
Instituto Nacional de Migración**Política Migratoria**

Auditoría de Desempeño: 12-0-04K00-07-0360

GB-015

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, el control, la verificación y la vigilancia de los flujos migratorios, así como la protección de los migrantes en el territorio nacional, a fin de evaluar 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, economía y competencia de los actores.

Para la eficacia, respecto de la regulación de los flujos migratorios, se verificó que el Instituto Nacional de Migración (INM) elaborara estudios demográficos para contar con información que le permitiera definir las calidades y características migratorias que podrían contribuir al progreso nacional, a fin de fijar el número de extranjeros cuya internación podría permitirse al país.

Para el análisis de la eficiencia, se revisó la regulación en términos de los plazos en que se resolvieron los trámites migratorios; el control en cuanto al registro de los extranjeros que ingresaron, permanecieron y salieron del país de manera regular, así como las altas y bajas realizadas en el Registro Nacional de Extranjeros y su reporte al Registro Nacional de Población (RENAPO); en verificación, se revisó la estrategia instrumentada para asegurar que los extranjeros en el país cumplieran sus obligaciones migratorias y la elaboración e instrumentación de un programa anual de visitas de verificación; para la vigilancia, se verificó que el INM determinara una estrategia para detectar extranjeros con situación migratoria irregular, así como la identificación de las zonas y puntos de acceso de extranjeros con esa situación migratoria, y la suscripción de los instrumentos de coordinación entre el INM y las autoridades auxiliares en la operación de la política migratoria; en cuanto a la protección de los derechos de los extranjeros que ingresaron al país, se analizaron los registros de quejas presentados en contra de servidores públicos del INM, las quejas de las autoridades del exterior por presuntas violaciones a los derechos de los extranjeros y la atención que les dio el INM, la operación de los grupos de protección a migrantes y los servicios que ofrecieron, así como el tiempo en que se definió la situación migratoria de los extranjeros que fueron alojados en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados, y la confiabilidad de los registros de extranjeros alojados.

En cuanto a la economía, se revisaron los costos de alojar a los extranjeros en las estaciones migratorias y de devolver a los que tuvieron una situación irregular a su país de origen.

Para la competencia de los actores, se revisó la elaboración, operación y evaluación del Programa Anual de Capacitación, y la cobertura de la capacitación respecto de la plantilla de personal al 31 de diciembre de 2012, así como que los servidores públicos del INM se sometieran a los exámenes de control de confianza y, en caso de no acreditarlos, se realizara el procedimiento de separación que establecen las disposiciones en la materia.

Antecedentes

México tiene una extensión de 4,301 km de frontera terrestre. La frontera norte mide 3,152 km, comprende a Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, y colinda con los Estados Unidos de América; y la frontera sur mide 1,149 km, corresponde a Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, y colinda con Guatemala y Belice.

En 1936 se expidió la Ley General de Población, con objeto de regular los asuntos migratorios, el turismo, la demografía, la identificación y el registro de las personas en tránsito. Su instrumentación se encomendó a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que instituyó a la Dirección General de Población como unidad responsable.^{1/}

Con el fin de ampliar los aspectos previstos en la ley de 1936, en diciembre de 1947 se reformó la Ley General de Población con objeto de establecer mecanismos para facilitar la inmigración de extranjeros, en especial de inversionistas estadounidenses, reconociendo tres calidades migratorias: inmigrante, inmigrado y no migrante.^{2/}

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 que, de acuerdo con la exposición de motivos, surgió de la necesidad de convertir la política migratoria 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 y para el cambio de calidad o característica migratoria; 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. Para vigilar el cumplimiento de la ley, en julio de 1977 la Dirección General de Planeación se transformó en la Dirección General de Servicios Migratorios, adscrita a la SEGOB.

^{1/} 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.

^{2/} 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.

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 los tres países involucrados: Canadá, Estados Unidos y México, por lo que en 1990 se planteó reformar la Ley General de Población, con lo cual se adicionaron características migratorias ^{3/} y se dio respuesta efectiva al refugio de guatemaltecos en la frontera sur de México.

Como resultado de aplicación de la estrategia de desarrollo nacional, basada en el ejercicio de la soberanía, de la seguridad nacional, de apertura comercial, de fomento cultural y turismo, de defensa de los derechos de los migrantes y de atención a los mexicanos que viajaban al extranjero, el 8 de noviembre de 1996, se reformó la Ley General de Población, con objeto de dar mayor protección a los derechos humanos de los extranjeros que radicaban en nuestro país; dar seguridad jurídica en los trámites y procedimientos migratorios, y combatir los delitos vinculados con el tráfico de seres humanos.

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, el cual facultó al INM para crear grupos de protección a migrantes y procurar que los movimientos migratorios de nacionales y extranjeros favorecieran el desarrollo económico, social y cultural del país, a fin de preservar la seguridad y soberanía del país.

El 30 de julio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el cual se reformó el 16 de agosto de 2005 para establecer, como objeto del INM, la regulación de la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la atención y solución de los asuntos relacionados con la política migratoria.

En 2006, la CNDH requirió al Congreso mexicano la eliminación del artículo 123 de la Ley General de Población, que establecía que ingresar a México en forma ilegal constituía un delito, pues sostuvo que, al penalizar la inmigración, este artículo aumentaba la vulnerabilidad de los migrantes extranjeros, y esto, a su vez, generaba en la práctica condiciones que aprovechaban los servidores públicos para cometer abusos en contra de los migrantes indocumentados, ^{4/} por lo que, en 2008, el Congreso mexicano aprobó, por unanimidad, la descriminalización de la internación de personas indocumentadas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 propuso 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. ^{5/} En congruencia, el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012 estableció como estrategia impulsar una nueva política migratoria encaminada a facilitar el tránsito de los flujos migratorios mediante la simplificación de los trámites en la materia, el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre los

^{3/} Se adiciona la característica de refugiado al artículo 42 y asimilado al artículo 48.

^{4/} Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México Una evaluación crítica*, Febrero de 2008, pág. 90.

^{5/} Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, págs. 68-70.

distintos niveles de gobierno, la sociedad civil organizada y el sector privado, y el respeto cabal de los derechos humanos de las personas, independientemente de su situación migratoria, así como la disminución de la porosidad en las fronteras.

El 9 de noviembre de 2010, se presentó la iniciativa de la Ley de Migración, que fue aprobada y publicada el 25 de mayo de 2011,^{6/} la cual, 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 un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional y 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, que tiene como objetivos regular la formulación y 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 entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Migración, se derogaron las disposiciones en materia migratoria establecidas en la Ley General de Población y su Reglamento.

Con base en las disposiciones normativas vigentes en 2012, se determinó que en ese año el INM estuvo encargado de regular,^{7/} controlar,^{8/} verificar^{9/} y proteger^{10/} los flujos migratorios regulares, así como de vigilar^{11/} y proteger^{12/} los flujos migratorios irregulares.

Por lo que respecta a las estadísticas de los flujos migratorios irregulares, de acuerdo con datos del Centro de Estudios Migratorios, en 2010, la migración centroamericana de tránsito irregular por México ascendió a 140,000 eventos. De 2007 a 2010, se estimó que por la frontera sur de México se produjeron 1,900,000 entradas de extranjeros en promedio anual, sin incluir los movimientos locales entre riveras del Río Suchiate. De éstas, el 83.0% fue de

^{6/} 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; 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.

^{7/} Se refiere a la definición de estrategias y acciones para alentar los flujos de extranjeros benéficos para el país, así como a la resolución de los trámites migratorios.

^{8/} Se refiere a la revisión, registro y control de las entradas y salidas de personas del territorio nacional, así como al registro y actualización del Registro Nacional de Extranjeros.

^{9/} Se refiere a las visitas que realiza el INM a los extranjeros que residen en el territorio nacional con objeto de verificar que cumplan con las condiciones a que está sujeta su estancia.

^{10/} Se refiere a las acciones para asegurar el respeto irrestricto de los derechos humanos de los extranjeros.

^{11/} Se refiere a las medidas y estrategias establecidas por el INM para evitar que se encuentren en el país extranjeros con una situación migratoria irregular y, en su caso, detectarlos y devolverlos a sus países de origen.

^{12/} Se refiere a la creación y operación de grupos de protección a migrantes, así como a las medidas tomadas para asegurar que se respeten los derechos humanos de los extranjeros presentados y alojados en las estaciones migratorias.

entradas documentadas como visitantes locales, turistas trabajadores fronterizos u otros visitantes registrados por el INM, y el otro 17.0% corresponde a entradas irregulares.

En cuanto a los flujos migratorios regulares, de acuerdo con datos del INM, en 2012 se presentaron 19,245,615 eventos de entradas de extranjeros, de las cuales el 97.4% (18,752,016) fue de entradas de extranjeros no residentes en México y el 2.6% (493,599) restante fue de entradas de extranjeros residentes en México.

De acuerdo con datos del INM y del Instituto de Mexicanos en el Exterior, en 2012, la población total de mexicanos que residieron fuera del país ascendió a 12,178,173, de los que el 99.4% (12,104,050) residió en América, el 0.5% (61,398) en Europa, 0.1% (9,409) en Asia, y un porcentaje menor al 0.1% (2,254) en Oceanía y (1,062) en África; mientras que los extranjeros residentes en México ascendieron a 233,250, de los que el 59.7% (139,201) lo hizo de manera temporal y el 40.3% (94,049) de manera permanente; lo que significa que por cada 1,000 mexicanos residentes en el exterior, hay 19 extranjeros que residen en México.

Resultados

1. Capítulo I. Eficacia

Regulación de los flujos migratorios

En 2012, el INM no elaboró estudios demográficos para contar con información que le permitiera definir las calidades y características migratorias que podían contribuir al progreso nacional, ni fijó el número de extranjeros cuya internación podría permitirse al país, y no acreditó haber tomado medidas para ofrecer condiciones que facilitaran el arraigo y asimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros, señalados como prioritarios en la normativa.

Para determinar si en 2012 el INM procuró que los movimientos migratorios de extranjeros favorecieran el desarrollo económico, social y cultural del país, la ASF analizó las estadísticas de las actividades a las que se dedicaron los extranjeros en México durante ese año.

En 2012 residieron en el país 233,250 extranjeros, de los que el 59.7% (139,201) lo hizo de manera temporal y el 40.3% (94,049) de manera permanente, pero no fue posible determinar la proporción de científicos, técnicos e inversionistas extranjeros que residieron de manera temporal en nuestro país, debido a que el INM no contó con información clara, confiable, oportuna y suficiente. En relación con los extranjeros que residieron de manera permanente (94,049), el 6.0% residió como técnico, el 0.3% como científico y un porcentaje menor al 0.1% lo hizo como inversionista, lo que significó que por cada 1,000 extranjeros radicados de manera permanente, 63 ostentaron alguna de las tres características cuya internación y arraigo se señalan como prioritarias en la normativa.

De 2010 a 2012, el número de extranjeros residentes en México aumentó, al pasar de un promedio mensual de 18,449 en 2010 a 19,438 en 2012, mientras que el número de científicos decreció, al pasar de una media mensual de 24 en 2010 a 23 en 2012, y el número de técnicos disminuyó, al pasar de una media mensual de 493 en 2010 a 472 en 2012, lo que indica que el INM no alentó ni promovió flujos humanos que beneficiaran al país.

Si bien el número de inversionistas extranjeros radicados en México aumentó a un ritmo promedio anual de 22.5%, al pasar de un promedio mensual de dos en 2010 a tres en 2012, no fue posible determinar la imputabilidad de los resultados a las acciones del INM debido a que no acreditó el establecimiento de estrategias para otorgar permisos de internación preferentemente a ese tipo de extranjeros.

12-0-04K00-07-0360-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca sistemas y mecanismos de información y control que le permitan contar con información clara, confiable y oportuna sobre los extranjeros residentes en México y las actividades a las que se dedican.

12-0-04100-07-0360-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Gobernación elabore los estudios que le permitan fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia, así como para la elaboración del sistema de puntos para que las personas extranjeras puedan adquirir la residencia permanente, a fin de atraer personas extranjeras inversionistas o con alta competencia en áreas como la ciencia, la tecnología, el deporte, las humanidades y las artes, o aquellos que fortalezcan y fomenten el desarrollo y competitividad en el territorio nacional.

2. Capítulo II. Eficiencia

Oportunidad en la resolución de trámites migratorios

En 2012, el INM resolvió 492,419 trámites migratorios en un tiempo promedio de 24 días, lo que fue superior en 140.0% (14 días) a la meta de reducir a 10 días la resolución de los trámites migratorios, establecida en el indicador "Reducción del tiempo promedio en la resolución de trámites migratorios" del objetivo 3. "Fortalecer la regulación de los fenómenos socio-demográficos que afectan a la población", del Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012.

De los 492,419 trámites migratorios resueltos por el INM, el 78.1% (384,384) se resolvió dentro de los plazos establecidos en la normativa, el 21.9% (107,809) rebasó los plazos establecidos y no fue posible determinar si un porcentaje menor del 0.1% (226 trámites) se resolvió dentro del plazo establecido, debido a que su nombre no se pudo identificar en la normativa.

12-0-04K00-07-0360-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración elabore un diagnóstico de los factores que provocan que no resuelva los trámites migratorios en los plazos establecidos en la normativa y, con base en dicho diagnóstico, establezca mecanismos de control que aseguren el cumplimiento de los plazos y, en su caso, fortalezca el sistema de administración de riesgos del Instituto.

3. Control de las entradas, salidas y estancia de los extranjeros en el territorio nacional

En 2012, el INM no mantuvo actualizado el Registro Nacional de Extranjeros, ya que no registró las bajas que pudieron suscitarse debido a que no contó con un procedimiento para dicho propósito, y a partir del 9 de noviembre de ese año se dejaron de registrar las altas debido a la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Migración, que derogó el

procedimiento para inscribir a los extranjeros, sin que se estableciera un nuevo procedimiento que diera cumplimiento a las disposiciones entrantes. Asimismo, en 2012, el INM no informó al Registro Nacional de Población sobre las altas y bajas inscritas en el Registro Nacional de Extranjeros.

En ese año, el INM contó con 156 puntos de internación, en los que documentó 24,414,720 eventos de entrada de personas, de las que el 78.8% (19,245,615) correspondió a extranjeros y el 21.2% (5,169,105) a mexicanos, pero no verificó que la salida de personas se efectuara conforme a los requisitos legales ni llevó el registro estadístico correspondiente, debido a que no contó con filtros para dicho propósito en todos los puntos de internación.

De los 19,245,615 eventos de extranjeros que ingresaron al país en 2012, el 97.4% (18,752,016) fue de extranjeros no residentes en México y el 2.6% (493,599) restante fue de extranjeros residentes en México. De los eventos de extranjeros residentes en México, el 69.5% (342,994) fue de residentes temporales y el 30.5% (150,605) de residentes permanentes.

De 2007 a 2012 se registraron 120,032,606 eventos de ingreso de extranjeros, cuyo número decreció a un ritmo anual promedio de 2.3%, al pasar de 21,617,447 en 2007 a 19,245,615 en 2012. Se verificó que el ingreso de extranjeros no residentes en México decreció a un ritmo anual promedio de 2.5%, al pasar de 21,254,085 extranjeros en 2007 a 18,752,016 en 2012, mientras las entradas de extranjeros residentes se incrementaron en un 6.3% anual promedio, al pasar de 363,362 en 2007 a 493,599 en 2012.

12-0-04K00-07-0360-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca e implemente procedimientos para actualizar tanto las altas como las bajas en el Registro Nacional de Extranjeros y para informar sobre éstas al Registro Nacional de Población.

12-0-04K00-07-0360-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Migración elabore un diagnóstico de las razones por las que carece de filtros para verificar y registrar las salidas del territorio nacional y, con base en dicho diagnóstico, implemente un programa de trabajo para establecer mecanismos que permitan controlar dichas salidas, en el que se señalen plazos y responsables de su ejecución.

4. Verificación de la situación migratoria regular de los extranjeros en territorio nacional^{13/}

En 2012, el INM no contó con procedimientos, ni diagnósticos, ni un documento programático autorizado por servidor público facultado para determinar el número de visitas de verificación que realizaría.

En ese año, el INM reportó haber realizado 17,250 visitas de verificación, sin que se acreditaran los supuestos bajo los que se encontraron los extranjeros que fueron visitados.

^{13/} La verificación de la situación regular de los extranjeros en el país se efectúa por medio de visitas que el INM realiza a personas o lugares específicos con objeto de verificar que cumplan con las obligaciones establecidas en la normativa, en término del artículo 92 de la Ley de Migración.

Como resultado de dichas visitas se presentó a 290 extranjeros, lo que significó un promedio de 17 extranjeros presentados por cada 1,000 revisiones realizadas.

De las visitas de verificación realizadas, el 58.2% (10,046) estuvo programado, lo que representó el 97.3% de las visitas programadas (10,322), y el 41.8% (7,204) no lo estuvo, sin que el INM acreditara las razones por las que no cumplió su programación al 100.0% y, en cambio, realizó visitas de verificación no programadas.

De 2008 a 2012, el INM reportó haber realizado 58,125 visitas de verificación, las cuales crecieron a un ritmo anual promedio de 20.2%, al pasar de 8,312 en 2008 a 17,250 en 2012, pero no fue posible determinar si se amplió la cobertura respecto del universo de extranjeros susceptibles de ser visitados, debido a que el INM no acreditó el establecimiento de un documento programático en el que se señalara la estrategia seguida para realizar las visitas de verificación, ni la elaboración de un diagnóstico para determinar el número de visitas que debieron realizarse, por lo que la información disponible no permitió conocer el cumplimiento de las metas con uso eficiente de los recursos.

Asimismo, el INM reportó haber aperturado expedientes de investigación para 358 extranjeros en 2012, pero desconoció el estado en que se encontraban los expedientes del 39.1% (140) de los extranjeros, por lo que se determinó que dichos registros no son confiables.

12-0-04K00-07-0360-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración elabore un diagnóstico con objeto de determinar el universo de extranjeros susceptibles de ser visitados para verificar que cumplan con sus obligaciones migratorias y, con base en dicho diagnóstico, elabore los programas anuales de las visitas de verificación.

12-0-04K00-07-0360-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de control que le permitan determinar los supuestos bajo los que se encuentran los extranjeros que serán visitados para verificar que cumplan con sus obligaciones migratorias.

12-0-04K00-07-0360-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca procedimientos para determinar las razones y casos en los que realizará vistas de verificación que no estén programadas, así como mecanismos de control que permitan registrar los resultados.

12-0-04K00-07-0360-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca procedimientos, mecanismos y sistemas de información que le permitan controlar, registrar y asegurar la confiabilidad de los expedientes de las investigaciones aperturadas a los extranjeros.

5. *Notas diplomáticas por la actuación del INM en los puntos de internación*

En 2012, el INM recibió de parte de la SRE cuatro notas diplomáticas por quejas de extranjeros en contra de la actuación de las autoridades migratorias por presuntas violaciones a los derechos de sus connacionales al ingresar a México, así como la solicitud de aclarar los actos señalados a efecto de dar respuesta a las autoridades extranjeras.

Se constató que las cuatro notas señalan la inconformidad por el trato recibido durante el rechazo a la solicitud de internación a México; asimismo, una nota señala como segundo motivo el no haberse permitido al extranjero contactar a su representación consular y otra nota establece como segundo motivo la destrucción de documentación consular.

Con la revisión de la respuesta emitida por el INM, se constató que éste determinó la improcedencia de las quejas por rechazo a la solicitud de internación, pues argumentó que el rechazo se realizó conforme a derecho, sin que acreditara su argumento. Respecto de la queja por no haberse permitido al extranjero contactar a su representación consular, el INM señaló que instruyó al personal para que a quien desee contactar a su representación se le proporcionen los datos del Cónsul correspondiente, sin que se acreditaran las acciones realizadas, y en relación con la queja presentada por la destrucción de documentación migratoria, el INM no se pronunció. Asimismo, el INM no acreditó las acciones realizadas para asegurarse de que las conductas denunciadas no se repitieran, toda vez que pudieran ser constitutivas de violaciones a los derechos de los extranjeros, lo que podría constituir una falta a los principios en los que se debe sustentar la política migratoria.

12-0-04K00-07-0360-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente acciones para asegurar que la actuación del personal, en los puntos de internación, se ajuste a los principios de respeto irrestricto de los derechos humanos de los extranjeros.

12-0-04K00-07-0360-07-010 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca mecanismos de control para registrar los incidentes suscitados en las acciones de control migratorio, con objeto de que pueda comprobar que su actuación se sujetó a los principios de respeto irrestricto de los derechos humanos de los extranjeros.

6. *Quejas interpuestas por la actuación de los servidores públicos del INM*

En 2012, el OIC en el INM recibió 1,248 quejas por la actuación de los servidores públicos del Instituto. Con el análisis de los registros de las quejas, se identificó que el 67.4% (841) estuvo motivado por actos u omisiones de carácter administrativo, el 24.0% (300) se presentó por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes y no fue posible determinar el origen del 8.6% restante (107) debido a que no se especificó el motivo de la queja.

Con el análisis de los registros de las 300 quejas presentadas en 2012 por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes, se verificó que, al momento de la revisión, el 75.4% (226) continuaba en trámite en el Área de Quejas, el 23.3% (70) había sido archivado por falta de elementos, el 0.7% (2) había sido turnado al Área de Responsabilidades, el 0.3% (1) había sido declarado improcedente y en el 0.3% (1) restante el OIC se declaró incompetente para resolverlo. El porcentaje de quejas que continuaban en trámite al momento de la revisión limitó el análisis de las resoluciones determinadas para los actos denunciados en 2012.

De 2008 a 2012, se presentaron ante el OIC en el INM 1,203 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes, las cuales crecieron a un ritmo promedio anual de 7.0%, al pasar de 229 en 2008 a 300 en 2012, lo que puede poner en riesgo el cumplimiento del principio del respeto irrestricto de los derechos humanos de los

migrantes consagrado en la normativa, así como la salvaguarda de su derecho a la procuración e impartición de justicia.

Por tipo de resolución, de las 1,203 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes, el 76.0% (914) concluyó en el Área de Quejas, sin que hubiera sido turnado al Área de Responsabilidades: en 862 casos se decretó el archivo por falta de elementos, en 46 se resolvió la improcedencia, en 5 el OIC se declaró incompetente para resolver y en 1 no se especificó el estado de trámite; el 18.8% (226) se encontraba en trámite al momento de la revisión, y el 5.2% (63) fue turnado al Área de Responsabilidades, por haberse encontrado elementos que pudieran constituir responsabilidades administrativas.

De las quejas turnadas al Área de Responsabilidades, en el 81.0% (51) no se especificó el estado de trámite de la queja, el 4.8% (3) fue archivado por falta de elementos, el 4.8% (3) estaba en trámite al momento de la revisión, el 1.6% (1) prescribió y el 7.9% (5) culminó en una sanción para los servidores públicos involucrados, con lo que se verificó que, de 2008 a 2012, por cada 241 quejas presentadas por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes, 1 culminó en sanciones para los denunciados.

A fin de comunicar a la Secretaría de la Función Pública los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas, mediante el oficio núm. DGADGF/020/2014 del 10 de enero de 2014, se informó a esa instancia para que, en el ámbito de sus atribuciones, realice las gestiones procedentes.

12-0-04K00-07-0360-07-011 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Migración elabore un diagnóstico sobre las razones que motivaron el aumento de las quejas en el periodo 2008-2012 y, con base en ese diagnóstico, implemente mecanismos que le permitan administrar los riesgos que podría implicar dicho incremento, a fin de asegurar que su actuación se sujete a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

7. *Coordinación del Instituto Nacional de Migración con las autoridades federales estatales, municipales y los gobiernos de las entidades federativas*

En 2012, estuvieron vigentes siete instrumentos de coordinación, de los que cuatro fueron suscritos con las dependencias y entidades de la APF que participan o auxilian en la operación de la política migratoria, y tres con entidades federativas, pero el INM no acreditó la programación de acciones para cumplir con los compromisos asumidos en el marco de dichos convenios.

El INM acreditó el cumplimiento de los compromisos asumidos en tres convenios de coordinación, suscritos con los gobiernos de Chiapas, Oaxaca y Chihuahua, para la creación de grupos de protección a migrantes, los cuales estuvieron en operación en 2012, y no acreditó el cumplimiento de los compromisos asumidos en cuatro instrumentos de coordinación: dos suscritos con la SRE; uno con la SEGOB y el Gobierno del Estado de Chiapas, y uno con dependencias y entidades de la APF.

12-0-04K00-07-0360-07-012 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente sistemas de información que le permitan registrar las acciones que realiza en el marco de los convenios suscritos con las

dependencias y entidades de la Administración Pública, y los gobiernos de las entidades federativas, para la realización de acciones en el marco de operación de la política migratoria.

12-0-04K00-07-0360-07-013 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Migración programe acciones y metas para cumplir con los compromisos asumidos en el marco de los convenios vigentes, suscritos con las dependencias y entidades de la Administración Pública, y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de operación de la política migratoria.

8. *Vigilancia del territorio nacional en materia migratoria*^{14/}

En 2012, el INM no contó con procedimientos, ni con un documento programático autorizado por servidor público facultado para determinar el número de revisiones migratorias que realizaría.

En ese año, el INM reportó haber realizado 20,786 revisiones migratorias, de las que el 54.2% (11,258) estuvo programado y el 45.8% (9,528) no lo estuvo, que tuvieron como resultado la presentación de 61,430 extranjeros, lo que significó un promedio de 296 extranjeros presentados por cada 100 revisiones realizadas.

Se determinó que las 11,258 revisiones programadas realizadas representaron el 91.6% de las revisiones programadas (12,284), sin que el INM acreditara las razones por las que no cumplió su programación al 100.0% y, en cambio, realizó 9,528 revisiones no programadas.

De 2009 a 2012, el INM reportó haber realizado 74,908 revisiones, las cuales crecieron a un ritmo anual promedio de 10.8%, al pasar de 15,282 en 2009 a 20,768 en 2012, y haber presentado 153,130 migrantes como resultado de dichas revisiones, cuyo número se incrementó a un ritmo anual promedio de 49.9%, al pasar de 18,249 en 2009 a 61,430 en 2012, pero no fue posible determinar si se amplió la cobertura respecto del universo de extranjeros susceptibles de ser revisados debido a que no acreditó contar con un documento programático en el que se señalara la estrategia seguida para realizar las revisiones, ni contar con un diagnóstico de los puntos de ingreso y la estimación de los extranjeros en situación migratoria irregular, por lo que la información disponible no permitió conocer el cumplimiento de las metas con uso eficiente de los recursos.

12-0-04K00-07-0360-07-014 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Migración elabore un diagnóstico sobre los puntos por los que se internan extranjeros con situación migratoria irregular y, con base en ese diagnóstico, establezca un programa de trabajo autorizado por servidor público facultado en el que se defina la estrategia para realizar revisiones migratorias en los puntos en los que detecte una mayor afluencia de extranjeros con situación migratoria irregular.

^{14/} La vigilancia del territorio nacional para detectar extranjeros con situación migratoria irregular se realiza por medio de revisiones migratorias, las cuales, en términos de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, son las acciones que el INM realiza en zonas geográficas específicas y por un periodo de tiempo determinado.

12-0-04K00-07-0360-07-015 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca procedimientos para determinar las razones y casos en los que realizará revisiones migratorias que no estén programadas, así como mecanismos de control que permitan realizar su registro.

9. *Protección a extranjeros en situación migratoria irregular*

En 2012, el INM no programó acciones, ni estableció indicadores y metas para medir el desempeño de los grupos de protección a migrantes, y no programó acciones, ni estableció una estrategia para suscribir convenios con las entidades federativas, municipios, organizaciones de la sociedad civil y particulares para que participaran en la instalación y funcionamiento de dichos grupos, ni para determinar si es necesario crear grupos de protección a migrantes en las entidades federativas en las que aún no existen, por lo que no fue posible determinar el grado en que el INM protegió y defendió los derechos humanos de los migrantes, así como su integridad física y patrimonial.

En 2012, el INM coordinó la operación de 21 grupos de protección a migrantes en 9 (28.1%) de las 32 entidades federativas, de los cuales 5 (23.8%) se crearon a partir de la instrumentación de acciones de coordinación y colaboración con los gobiernos de los estados de Chihuahua, Oaxaca y Chiapas. Asimismo, en ese año operaron 543 Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS).

Los 21 grupos de protección a migrantes realizaron 790,433 acciones de atención a migrantes, de las cuales el 70.9% (560,303) se concentró en la región norte del país: Tamaulipas, Sonora, Coahuila, Baja California y Chihuahua, y el 29.1% (230,130) restante en la región sur: Chiapas, Tabasco, Veracruz y Oaxaca. Se determinó que los agentes del grupo de protección a migrantes más productivo realizaron en promedio 12,742.0% más acciones que los del grupo de protección a migrantes menos productivo, lo que indica que la distribución de los recursos humanos no fue realizada con base en un diagnóstico de las necesidades de cada región, lo cual limita la protección de los migrantes.

Asimismo, el INM reportó que en 2012 los 21 grupos de protección a migrantes realizaron 16,424 patrullajes, de los que el 63.3% (10,390) fue realizado por los 13 grupos de la región norte, y el 36.7% (6,034) restante fue realizado por los 8 grupos de la región sur. Se determinó que el grupo con más patrullajes realizó 487.8% más acciones que el grupo con la menor cantidad.

No fue posible determinar el número de extranjeros cuyos derechos e integridad física y patrimonial fueron protegidos por los grupos de protección a migrantes, ni las acciones brindadas a los menores durante su estancia en el territorio nacional por los OPIS, debido a que el INM no acreditó contar con dichos registros, lo que reflejó falta de información clara, confiable, oportuna y suficiente.

12-0-04K00-07-0360-07-016 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Migración realice un diagnóstico sobre los requerimientos regionales de recursos humanos en los grupos de protección a migrantes y, con base en dicho diagnóstico, asigne o, en su caso, reasigne el personal con que cuenta, a fin de eficientar el uso de recursos y ampliar la cobertura de los servicios de protección a migrantes que otorga.

12-0-04K00-07-0360-07-017 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca un programa de trabajo sobre las acciones que realizan los grupos de protección a migrantes que coordina, en el que se establezcan metas e indicadores que permitan evaluar su desempeño.

12-0-04K00-07-0360-07-018 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca sistemas de información y registro que permitan contar con información clara, confiable, oportuna y suficiente sobre los extranjeros a quienes atienden los grupos de protección a migrantes, así como los servicios que les son proporcionados.

10. Oportunidad en la resolución de la situación migratoria de los extranjeros alojados en las estaciones migratorias

En 2012, el INM operó 72 lugares para el alojamiento de extranjeros, en los que se albergó a 84,071 extranjeros, de los cuales el 88.4% (74,333) se alojó en 35 estaciones migratorias, el 11.4% (9,561) en 20 estancias provisionales, y el 0.2% (177) en otros puntos habilitados.

Con la revisión de los reportes del Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias (SICATEM), se verificó que de los 84,071 extranjeros alojados, el 92.4% (77,665) permaneció por un plazo igual o menor que el establecido en la normativa, de entre 1 y 15 días hábiles; el 4.9% (4,106) permaneció por un periodo que se ubicó dentro del plazo de excepción señalado en la norma, de entre 16 y 60 días hábiles, sin que se acreditara que los extranjeros se encontraron en los supuestos establecidos para ampliar el plazo; el 2.7% (2,274) se alojó por un plazo superior al legal, de entre 61 a 423 días hábiles, sin que se acreditaran las razones, y no fue posible determinar el plazo de alojamiento de 26 extranjeros debido a deficiencias en los registros del INM.

12-0-04K00-07-0360-07-019 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración elabore un diagnóstico sobre las razones por las que los extranjeros son alojados en las estaciones migratorias por un periodo superior al permitido en la normativa y, con base en ese diagnóstico, instrumente mecanismos de control para asegurar que los alojados no permanezcan como tales por un plazo superior al legalmente establecido.

12-0-04K00-07-0360-07-020 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de registro y control del tiempo que pasan los extranjeros alojados en las estaciones migratorias, a fin de que cuente con información que permita determinar si: su situación amerita la ampliación del plazo en virtud de la inexistencia de información fehaciente sobre su identidad o nacionalidad; los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieren mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje; existe impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo; existe enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada; se hubiera interpuesto un recurso administrativo o judicial en el que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria; o existe alguna justificación para ampliar el plazo de alojamiento en los términos establecidos en la normativa.

11. Confiabilidad de los registros de los extranjeros alojados en las estaciones migratorias

En 2012, el INM alojó a 84,701 extranjeros en estaciones migratorias y lugares habilitados para tal efecto, de los que el 72.5% (61,418) fue asegurado por el INM derivado de su actividad sustantiva, el 11.9% (10,052) fue puesto a disposición por otras autoridades, el 12.5% (10,589) de los extranjeros se presentó de forma voluntaria ante el Instituto, y del 3.1% (2,642) de los extranjeros no se registró quien los puso a disposición, lo que refleja debilidades en los registros de los extranjeros puestos a disposición del INM.

Respecto de los 10,052 extranjeros puestos a disposición del INM por otras autoridades, la Policía Federal (PF) fue la autoridad que presentó el mayor número de extranjeros ante el Instituto, con el 36.0% (3,622), mientras que otras 14 autoridades presentaron el 64.0% (6,430) restante, por lo que, para verificar la confiabilidad de la información contenida en los registros de extranjeros alojados en estaciones migratorias y estancias habilitadas del INM, se solicitó a la PF la información con la que puso a disposición del INM a los extranjeros que aseguró.

Como respuesta, la PF proporcionó 1,647 oficios de puestas a disposición y partes informativos de extranjeros asegurados, de los que se seleccionó una muestra estratificada de 312 de los 1,645 ^{15/} oficios proporcionados, con nivel de confianza de 95% y margen de error de 5%, con el fin de revisar que los extranjeros señalados en los oficios estuvieran contenidos en la base de datos del INM.

Con la revisión de la muestra, se detectó que el 92.6% (289) de los oficios fueron sobre extranjeros puestos a disposición ante el INM y el 7.4% (23) fueron puestas a disposición ante el Ministerio Público de la Federación. Los 289 oficios de la muestra en los que la PF puso a disposición del INM a los extranjeros que aseguró contuvieron los nombres de 1,084 extranjeros, de los que el 75.5% (818) se localizó en las bases de datos del INM, del 13.8% (150) no fue posible verificar su presentación debido a que el oficio de la PF no especificó los nombres de los asegurados, sino sólo el número, y el 10.7% restante (116) no se identificó en las bases de datos del INM.

12-0-04K00-07-0360-07-021 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca mecanismos de control e información que permitan asegurar que todos los extranjeros que son presentados y puestos a su disposición se registren en las bases de datos establecidas para tal efecto, a fin de asegurar el respeto de los derechos humanos de los extranjeros.

12. Capítulo 3. Economía

Costo del alojamiento de los migrantes en las estaciones migratorias y de la devolución a sus países de origen

En 2012, el INM no contó con sistemas de control presupuestario que permitieran el registro de las erogaciones por concepto del alojamiento de los migrantes en los 72 lugares habilitados para dicho propósito, por lo que no fue posible determinar si el presupuesto destinado a ese rubro se ejerció con eficiencia, eficacia, economía y control.

^{15/} Para el cálculo de la muestra se excluyeron dos oficios que no correspondieron a la materia de análisis.

Asimismo, el INM no dispuso de mecanismos para el registro de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo, para acreditar que los extranjeros cuya internación fue rechazada hubieran abandonado el país por cuenta de la empresa que los transportó.

En 2012, el INM erogó 102,557.3 miles de pesos para devolver a su país de origen a 79,643 extranjeros en situación migratoria irregular, con lo que registró un costo promedio de 1.3 miles de pesos por extranjero.

12-0-04K00-07-0360-07-022 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca sistemas de control presupuestario que permitan determinar el uso eficiente de los recursos erogados por concepto del alojamiento y repatriación de extranjeros.

12-0-04K00-07-0360-07-023 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca mecanismos de control y registro que le permitan contar con información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo, para acreditar que los extranjeros cuya internación fue rechazada hubieran abandonado el país por cuenta de la empresa que los transportó.

13. Capítulo 4. Competencia de los actores

Capacitación del personal del INM

En 2012, el INM elaboró, instrumentó y evaluó el Programa Anual de Capacitación (PAC) 2012, en el que estableció la meta de que el 60.0% (2,970) del personal asistiera y acreditara los cursos de capacitación, la cual se superó en 47.9%, al capacitar al 88.7% (4,393) del personal que se encontró en la plantilla al cierre de ese ejercicio (4,950).

Respecto de la meta de realizar 716 cursos de capacitación por medio de 52 actividades, con la revisión de los registros de los cursos realizados, se verificó que se cumplió en 91.2% al realizar 653 cursos por medio de 92 actividades.

Respecto de la confiabilidad del Informe de Resultados de la Ejecución del Programa Anual de Capacitación, se verificó que se reportó la impartición de 852 cursos por medio de 109 actividades, lo que difiere en 23.4% (199) de los 653 cursos registrados en la base de los elementos capacitados y cursos impartidos en 2012, así como en 15.6% (17) en relación con las actividades realizadas, lo que refleja debilidades en los registros de la información.

En relación con la confiabilidad de los registros del personal capacitado, el INM reportó que se capacitó a un total de 4,780 servidores públicos, de los que el 91.9% (4,393) estuvo registrado en la plantilla de personal del INM al 31 de diciembre de 2012 (4,950 servidores públicos) y el 8.1% (387) correspondió a personal que no se encontró en la plantilla, sin que se acreditara si correspondió a personal del INM, lo que denota debilidades en los registros de la información.

12-0-04K00-07-0360-07-024 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca sistemas de control que permitan asegurar la confiabilidad de los registros de los cursos de capacitación impartidos y de los servidores públicos capacitados.

14. Evaluación de control de confianza

En 2012, de los 4,965 servidores públicos registrados en la plantilla de personal al 31 de diciembre, el 65.7% (3,261) no fue evaluado o el proceso no se completó, en incumplimiento de la normativa, el 19.8% (984) aprobó las evaluaciones de control de confianza, el 10.4% (516) se encontraba en proceso de evaluación, el 3.8% (188) no aprobó las evaluaciones y en el 0.3% restante (16) se canceló el proceso de evaluación, sin que se acreditaran las razones.

Respecto de los 188 servidores públicos que no aprobaron los exámenes de control de confianza, se identificó que el 50.5% (95) se encontraba registrado como activo al momento de la revisión, sin que se acreditaran las razones de su permanencia, el 25.1% (47) causo baja por término de interinato, 23.4% (44) se dio de baja por renuncia, 0.5% (1) fue dado de baja por cese, y el 0.5% (1) fue baja o renunció.

A fin de comunicar al Órgano Interno de Control en el INM los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas, mediante el oficio núm. DGADGF/036/2014 del 10 de enero de 2014, se informó a esa instancia para que, en el ámbito de sus atribuciones, realice las gestiones procedentes.

12-0-04K00-07-0360-07-025 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca un programa de trabajo, en el que se señalen los plazos y los responsables de su ejecución, para someter a la evaluación de control de confianza a todos los servidores públicos del Instituto.

12-0-04K00-07-0360-07-026 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca sistemas de información y control que permitan asegurar la confiabilidad y la claridad de los registros de los resultados de las evaluaciones de control de confianza de todos los servidores públicos.

12-0-04K00-07-0360-07-027 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca procedimientos y mecanismos de control que permitan asegurar que se separe de su cargo a los servidores públicos que no acrediten su evaluación de control de confianza.

Consecuencias Sociales

La falta de definición de estrategias y acciones para alentar los flujos de extranjeros que beneficiaran al país provocó que, en 2012, por cada 1,000 extranjeros que ingresaron a México, solo había 5 que residían de manera permanente en el país, y por cada 1,000 extranjeros residentes, solo 63 ostentaron las características de científicos, técnicos e inversionistas, señaladas como prioritarias en la ley; mientras que por cada extranjero que vivía en México había 52 mexicanos viviendo en el exterior. Asimismo, por cada 1,000 extranjeros que ingresaron a México de manera regular, 7 lo hicieron de manera irregular.

Las debilidades en los sistemas de información y registro del INM limitaron el control de las salidas y la verificación de que los extranjeros cumplieran con las disposiciones a las que se sujetó su estancia en el país, así como la formulación de diagnósticos y el establecimiento de estrategias para vigilar el territorio nacional, a fin de evitar la internación irregular de extranjeros. Dichas debilidades ponen en riesgo el respeto irrestricto de los derechos

humanos de los migrantes, toda vez que no se localizaron en las bases de datos del Instituto 116 registros de extranjeros que fueron puestos a su disposición por la PF.

La falta de evaluación en control de confianza o de la culminación de dicha evaluación en el 65.7% de los servidores públicos del INM, aunada al incremento anual promedio de 7.0% registrado de 2008 a 2012 en el número de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes por parte de los elementos del INM, podría constituir un riesgo en el cumplimiento de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos con que éstos deben conducirse.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 14 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 28 Recomendación(es) al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen: negativo

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 Instituto Nacional de Migración no cumplió con las disposiciones que lo facultaron en 2012 para regular, controlar y verificar los flujos migratorios regulares, vigilar los flujos migratorios irregulares, y proteger a los migrantes en el territorio nacional, debido a la falta de definición de medidas para fomentar los flujos migratorios benéficos para el país, las debilidades en sus mecanismos de control y registro de las entradas y salidas de personas del territorio nacional, la falta de definición de estrategias para verificar la regular estancia de los extranjeros y vigilar que no se internen personas con situación migratoria irregular, la falta de certificación de sus elementos en control de confianza, y las deficiencias en el registro de los extranjeros alojados en las estaciones migratorias, como se señala en los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a:

En materia de regulación de los flujos migratorios regulares, el INM no elaboró estudios demográficos para contar con información que le permitiera definir las calidades y características migratorias que contribuyeran al progreso nacional, ni fijó el número de extranjeros cuya internación al país podría permitirse, y no definió medidas para facilitar el arraigo y asimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros, lo que se reflejó en que, por cada 1,000 extranjeros radicados en México, solo 63 ostentaron alguna de esas características, señaladas como prioritarias en la normativa.

Respecto de las funciones de control y verificación de los flujos migratorios regulares, el INM documentó 24,414,720 entradas de personas al país, pero no registró las salidas debido a que no contó con filtros para dicho propósito en todos los puntos de internación, y reportó la realización de 17,250 visitas de verificación, pero no contó con procedimientos, ni

diagnósticos, ni con un documento programático para establecer el número de visitas que realizaría para verificar la situación regular de los extranjeros.

En relación con la vigilancia del territorio nacional para evitar la presencia de extranjeros con situación migratoria irregular e identificar a los mismos, el INM reportó la realización de 20,786 revisiones migratorias de las que derivó la presentación de 61,430 extranjeros, pero no acreditó contar con un diagnóstico de los puntos de ingreso de dichos extranjeros, ni con un documento programático que incluyera una estrategia para realizar las revisiones migratorias, por lo que no fue posible determinar la cobertura ni el uso eficiente de los recursos.

En relación con la protección de los migrantes, el INM coordinó la operación de 21 grupos de protección a migrantes en 9 de las 32 entidades federativas, los cuales realizaron 790,433 acciones de atención, pero no programó acciones ni estableció metas para evaluar su desempeño. Se verificó que los agentes del grupo más productivo realizaron en promedio 12,742.0% más acciones que los del grupo menos productivo, lo que indica deficiencias en la distribución de los recursos humanos, en detrimento de la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Respecto de la confiabilidad de los registros de extranjeros alojados en las estaciones migratorias, con el análisis de una muestra de 312 comunicaciones con las que la PF puso a disposición del INM a 1,084 extranjeros, se verificó que los nombres del 10.7% (116) no se identificó en los registros del INM, lo que podría poner en riesgo el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes.

Respecto de la competencia de los actores, se verificó que el 65.7% (3,261) de los servidores públicos del INM no fue evaluado en control de confianza o no completó su proceso, y el 50.5% (95) de los que no aprobaron su evaluación (188) seguía activo al momento de la revisión.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Identificar los estudios demográficos realizados por el INM para definir las calidades y características migratorias que se deberían de atraer a México por su contribución al desarrollo económico, social y cultural.
2. Analizar las estrategias definidas por el INM para atraer al país extranjeros que contribuyan al desarrollo económico, social y cultural, y para promover su arraigo.
3. Analizar las estadísticas de las actividades de los extranjeros en México para determinar la proporción de científicos, técnicos e inversionistas extranjeros que residieron en el país.
4. Identificar el número de trámites migratorios que fueron resueltos en 2012 por tipo, fecha de ingreso y resolución.
5. Verificar la oportunidad con que se atendieron los trámites migratorios por tipo y disposición normativa que reglamentó su atención.

6. Constatar que el INM realizara en el Registro Nacional de Extranjeros las inscripciones que solicitaron los extranjeros, así como verificar el registro de las bajas.
7. Verificar que el INM informara al RENAPO las altas y bajas del Registro Nacional de Extranjeros para integrar el Catálogo de Extranjeros residentes en el país.
8. Verificar el control que el INM tuvo de las entradas y salidas en los diferentes puntos de internación.
9. Constatar que el INM definiera y operara un programa de visitas de verificación, a fin de constatar que los extranjeros en el territorio nacional cumplieran con las disposiciones a las que se sujetó su estancia en el país.
10. Verificar el porcentaje de cumplimiento de las visitas de verificación programadas por delegación federal y sus resultados.
11. Constatar la atención que el INM dio a las solicitudes de información por parte de la SRE respecto de las notas diplomáticas emitidas por las autoridades extranjeras relacionadas con presuntas violaciones a los derechos de los extranjeros al ingresar al país.
12. Constar las acciones que adoptó el INM para que, en caso de ser procedentes las quejas por la actuación de los servidores públicos, éstas no se repitieran.
13. Verificar la atención de las quejas que se tramitaron de 2008 a 2012, en contra de los elementos del INM, a fin de garantizar el respeto de los derechos de los migrantes.
14. Verificar la suscripción de instrumentos de coordinación de las autoridades que intervienen en la operación de la política migratoria.
15. Verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el INM en los instrumentos de coordinación suscritos.
16. Verificar las acciones realizadas por el INM para identificar los puntos de ingreso de los extranjeros en situación migratoria irregular.
17. Analizar las estadísticas de las acciones de vigilancia y los resultados en términos de los extranjeros con situación migratoria irregular identificados.
18. Constatar que el INM operara grupos de protección a migrantes en 2012.
19. Verificar que los grupos de protección a migrantes proporcionaran servicios para proteger la integridad y los derechos de los migrantes.
20. Identificar las estaciones migratorias y lugares habilitados para alojar a los extranjeros en situación migratoria irregular.
21. Constatar el tiempo que estuvieron alojados los extranjeros en las estaciones migratorias y en los lugares habilitados por el INM, a fin de verificar que se cumpliera con los plazos establecidos en la normativa al respecto.
22. Confrontar los registros de los alojados en estaciones migratorias contenidos en los sistemas del INM con los oficios de puesta a disposición de la PF en 2012.

23. Revisar los registros de extranjeros alojados en las estaciones migratorias y estancias habilitadas en 2012, así como el presupuesto ejercido en la manutención de los extranjeros alojados.
24. Constatar el costo que representó para el INM el alojamiento en estaciones migratorias y estancias habilitadas de los extranjeros con situación migratoria irregular.
25. Identificar el número de extranjeros que fueron regresados a su país de origen en los que el INM costeo los gastos de su repatriación.
26. Verificar el costo que representó para el INM la repatriación de los extranjeros con situación migratoria irregular.
27. Constatar el diseño, operación y evaluación del programa anual de capacitación para los servidores públicos del INM.
28. Verificar el cumplimiento de las metas de capacitación de los servidores públicos del INM.
29. Identificar el número de servidores públicos del INM que debieron someterse a la evaluación de control de confianza para el ingreso, permanencia y promoción en 2012.
30. Verificar el estatus de los servidores públicos que tenían la obligación de someterse al examen de control de confianza para el ingreso, permanencia y promoción, que no acreditaron las evaluaciones.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia; Regulación y Archivo Migratorio; Control y Verificación, y de Administración; el Centro de Estudios Migratorios; el Centro de Evaluación y Control de Confianza, y la Dirección de Capacitación Migratoria.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo, y 45.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Migración, artículos 2, párrafos segundo y tercero, 6, 20, fracciones II y VI, 22, 23, 71, 86, 92 y 111; Ley General de Población, artículos 7, fracción II, 14, 32, 33 y 36; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 96; Reglamento de la Ley General de Población, artículos 79, párrafo segundo, 91, fracción I, apartado B, inciso b), 133, 134 y 137; Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, artículo 56, fracción VII; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Artículo Tercero, numeral 14, fracción I. Normas Generales de Control Interno, Norma Cuarta. Información y Comunicación, y fracción II, Nivel II.2, Primera Norma, Ambiente de Control, inciso e), Tercera Norma, Actividades de Control Interno, incisos a) y c), y Cuarta Norma, Informar y Comunicar, inciso a); Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración, Sección II, apartados 1.3, 2.1,

2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15, 2.16, 2.17, 2.18, 2.20, 2.21, 2.22, 2.24, 2.25, 2.26, 2.27, 2.28, 2.29, 3.2, 3.3, 4, 5.1, 5.2, 6.1, 6.2, 6.3, 7.1, 7.2, 8.1, 8.2, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 10, 11, 12, 14.1, 14.2 y 14.3; Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios, artículos 29, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 44, 43, 50, 51, 52, 63, 64, 74 y 77; Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, artículo 5, fracciones I y II.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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