.      |
| Profesional   | 14                   | n.s.      | n.e.                   | n.c.      | 1                | n.s.      | 13              | n.s.      |
| Artistas y Deportistas                                      | 3                    | n.s.      | n.e.                   | n.c.      | 1                | n.s.      | 2               | n.s.      |
| Científico  | 1                    | n.s.      | n.e.                   | n.c.      | 0                | 0.0       | 1               | n.s.      |
| Asimilados  | 0                    | 0.0       | n.e.                   | n.c.      | 0                | 0.0       | 0               | 0.0       |
| Inversionistas  | 0                    | 0.0       | n.e.                   | n.c.      | 0                | 0.0       | 0               | 0.0       |
| NULL  | 15,472               | 7.4       | 15,472                 | 94.3      | 0                | 0.0       | 0               | 0.0       |
| Visas diplomáticas  | 5,830                | 2.8       | n.e.                   | n.c.      | 790              | 17.2      | 5,040           | 2.7       |
| Ley de Migración  | 16,935               | 8.1       | 943                    | 5.7       | 398              | 8.7       | 15,594          | 8.3       |
| Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas | 14,112               | 6.8       | 931                    | 5.7       | 226              | 4.9       | 12,955          | 6.9       |
| Residente Temporal Estudiante                               | 960                  | 0.5       | 7                      | n.s.      | 29               | 0.6       | 924             | 0.5       |
| Residencia Temporal   | 739                  | 0.4       | 3                      | n.s.      | 45               | 1.0       | 691             | 0.4       |
| Residencia Permanente                                       | 103                  | n.s.      | 2                      | n.s.      | 11               | 0.2       | 90              | n.s.      |
| Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas | 48                   | n.s.      | 0                      | 0.0       | 2                | 0.1       | 46              | n.s.      |
| Visitante para realizar trámites de adopción                | 6                    | n.s.      | 0                      | 0.0       | 0                | 0.0       | 6               | n.s.      |
| Visas diplomáticas  | 967                  | 0.5       | 0                      | 0.0       | 85               | 1.9       | 882             | 0.5       |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

NULL: Corresponde a los casos de trámites rechazados debido a que, para el SIAC 2.0, no es obligatorio capturar los datos de calidad y características migratorias para las visas.

1/ Se obtuvo de dividir el número de solicitudes recibidas entre el número de visas rechazadas, canceladas y expedidas entre las recibidas, por cada 1,000.

n.e. No especificado

n.s. No significativo

n.c. No cuantificable

De las 208,916 solicitudes de visas registradas en 2012, las representaciones consulares autorizaron 187,914 (89.9%), rechazaron 16,415 (7.9%) y cancelaron 4,587 (2.2%), porque presentaron errores de impresión.

Respecto de las 187,914 visas expedidas, el 88.1% (165,460) correspondió a dos características migratorias y una condición de estancia; y el 11.9% (22,454) restante a 12 características migratorias, 5 condiciones de estancia y del tipo diplomáticas.

Por lo que respecta a las 16,415 solicitudes rechazadas, no fue posible determinar la calidad y característica a la que correspondieron las 15,472 visas de Ley General de Población, ya que el sistema que la SRE operó para el trámite de las solicitudes recibidas en el marco de esta ley, no era obligatorio capturar la calidad y característica de las solicitudes rechazadas; en el caso de las 943 solicitudes rechazadas por condición de estancia establecida en la Ley

de Migración, el 98.7% (931) fue para estancia sin permiso para realizar actividades remuneradas, y el 1.3% correspondió a 3 características.

En el periodo 2008-2012, se verificó que operaron 144 Representaciones Consulares de México en 75 países, las que expidieron 1,226,556 visas, las cuales disminuyeron 12.2%, en promedio anual, al pasar de 315,728 visas en 2008 a 187,914 visas en 2012, como se muestra a continuación:

VISAS EXPEDIDAS POR PAÍS, 2008-2012

| País  | RCME                   | 2008    |              | 2009    |              | 2010    |              | 2011    |              | 2012    |              | Total<br>Abs | Part.<br>(%) | TMCA    |         |
|-------|------------------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|--------------|--------------|--------------|---------|---------|
|       |                        | (a)     | Part.<br>(%) | (b)     | Part.<br>(%) | (c)     | Part.<br>(%) | (d)     | Part.<br>(%) | (e)     | Part.<br>(%) |              |              |         |         |
| Total | 144                    | 315,728 | 100.0        | 267,016 | 100.0        | 259,185 | 100.0        | 196,713 | 100.0        | 187,914 | 100.0        | 1,226,556    | 100.0        | (12.2%) |         |
| 1     | Nigeria                | 1       | 21           | n.s.    | 0            | n.c.    | 1,059        | 0.4     | 726          | 0.4     | 1,162        | 0.6          | 2,968        | 0.2     | 172.7%  |
| 2     | Irán                   | 1       | 332          | 0.1     | 91           | n.s.    | 660          | 0.3     | 562          | 0.3     | 777          | 0.4          | 2,422        | 0.2     | 23.7%   |
| 3     | Dinamarca              | 1       | 202          | 0.1     | 127          | n.s.    | 513          | 0.2     | 579          | 0.3     | 418          | 0.2          | 1,839        | 0.2     | 19.9%   |
| 4     | El Salvador            | 1       | 2,750        | 0.9     | 3,358        | 1.3     | 3,986        | 1.5     | 4,519        | 2.3     | 5,504        | 2.9          | 20,117       | 1.6     | 18.9%   |
| 5     | Emiratos Árabes Unidos | 2       | 202          | 0.1     | 494          | 0.2     | 513          | 0.2     | 411          | 0.2     | 400          | 0.2          | 2,020        | 0.2     | 18.6%   |
| 6     | Ecuador                | 2       | 8,039        | 2.5     | 10,794       | 4.0     | 12,780       | 4.9     | 13,114       | 6.7     | 14,095       | 7.5          | 58,822       | 4.8     | 15.1%   |
| 7     | Corea                  | 1       | 253          | 0.1     | 53           | n.s.    | 152          | 0.1     | 82           | n.s.    | 358          | 0.2          | 898          | 0.1     | 9.1%    |
| 8     | Malasia                | 1       | 187          | 0.1     | 337          | 0.1     | 214          | 0.1     | 163          | 0.1     | 262          | 0.1          | 1,163        | 0.1     | 8.8%    |
| 9     | Haití                  | 1       | 1,219        | 0.4     | 1,047        | 0.4     | 1,283        | 0.5     | 1,063        | 0.5     | 1,467        | 0.8          | 6,079        | 0.5     | 4.7%    |
| 10    | Grecia                 | 1       | 48           | n.s.    | 45           | n.s.    | 55           | n.s.    | 72           | n.s.    | 57           | n.s.         | 277          | n.s.    | 4.4%    |
| 11    | Israel                 | 1       | 88           | n.s.    | 99           | n.s.    | 77           | n.s.    | 66           | n.s.    | 102          | 0.1          | 432          | n.s.    | 3.8%    |
| 12    | Egipto                 | 1       | 821          | 0.3     | 439          | 0.2     | 575          | 0.2     | 411          | 0.2     | 923          | 0.5          | 3,169        | 0.3     | 3.0%    |
| 13    | Venezuela              | 1       | 778          | 0.3     | 747          | 0.3     | 895          | 0.4     | 991          | 0.5     | 848          | 0.5          | 4,259        | 0.4     | 2.2%    |
| 14    | Cuba                   | 1       | 9,797        | 3.1     | 6,404        | 2.4     | 9,223        | 3.6     | 11,172       | 5.7     | 10,575       | 5.6          | 47,171       | 3.9     | 1.9%    |
| 15    | Canadá                 | 6       | 1,957        | 0.6     | 2,045        | 0.8     | 2,714        | 1.1     | 2,106        | 1.1     | 2,111        | 1.1          | 10,933       | 0.9     | 1.9%    |
| 16    | Turquía                | 1       | 946          | 0.3     | 307          | 0.1     | 959          | 0.4     | 831          | 0.4     | 986          | 0.5          | 4,029        | 0.3     | 1.0%    |
| 17    | Rumania                | 1       | 40           | n.s.    | 32           | n.s.    | 34           | n.s.    | 275          | 0.1     | 39           | n.s.         | 420          | n.s.    | (0.6%)  |
| 18    | Polonia                | 1       | 109          | n.s.    | 140          | n.s.    | 111          | n.s.    | 110          | 0.1     | 104          | 0.1          | 574          | 0.1     | (1.2%)  |
| 19    | Vietnam                | 1       | 256          | n.s.    | 82           | n.s.    | 133          | 0.1     | 78           | n.s.    | 244          | 0.1          | 793          | 0.1     | (1.2%)  |
| 20    | Irlanda                | 1       | 60           | n.s.    | 42           | n.s.    | 84           | n.s.    | 69           | n.s.    | 57           | n.s.         | 312          | n.s.    | (1.3%)  |
| 21    | Países Bajos           | 1       | 410          | 0.1     | 461          | 0.2     | 486          | 0.2     | 548          | 0.3     | 369          | 0.2          | 2,274        | 0.2     | (2.6%)  |
| 22    | Colombia               | 1       | 38,624       | 12.2    | 34,035       | 12.7    | 33,768       | 13.0    | 34,604       | 17.6    | 34,706       | 18.5         | 175,737      | 14.3    | (2.6%)  |
| 23    | Uruguay                | 1       | 67           | 12.2    | 60           | n.s.    | 76           | n.s.    | 66           | n.s.    | 60           | n.s.         | 329          | n.s.    | (2.7%)  |
| 24    | Perú                   | 1       | 15,947       | 5.1     | 15,479       | 5.8     | 13,746       | 5.3     | 14,396       | 7.3     | 14,126       | 7.5          | 73,694       | 6.0     | (3.0%)  |
| 25    | Libano                 | 1       | 545          | 0.2     | 406          | 0.2     | 552          | 0.2     | 449          | 0.2     | 460          | 0.3          | 2,412        | 0.2     | (4.1%)  |
| 26    | Italia                 | 2       | 995          | 0.3     | 477          | 0.2     | 732          | 0.3     | 781          | 0.4     | 833          | 0.4          | 3,818        | 0.3     | (4.3%)  |
| 27    | Singapur               | 1       | 334          | 0.1     | 261          | 0.1     | 307          | 0.1     | 220          | 0.1     | 271          | 0.2          | 1,393        | 0.1     | (5.1%)  |
| 28    | Francia                | 1       | 2,988        | 1.0     | 2,483        | 0.9     | 2,847        | 1.1     | 2,265        | 1.2     | 2,403        | 1.3          | 12,986       | 1.1     | (5.3%)  |
| 29    | Chile                  | 1       | 1,126        | 0.4     | 876          | 0.3     | 874          | 0.3     | 876          | 0.5     | 882          | 0.5          | 4,634        | 0.4     | (5.9%)  |
| 30    | Alemania               | 2       | 2,162        | 0.7     | 1,519        | 0.6     | 2,557        | 1.0     | 1,858        | 1.0     | 1,637        | 0.9          | 9,733        | 0.8     | (6.7%)  |
| 31    | El Vaticano            | 1       | 131          | n.s.    | 64           | n.s.    | 66           | n.s.    | 38           | n.s.    | 99           | 0.1          | 398          | n.s.    | (6.8%)  |
| 32    | Argelia                | 1       | 162          | 0.1     | 124          | n.s.    | 171          | 0.1     | 149          | 0.1     | 121          | 0.1          | 727          | 0.1     | (7.0%)  |
| 33    | Guatemala              | 3       | 41,984       | 13.3    | 45,941       | 17.2    | 35,342       | 13.6    | 33,073       | 16.8    | 30,464       | 16.2         | 186,804      | 15.2    | (7.7%)  |
| 34    | Austria                | 1       | 443          | 0.1     | 157          | 0.1     | 298          | 0.1     | 229          | 0.1     | 311          | 0.2          | 1,438        | 0.1     | (8.5%)  |
| 35    | Japón                  | 1       | 970          | 0.3     | 624          | 0.2     | 484          | 0.2     | 401          | 0.2     | 640          | 0.3          | 3,119        | 0.3     | (9.9%)  |
| 36    | Republica Checa        | 1       | 141          | n.s.    | 112          | n.s.    | 112          | n.s.    | 68           | n.s.    | 92           | 0.1          | 525          | n.s.    | (10.1%) |
| 37    | China                  | 4       | 15,400       | 4.9     | 9,940        | 3.7     | 14,140       | 5.5     | 11,056       | 5.6     | 9,986        | 5.3          | 60,522       | 4.9     | (10.3%) |
| 38    | Australia              | 1       | 431          | 0.1     | 325          | 0.1     | 386          | 0.1     | 217          | 0.1     | 279          | 0.2          | 1,638        | 0.1     | (10.3%) |
| 39    | Costa Rica             | 1       | 1,244        | 0.4     | 1,255        | 0.5     | 1,129        | 0.4     | 853          | 0.4     | 801          | 0.4          | 5,282        | 0.4     | (10.4%) |
| 40    | Suecia                 | 1       | 273          | 0.1     | 192          | 0.1     | 276          | 0.1     | 293          | 0.2     | 172          | 0.1          | 1,206        | 0.1     | (10.9%) |
| 41    | Etiopía                | 1       | 124          | n.s.    | 0            | n.c.    | 132          | 0.1     | 35           | n.s.    | 78           | n.s.         | 369          | n.s.    | (10.9%) |
| 42    | España                 | 2       | 2,681        | 0.9     | 2,243        | 0.8     | 2,017        | 0.8     | 1,712        | 0.9     | 1,637        | 0.9          | 10,290       | 0.8     | (11.6%) |
| 43    | Bélgica                | 1       | 330          | 0.1     | 296          | 0.1     | 242          | 0.1     | 174          | 0.1     | 197          | 0.1          | 1,239        | 0.1     | (12.1%) |
| 44    | Argentina              | 1       | 1,263        | 0.4     | 749          | 0.3     | 993          | 0.4     | 991          | 0.5     | 752          | 0.4          | 4,748        | 0.4     | (12.2%) |
| 45    | India                  | 1       | 5,370        | 1.7     | 3,683        | 1.4     | 3,448        | 1.3     | 2,364        | 1.2     | 3,161        | 1.7          | 18,026       | 1.5     | (12.4%) |
| 46    | Reino Unido            | 1       | 1,636        | 0.5     | 979          | 0.4     | 1,267        | 0.5     | 1,029        | 0.5     | 961          | 0.5          | 5,872        | 0.5     | (12.5%) |
| 47    | Bolivia                | 1       | 3,458        | 1.1     | 2,870        | 1.1     | 2,563        | 1.0     | 1,855        | 1.0     | 1,991        | 1.1          | 12,737       | 1.0     | (12.9%) |
| 48    | Arabia Saudita         | 1       | 693          | 0.2     | 289          | 0.1     | 481          | 0.2     | 317          | 0.2     | 392          | 0.2          | 2,172        | 0.2     | (13.3%) |
| 49    | Finlandia              | 1       | 224          | 0.1     | 195          | 0.1     | 137          | 0.1     | 132          | 0.1     | 122          | 0.1          | 810          | 0.1     | (14.1%) |
| 50    | Suiza                  | 1       | 793          | 0.3     | 498          | 0.2     | 693          | 0.3     | 378          | 0.2     | 427          | 0.2          | 2,789        | 0.2     | (14.3%) |
| 51    | Nva. Zelanda           | 1       | 60           | n.s.    | 189          | 0.1     | 36           | n.s.    | 27           | n.s.    | 31           | 0.0          | 343          | n.s.    | (15.2%) |
| 52    | Federación Rusa        | 1       | 7,613        | 2.4     | 7,113        | 2.7     | 14,831       | 5.7     | 3,233        | 1.7     | 3,602        | 1.9          | 36,392       | 3.0     | (17.1%) |
| 53    | Honduras               | 2       | 17,102       | 5.4     | 11,207       | 4.2     | 7,843        | 3.0     | 7,099        | 3.6     | 8,039        | 4.3          | 51,290       | 4.2     | (17.2%) |
| 54    | Marruecos              | 1       | 449          | 0.1     | 178          | 0.1     | 378          | 0.1     | 312          | 0.2     | 210          | 0.1          | 1,527        | 0.1     | (17.3%) |
| 55    | Belice                 | 1       | 2,023        | 0.6     | 1,823        | 0.7     | 1,375        | 0.5     | 988          | 0.5     | 943          | 0.5          | 7,152        | 0.6     | (17.4%) |
| 56    | Indonesia              | 1       | 714          | 0.2     | 442          | 0.2     | 479          | 0.2     | 385          | 0.2     | 327          | 0.2          | 2,347        | 0.2     | (17.7%) |
| 57    | Tailandia              | 1       | 968          | 0.3     | 530          | 0.2     | 612          | 0.2     | 394          | 0.2     | 427          | 0.2          | 2,931        | 0.2     | (18.5%) |

| País                        | RCME | 2008   |       | 2009   |       | 2010   |       | 2011   |       | 2012   |       | Total   |       | TMCA    |
|-----------------------------|------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|---------|-------|---------|
|                             |      | (a)    | Part. | (b)    | Part. | (c)    | Part. | (d)    | Part. | (e)    | Part. | Abs     | Part. |         |
|                             |      |        | (%)   |        | (%)   |        | (%)   |        | (%)   |        | (%)   |         | (%)   |         |
| 58 Nicaragua                | 1    | 5,722  | 1.8   | 4,618  | 1.7   | 3,076  | 1.2   | 2,377  | 1.2   | 2,364  | 1.3   | 18,157  | 1.5   | (19.8%) |
| 59 Jamaica                  | 1    | 177    | 0.1   | 172    | 0.1   | 109    | n.s.  | 66     | n.s.  | 73     | n.s.  | 597     | 0.1   | (19.9%) |
| 60 Kenia                    | 1    | 963    | 0.3   | 419    | 0.2   | 539    | 0.2   | 342    | 0.2   | 392    | 0.2   | 2,655   | 0.2   | (20.1%) |
| 61 Rep. Dominicana          | 1    | 6,555  | 2.1   | 5,491  | 2.1   | 3,860  | 1.5   | 2,907  | 1.5   | 2,552  | 1.4   | 21,365  | 1.7   | (21.0%) |
| 62 Filipinas                | 1    | 1,757  | 0.6   | 940    | 0.4   | 1,301  | 0.5   | 751    | 0.4   | 606    | 0.3   | 5,355   | 0.4   | (23.4%) |
| 63 Serbia                   | 1    | 1,172  | 0.4   | 685    | 0.3   | 599    | 0.2   | 526    | 0.3   | 402    | 0.2   | 3,384   | 0.3   | (23.5%) |
| 64 E.U.A                    | 51   | 35,295 | 11.2  | 27,394 | 10.3  | 17,806 | 6.9   | 11,034 | 5.6   | 10,222 | 5.4   | 101,751 | 8.3   | (26.6%) |
| 65 Sudáfrica                | 1    | 3,906  | 1.2   | 1,703  | 0.6   | 2,023  | 0.8   | 867    | 0.4   | 871    | 0.5   | 9,370   | 0.8   | (31.3%) |
| 66 Santa Lucía              | 1    | 185    | 0.1   | 194    | 0.1   | 60     | n.s.  | 22     | n.s.  | 28     | n.s.  | 489     | n.s.  | (37.6%) |
| 67 Brasil                   | 4    | 51,599 | 16.3  | 46,860 | 17.5  | 45,470 | 17.5  | 15,145 | 7.7   | 6,324  | 3.4   | 165,398 | 13.5  | (40.8%) |
| 68 Ucrania                  | 1    | 2,597  | 16.3  | 1,448  | 0.5   | 1,202  | 0.5   | 268    | 0.1   | 302    | 0.2   | 5,817   | 0.5   | (41.6%) |
| 69 Panamá                   | 1    | 4,254  | 1.3   | 884    | 0.3   | 677    | 0.3   | 512    | 0.3   | 424    | 0.2   | 6,751   | 0.6   | (43.8%) |
| 70 Trinidad Y Tobago        | 1    | 1,152  | 0.4   | 328    | 0.1   | 63     | n.s.  | 67     | n.s.  | 90     | n.s.  | 1,700   | 0.1   | (47.1%) |
| 71 Paraguay                 | 1    | 1,383  | 0.4   | 77     | 0.0   | 84     | n.s.  | 75     | n.s.  | 96     | 0.1   | 1,715   | 0.1   | (48.7%) |
| 72 Hungría                  | 1    | 1,028  | 0.3   | 610    | 0.2   | 205    | 0.1   | 170    | 0.1   | 67     | n.s.  | 2,080   | 0.2   | (49.5%) |
| 73 Guyana <sup>3/</sup>     | 1    | 0      | n.c.  | 0      | n.c.  | 30     | n.s.  | 46     | n.s.  | 75     | n.s.  | 151     | n.s.  | n.c.    |
| 74 Pakistán <sup>3/</sup>   | 1    | 0      | n.c.  | 262    | 0.1   | 0      | n.c.  | 0      | n.c.  | n.c.   | n.c.  | 262     | n.s.  | n.c.    |
| 75 Portugal <sup>3/</sup>   | 1    | 0      | n.c.  | 173    | 0.1   | 185    | 0.1   | 273    | 0.1   | 262    | 0.1   | 893     | 0.1   | n.c.    |
| Protocolo SRE <sup>2/</sup> | 0    | 0      | n.c.  | 0      | n.c.  | 0      | n.c.  | 0      | n.c.  | 266    | 0.1   | 266     | n.s.  | n.c.    |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

RCME: Representaciones Consulares de México en el exterior

$$1/ \quad TMCA = \left[ \left( \frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

2/ Visas expedidas directamente por la Dirección General de Protocolo de la SRE, con fundamento en el artículo 15, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

3/ Representaciones Consulares de México en el exterior que no operaron en 2008.

n.c No cuantificable.

n.s No significativo.

De los 75 países en los que se encontraron las 144 Representaciones Consulares de México, se verificó que en 16 países (21.3%) con 23 representaciones, se registró un incremento porcentual anual en la expedición de visas; en 56 países (74.7%) con 118 representaciones, se registró un decremento porcentual anual en la expedición de visas, y en 3 países no fue posible realizar la comparación, debido a que no contaron con Representación Consular en el Exterior durante el periodo en análisis.

Por calidad y característica migratoria, de las 1,210,962 visas expedidas en el periodo 2008-2012 con base en la Ley General de Población, se verificó que el promedio mensual de visas expedidas disminuyó 10.0% en promedio anual, al pasar de 26,311 visas expedidas en promedio al mes en 2008, a 17,232 visas expedidas en promedio mensual en 2012, como se muestra a continuación:

## VISAS EXPEDIDAS CON BASE EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, 2008-2012

| Calidad/Característica                 | Promediamensual <sup>1/</sup> |             |             |             |             | TMCA    |
|--|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
|  | 2008<br>(a)                   | 2009<br>(b) | 2010<br>(c) | 2011<br>(d) | 2012<br>(f) |         |
| Total                                  | 26,311                        | 22,251      | 21,599      | 16,393      | 17,232      | (10.0%) |
| No Inmigrante                          | 24,703                        | 21,735      | 20,649      | 15,630      | 16,509      | (9.6%)  |
| Turista                                | 17,245                        | 15,265      | 14,730      | 10,791      | 11,449      | (9.7%)  |
| Transmigrante                          | 1,622                         | 1,699       | 648         | 324         | 293         | (34.8%) |
| Visitante                              | 5,106                         | 4,030       | 4,433       | 3,688       | 3,802       | (7.1%)  |
| Ministro de Culto o Asociado Religioso | 149                           | 85          | 153         | 205         | 211         | 9.1%    |
| Asilado Político                       | 0                             | 191         | 63          | 0           | 0           | n.c.    |
| Refugiado                              | 0                             | 4           | 2           | 0           | 0           | n.c.    |
| Estudiante                             | 416                           | 374         | 415         | 443         | 523         | 5.9%    |
| Visitante Distinguido                  | 45                            | 1           | 101         | 59          | 76          | 14.0%   |
| Visitantes Locales                     | 0                             | 0           | 0           | 0           | 0           | n.c.    |
| Visitante Provisional                  | 0                             | 0           | 0           | 0           | 0           | n.c.    |
| Corresponsal                           | 121                           | 85          | 105         | 120         | 156         | 6.6%    |
| Inmigrante                             | 603                           | 168         | 212         | 215         | 219         | (22.4%) |
| Artistas y Deportistas                 | 2                             | 5           | 1           | 0           | 0           | n.c.    |
| Asimilados                             | 1                             | 0           | 0           | 0           | 0           | n.c.    |
| Cargos De Confianza                    | 27                            | 3           | 13          | 14          | 11          | (20.1%) |
| Científico                             | 6                             | 0           | 0           | 0           | 0           | n.c.    |
| Familiares                             | 134                           | 148         | 187         | 194         | 203         | 10.9    |
| Inversionistas                         | 226                           | n.s.        | 0           | 0           | 0           | n.c.    |
| Profesional                            | 39                            | 0           | 0           | 0           | 1           | (60.0%) |
| Rentista                               | 133                           | 7           | 5           | 1           | 2           | (65.0%) |
| Técnico                                | 37                            | 5           | 5           | 6           | 2           | (51.8%) |
| Inmigrado                              | 0                             | n.s.        | 0           | 0           | 0           | n.c.    |
| Visas diplomáticas                     | 495                           | 348         | 692         | 548         | 504         | 0.5%    |
| No especificado                        | 510                           | 0           | 46          | 0           | 0           | n.c.    |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>1/</sup> Se considera el periodo que va del 1 de enero hasta el 8 de noviembre de 2012.

$$\supset/ \quad TMCA = \left[ \left( \frac{f}{a} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

n.c: no cuantificable.

En el periodo 2008-2012, de las 11 características migratorias de la calidad de No inmigrante, 4 registraron un incremento en promedio anual en la expedición de visas; en tres características migratorias se registró un decremento; y en cuatro características migratorias no fue posible realizar la comparación, ya que no se expidieron visas de esos tipos para todo el periodo de análisis.

Respecto de las nueve características de la calidad de Inmigrante, sólo la característica de familiares registró un aumento, en promedio anual, del 10.9%; cuatro características registraron disminuciones y para otras cuatro características migratorias no fue posible realizar la comparación, ya que no se expidieron visas de esos tipos para todo el periodo de análisis.

## 2. Oportunidad en la atención de las solicitudes de visas para ingresar al territorio nacional

Con la revisión y análisis de los registros de las fechas de inicio y fin de trámite de las solicitudes de expedición de visa de 2012, se verificó que de las 204,329 solicitudes de expedición de visa resueltas como emitidas (187,914) o rechazadas (16,415), el 12.7% (25,988 solicitudes) presentó inconsistencias en las fechas de inicio del trámite, la cual fue posterior a la fecha de expedición o rechazo de la visa, debido a que el sistema consideró la fecha y la hora que tenía programada la computadora de la representación como fecha de inicio de trámite, incluso cuando esa fecha fuera incorrecta, sin ser validada por parte del

sistema central, por lo que no fue posible determinar los plazos de atención de esas solicitudes para constatar el cumplimiento de los 10 días establecidos en la ley de migración.

La SRE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que, en 2013, el sistema utilizado para el registro y expedición de visas contó con mecanismos de control para asignar de manera central las fechas de inicio y término del trámite de cada solicitud registrada en las Representaciones Consulares de México en el exterior, lo que se constató con el análisis de la base de datos de las solicitudes de expedición de visa recibidas del 1 de enero al 30 de junio de 2013, en la que se verificó que registraron fechas de inicio del trámite posteriores a la fecha de término, con lo que se solventa lo observado.

Con el análisis de los registros de las 178,341 solicitudes de expedición de visa cuya fecha de término fue igual o posterior a la fecha de inicio del trámite, se determinó que el 99.8% (177,942 solicitudes) reportó un plazo de atención de 10 días hábiles o menos, mientras que el 0.2% restante (399 solicitudes) registró plazos de atención que fueron desde 11 hasta 181 días hábiles, como se muestra en el cuadro siguiente:

PLAZOS DE ATENCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE EXPEDICIÓN DE VISA, 2012

|                  | Dentro del plazo (0 a 10 días hábiles) | Fuera de plazo (11 a 181 días hábiles) | Total   |
|------------------|--|--|---------|
| Total            | 177,942                                | 399                                    | 178,341 |
| Proporción (%)   | 99.8                                   | 0.2                                    | 100.0   |
| Visas Expedidas  | 162,148                                | 238                                    | 162,386 |
| Proporción (%)   | 99.9                                   | 0.1                                    | 100.0   |
| Visas Rechazadas | 15,794                                 | 161                                    | 15,955  |
| Proporción (%)   | 99.0                                   | 1.0                                    | 100.0   |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la SRE.

Asimismo, se determinó que de las 162,386 visas expedidas en 2012, el 99.9% (162,148 visas) se expidió en 10 días o menos y el 0.1% (238 visas) se expidió en un plazo que fue desde 11 hasta 141 días hábiles; en tanto que de las 15,955 solicitudes de expedición de visa que fueron rechazadas, el 99.0% (15,794 solicitudes) se rechazó dentro del plazo de 10 días hábiles y el 1.0% (161 solicitudes) requirió desde 11 hasta 181 días hábiles para resolverse.

Respecto del retraso en la atención del trámite, la SRE, con base en los registros del 2013, comprobó que estas situaciones se presentan en los casos en que la respuesta requiere de la autorización de la SEGOB, por conducto del INM, por corresponder a asuntos de seguridad nacional, que requieren de la investigación previa con el INM, por ser solicitudes iniciadas ante el instituto o por existir alerta migratoria durante el trámite.

### 3. Capítulo II. Eficiencia

#### *Cobertura y confiabilidad de los sistemas de información para el control de los trámites migratorios.*

Con la auditoría se constató que, en 2012, la SRE contó con 156 representaciones en 75 países, de las cuales el 91.0% (142) prestó servicios consulares y migratorios, y el 9.0% (14) no ofreció este tipo de servicios.

Asimismo, se verificó que para la atención de los trámites de visa, desde 2006 las representaciones de México en el exterior operaron el Sistema Integral de Administración Consular (SIAC) en los denominados: módulo de visas (2006) y módulo de recaudación consular (2007), como mecanismos de control de los trámites consulares.

De las 142 representaciones con servicios consulares, el 99.3% (141) operó el SIAC, ya que solo en 1 de las 75 embajadas este sistema no se instrumentó,<sup>2/</sup> como se muestra en el cuadro siguiente:

| REPRESENTACIONES CONSULARES QUE CONTARON CON EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN CONSULAR (SIAC) EN 2012 |           |  |                           |
|--|-----------|--|---------------------------|
| Representaciones consulares que realizan trámites migratorios  | Total (a) | Representaciones consulares con SIAC (b) | Variación % (c)=(b/a)*100 |
| Total  | 142       | 141                                      | 99.3                      |
| Consulados generales   | 30        | 30                                       | 100.0                     |
| Consulados de carrera  | 36        | 36                                       | 100.0                     |
| Embajadas  | 75        | 74                                       | 98.7                      |
| Oficinas enlace  | 1         | 1  | 100.0                     |

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por lo que respecta al módulo de visas, con el análisis de la información contenida y los reportes emitidos, se verificó que registró información referente al número de trámite, calidad y característica de la visa solicitada (Ley General de Población) o, en su caso, condición de estancia (Ley de Migración), el tipo de visa (gravada o no gravada), visas emitidas y canceladas, visas otorgadas por representación de México en el exterior, así como las solicitudes de visa rechazadas, lo cual permite tramitar las solicitudes de expedición de visa de manera sistematizada con información disponible en tiempo real.

En el caso del módulo de recaudación consular, de acuerdo con los reportes emitidos, se verificó que registró si la visa que se expidió fue gravada o no gravada y la representación de México en el exterior que la emitió.

Para constatar la confiabilidad de la información contenida en el módulo de recaudación consular y su consistencia en relación con las visas expedidas, la ASF realizó pruebas para verificar que el número de visas gravadas y no gravadas registradas en 2012, en el módulo de recaudación, correspondieron con el número de visas emitidas por medio del módulo de visas, de donde se obtuvo lo siguiente:

<sup>2/</sup> Corresponde a la embajada de Kuwait, cuyo sistema se instaló en 2013.

VISAS GRAVADAS Y NO GRAVADAS REGISTRADAS EN EL MÓDULO DE  
VISAS Y DE RECAUDACIÓN CONSULAR, 2012

| Tipo de visas  | Registros módulo de visas<br>(a) | Registros módulo de recaudación consular<br>(b) | Diferencia entre los registros de los módulos<br>(c)=(a)-(b) | Porcentaje de la diferencia respecto del módulo de visas<br>(d)=(c)/(a)*100 |
|----------------|----------------------------------|---|--|---|
| Total de visas | 187,914                          | 187,330   | 584 <sup>1/</sup>  | 0.3   |
| No Gravadas    | 121,894 <sup>1/</sup>            | 121,411   | 483 <sup>1/</sup>  | 0.4   |
| Gravadas       | 66,020                           | 65,919  | 101  | 0.2   |

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>1/</sup> Incluye 266 visas expedidas directamente por la Dirección General de Protocolo de la SRE, con fundamento en el artículo 15, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Se verificó que, en 2012, el módulo de visas registró la expedición de 187,914 visas, y el módulo de recaudación consular consignó la expedición de 187,330 visas, lo que significó la falta del registro de 584 visas expedidas en el módulo de recaudación consular, el 0.3% del total de visas registradas en el módulo de visas.

La diferencia entre el número de registros que se consignaron en los módulos, se debió a que los dos sistemas no comparten la información contenida en cada uno de ellos, y ésta se captura de manera independiente, por lo que la SRE no contó con mecanismos que aseguraron que la información contenida en el módulo de recaudación consular fuera congruente con lo registrado en el módulo de visas.

La SRE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, presentó el Programa de Trabajo que está instrumentando en 2013 para continuar y concluir al término del año la integración de los módulos de expedición de documentos de identidad, viaje y servicios, y los de administración y control, con lo que se solventa lo observado.

#### 4. *Coordinación de acciones en materia migratoria*

La SRE presentó tres instrumentos de coordinación en materia migratoria, vigentes en 2012 y suscritos con la SEGOB y el INM, como se detalla a continuación:

CONVENIOS SUSCRITOS POR LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN MATERIA DE MIGRACIÓN,  
VIGENTES EN 2012

| Denominación   | Objeto  | Dependencia | Fecha/vigencia            |
|--|---|-------------|---------------------------|
| Bases de colaboración que celebran la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores   | Establecer los mecanismos de coordinación entre la SEGOB y la SRE, para la atención de los asuntos del orden migratorio del servicio exterior.  | SEGOB/INM   | 26-05-2005/<br>Indefinida |
| Convenio específico de colaboración para establecer un nuevo mecanismo que aplicarán las representaciones consulares de México en el exterior en el cobro de derechos por las autorizaciones de calidad, característica y, en su caso, modalidad migratoria. | Establecer un nuevo mecanismo que aplicarán las Representaciones Consulares de México en el exterior, como auxiliares del "INM" en el cobro de derechos por las autorizaciones de calidad, característica y, en su caso, modalidad migratoria, que se fundamenten únicamente en los artículos 8, fracción II, incisos a) y c) y fracción VII, inciso a), y 9, fracción I de la Ley Federal de Derechos, sin entregar a los extranjeros forma migratoria alguna. | SEGOB/INM   | 30-07-2010/<br>Indefinida |
| Convenio específico de colaboración que celebran la SRE y la SEGOB, por medio del INM.   | El Convenio tiene por objeto establecer un mecanismo de colaboración entre la SRE y el INM, para el cobro del derecho migratorio por la autorización de la condición de estancia de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, por medio las Representaciones Consulares de México en el exterior y la expedición del comprobante de pago electrónico correspondiente. La tarjeta migratoria será entregada en el INM.                        | INM         | 28-11-2012/<br>Indefinida |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por la SRE.

De los tres instrumentos de coordinación, uno, que fue suscrito en 2005, correspondió a las bases de colaboración establecidas por la SRE con la SEGOB y el INM para la atención de los asuntos del orden migratorio del servicio exterior, y dos, suscritos en 2010 y 2012, fueron convenios específicos orientados al cobro de derechos migratorios en las Representaciones Consulares de México en el exterior.

Se verificó que, en 2012, la SRE cumplió los siete compromisos establecidos en las "Bases de colaboración suscritas entre la SEGOB y la SRE"; los ocho señalados en el "Convenio específico de colaboración para establecer un nuevo mecanismo que aplicarán las representaciones consulares de México en el exterior en el cobro de derechos por las autorizaciones de calidad, característica y, en su caso, modalidad migratoria"; y los cinco compromisos adquiridos con la suscripción del "Convenio específico de colaboración que celebraron la SRE y la SEGOB, por medio del INM", del 28 de noviembre de 2012.

Asimismo, durante 2012, la SRE participó en el diseño, redacción y formulación de los ordenamientos derivados de la Ley de Migración, como el Reglamento y los Lineamientos Generales para la Expedición de Visas que emiten las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, en términos de la norma establecida, pero no programó metas respecto de las acciones a desarrollar en coordinación con las autoridades migratorias, situación que limitó evaluar el avance en el cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales.

La SRE, en el transcurso de la auditoría, acreditó que incluyó en su Programa de Trabajo 2013 la acción “Revisión y Adecuación de los Lineamientos Generales para la Expedición de Visas por las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores”, en la que incluyó actividades a desarrollar en coordinación con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, con lo que se solventa lo observado.

**5. *Notas diplomáticas por presuntas violaciones a los derechos de los extranjeros por parte de la autoridad migratoria***

En su carácter de encargada de la política exterior de México y como auxiliar en la operación de la política migratoria, la SRE, en 2012, recibió de las autoridades de la República Dominicana, Haití, Rumania e India una nota diplomática de cada una, por quejas de extranjeros en contra de las autoridades migratorias al ingresar a México.

Por lo que respecta al motivo que originó las quejas, se constató que las notas presentadas por las autoridades de los cuatro países señalaron la inconformidad por el rechazo a la solicitud de internación a México; asimismo, la nota presentada por las autoridades rumanas se motivó porque no se permitió al extranjero contactar a su representación consular, y la nota de las autoridades de Haití fue por destrucción de la documentación consular, por parte de la autoridad migratoria.

Con el análisis del expediente de las notas diplomáticas, se verificó que la SRE inició y condujo la investigación ante el INM para dar respuesta a las autoridades del exterior, mediante nota diplomática. Al respecto, la entidad fiscalizada determinó con base en la información del INM que no procedieron las quejas por rechazo a la solicitud de internación, ya que ésta se determinó conforme a derecho; la queja por no permitir al extranjero contactar a su representación consular resultó procedente, por lo que se instruyó al personal del INM para que a todo nacional rumano que desee contactar a su representación se le presenten datos del cónsul correspondiente; y la queja por destrucción de documentación migratoria, también resultó procedente, por lo que, se instruyó al personal del INM evitar que esa situación se repitiera.<sup>8/</sup>

La ASF verificó que entre la recepción de la nota diplomática y la emisión de la respuesta a las autoridades de los países que presentaron la queja transcurrieron de 24 a 109 días hábiles.

En el periodo 2008-2012, la SRE recibió 10 notas diplomáticas de las autoridades en el exterior, en las que se encontraron implicados 12 extranjeros, como se muestra en el cuadro siguiente:

---

<sup>8/</sup> Los hallazgos detectados en este resultado, respecto del motivo de las quejas presentadas por las autoridades del extranjero en contra de las autoridades migratorias, en los que el INM realiza acciones para evitar su recurrencia, serán analizadas en la ejecución de la auditoría núm. 360 “Política Migratoria” al Instituto Nacional de Migración.

NOTAS DIPLOMÁTICAS RECIBIDAS POR LA SRE POR PRESUNTAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS  
DE EXTRANJEROS EN MATERIA DE MIGRACIÓN, 2008-2012

| Año   | Número de notas recibidas | Número de extranjeros implicados | Recurrencia del motivo de la queja    |                                      |  |  |                                    | Total |
|-------|---------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|--|--|------------------------------------|-------|
|       |                           |                                  | Rechazo a la solicitud de internación | Incomunicación con su representación | Destrucción de documentación migratoria. | Vigencia de acuerdo de supresión de visa | Inconformidad por segunda revisión |       |
| Total | 10                        | 12                               | 6                                     | 3                                    | 3  | 2  | 1                                  | 15    |
| 2008  | 1                         | 2                                | 0                                     | 0                                    | 1  | 0  | 0                                  | 1     |
| 2009  | 1                         | n.e.                             | 0                                     | 0                                    | 0  | 1  | 0                                  | 1     |
| 2010  | 0                         | n.a.                             | 0                                     | 0                                    | 0  | 0  | 0                                  | 0     |
| 2011  | 4                         | 5                                | 2                                     | 2                                    | 1  | 1  | 1                                  | 7     |
| 2012  | 4                         | 5                                | 4                                     | 1                                    | 1  | 0  | 0                                  | 6     |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la SRE.

n.e. No especificado.

n.a. No aplicable.

Con la revisión de las 10 notas diplomáticas presentadas por autoridades del exterior, se verificó que 6 estuvieron motivadas por el rechazo de la solicitud de internación, 3 por la destrucción o mutilación de la documentación migratoria presentada por los extranjeros, otras 3 por no permitir al extranjero contactar a su representación consular, 2 en la interpretación de la vigencia de los acuerdos de supresión de visas y 1 por someter al extranjero a una segunda revisión.

Se verificó que, de las 10 notas diplomáticas, 5 fueron contestadas aduciendo que el extranjero fue rechazado conforme a derecho, 3 motivaron instrucciones del INM a su personal para que aplique los acuerdos de supresión de visas vigentes, 1 implicó la reparación del daño a los afectados, 1 fue contestada argumentando que el proceso de segunda revisión estaba justificado; y 1 más derivó en la instrucción por parte del INM a su personal para que a todo nacional rumano que desee contactar a su representación se le faciliten los datos del cónsul correspondiente.

## 6. Capítulo III. Economía

### Derechos por la expedición de visas

Con la auditoría se comprobó que, en 2012, las Representaciones Consulares de México en el exterior realizaron el cobro de 36 dólares de los Estados Unidos de América por concepto de expedición de visas ordinarias en pasaportes extranjeros, que fue validado por la SHCP mediante atenta nota del 29 de diciembre de 2004 y que, conforme a lo señalado en la Atenta Nota No. 38 del 20 de diciembre de 2011, emitida por la SHCP, permaneció vigente en 2012.

En 2012, de los 198 países reconocidos por México, 126 (63.6%) requirieron visa para ingresar al país; 63 (31.8%) fueron exentos del requisito de solicitar visas ordinarias para efectuar visitas sin permiso para realizar actividades remuneradas; y 9 (4.5%) se beneficiaron con acuerdos o decisiones unilaterales de gratuidad para la expedición de dichas visas.

De los 63 países que México exentó de visas ordinarias para efectuar visitas sin permiso para realizar actividades remuneradas, el 92.1% (58 países), en reciprocidad, no requirieron el documento a México, y solo el 7.9% (5 países) no aplicaron la reciprocidad: Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Islas Marshall y Micronesia.

En relación con los nueve países beneficiados con la gratuidad en la expedición de visas ordinarias para efectuar visitas sin permiso para realizar actividades remuneradas, tres actuaron en reciprocidad: Serbia, República Dominicana y Sudáfrica; y seis exentaron a México de presentar el documento: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua.

Con el análisis de los registros del módulo de recaudación consular, se verificó que en 2012 se registró una recaudación total de 2,373,084.0 dólares de Estados Unidos de América, equivalentes a 31,243.5 miles de pesos,<sup>9/</sup> por la expedición de 187,330 visas, de las que el 35.2% (65,919 visas) fue gravado y el 64.8% (121,411 visas) no fue gravado.

La ASF comparó los registros de las visas gravadas y no gravadas contenidas en el módulo de recaudación con los del módulo de visas, toda vez que este último es el que se utiliza para tramitar y resolver las solicitudes de expedición de visa presentadas por los extranjeros y, por lo tanto, contiene los registros de la totalidad de las visas gravadas y no gravadas expedidas. Con la comparación, se determinó una diferencia de 239 visas gravadas y de 721 visas no gravadas, como se muestra en el cuadro siguiente:

COMPARACIÓN ENTRE LOS REGISTROS DEL MÓDULO DE VISAS Y DEL MÓDULO DE RECAUDACIÓN CONSULAR POR CONCEPTO DE LAS VISAS GRAVADAS Y NO GRAVADAS EXPEDIDAS EN 2012

| Núm. | Países         | Visas Gravadas      |                                    |                                | Recaudación registrada en el módulo de recaudación consular (miles de pesos) (d) | Visas no gravadas   |                                    |                                | Total de visas expedidas |                                    |
|------|----------------|---------------------|------------------------------------|--------------------------------|--|---------------------|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|------------------------------------|
|      |                | Módulo de visas (a) | Módulo de recaudación consular (b) | Diferencia absoluta (c) =  a-b |  | Módulo de visas (e) | Módulo de recaudación consular (f) | Diferencia absoluta (g) =  e-f | Módulo de visas (h)      | Módulo de recaudación consular (i) |
|      | Total          | 66,020              | 65,919                             | 239 <sup>9/</sup>              | 31,243.5   | 121,894             | 121,411                            | 721 <sup>9/</sup>              | 187,914                  | 187,330                            |
| 1    | Corea          | 177                 | 199                                | 22                             | 94.3   | 181                 | 164                                | 17                             | 358                      | 363                                |
| 2    | Guatemala      | 579                 | 557                                | 22                             | 264.0  | 29,885              | 29,943                             | 58                             | 30,464                   | 30,500                             |
| 3    | China          | 9,749               | 9,728                              | 21                             | 4,610.7  | 237                 | 235                                | 2                              | 9,986                    | 9,963                              |
| 4    | EUA            | 3,310               | 3,292                              | 18                             | 1,560.3  | 6,912               | 6,896                              | 16                             | 10,222                   | 10,188                             |
| 5    | Australia      | 94                  | 107                                | 13                             | 50.7   | 185                 | 173                                | 12                             | 279                      | 280                                |
| 6    | Canadá         | 1,181               | 1,168                              | 13                             | 553.6  | 930                 | 928                                | 2                              | 2,111                    | 2,096                              |
| 7    | Italia         | 429                 | 441                                | 12                             | 209.0  | 404                 | 391                                | 13                             | 833                      | 832                                |
| 8    | India          | 3,089               | 3,079                              | 10                             | 1,459.3  | 72                  | 72                                 | 0                              | 3,161                    | 3,151                              |
| 9    | Belice         | 566                 | 557                                | 9                              | 264.0  | 377                 | 373                                | 4                              | 943                      | 930                                |
| 10   | Bolivia        | 82                  | 75                                 | 7                              | 35.5   | 1,909               | 1,894                              | 15                             | 1,991                    | 1,969                              |
| 11   | Costa Rica     | 305                 | 298                                | 7                              | 141.2  | 496                 | 491                                | 5                              | 801                      | 789                                |
| 12   | Ecuador        | 13,840              | 13,847                             | 7                              | 6,563.0  | 255                 | 255                                | 0                              | 14,095                   | 14,102                             |
| 13   | Filipinas      | 596                 | 590                                | 6                              | 279.6  | 10                  | 12                                 | 2                              | 606                      | 602                                |
| 14   | Marruecos      | 200                 | 194                                | 6                              | 91.9   | 10                  | 10                                 | 0                              | 210                      | 204                                |
| 15   | Argentina      | 181                 | 176                                | 5                              | 83.4   | 571                 | 572                                | 1                              | 752                      | 748                                |
| 16   | España         | 687                 | 682                                | 5                              | 323.2  | 950                 | 947                                | 3                              | 1,637                    | 1,629                              |
| 17   | Egipto         | 849                 | 845                                | 4                              | 400.5  | 74                  | 79                                 | 5                              | 923                      | 924                                |
| 18   | Honduras       | 207                 | 203                                | 4                              | 96.2   | 7,832               | 7,826                              | 6                              | 8,039                    | 8,029                              |
| 19   | Líbano         | 448                 | 444                                | 4                              | 210.4  | 12                  | 11                                 | 1                              | 460                      | 455                                |
| 20   | Nigeria        | 1,087               | 1,091                              | 4                              | 517.1  | 75                  | 68                                 | 7                              | 1,162                    | 1,159                              |
| 21   | Alemania       | 317                 | 314                                | 3                              | 148.8  | 1,320               | 1,326                              | 6                              | 1,637                    | 1,640                              |
| 22   | Brasil         | 6,098               | 6,101                              | 3                              | 2,891.7  | 226                 | 226                                | 0                              | 6,324                    | 6,327                              |
| 23   | Cuba           | 8,702               | 8,699                              | 3                              | 4,123.0  | 1,873               | 1,873                              | 0                              | 10,575                   | 10,572                             |
| 24   | Portugal       | 227                 | 224                                | 3                              | 106.2  | 35                  | 36                                 | 1                              | 262                      | 260                                |
| 25   | Arabia Saudita | 249                 | 247                                | 2                              | 117.1  | 143                 | 141                                | 2                              | 392                      | 388                                |
| 26   | Francia        | 1,175               | 1,177                              | 2                              | 557.9  | 1,228               | 1,232                              | 4                              | 2,403                    | 2,409                              |
| 27   | Kenia          | 351                 | 349                                | 2                              | 165.4  | 41                  | 39                                 | 2                              | 392                      | 388                                |
| 28   | Perú           | 349                 | 347                                | 2                              | 164.5  | 13,777              | 13,792                             | 15                             | 14,126                   | 14,139                             |
| 29   | Rusia          | 3,525               | 3,523                              | 2                              | 1,669.8  | 77                  | 77                                 | 0                              | 3,602                    | 3,600                              |
| 30   | Singapur       | 249                 | 247                                | 2                              | 117.1  | 22                  | 21                                 | 1                              | 271                      | 268                                |

<sup>9/</sup> Se utilizó como tipo de cambio el promedio de los 12 tipos de cambio vigentes a final de cada mes de 2012, publicados en el Diario Oficial de la Federación por el Banco de México.

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012

| Núm. | Países   | Visas Gravadas      |                                    |                                | Recaudación registrada en el módulo de recaudación consular (miles de pesos) (d) | Visas no gravadas   |                                    |                                | Total de visas expedidas |                                    |
|------|--|---------------------|------------------------------------|--------------------------------|--|---------------------|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|------------------------------------|
|      |  | Módulo de visas (a) | Módulo de recaudación consular (b) | Diferencia absoluta (c) =  a-b |  | Módulo de visas (e) | Módulo de recaudación consular (f) | Diferencia absoluta (g) =  e-f | Módulo de visas (h)      | Módulo de recaudación consular (i) |
| 31   | Venezuela  | 217                 | 215                                | 2                              | 101.9  | 631                 | 649                                | 18                             | 848                      | 864                                |
| 32   | Argelia  | 109                 | 108                                | 1                              | 51.2   | 12                  | 13                                 | 1                              | 121                      | 121                                |
| 33   | Austria  | 102                 | 101                                | 1                              | 47.9   | 209                 | 210                                | 1                              | 311                      | 311                                |
| 34   | Chile  | 348                 | 347                                | 1                              | 164.5  | 534                 | 534                                | 0                              | 882                      | 881                                |
| 35   | Colombia   | 854                 | 853                                | 1                              | 404.3  | 33,852              | 33,738                             | 114                            | 34,706                   | 34,591                             |
| 36   | El Vaticano  | 17                  | 18                                 | 1                              | 8.5  | 82                  | 81                                 | 1                              | 99                       | 99                                 |
| 37   | Emiratos Árabes Unidos                                 | 381                 | 382                                | 1                              | 181.1  | 19                  | 19                                 | 0                              | 400                      | 401                                |
| 38   | Etiopía  | 54                  | 53                                 | 1                              | 25.1   | 24                  | 24                                 | 0                              | 78                       | 77                                 |
| 39   | Irán   | 732                 | 733                                | 1                              | 347.4  | 45                  | 46                                 | 1                              | 777                      | 779                                |
| 40   | Japón  | 57                  | 58                                 | 1                              | 27.5   | 583                 | 581                                | 2                              | 640                      | 639                                |
| 41   | Malasia  | 257                 | 258                                | 1                              | 122.3  | 5                   | 4                                  | 1                              | 262                      | 262                                |
| 42   | Nueva Zelanda  | 12                  | 11                                 | 1                              | 5.2  | 19                  | 19                                 | 0                              | 31                       | 30                                 |
| 43   | Panamá   | 87                  | 86                                 | 1                              | 40.8   | 337                 | 337                                | 0                              | 424                      | 423                                |
| 44   | Paraguay   | 62                  | 63                                 | 1                              | 29.9   | 34                  | 33                                 | 1                              | 96                       | 96                                 |
| 45   | Suiza  | 137                 | 136                                | 1                              | 64.5   | 290                 | 290                                | 0                              | 427                      | 426                                |
| 46   | Bélgica  | 50                  | 50                                 | 0                              | 23.7   | 147                 | 147                                | 0                              | 197                      | 197                                |
| 47   | Dinamarca  | 54                  | 54                                 | 0                              | 25.6   | 364                 | 364                                | 0                              | 418                      | 418                                |
| 48   | El Salvador  | 34                  | 34                                 | 0                              | 16.1   | 5,470               | 5,461                              | 9                              | 5,504                    | 5,495                              |
| 49   | Finlandia  | 21                  | 21                                 | 0                              | 10.0   | 101                 | 19                                 | 82                             | 122                      | 40                                 |
| 50   | Grecia   | 21                  | 21                                 | 0                              | 10.0   | 36                  | 36                                 | 0                              | 57                       | 57                                 |
| 51   | Guyana   | 67                  | 67                                 | 0                              | 31.8   | 8                   | 8                                  | 0                              | 75                       | 75                                 |
| 52   | Haití  | 88                  | 88                                 | 0                              | 41.7   | 1,379               | 1,381                              | 2                              | 1,467                    | 1,469                              |
| 53   | Hungría  | 15                  | 15                                 | 0                              | 7.1  | 52                  | 50                                 | 2                              | 67                       | 65                                 |
| 54   | Indonesia  | 288                 | 288                                | 0                              | 136.5  | 39                  | 39                                 | 0                              | 327                      | 327                                |
| 55   | Irlanda  | 36                  | 36                                 | 0                              | 17.1   | 21                  | 21                                 | 0                              | 57                       | 57                                 |
| 56   | Israel   | 45                  | 45                                 | 0                              | 21.3   | 57                  | 51                                 | 6                              | 102                      | 96                                 |
| 57   | Jamaica  | 59                  | 59                                 | 0                              | 28.0   | 14                  | 14                                 | 0                              | 73                       | 73                                 |
| 58   | Nicaragua  | 31                  | 31                                 | 0                              | 14.7   | 2,333               | 2,335                              | 2                              | 2,364                    | 2,366                              |
| 59   | Países Bajos   | 140                 | 140                                | 0                              | 66.4   | 229                 | 227                                | 2                              | 369                      | 367                                |
| 60   | Polonia  | 14                  | 14                                 | 0                              | 6.6  | 90                  | 90                                 | 0                              | 104                      | 104                                |
| 61   | Reino Unido  | 422                 | 422                                | 0                              | 200.0  | 539                 | 539                                | 0                              | 961                      | 961                                |
| 62   | República Checa  | 50                  | 50                                 | 0                              | 23.7   | 42                  | 42                                 | 0                              | 92                       | 92                                 |
| 63   | República Dominicana                                   | 131                 | 131                                | 0                              | 62.1   | 2,421               | 2,416                              | 5                              | 2,552                    | 2,547                              |
| 64   | Rumania  | 33                  | 33                                 | 0                              | 15.6   | 6                   | 6                                  | 0                              | 39                       | 39                                 |
| 65   | Santa Lucía  | 21                  | 21                                 | 0                              | 10.0   | 7                   | 7                                  | 0                              | 28                       | 28                                 |
| 66   | Serbia   | 101                 | 101                                | 0                              | 47.9   | 301                 | 301                                | 0                              | 402                      | 402                                |
| 67   | Sudáfrica  | 138                 | 138                                | 0                              | 65.4   | 733                 | 734                                | 1                              | 871                      | 872                                |
| 68   | Suecia   | 55                  | 55                                 | 0                              | 26.1   | 117                 | 118                                | 1                              | 172                      | 173                                |
| 69   | Tailandia  | 388                 | 388                                | 0                              | 183.9  | 39                  | 39                                 | 0                              | 427                      | 427                                |
| 70   | Trinidad y Tobago                                      | 26                  | 26                                 | 0                              | 12.3   | 64                  | 62                                 | 2                              | 90                       | 88                                 |
| 71   | Turquía  | 814                 | 814                                | 0                              | 385.8  | 172                 | 172                                | 0                              | 986                      | 986                                |
| 72   | Ucrania  | 299                 | 299                                | 0                              | 141.7  | 3                   | 3                                  | 0                              | 302                      | 302                                |
| 73   | Uruguay  | 35                  | 35                                 | 0                              | 16.6   | 25                  | 24                                 | 1                              | 60                       | 59                                 |
| 74   | Vietnam  | 220                 | 220                                | 0                              | 104.3  | 24                  | 24                                 | 0                              | 244                      | 244                                |
|      | Dirección General de Protocolo de la SRE <sup>3/</sup> | 0                   | 0                                  | 0                              | 0  | 266                 | 0                                  | 266                            | 266                      | 0                                  |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la SRE.

- 1/ Corresponde a la suma de las diferencias absolutas entre los registros de módulo de visas y del módulo de recaudación consular, en relación con las visas gravadas expedidas.
- 2/ Corresponde a la suma de las diferencias absolutas entre los registros de módulo de visas y del módulo de recaudación consular, en relación con las visas no gravadas expedidas.
- 3/ Se refiere a las visas expedidas directamente por la Dirección General de Protocolo de la SRE, con fundamento en el artículo 15, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De los 74 países en los que las Representaciones Consulares de México en el exterior expedieron visas en 2012, el 60.8% (45 países) registró diferencias entre el número de visas gravadas registradas en el módulo de recaudación consular y el número reportado en el módulo de visas; y una misma proporción de países (45) reportó discrepancias entre el número de visas no gravadas registradas en ambos módulos; solo el 23.0% (17) de países no registró diferencias entre los reportes de ambos módulos. Por país de origen, Australia y Corea fueron quienes registraron las mayores proporciones de inconsistencias entre los reportes de ambos módulos, Australia, 12.1% y Corea, 11.1%.

La SRE acreditó el proceso de glosa de los Informes Mensuales de Actos y Recaudación (IMAR), que realiza con las 142 oficinas consulares que realizan servicios migratorios, el cual permitió a la Dirección General de Servicios Consulares verificar que las formas numeradas o canceladas que se hubieran utilizado sean correctas y, en caso contrario, emite las observaciones pertinentes a la oficina consular para su atención que, en caso de no ser satisfactoria se solicita informe, incluso se ordena realizar nuevos informes hasta solventar las observaciones, a fin de garantizar el cumplimiento de la normativa al respecto, pero no acreditó que identificadas y solventadas las observaciones, se procediera a la actualización del módulo de recaudación.

La SRE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que inició las gestiones para incluir en el Programa de Administración de Riesgos los mecanismos de control y supervisión necesarios para administrarlo por medio del Comité de Control y Desempeño Institucional, lo cual tiene previsto implementar en 2014, con lo que se solventa lo observado.

En un análisis por periodo, de 2007 a 2012, de acuerdo con los registros de recaudación, las Representaciones Consulares de México en el exterior recaudaron 326,928.9 miles de pesos por concepto del cobro de derechos por la expedición de 1,513,929 visas, de las que el 43.2% (654,390 visas) fue gravado y el 56.8% (859,539 visas) no gravado, como se muestra en el cuadro siguiente:

RECAUDACIÓN EN LAS REPRESENTACIONES DE MÉXICO EN EL EXTERIOR POR CONCEPTO DE EXPEDICIÓN DE VISAS, 2007 – 2012 (MILES DE PESOS A PRECIOS DE 2012)

| Concepto                              | 2007<br>(a) | 2008<br>(b) | 2009<br>(c) | 2010<br>(d) | 2011<br>(e) | 2012<br>(f) | Total     | TMCA   |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|--------|
| Visas expedidas                       | 300,830     | 306,787     | 262,790     | 259,507     | 196,685     | 187,330     | 1,513,929 | (9.0)  |
| Gravadas                              | 126,412     | 147,398     | 120,074     | 124,738     | 69,849      | 65,919      | 654,390   | (12.2) |
| No gravadas                           | 174,418     | 159,389     | 142,716     | 134,769     | 126,836     | 121,411     | 859,539   | (7.0)  |
| Recaudación <sup>1/</sup>             |             |             |             |             |             |             |           |        |
| Percibida                             | 63,061.9    | 70,732.3    | 66,941.2    | 62,428.0    | 32,522.0    | 31,243.5    | 326,928.9 | (13.1) |
| No percibida                          | 87,010.1    | 76,486.4    | 79,568.8    | 67,448.2    | 59,055.4    | 57,544.4    | 427,113.3 | (7.9)  |
| Países exentos de visa                | 49          | 53          | 59          | 60          | 60          | 63          | n.a.      | 5.2    |
| Países beneficiados con visa gratuita | 7           | 7           | 8           | 8           | 8           | 9           | n.a.      | 5.2    |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la SRE.

n.a. No aplica.

<sup>1/</sup> Para calcular el monto de la recaudación en miles de pesos a precios de 2012, se convirtió el monto en dólares de los Estados Unidos de América reportado en el Módulo de Recaudación Consular a pesos utilizando el tipo de cambio el promedio de los 12 tipos de cambio vigentes a final de cada mes para cada uno de los años de 2007 a 2012, publicados en el Diario Oficial de la Federación por el Banco de México, y posteriormente se aplicó el índice de deflatación correspondiente.

$$TMCA = \left[ \left( \frac{f}{a} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

En el periodo de análisis, la recaudación por el cobro de derechos por expedición de visas en pasaportes ordinarios disminuyó 13.1%, en promedio anual, al pasar de 63,061.9 miles de pesos en 2007 a 31,243.5 miles de pesos en 2012, como resultado de la baja en la expedición de visas, ya que las visas gravadas decrecieron 12.2%, en promedio anual, de 126,412 expedidas en 2007 a 65,919 en 2012, y las no gravadas disminuyeron anualmente 7.0%, en promedio, al pasar de 174,418 en 2007 a 12,411 en 2012. Esto fue resultado del aumento en la suscripción de acuerdos y la promulgación de decisiones unilaterales para la supresión de visa y para su expedición gratuita, que acordó México en el ámbito internacional, ya que en el periodo de análisis, el número de países que estuvieron exentos del requisito de solicitar visas ordinarias creció en promedio anual 5.2%, al igual que los países a los que se otorgó gratuidad en la expedición de dicho documento.

La recaudación por concepto de expedición de visas ordinarias en pasaportes extranjeros representó el 0.2% (326.9 millones de pesos) de la recaudación total del periodo (215,244.5 millones de pesos), como se muestra en el cuadro siguiente:

RECAUDACIÓN EN LAS REPRESENTACIONES DE MÉXICO EN EL EXTERIOR POR CONCEPTO DE EXPEDICIÓN DE VISAS Y DERECHOS RECAUDADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL, 2007 – 2012  
(MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 2012)

| Concepto                                     | 2007<br>(a) | 2008<br>(b) | 2009<br>(c) | 2010<br>(d) | 2011<br>(e) | 2012<br>(f) | Total     | TMCA   |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|--------|
| Derechos recaudados por el Gobierno Federal  | 31,435.3    | 34,838.3    | 33,968.9    | 35,202.6    | 37,224.6    | 42,574.8    | 215,244.5 | 6.3    |
| Derechos cobrados por la expedición de visas | 63.1        | 70.7        | 66.9        | 62.4        | 32.5        | 31.2        | 326.9     | (13.1) |
| Proporción                                   | 0.2         | 0.2         | 0.2         | 0.2         | 0.1         | 0.1         | 0.2       | (18.2) |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la SRE y con base en la información contenida en la Cuenta Pública de cada año del periodo 2007-2012.

$$TMCA = \left[ \left( \frac{f}{a} \right)^{\frac{1}{6}} - 1 \right] * 100$$

En el periodo de análisis, la recaudación por concepto de expedición de visas ordinarias, además de reducirse en términos absolutos, se redujo en relación con el total de derechos recaudados por el Gobierno Federal a un ritmo promedio anual de 18.2%, al pasar de 0.2% en 2007 a 0.1% en 2012.

### **Consecuencias Sociales**

A 2012, la Secretaría de Relaciones Exteriores facilitó los flujos de extranjeros con situación migratoria regular, ya que de 2007 a 2012, los países exentos de visa pasaron de 49 a 63 y los países a los que se les otorgó gratuidad en la expedición de visas se incrementaron de 7 a 9 en el mismo periodo. Asimismo, en 2007 la SRE inició la instauración de sistemas informáticos para el trámite y expedición de visas, los que a 2012 alcanzaron el 99.3% de las Representaciones Consulares de México en el exterior, lo que permitió a los extranjeros obtener la documentación migratoria para ingresar de manera ágil al país.

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 4 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

**Dictamen: limpio**

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 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, el desempeño de la Secretaría de Relaciones Exteriores cumplió con los objetivos y las metas en materia de regulación de los flujos migratorios por medio de la tramitación y expedición de visas a extranjeros.

En 2012, mediante las 142 representaciones consulares de México en el exterior, la SRE tramitó 208,916 solicitudes de expedición de visa, de las que en 89.9% (187,914) emitió la visa; 7.9% (16,415) rechazó la solicitud; y, 2.2% (4,587) la canceló por errores de impresión.

De 178,341 solicitudes de expedición de visa, cuyos registros no presentaron inconsistencias en la fecha de ingreso y egreso, se verificó que el 99.8% (177,942) se atendió dentro del plazo de 10 días hábiles establecidos en la Ley de Migración; y el 0.2% (399 solicitudes) en un plazo de 11 días hábiles o más, por corresponder a asuntos de seguridad nacional que requirieron de la investigación previa con el INM, ante alertas migratorias identificadas durante el trámite.

Además, la SRE participó con la SEGOB y el INM en acciones para operar la política migratoria; y atendió las notas diplomáticas que recibió de las autoridades extranjeras con relación a la actuación de las autoridades migratorias mexicanas, a fin de salvaguardar los derechos de los extranjeros que solicitaron ingresar a territorio nacional.

**Apéndices***Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Identificar las solicitudes de visas presentadas en las Representaciones Consulares de México en el exterior por calidad y característica migratoria, así como por condición de estancia, en 2012, y las que fueron expedidas, rechazadas y canceladas.
2. Constatar que las Representaciones Consulares de México en el exterior emitieron las visas de acuerdo con las calidades y características migratorias y las condiciones de estancia establecidas en la normativa.
3. Verificar que los sistemas operados por la SRE para el registro de los plazos de atención permitieran verificar el cumplimiento de los mismos.
4. Verificar que las solicitudes de visas para ingresar al territorio nacional presentadas en las Representaciones Consulares de México en el exterior en 2012 se atendieron en un plazo igual o menor de 10 días hábiles.
5. Identificar la cobertura de los sistemas operados por las Representaciones Consulares de México en el exterior para la realización de los trámites de visas.

6. Verificar que los sistemas operados por las Representaciones Consulares de México en el exterior contaron con información confiable que permitiera tener el control de las visas expedidas por tipo (gravadas y no gravadas) y de los montos recaudados.
7. Verificar la celebración de instrumentos de coordinación por parte de la SRE con los operadores de la política migratoria para compartir información en la materia.
8. Constatar que la recepción de las notas diplomáticas emitidas por las autoridades extranjeras relacionadas con presuntas violaciones a los derechos de los extranjeros al ingresar al país se hizo del conocimiento de la autoridad mexicana involucrada por parte de la SRE, a fin de que se contestara por el mismo medio a las autoridades extranjeras.
9. Constatar el registro del cobro de derechos por expedición de visas en los montos establecidos en la normativa.
10. Verificar que se registraron en el sistema de recaudación consular los montos cobrados por la expedición de visas en pasaportes extranjeros.

#### *Áreas Revisadas*

Las direcciones generales de Servicios Consulares, y de Tecnologías de Información e Innovación.

#### *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.