

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

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-5-04K00-02-0017

17-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los ingresos, verificando que los procesos de entero, cobro, comprobación, registro contable y presentación en la Cuenta Pública, se realizaron conforme a la normativa aplicable.

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	6,780,312.9
Muestra Auditada	2,709,764.9
Representatividad de la Muestra	40.0%

Del universo de 6,780,312.9 miles de pesos de ingresos, se revisó una muestra de 2,709,764.9 miles de pesos que representó el 40.0 % del total de ingresos captados por el Fisco Federal bajo la vigilancia y control del Instituto Nacional de Migración (INM), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La integración de la muestra se detalla a continuación:

INTEGRACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE INGRESOS CAPTADOS POR EL INM EN 2015
Y DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA
(Miles de pesos)

Concepto	Ingreso obtenido	Ingreso revisado	%
Derecho de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR), art. 8, frac. I, de la Ley Federal de Derechos.	4,789,672.1	2,025,047.3	42.3
Derecho de Servicios Migratorios (DSM), art. 14-A de la LFD.	1,220,282.4	546,166.8	44.8
Derecho por Servicios Migratorios Extraordinarios (DSME), art. 12 de la LFD.	138,620.9	138,550.8	99.9
Residentes, art. 8, frac. VI y VII, de la LFD.	545,629.2	0.0	0.0
Recepción y estudio de las solicitudes por autorización del cambio de condición de estancia, regularización migratoria, expedición de certificados, permisos o autorizaciones migratorias, viajero confiable así como tarjeta ABTC, art. 9, 10, 13, 14 Y 15 de la LFD.	80,886.4	0.0	0.0
Otros visitantes, art. 8, frac. II, IV y V, de la LFD.	<u>5,221.9</u>	<u>0.0-</u>	<u>0.0</u>
Total	6,780,312.9	2,709,764.9	40.0

FUENTE: Estado Analítico de Ingresos 2015.

Antecedentes

Las cuotas que el Estado debe cobrar por los servicios migratorios que presta el Instituto Nacional de Migración se establecen en la Ley Federal de Derechos (LFD) del artículo 8° al 18-A; la principal es el derecho de “Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR)” que se cobra al turista extranjero que se interna vía aérea, marítima y terrestre y que es recaudado por las empresas de transporte aéreo internacional, marítimas, y en el caso de los terrestres por instituciones bancarias, transferencias electrónicas y por el Agente Federal Migratorio.

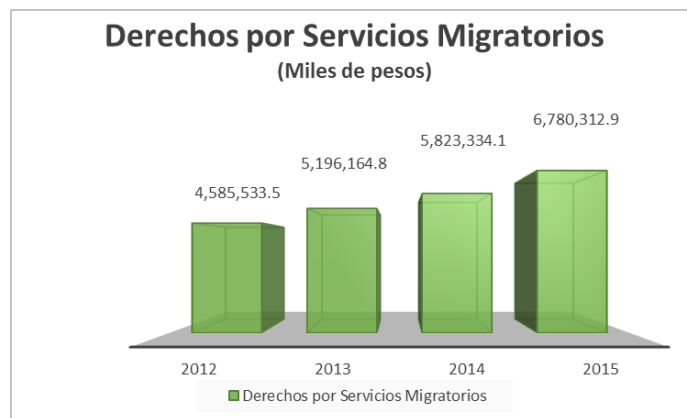
La Auditoría Superior de la Federación, como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2012, llevó a cabo la auditoría núm. 47 denominada “Ingresos por Servicios Migratorios” al INM, de la cual se concluyó que dicho órgano desconcentrado presentaba una problemática caracterizada, principalmente, por falta de mecanismos de control en aspectos tales como:

- El Sistema de Ingresos por Servicios Migratorios, que utilizaba el INM para la vigilancia y control del pago de los derechos, mantenía información imprecisa, incompleta e inoportuna debido a que tenía rezagos en la captura de la información, duplicidades y omisiones.
- No se verificaba que los Formatos Múltiples Migratorios y la declaración general de vuelos de las aerolíneas estuvieran completos y con información correcta.
- Se realizaban enteros en los que no se identificaba el periodo de pago; el llenado de la cadena de la dependencia era incorrecto y existían datos de RFC o nombre incorrectos, lo que obstaculizaba realizar la conciliación de los pagos de las aerolíneas.
- Los datos y las formas en las que las aerolíneas reportaban la información del derecho al INM no estaban homologadas, debido a que las bases de datos del INM y de las aerolíneas eran distintas.

- La participación de las empresas de transporte aéreo en el cobro del derecho no estaban reguladas en la LFD, lo que ocasionaba que las facultades del INM para gestionar el cobro fueran limitadas.
- No se tenían actualizados los Manuales de Organización General, los Manuales de Organización Específico y los Manuales de procedimientos que regulan el manejo y recaudación de los ingresos por servicios migratorios, por lo que el instituto operaba con documentos que se aprobaron en el 2008.

Como consecuencia de lo anterior, este órgano de fiscalización superior de la Federación emitió diversas recomendaciones encaminadas a superar la problemática determinada, sobre las cuales, el INM comprometió su atención.

A partir de 2013, les fue asignada a las empresas de transporte aéreo la obligación de recaudar y enterar este tipo de derechos; en caso de no hacerlo, adquieren el carácter de responsables solidarias y el Instituto Nacional de Migración debe determinar y requerirles el pago de los derechos que, a su vez, tuvieron que exigir a los pasajeros, con lo cual, ha habido un incremento en la recaudación de los derechos y una tendencia positiva en su comportamiento, favorecida también por la entrada al país de un mayor número de visitantes extranjeros, como se muestra a continuación:



FUENTE: Estados Analíticos de Ingreso 2012, 2013, 2014 y 2015

Resultados

1. *Derechos de Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR) aéreo.*

De conformidad con el artículo 52, fracción I, de la Ley de Migración, el visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR), es aquel extranjero que cuenta con autorización para transitar o permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor de 180 días, contados a partir de la fecha de entrada, sin permiso para realizar actividades sujetas a una remuneración en el país. Al respecto, la citada ley establece que las entradas al territorio nacional sólo se podrán efectuar por los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire.

El pago de los servicios migratorios por el DNR se encuentra regulado en el artículo 8, fracción I, de la Ley Federal de Derechos (LFD), que establece que por la recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, la expedición del documento migratorio que acredite la condición de estancia se pagarán 332.0 pesos por cada extranjero.

El artículo 8, penúltimo párrafo, de la LFD establece que en el caso de extranjeros que arriben al país vía aérea, el DNR deberá ser recaudado y enterado por las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros, de la forma siguiente:

- Tratándose del servicio regular (aerolíneas comerciales y vuelos privados), deben realizar el entero a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al mes de recaudación de los derechos.
- Del servicio no regular (charters), su entero debe realizarse dentro de los cinco días siguientes al momento en que se recaudaron esos derechos.
- Las empresas aéreas, así como las aeronaves de carácter privado que efectúen el transporte internacional de pasajeros, deben transmitir electrónicamente al INM la información relativa a los pasajeros, tripulación y medio de transporte por el que entren y salgan del país.
- Para los efectos de llevar a cabo el entero, las empresas aéreas así como las aeronaves de carácter privado, podrán basarse en la información a que se refiere la viñeta anterior, siempre y cuando no tengan adeudos por concepto de pago de derechos migratorios correspondientes a ejercicios fiscales anteriores al de 2015; asimismo, deben cerciorarse de que dicha información cumpla con la Ley de Migración, su reglamento y demás disposiciones aplicables; y que tales empresas nombren ante el INM un representante legal para verificar el cumplimiento de sus obligaciones (Regla 7.42 de la Resolución Miscelánea Fiscal 2015).
- Los prestadores del servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros deberán enterar el pago mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Con el análisis de la información proporcionada por el INM, este órgano de fiscalización superior de la Federación:

- a) Identificó que durante el ejercicio fiscal 2015, los ingresos por concepto del DNR fueron vía aérea, terrestre y marítima por visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas por 4,765,296.6 miles de pesos y visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas sin fines turísticos por 24,375.5 miles de pesos, por un total de 4,789,672.1 miles de pesos que se integraron como sigue:

INGRESOS DEL DNR POR PUNTO DE INTERNACIÓN DE
2015

(Miles de pesos)

Punto de Internación al Territorio Nacional	Importe	%
1. Aéreo	4,592,245.4	95.9
2. Terrestre	171,687.9	3.6
3. Marítimo	25,738.8	0.5
Total de DNR	4,789,672.1	100.0

FUENTE: Sistema e5cinco del Servicio de Administración
Tributaria (SAT).

b) Constató que para la supervisión de los ingresos que son recaudados por las empresas de transporte aéreo, el INM verifica el número de las entradas de extranjeros al territorio nacional, a partir de la utilización de dos sistemas de información: el Sistema de Ingresos por Servicios Migratorios (SISM) y el Administrador de Listas Electrónicas de Pasajeros (ALEP); para lo cual integra la información correspondiente a los pasajeros extranjeros que son sujetos del pago del DNR conforme a lo siguiente:

- i. El total de pasajeros consignados en las Listas Electrónicas de Pasajero (LEP), sin considerar a los mexicanos, tripulantes e infantes, sobre los que las aerolíneas efectúan la transmisión de las listas electrónicas anticipadas de pasajeros y tripulación.
- ii. Extrae la información de los extranjeros residentes temporales, permanentes y diplomáticos del SISM y los disminuyen del total de pasajeros, en virtud de que dichos datos no se incluyen en las LEP, y están exentos del pago, de conformidad con el artículo 11 de la LFD.

Una vez efectuado el proceso anterior, se tendría como resultado las listas de pasajeros extranjeros definitivas, con lo cual se estaría en posibilidad de conocer cuántas personas fueron sujetas al pago del DNR.

c) Comprobó que, en 2015, se recibieron 208,543 LEP por entradas internacionales en las que se reportaron 19,007,012 pasajeros, con las características siguientes:

LISTAS ELECTRÓNICAS DE PASAJEROS RECIBIDAS DURANTE 2015

Conceptos		
Pasajeros exentos del pago del DNR		5,875,885
Tripulantes	873,849	
Infantes	182,299	
Transito	543,824	
Mexicanos	4,275,913	
Pasajeros obligados al pago del DNR		13,131,127
Total de Pasajeros		19,007,012

Fuente: Base de datos con información de las Listas Electrónicas de
Pasajeros proporcionada por el INM.

Se realizó un análisis comparativo entre la información de las LEP que inicialmente proporcionó el INM con los datos reportados en el sistema “e5cinco” del SAT, identificándose una diferencia por 232,711.2 miles de pesos, en los ingresos obtenidos por el pago del DNR que registró este último por 4,592,245.4 miles de pesos, contra 4,359,534.2 miles de pesos, estimada a partir de la información generada por los sistemas de información utilizados por el INM y los ejercicios manuales de depuración practicados por éste.

Para justificar la diferencia, la entidad fiscalizada, durante el transcurso de la auditoría y como respuesta a los resultados y observaciones preliminares y finales que se le presentaron, manifestó lo siguiente:

- Conforme al artículo 46 de la Ley de Migración y al artículo 47, fracción I, del Reglamento de la Ley de Migración, las empresas de transporte aéreo internacional deben enviar sus Listas Electrónicas de Pasajeros, Tripulación y Medios de Transporte (LEP); por tal motivo el INM realizó la implementación de la recepción de las LEP y con ello obtuvo una fuente de información para la fiscalización del pago del DNR, mecanismo que está en proceso de mejora, toda vez que inició con la recepción de la información en el año 2014.
- La depuración manual a la información generada en los sistemas, les permite analizar las diferencias e identificar diversas situaciones, como son: la duplicidad de vuelos en las LEP; la omisión del pago de algunos vuelos que no fueron integrados al pago por parte de las aerolíneas; nuevas rutas de una misma aerolínea que no fueron consideradas en el pago; así como situaciones donde el pago realizado por las aerolíneas fue mayor que el registro de vuelos en el SISM; o bien, que realizaron el pago, sin disminuir a los pasajeros en tránsito, entre otras.
- La fiscalización, no puede realizarse sin la depuración o deducción correspondiente, toda vez que actualmente la ALEP aún no cuenta con la capacidad para hacer un cruce sistematizado de la información, ya que ésta se genera en distintas fuentes, por lo que necesitan desarrollar un “módulo de fiscalización” en este sistema.
- El sistema ALEP requiere mejoras; sin embargo, no es viable debido a que para el ejercicio 2017, el instituto no contará con recursos presupuestales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para desarrollar la herramienta denominada “Módulo de Fiscalización”.
- Ante la imposibilidad de desarrollar el módulo antes citado, se solicitó a la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación (DGTIC) la implementación de dos módulos de fiscalización de derechos migratorios de las vías de internación marítima y aérea en el Sistema de Ingresos por Servicios Migratorios y proporcionó oficio número INM/DGA/1507/ 2016 del 9 de noviembre de 2016 de la solicitud realizada a la DGTIC.

Una vez valorados los argumentos y justificaciones expuestos por la entidad fiscalizada, este órgano de fiscalización superior de la Federación considera que persiste la observación, toda vez que no se han implementado las mejoras en sus sistemas informáticos, para mitigar las irregularidades detectadas.

Adicionalmente, el INM proporcionó una nueva base de datos del administrador ALEP por concepto de DNR, ya depurada, en la que se consideraron sólo 183,295 LEP, señalando que no obstante la depuración efectuada, en esa nueva base de datos ya se habían identificado

3,164 registros duplicados, de los cuales, 1,519 no habían sido considerados en la primera depuración, y se tuvo conocimiento de su existencia a partir de la información obtenida en el SISM.

Con objeto de verificar que, durante 2015, las líneas aéreas pagaron las cuotas correspondientes, se revisaron los mecanismos implementados por el INM para llevar a cabo la inspección y vigilancia del DNR, para lo cual, se seleccionó una muestra de 5 aerolíneas que realizaron pagos en 2015 por 2,072,531.8 miles de pesos, que correspondieron a 114,581 LEP; a partir de lo cual, se verificó que el INM depuró las LEP para descartar los vuelos duplicados o faltantes y, como resultado, se obtuvieron las LEP revisadas, a las cuales se les descontaron, de manera manual, las personas que se encontraban exentas del pago de ese derecho, previa revisión del SISM, y se constató que aún se presentan inconsistencias en la información contenida en sus bases de datos y la imposibilidad de tener una depuración al 100.0%, deficiencia que, necesariamente, dificulta la inspección que debe realizar el INM.

Asimismo, se identificó que una de las principales causas que originaron la falta de calidad de la información, fue el hecho de que las empresas de transporte aéreo que estuvieron obligadas a enviar las LEP, lo realizaron de forma incompleta, extemporánea o con datos imprecisos y duplicados.

Como respuesta a los resultados y observaciones preliminares y finales, el instituto informó que la duplicidad de vuelos se observó claramente en el ejercicio 2015, pero que en el ejercicio 2016, dicha inconsistencia será menor, para lo cual proporcionó un cuadro estadístico que muestra la tendencia de vuelos duplicados en el año 2016.

Del análisis de la información se determinó que el instituto no justificó ni acreditó las acciones que realizaron para evitar que las aerolíneas realizaran la entrega de las LEP de forma incompleta, extemporánea o con datos imprecisos.

Este órgano de fiscalización superior de la Federación concluye que:

1. La información generada por los diversos sistemas (ALEP y SISM) con los que opera el INM y los ejercicios de depuración de la misma, no garantizan que ésta sea suficiente y consistente para atender la obligación que la ley le confiere, de verificar el debido pago de las cuotas del DNR por internación aérea, problemática ya observada en la revisión de la Cuenta Pública 2012 y que, en su momento, la entidad fiscalizada informó que sería mejorada con la entrada del administrador ALEP.
2. Las empresas de transporte aéreo que estuvieron obligadas a enviar las LEP, lo realizaron de forma incompleta, extemporánea o con datos duplicados y el instituto no realizó las acciones correspondientes para supervisar el envío de la información que evitara las inconsistencias observadas y por consiguiente no sancionaron a dichas empresas, en incumplimiento de lo establecido en los artículos 46 y 157 de la Ley de Migración y los “Lineamientos generales para la transmisión de listas electrónicas de pasajeros, tripulantes y medios de transporte”.

15-5-04K00-02-0017-01-001 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca un sistema institucional de control, que genere información íntegra, consistente, de fácil manejo, actualizada, disponible, precisa e interpretable, para lograr la correcta vigilancia del pago de todos los derechos del "Derecho de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas", por internación aérea, y que permita determinar las omisiones de los enteros que se realizan, debido a que se comprobó que para la vigilancia del pago de los derechos, ese órgano desconcentrado utiliza la información de los sistemas Administrador de Listas Electrónicas de Pasajeros y Sistema de Ingresos por Servicios Migratorios, los cuales generaron datos imprecisos que ocasionaron que el instituto tuviera que realizar depuraciones, adiciones y conciliaciones de forma manual para obtener una base de datos que le permitiera vigilar el pago de los derechos y determinar las omisiones correspondientes.

15-5-04K00-02-0017-01-002 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca los mecanismos de supervisión que considere necesarios para (i) verificar que las empresas aéreas y las aeronaves de carácter privado le proporcionen listas electrónicas de pasajeros, tripulantes y medios de transporte, de conformidad con los "Lineamientos generales para la transmisión de listas electrónicas de pasajeros, tripulantes y medios de transporte", y que (ii) aseguren contar con los elementos oportunos y suficientes para sancionar a aquellas que no cumplan con los requisitos establecidos, que presenten información incompleta, datos transmitidos imprecisos, o envíen información de forma extemporánea.

15-9-04K00-02-0017-08-001 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no vigilaron que las empresas de transporte aéreo internacional cumplieran con la obligación de transmitir electrónicamente la información de las listas electrónicas de pasajeros, tripulantes y medios de transporte, y no impusieron una sanción a aquellas que realizaron la transmisión electrónica de forma extemporánea, incompleta o con información incorrecta, en incumplimiento de los artículos 46 y 157 de la Ley de Migración y los "Lineamientos generales para la transmisión de listas electrónicas de pasajeros, tripulantes y medios de transporte".

2. *Derechos de Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR) terrestre.*

El artículo 11, fracción II, inciso a, de la Ley Federal de Derechos (LFD) establece que los visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen a territorio nacional por vía terrestre que tengan una estancia en el país que no exceda de siete días estarán exentos del pago del Derecho de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR). Asimismo, señala que si exceden dicho periodo deberán pagar al momento de la salida del territorio nacional.

Se revisó el proceso que realiza el INM para controlar la internación terrestre y el cobro de los derechos y se constató lo siguiente:

- Al ingresar al territorio nacional el extranjero requisita el Formato Múltiple Migratorio (FMM), en el cual selecciona el motivo del viaje e informa al Agente Federal de Migración (AFM) si permanecerá más de siete días en territorio nacional, en ese caso, deberá solicitársele el pago del derecho del DNR.
- El AFM le entrega al extranjero la “hoja de ayuda” correspondiente al derecho del DNR y le instruye realizar el pago del en una institución bancaria; al realizarse dicho pago se genera automáticamente el registro del derecho en el sistema de pagos “e5cinco” del Servicio de Administración Tributaria (SAT).
- Si el extranjero efectúa el pago en efectivo al AFM, se genera el comprobante de pago de los derechos migratorios; para ello, el AFM revisa la información contenida en la FMM, stampa el sello migratorio y se cerciora de que el extranjero al internarse se encuentre documentado con la condición de estancia de visitante, sin permiso para realizar actividades remuneradas hasta que concluyan los 180 días.
- Al día hábil siguiente, el AFM entera el DNR en la institución financiera correspondiente, mediante la hoja de ayuda con la clave de referencia autorizada por el instituto, señala el punto de internación, la Delegación Federal que paga el DNR y el número de personas que pagaron el derecho. Una vez que se paga en el banco se genera en automático el registro del derecho en el sistema de pagos “e5cinco” del SAT.

En este contexto, con la visita que el personal de la ASF efectuó al INM en la Delegación Federal de Baja California, se constató que, en ningún caso, se revisa la FMM del extranjero al salir del territorio nacional, lo que implicó que durante 2015 no se les cobrara el DNR a los extranjeros que permanecieron más de 7 días en nuestro país.

Este órgano de fiscalización superior constató que el INM no cuenta con un sistema para verificar el pago de ese derecho, toda vez que para la inspección y vigilancia del pago del DNR depende de la información generada por el sistema “e5cinco” operado por el SAT, que se genera al realizarse el pago en la institución bancaria y no se tiene información adicional con la que se pueda comprobar si los enteros se realizaron de forma correcta.

Al respecto, con la información generada del “e5cinco”, se constató que en 2015 se efectuaron 423,107 depósitos que generaron ingresos por 171,687.6 miles de pesos, de los cuales 421,683 depósitos correspondieron a la cuota de 332.0 pesos establecida en el artículo 8, fracción I, de la LFD, y 1,424 depósitos fueron inferiores a lo establecido en dicho ordenamiento por 128.9 miles de pesos, de los cuales el INM justificó y acreditó que correspondieron a pagos complementarios y a recargos, efectuados por el contribuyente.

Asimismo, en el análisis de la base de datos, se identificaron 130 pagos, por 853.6 miles de pesos, en los que en la clave correspondiente a la cadena de la dependencia en el formato de pago no se especificó el punto de internación, la Delegación Federal que pagó el DNR, ni el número de personas que pagaron el derecho migratorio, al momento en que el extranjero pagó ese derecho al AFM, estas deficiencias impidieron la comprobación del monto exacto de esos pagos.

Se concluye que el INM carece de un sistema que le permita vigilar el cobro del DNR por internación terrestre y se constató que en los puntos de internación terrestre revisados del Aeropuerto Internacional de Tijuana, la Puerta Este de Tijuana-San Ysidro y en el Acceso

Peatonal Oeste el Chaparral no se revisan las Formas Múltiples Migratorias del extranjero que sale del territorio nacional ni el número de días que permaneció para verificar si dichos extranjeros debía pagar el DNR, cuando excedieron el plazo de estancia de siete días que indica el artículo 11, fracción II, inciso a, de la LFD.

Con motivo de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares la entidad fiscalizada manifestó que para reforzar el control migratorio y por ende el control de los ingresos por servicios migratorios, había propuesto al SAT, la inclusión y publicación de una regla de carácter general en la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017 a fin de que se señale que:

- El extranjero que ingresa bajo el beneficio de exención de pago regulado en el artículo 11, fracción II, inciso a) de la LFD, deba de garantizar su retorno dentro del plazo autorizado por la autoridad migratoria, mediante depósito ante el BANJERCITO, cantidad que sería equivalente a la cuota del derecho.
- La garantía, sería devuelta al extranjero, en el momento de su salida, siempre y cuando acredite mediante la entrega de la FMM que se encuentra dentro del plazo de los siete días concedidos; procedimiento que se actualizaría mediante acciones de control migratorio a la salida del país.

Este órgano de fiscalización superior de la Federación considera que persiste la observación, debido a que el INM no proporcionó evidencia documental que acredite las acciones efectuadas.

15-5-04K00-02-0017-01-003 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca mecanismos de control, a fin de asegurar que se administre un sistema institucional automatizado que permita lograr la vigilancia del pago de los derechos del Derecho de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR) por internación terrestre, debido a que se identificó que no se tiene un sistema para la inspección y vigilancia del pago del DNR terrestre, y sólo se verifica el pago con la información de la cadena de la dependencia del sistema de pagos y derechos "e5cinco" y éste presentó, en algunos casos, inconsistencias tales como, (i) la no especificación del punto de internación, (ii) la Delegación Federal que pagó el DNR, (iii) o el número de personas que realizaron el pago.

15-5-04K00-02-0017-01-004 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca un mecanismo de control que permita verificar las Formas Múltiples Migratorias del extranjero que sale del territorio nacional, a fin de constatar los días que éste permaneció en el mismo y, en su caso, solicitar el pago del derecho, debido a que durante la auditoría, se constató que cuando el extranjero sale del país, no se revisan las Formas Múltiples Migratorias ni el número de días que permaneció para verificar si dichos extranjeros debía pagar el DNR, cuando excedieron el plazo de estancia de siete días que indica el artículo 11, fracción II, inciso a, de la LFD.

3. *Derecho de Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR) marítimo.*

El artículo 11, fracción II, incisos b y c, establece que los visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen a territorio nacional vía marítima, ya sea a bordo de buques de crucero en travesía internacional, o bien, a bordo de cualquier tipo de buque distinto al crucero estarán exentos de pagar el DNR siempre y cuando no excedan de veintinueve días, en el primer caso, y de quince días en el segundo.

Se revisó el proceso que realiza el Instituto Nacional de Migración (INM) para controlar la internación marítima y el cobro de los derechos, y se constató lo siguiente:

- El responsable de toda la embarcación que arribe o salga de territorio nacional debe dar aviso de la llegada o salida de la misma y enviar al INM los listados de pasajeros y tripulación.
- El archivo es capturado por personal del INM en el Sistema de Validación de Pasajeros y Tripulantes (SIVAPAT), el cual contiene una base de datos que es utilizada por ese instituto para llevar a cabo los procedimientos migratorios de inspección de embarcaciones, en la que realiza el proceso de carga del Formato Múltiple Migratorio (FMM) para la captura de pasajeros y tripulación.
- En el caso de los cruceros, el agente naviero emite un permiso colectivo antes de que arribe la embarcación y el Agente Federal de Migración (AFM) programa la inspección y genera la comisión correspondiente.
- El responsable de la embarcación ingresa a la página de internet de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y al portal bancario de la institución financiera para pagar los derechos migratorios; requisita la información solicitada, el listado de personas a bordo, así como las fechas de arribo y salida del país.
- Cuando se trata de internación marítima deportiva se sigue el mismo procedimiento descrito en los puntos anteriores, con la diferencia de que el responsable de la embarcación puede pagar el DNR con tarjeta de crédito o débito de manera electrónica y, al efectuar el AFM el control migratorio, el representante de la embarcación tiene que proporcionar el comprobante del pago respectivo.

Con la visita de la Delegación Federal de Baja California, se verificó que el INM recibe de los responsables de las embarcaciones, un correo electrónico que contiene las listas de pasajeros y tripulantes para su captura en el SIVAPAT, el cual genera un reporte de alertas migratorias. En el caso de un crucero, el encargado de la embarcación emite un permiso colectivo para el visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, el cual envía antes del arribo de la embarcación.

Asimismo, se identificó que para la internación marítima, además de utilizar el SIVAPAT se utiliza el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), toda vez que se registran las FMM de las personas que ingresan a territorio nacional, se indica el tipo de estancia migratoria del extranjero y el tiempo que permanecerán en el país. De igual forma, se verificó que el Sistema de Ingresos por Servicios Migratorios se utiliza para descontar el pago del DNR, entre otros, a

los residentes temporales, permanentes y diplomáticos, los cuales no pagan este derecho por ser exentos o no estar sujetos a la obligación.

Con la revisión de la base de datos proporcionada por el INM, se comprobó que se efectuaron 14,699 depósitos que generaron ingresos por 25,738.8 miles de pesos, de los cuales se identificó que 14,485 de ellos correspondieron a la cuota de 332.0 pesos establecida en el artículo 8, fracción I, de la LFD y 214 depósitos fueron inferiores a lo fijado en dicho ordenamiento, de los cuales el INM justificó que correspondieron a pagos complementarios y a recargos que los contribuyentes efectuaron.

Se concluye que los ingresos obtenidos por el DNR marítimo en 2015 fueron por 25,738.8 miles de pesos y se identificó que la entidad fiscalizada no tiene un sistema específico que facilite la vigilancia del pago de este derecho, por lo que tiene que utilizar la información que se genera de los sistemas siguientes: Sistema de Validación de Pasajeros y Tripulantes, Sistema Integral de Operación Migratoria y Sistema de Ingresos por Servicios Migratorios.

Cómo respuesta de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares la entidad fiscalizada manifestó lo siguiente:

- Por situaciones de carácter presupuestal, no ha sido posible la creación de un sistema para controlar los pagos de derecho migratorio por vía de internación marítima.
- Se solicitó el apoyo de personal adscrito a la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación (DGTIC) para que construya un sistema específico que facilite la vigilancia del pago de este derecho.

De lo anterior, proporcionó oficio donde solicitó a la DGTIC diseñe e implemente un módulo en el sistema SISM para la fiscalización de los ingresos migratorios por vía marítima.

Una vez valorados los argumentos y justificaciones expuestos por la entidad fiscalizada, este órgano de fiscalización superior de la Federación considera que persiste la observación, toda vez que no se han implementado las mejoras en sus sistemas, para la fiscalización de los ingresos migratorios por vía marítima.

15-5-04K00-02-0017-01-005 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración, establezca mecanismos de control a fin de asegurar que se administre un sólo sistema institucional automatizado que genere información íntegra, consistente, de fácil manejo, actualizada, disponible, precisa e interpretable, para lograr la vigilancia del pago de todos los derechos del "Derecho de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas" (DNR) por internación marítima y determinar con precisión las omisiones de los enteros que se realizan, debido a que se comprobó que la entidad no tiene un sistema específico para la vigilancia del pago de los derechos.

4. Derechos por Servicios Migratorios (DSM).

El pago de los derechos por servicios migratorios (DSM) se encuentra normado en el artículo 12 de la Ley Federal de Derechos (LFD) que dispone lo siguiente:

- Por la prestación de los servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales que abandonen el territorio nacional, se pagará una cuota de 66.00 pesos por cada extranjero.
- Los prestadores del servicio de transporte aéreo internacional serán los encargados de recaudar y enterar el derecho de sus pasajeros.
- Las empresas aéreas, así como las aeronaves de carácter privado que efectúen el transporte internacional de pasajeros, deben hacer lo siguiente:
 - Transmitir electrónicamente al INM la información relativa a los pasajeros, tripulación y medio de transporte que salgan del país.
 - Enterar el pago mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al mes de recaudación de los derechos.

Se constató que para la supervisión de los ingresos que son recaudados por las empresas de transporte aéreo, el INM verifica el número de salidas de extranjeros del territorio nacional por medio de dos sistemas de información: el Sistema de Ingresos por Servicios Migratorios (SISM) y el Administrador de Listas Electrónicas de Pasajeros (ALEP); para lo cual integra la información correspondiente a los pasajeros extranjeros que son sujetos del pago del DSM conforme lo siguiente:

- i. El total de pasajeros consignados en las Listas Electrónicas de Pasajero (LEP), sin considerar tripulantes e infantes, sobre los que las aerolíneas efectúan la transmisión de las listas electrónicas anticipadas de pasajeros y tripulación.
- ii. Extrae la información de los diplomáticos del SISM, en virtud de que dichos datos no se incluyen en las LEP, y los disminuyen del total de pasajeros, al estar exentos del pago, de conformidad con el artículo 11 de la LFD.

Una vez efectuado el proceso anterior, se obtienen como resultado las listas de pasajeros extranjeros definitivas, con lo cual se está en posibilidad de conocer cuántas personas fueron sujetas al pago del DSM.

Al respecto, se comprobó que en 2015 se recibieron 215,869 LEP por salidas internacionales en las que se reportaron 18,562,268 pasajeros, de los cuales se integraron 16,818,743 pasajeros extranjeros sujetos al pago del DSM, lo que equivaldría a un ingreso estimado por 1,110,037.0 miles de pesos, de conformidad con las listas entregadas inicialmente por el INM. Sin embargo, al compararse con los 1,220,282.4 miles de pesos reportados en el Estado Analítico de Ingresos y en el sistema de pagos “e5cinco” del SAT, se constató una diferencia de más por 110,245.4 miles de pesos.

Sobre esta última diferencia, el instituto presentó las mismas aclaraciones y justificaciones mencionadas en el resultado número 1 del presente informe, de cuyo análisis se concluyó que la información generada por los sistemas con que cuenta el INM no es consistente y origina que el personal de ese instituto reprocese manualmente la información para poder conciliarla.

En la base de datos de la recaudación que reporta el INM por concepto del DSM, se reportó un monto de 1,219,538.8 miles de pesos, cifra que difirió de menos en 743.6 miles de pesos, respecto de lo reportado en el Estado Analítico de Ingresos de 2015 por 1,220,282.4 miles de pesos. Al respecto, el INM informó que la diferencia derivó de la recepción, control y cobro de créditos fiscales; sin embargo, no proporcionó documentación que acreditara dicha afirmación, lo que también refleja inconsistencias en sus bases de información, sin representar un quebranto para el fisco federal.

Para verificar la inspección y vigilancia que realizó el INM sobre el pago del DSM se revisaron las 5 aerolíneas que se seleccionaron en la muestra y que realizaron pagos en 2015 por 527,346.6 miles de pesos, los cuales correspondieron a 121,623 Listas Electrónicas de Pasajeros (LEP), 56.2% del total de listas recibidas. Se determinó que la información de las LEP que se generaron de estas aerolíneas, al igual que en el caso del DNR aéreo, no fue consistente ni confiable, ya que presentó diferencias al compararla con la información registrada con los pagos del “e5cinco”, por lo que el instituto tuvo que realizar depuraciones manuales y aclaraciones con las líneas aéreas para obtener la información faltante.

En las reuniones de presentación de resultados y observaciones preliminares y finales, este órgano de fiscalización superior de la Federación señaló que el INM requiere asegurar la integridad de la información que procesa, toda vez que durante la revisión se constató que el sistema Administrador de Listas Electrónicas de Pasajeros genera información con vuelos duplicados o faltantes de listas electrónicas, lo que origina que el instituto reprocese manualmente la información para completarla. Como respuesta a esa observación, el INM manifestó lo siguiente:

- Que para la fiscalización de los ingresos, se apoyaron en el hecho de que, tanto la Ley de Migración, como su reglamento, obligan a las empresas de transporte aéreo internacional a enviar sus Listas Electrónicas de Pasajeros Tripulación y Medios de Transporte (LEP) al instituto; sin embargo, debido a que esta mecánica inició en el año 2014, se encuentra en proceso de mejora.
- Que el sistema Administrador de Listas Electrónicas de Pasajeros requiere mejoras; sin embargo, no es viable debido a que para el ejercicio 2017, el instituto no contará con recursos presupuestales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para desarrollar la herramienta denominada “Módulo de Fiscalización”.
- Que, considerando la imposibilidad de desarrollar el módulo antes citado, solicitó a la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación (DGTIC) la implementación de dos módulos de fiscalización de derechos migratorios de las vías de internación marítima y aérea en el Sistema de Ingresos por Servicios Migratorios y proporcionó oficio número INM/DGA/1507/ 2016 del 9 de noviembre de 2016 de la solicitud realizada a la DGTIC.

Una vez valorados los argumentos y justificaciones expuestos por la entidad fiscalizada, este órgano de fiscalización superior de la Federación considera que persiste la observación, toda vez que no se tiene evidencia de que se hayan implementado las mejoras en sus sistemas informáticos, para mitigar las irregularidades detectadas y no proporcionó documentación que acredite que con el mecanismo implementado podrá atender las deficiencias detectadas.

15-5-04K00-02-0017-01-006 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración, establezca los mecanismos de control que considere necesarios a fin de asegurar que se administre un sólo sistema institucional automatizado que genere información íntegra, consistente, de fácil manejo, actualizada, disponible, precisa e interpretable, para lograr la vigilancia del pago del Derecho por Servicios Migratorios y determinar con precisión las omisiones de los enteros que se realizan, debido a que se comprobó que para la vigilancia del pago de los derechos la entidad utiliza la información de los sistemas Administrador de Listas Electrónicas de Pasajeros y Sistema de Ingresos por Servicios Migratorios, los cuales generaron datos imprecisos que ocasionaron que se realizaran depuraciones, adiciones y conciliaciones de forma manual para tratar de obtener una base de datos con información más confiable que permitiera vigilar el pago de los derechos y determinar las omisiones correspondientes.

5. Cuotas cobradas por los Derechos de Servicios Migratorios Extraordinarios (DSME).

Los servicios y trámites migratorios en los lugares destinados al tránsito internacional de personas en puertos marítimos, aeropuertos y puntos terrestres ubicados en territorio nacional se ofrecen en un horario ordinario de las 9:00 a las 18:00 horas, por lo que los servicios migratorios prestados entre las 18:01 a las 8:59 horas son considerados como servicios migratorios extraordinarios.

Conforme al artículo 14-A de la Ley Federal de Derechos (LFD), las empresas de transporte pagarán derechos por Servicios Migratorios Extraordinarios (DSME), cuando dichos servicios les sean prestados en días inhábiles o fuera del horario de trámite ordinario señalado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), o bien, en lugares distintos a las oficinas migratorias, de acuerdo con lo siguiente:

- En los Aeropuertos Internacionales, por cada revisión de la documentación de pasajeros en vuelos de fletamento, por ingreso o salida del país pagarán la cantidad de 1,709.97 pesos.
- En los Puertos Marítimos, por cada revisión de la documentación se cobrarán cuotas que van desde 5,627.20 pesos hasta 6,185.94 pesos, dependiendo del tipo de embarcación.

Durante el ejercicio fiscal 2015, de acuerdo con la base de datos proporcionada por el INM, los ingresos por servicios migratorios extraordinarios autogenerados por concepto del DSME fueron por 138,550.8 miles de pesos y se integraron de la manera siguiente:

INTEGRACIÓN DEL DSME POR CONCEPTO (Miles de pesos)		
Clave de Cómputo de Referencia	Concepto	Importe
516	Marítimo Carguero	78,493.9
517	Marítimo Turístico	19,860.4
518	Aéreo	40,035.5
	*Otros	<u>161.0</u>
	Total	138,550.8
Fuente:	Base de datos con información del Sistema e5cinco de 2015 proporcionado por el INM.	
*	Información registrada que no cuenta con una clave de cómputo que identifique el concepto.	

En el Estado Analítico de Ingresos (EAI) de la Cuenta Pública 2015 se reportó una recaudación del DSME por 138,620.9 miles de pesos y en la base de datos proporcionada por el INM los ingresos obtenidos totalizaron 138,550.8 miles de pesos; por lo anterior, se determinó una diferencia de 70.1 miles de pesos de los que la entidad aclaró que correspondieron a pagos registrados en el Sistema de Solución Integral del mes de noviembre de 2015, el cual no forma parte del sistema e5cinco.

Para constatar que el DSME se pagó de acuerdo con las tarifas establecidas en la LFD, se revisaron los pagos que realizaron las empresas de transporte en 2015 y se constató lo siguiente:

- a) Por la revisión de la tripulación en embarcaciones cargueras, a su desembarque y despacho, se cobró una cuota por 5,627.20 pesos. Se verificó que tuvieron 14,227 operaciones en 2015, por 78,493.9 miles de pesos, de las cuales se determinó que en 307 operaciones se pagaron cuotas inferiores a las establecidas en la LFD, por un importe total de 1,579.3 miles de pesos. Al respecto, derivado de la reunión de resultados y observaciones preliminares la entidad fiscalizada informó y acreditó que las cuotas inferiores se explican por el hecho de que se trató de pagos complementarios, e incluso, del pago de recargos que el contribuyente erróneamente efectuó como principal. Asimismo, argumentó que los pagos complementarios son permitidos conforme al instructivo del Esquema electrónico para el pago de los Derechos, Productos y Aprovechamientos, denominado "De la Prestación del Trámite o Servicio", conforme el cual indica que si el importe del pago efectuado por el usuario es menor al requerido, se le debe solicitar que realice un segundo pago para complementar el importe correcto, de la misma forma en que efectuó el primer pago.
- b) De los ingresos captados en los aeropuertos internacionales por cada revisión de la documentación de pasajeros en vuelos de fletamento, por ingreso o salida del territorio nacional, se realizaron servicios extraordinarios equivalentes a 40,035.5 miles de pesos.

Se verificó que el DSME se pagó razonablemente conforme a las tarifas establecidas en el artículo 14-A, de la LFD.

Derivado de lo anterior, se concluye que los ingresos obtenidos fueron por 138,620.9 miles de pesos (138,550.8 miles de pesos del DSME recaudados mediante el esquema de pagos “e5cinco” y 70.1 miles de pesos que correspondieron al Sistema de Solución Integral), los cuales se pagaron de acuerdo con las tarifas establecidas en la LFD.

6. Inspección, vigilancia y cobro de los ingresos por servicios migratorios .

Se revisaron los instrumentos normativos internos utilizados, durante 2015, por el Instituto Nacional de Migración (INM) para el manejo y recaudación de los ingresos por servicios migratorios, como lo son: el Manual de Organización General, el Manual de Organización Específico y los manuales de procedimientos, identificándose que fueron desde 2008 y no se encuentran actualizados conforme la estructura y operación actual del INM, lo que plantea problemas de control interno que no se han superado, no obstante las recomendaciones emitidas por este órgano de fiscalización superior de la Federación durante la revisión de la Cuenta Pública de 2012 y el compromiso del instituto de atenderlas.

Durante el desarrollo de la auditoría y en respuesta a los resultados y observaciones preliminares que le fueron presentados, el INM expuso los argumentos siguientes:

- a) Durante 2014, el INM realizó gestiones para que la Secretaría de Gobernación (SEGOB) le aprobara 41 proyectos de MOG y MOE que, a su juicio, habían sido elaborados conforme a la Estructura Orgánica de ese instituto vigente a noviembre de 2013.
- b) La SEGOB, en diciembre de 2014, informó al INM sobre diversas observaciones de carácter técnico en relación con los manuales.
- c) El INM reformuló de nueva cuenta los proyectos de manuales y los actualizó conforme a las estructuras orgánicas autorizadas y registradas por la Secretaría de la Función Pública (SFP), a partir de lo cual, en abril de 2015, los envió nuevamente a la SEGOB para su aprobación.
- d) En noviembre de 2015, la SEGOB informó al INM que la Estructura Orgánica del proyecto de MOE no se correspondía con las unidades Administrativas que se establecen en el artículo 77 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), al omitirse las Unidades de Operación, la Dirección General de Asuntos Internos y el Centro de Evaluación y Control de Confianza, las cuales no contaban aún con el dictamen presupuestal ni con autorización y registro de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, respectivamente.
- e) La SEGOB, en función de lo anterior, determinó que no era factible continuar con el proceso para la elaboración, revisión, dictamen técnico, dictamen jurídico, validación registro, expedición, publicación y vigencia del MOG, así como de los MOE, de acuerdo con los Lineamientos para la elaboración y actualización de los manuales de organización que disponen lo siguiente:
 - El proyecto del Manual de Organización General es integrado por cada área responsable, quienes lo remitirán al área jurídica del Organismo Administrativo

Desconcentrado (OAD), para constatar la correcta integración del marco jurídico-administrativo.

- Posteriormente, el proyecto es enviado a la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa (DGMOyEA) para su revisión, que consiste en verificar las funciones de cada una de las áreas que conforman la Estructura Orgánica Básica de la OAD autorizada y registrada, y que se encuentre de acuerdo a las atribuciones que le confiere el Reglamento o el ordenamiento jurídico correspondiente a cada una de ellas.

A juicio de este órgano de fiscalización superior de la Federación, los argumentos expuestos por el INM para explicar las razones por las que carece desde 2012 del MOG y de los MOE actualizados, no justifican dicha anomalía, cuya implicación ha sido fundamentalmente que los servidores públicos del instituto no tengan certeza de sus facultades ni de las obligaciones a las que están sujetos, lo que constituye una deficiencia de control interno.

Por otro lado, con objeto de verificar las acciones efectuadas en 2015 por el INM, en relación con las diferencias y omisiones que dicho órgano desconcentrado había determinado a las empresas del transporte aéreo internacional de personas, se analizó el artículo 3º, cuarto párrafo, fracciones I, II y III, de la Ley Federal de Derechos (LFD), el cual establece que cuando el usuario no presente la copia de su declaración o, una vez recibida la misma, se observe que el pago del derecho de que se trate no se efectuó por la totalidad de la cuota que corresponda, el INM deberá requerir al contribuyente para que dentro de los 10 días siguientes presente la copia de la declaración o realice la aclaración correspondiente; si subsistieren diferencias o el usuario no presentase la aclaración o declaración respectiva, el instituto debe determinar los adeudos u omisiones de los derechos y remitirlos al Servicio de Administración Tributaria (SAT), a fin de que éste requiera el pago correspondiente.

El INM informó al respecto que, durante 2015 no envió ninguna determinante al SAT por concepto de diferencias u omisiones en el pago de (i) Derechos de visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR), (ii) Derechos de Servicios Migratorios (DSM) y (iii) Derechos de Servicios Migratorios Extraordinarios (DSME), ya que a su juicio:

- a) En el caso del DSME, el artículo 3, párrafo octavo, de la LFD establece que los prestadores del servicio son los responsables de la vigilancia del pago y, en su caso, del cobro y entero de los derechos migratorios, lo que implica que los servidores públicos de las delegaciones federales del INM son los responsables de la prestación del servicio y, por lo tanto, de vigilar que el contribuyente pagó y, en caso de no estar acreditado el pago, el servicio no debe proporcionarse, y como eso no ocurrió, no existieron adeudos por ese concepto.
- b) Carece de facultades para determinarles adeudos a las empresas de transporte aéreo internacional de personas, por lo que únicamente se limita a vigilar el pago y a realizar las gestiones necesarias ante dichas empresas, para solicitarles cubrir los faltantes de entero o diferencias detectadas.

Sobre el particular, este órgano de fiscalización superior de la Federación constató lo siguiente:

- El artículo 3 de la Ley Federal de Derechos establece la obligación que tiene el INM de remitir al SAT las determinantes por diferencias u omisiones en el pago de esos derechos, a fin de que se constituyan en créditos fiscales y se requiera el pago correspondiente por parte de la autoridad en la materia, disposición a la que no se le dio cumplimiento en 2015 y continúa sin presentarse en la actualidad.
- Al primero de enero de 2015, el INM reportó adeudos al fisco federal derivadas del pago de esos derechos, por parte de las empresas de transporte aéreo, por 522,628.7 miles de pesos, que estuvieron integrados por 450,830.8 y 71,797.9 miles de pesos, por los conceptos DNR y DSM, respectivamente, cantidades que abarcaron los ejercicios fiscales de 2012, 2013 y 2014 y estuvieron compuestos de la manera siguiente:

ADEUDOS DE AEROLINEAS DEL CONCEPTO DEL DNR (DNI) y DSM DE 2012, 2013 y 2014
(Miles de pesos)

Periodo	Aerolíneas	DNR o DNI	DSM	Importe
2012	55	104,538.0	1,430.7	105,968.7
2013	52	100,233.7	1,741.0	101,974.7
2014	70	<u>246,059.1</u>	<u>68,626.2</u>	<u>314,685.3</u>
Totales		450,830.8	71,797.9	522,628.7

FUENTE: Reporte de adeudos del DNR de 2012, 2013 y 2014.

- En 2012 y 2013, los adeudos ascendieron a 207,943.4 miles de pesos, en dicho periodo, las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros, reportaban y enteraban el monto cobrado, sin que existiera un marco legal que estableciera una obligación por parte de estas empresas de enterar en su totalidad los ingresos captados, ya que su operación se regulaba por un convenio de colaboración celebrado entre el INM-SEGOB y las empresas de transporte aéreo, lo que limitaba las facultades del INM para hacer exigibles las diferencias y determinar adeudos.
- En relación con el ejercicio fiscal 2014, los adeudos con el fisco por estos derechos fueron por 314,685.3 miles de pesos integrados por 246,059.1 miles de pesos en el pago de los derechos por Visitantes sin Permiso para realizar Actividades Remuneradas y 68,626.2 miles de pesos de Derechos por Servicios Migratorios, pero a diferencia de los años anteriormente descritos, existieron modificaciones a la Ley Federal de Derechos, por las que se obligó a las empresas del transporte aéreo internacional de pasajeros a enterar el pago mediante declaración a presentarse ante las oficinas autorizadas por el SAT, lo que facultó al INM a exigir el pago del derecho y, en caso de diferencias y omisiones en el pago, la obligación de enviar al SAT, las determinantes respectivas; por lo que, al no realizar esas gestiones, ese instituto incumplió el artículo 3, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley Federal de Derechos.

Lo anterior se informó al Titular del Órgano Interno de Control (OIC) en el Instituto Nacional de Migración a mediante el oficio núm. DGAFFA/SIIC/002/2016 del 22 de

noviembre de 2016, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones que estime pertinentes respecto de los adeudos que se determinaron en el ejercicio 2014 y que debieron notificarse al Servicio de Administración Tributaria, para el registro y cobro del crédito fiscal correspondiente.

- Por lo que corresponde al ejercicio 2015, el INM informó una deuda por concepto de diferencias y omisiones que fue la siguiente:

DEUDA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015

Miles de pesos

Mes	DSM	DNR	Total
Enero	6,843.0	7,596.9	14,439.9
Febrero	5,948.6	8,564.3	14,512.9
Marzo	7,081.8	16,123.1	23,204.9
Abril	5,380.6	6,643.5	12,024.1
Mayo	7,150.1	9,480.2	16,630.3
Junio	6,455.4	25,934.3	32,389.7
Julio	10,930.2	23,214.1	34,144.3
Agosto	11,096.2	23,076.8	34,173.0
Septiembre	8,104.9	21,380.9	29,485.8
Octubre	8,548.3	32,033.2	40,581.5
Noviembre	9,401.6	16,913.2	26,314.9
Diciembre	9.9		9.9
Sin mes	<u>16.4</u>	<u>555.8</u>	<u>572.2</u>
Total general	86,967.0	191,516.3	278,483.3

Fuente: Información proporcionada por el INM.

Como se muestra en el cuadro que antecede, las diferencias y omisiones detectadas fueron por 86,967.0 miles de pesos, por concepto de DSM y de 191,516.3 miles pesos por concepto del DNR, lo que totalizó una deuda por 278,483.3 miles de pesos por parte de las empresas del transporte aéreo de pasajeros y, al igual que las identificadas durante 2014 por 314,685.3 miles de pesos, el INM no envió al SAT las determinantes para el cobro.

De la inspección, vigilancia y cobro que el INM realizó de los derechos por servicios migratorios, se concluye lo siguiente:

- Los procesos que realizaron servidores públicos del INM en el desempeño de sus actividades en materia de inspección y vigilancia de los derechos migratorios no contaron con un manual actualizado y debidamente autorizado por las instancias competentes para el desempeño de sus funciones, ya que utilizaron los autorizados en 2008 y 2012, que no se corresponden con la estructura orgánica y funciones que

en 2015 tenían, en incumplimiento del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- La entidad informó sobre diferencias y omisiones en el pago de los derechos del DNR y DSM por un monto de 314,685.3 miles de pesos del ejercicio 2014 y 278,483.3 miles de pesos de 2015, las cuales no han sido notificadas al Servicio de Administración Tributaria, en incumplimiento del artículo 3, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley Federal de Derechos.

Como respuesta a la observación preliminar relativa a las diferencias y omisiones detectadas por concepto de DSM y de DNR, por parte de las empresas del transporte aéreo de pasajeros, por las cuales el INM no envió al Servicio de Administración Tributaria (SAT) las determinantes para el cobro, ese órgano desconcentrado argumentó lo siguiente:

- La mecánica de utilización de las “Listas Electrónicas de Pasajeros, Tripulación y Medios de Transporte” inició el primero de enero del 2014, y no se realizó totalmente, toda vez que al tratarse de una herramienta tecnológica, las empresas de transporte aéreo de pasajeros debieron hacer adecuaciones a sus sistemas e iniciaron de manera desfasada o, en su caso, la información no incluía el total de ésta.
- Para validar la información que se recibe a través de las “Listas Electrónicas de Pasajeros, Tripulación y Medios de Transporte”, es necesario contar con la captura del SISM de forma total, por lo que la revisión no se efectúa de manera inmediata.
- El pago se realiza el día 17 del mes inmediato posterior a la generación del ingreso, por lo que, aún continúan en revisión alrededor de 400,000 listas de pasajeros, que están siendo aclaradas por las aerolíneas.
- Los resultados que se han manifestado a ese ente fiscalizador son únicamente las presuntas diferencias a cargo de las empresas del transporte aéreo.
- No existe en el Reglamento Interior de Secretaría Gobernación precepto alguno que faculte al INM para emitir documentos determinantes de créditos fiscales, por lo que realizará las gestiones necesarias para que se modifique dicho ordenamiento, a fin de que, tanto la Dirección General de Administración como de las Delegaciones y Subdelegaciones Locales, tengan la facultad de emitir resoluciones determinantes de créditos fiscales.
- El INM está trabajando, en conjunto con el SAT, en un proyecto del convenio de colaboración para la recepción, control y cobro de créditos fiscales por concepto de multas por infracciones a la Ley de Migración y Adeudos por la omisión en el pago de derechos por servicios migratorios determinados por el INM.

Este órgano de fiscalización superior considera que las argumentaciones expuestas por el INM no justifican el hecho de que, durante 2015, no hayan sido notificadas al Servicio de Administración Tributaria las omisiones en el pago de esos derechos que determinaron, ya que el artículo 3, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley Federal de Derechos establece dicha obligación para el INM, disposición que se complementa con lo estipulado en el artículo 88 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que dispone que es facultad de la

Dirección General de Administración del INM, el realizar el cobro y control de los ingresos por servicios migratorios.

Por lo que se refiere a la observación preliminar de no tener actualizados su Manual de Organización General (MOG), el Manual de Organización Específico (MOE) y los manuales de procedimientos, ese órgano desconcentrado argumentó que:

- La Secretaría de Gobernación negó la dictaminación del MOG, a pesar de que el proyecto que le enviaron fue elaborado con base en la estructura orgánica básica automatizada y registrada ante la secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), la cual no considera las nuevas unidades que se estipulan en el artículo 77 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (Unidad de Operación, la Dirección General de Asuntos Internos y el Centro de Evaluación y Control de Confianza).

La falta de recursos presupuestales impide la creación e integración de esas tres unidades a su estructura orgánica básica, por lo que el INM no tiene competencia para efectuar las acciones que permitan resolver la problemática que impide la alineación entre la estructura orgánica vigente (autorizada por la SHCP y la SFP) y las unidades administrativas señaladas en el artículo 77 del RISEGOB.

- Con fecha 27 de abril de 2016, sometieron a consideración de la SEGOB otra alternativa de solución a esa problemática consistente en que se modificara el artículo noveno transitorio del Reglamento Interior de la SEGOB con la inclusión del siguiente texto:
 - *“Por lo que toca a la creación de la Unidad de Operación y al Dirección General de Asuntos Internos del INM, quedará sujeta a la autorización de plazas de nueva creación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que no se vea afectada la operación del instituto por la compensación de movimientos”.*

“En tanto se crean éstas, la Dirección General de Coordinación de Delegaciones ejercerá las atribuciones conferidas a la Unidad de Operación; y el Centro de Evaluación y Control de Confianza, llevará a cabo las que correspondan a la Dirección General de Asuntos Internos, coadyuvando al efecto con el Órgano Interno de Control del propio Órgano Administrativo Desconcentrado”.

Al respecto, el INM informó que la SEGOB no se ha pronunciado sobre esa petición.

Este órgano de fiscalización superior de la Federación considera que subsisten las irregularidades detectadas, toda vez que no se está cumpliendo con lo establecido el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dispone que el titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, y que éstos deberán mantenerse permanentemente actualizados.

15-0-04100-02-0017-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la conveniencia de promover ante el Titular del Ejecutivo Federal una modificación al Reglamento Interior de esa dependencia, específicamente al artículo 77, en el cual se establece la estructura básica que debe tener el órgano desconcentrado Instituto Nacional de Migración, a fin de que sean eliminadas del mismo, las áreas: (i) Unidad de Operación, (ii) la Dirección General de Asuntos Internos y (iii)

el Centro de Evaluación y Control de Confianza; unidades administrativas que nunca se han constituido y que, según lo manifestado por el propio instituto, no se han requerido para el ejercicio de sus atribuciones, además del hecho de no contar con las plazas ni presupuesto aprobado para operarlas, pero que, al estar previstas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se han convertido en la razón principal por la que no le han sido autorizados por esa dependencia, desde 2014, los proyectos de Manual Organización General y Manual de Organización Específico, bajo los cuales ese órgano desconcentrado actualmente opera, ya que los manuales anteriores que datan de 2008 y 2012 han quedado obsoletos, situación irregular que le ha sido observada por este órgano de fiscalización superior de la Federación en la revisión de las cuentas públicas 2013, 2014 y 2015.

15-5-04K00-02-0017-01-007 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración (INM) realice las acciones que considere necesarias a fin de que su estructura orgánica registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública se corresponda con la establecida en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación a la cual pertenece ese órgano desconcentrado, para estar en posibilidades de continuar con el proceso de aprobación del Manual de Organización y los Manuales de Organización Específicos, ya que la Secretaría de Gobernación determinó que, por no estar correspondidas, no era factible continuar con el proceso para la elaboración, revisión, dictamen técnico, dictamen jurídico, validación, registro, expedición, publicación y vigencia de dichos manuales que deben ser actualizados.

15-9-04K00-02-0017-08-002 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no enviaron las determinantes de los adeudos de pago al Servicio de Administración Tributaria por las diferencias u omisiones identificadas por un importe de 278,483.3 miles de pesos en el pago de los derechos por Visitante sin Permiso para realizar Actividades Remuneradas y Servicios Migratorios, en incumplimiento del artículo 3, cuarto párrafo, fracción II, de la Ley Federal de Derechos.

7. Destino de recursos.

El artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos (LFD) dispone que los ingresos que se obtengan por concepto del derecho de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR) que establece el artículo 8, fracción I, de la LFD, se destinarán como sigue:

- El 80.0 % al Consejo de Promoción Turística de México (CPTM).
- El 20.0 % de los ingresos para mejorar los servicios en materia migratoria.

Es práctica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el no estimar cantidad alguna de este tipo de derechos con destino específico en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (LIF) que anualmente se presenta al Congreso de la Unión para su aprobación, lo que implica que, en su totalidad, la recaudación que se obtenga en el año por las cuotas de los servicios migratorios que realiza el Instituto Nacional de Migración (INM) tengan el carácter de ingresos excedentes, por cuyo monto, durante el ejercicio, la SHCP puede

autorizar ampliaciones líquidas al presupuesto original aprobado por la Cámara de Diputados al CPTM y al INM.

Durante el ejercicio fiscal 2015, los ingresos reportados en el Estado Analítico de Ingresos (EAI) por concepto del DNR fueron por 4,789,672.1 miles de pesos, de los cuales se verificó que la SHCP efectuó las autorizaciones que se detallan a continuación:

INGRESOS AUTORIZADOS AL INM Y AL CPTM

(Miles de pesos)

Periodo	EAI	Recursos Autorizados por SHCP	Destino Específico INM 20%	Destino Específico CPTM 80%
Enero	415,105.8	0.0	0.0	0.0
Febrero	404,877.5	0.0	0.0	0.0
Marzo	435,794.0	0.0	0.0	0.0
Abril	443,427.4	43,845.3	8,769.1	35,076.2
Mayo	444,940.4	266,464.9	53,293.0	213,171.9
Junio	375,885.8	1,256,136.6	251,227.3	1,004,909.3
Julio	417,784.1	257,742.5	51,548.5	206,194.0
Agosto	420,903.3	268,393.7	53,678.8	214,714.9
Septiembre	374,297.4	252,898.2	50,579.6	202,318.6
Octubre	292,852.6	210,180.0	42,036.0	168,144.0
Noviembre	330,547.4	223,122.6	44,624.5	178,498.1
Diciembre	433,256.4	0.0	0.0	0.0
Total	4,789,672.1	2,778,783.8	555,756.8	2,223,027.0

FUENTE: Ingresos Autogenerados reportados a la DGPOP de la Secretaría de Gobernación, Autorizaciones de la SHCP.

Al respecto, durante 2015, la SHCP autorizó ampliaciones a los presupuestos del CPTM (2,223,027 miles de pesos) y del INM (555,756.8 miles de pesos) por un monto total equivalente a parte de la recaudación obtenida de ese derecho por 2,778,783.8 miles de pesos, cifra inferior en 2,010,888.3 miles de pesos (42.0%) al monto total recaudado por concepto del DNR, y el resto fue destinado para financiar otros conceptos de gasto del PEF en general.

8. Registro contable y presentación en la Cuenta Pública.

Se constató que en el Estado Analítico de Ingresos (EAI) de la Cuenta Pública 2015 se reportó una recaudación por 6,780,312.9 miles de pesos derivados de los pagos de derechos por servicios migratorios que fue superior a la registrada en 2014 como se muestra a continuación:

INTEGRACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE INGRESOS CAPTADOS POR EL INM EN 2015
Y DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA

(Miles de pesos)					
Concepto	2014	%	2015	%	
Visitante sin Permiso para realizar Actividades Remuneradas (DNR) -art. 8, frac. I de la LFD-.	4,072,694.3	69.9	4,765,296.6	70.3	
Visitante sin Permiso para realizar Actividades Remuneradas Sin Fines Turísticos –DNR- (art. 8, frac. I, de la LFD).	0.0	0.0	24,375.5	0.4	
Otros Visitantes (art. 8, fracs. II, IV y V, de la LFD).	6,742.2	0.1	5,221.9	0.1	
Residentes (art. 8, fracs. VI y VII, de la LFD).	491,489.0	8.4	545,629.2	8.0	
Por recepción y estudio de las solicitudes por autorización del cambio de condición de estancia; Regularización de Situación Migratoria y Expedición de Certificados; Permisos o Autorizaciones Migratorios; Viajero Confiable, y Tarjeta ABTC (arts. 9, 10, 13, 14 y 15 de la LFD).	72,619.4	1.2	80,886.4	1.2	
Extraordinario (art. 14-A de la LFD).	127,837.5	2.2	138,620.9	2.0	
Por la Prestación de Servicios Migratorios en Aeropuertos (art. 12 de la LFD).	1,051,951.7	18.1	1,220,282.4	18.0	
Total de Servicios Migratorios (arts. 8 al 18-a de la LFD).	5,823,334.1	100.0	6,780,312.9	100	

FUENTE: Estado Analítico de Ingresos de 2015.

Adicionalmente, se constató que en el Sistema Estadístico de Contabilidad (SEC) los ingresos por servicios migratorios reportados también fueron por 6,780,312.9 miles de pesos y se registraron con las claves de cómputo correspondientes.

Se comprobó que la forma de pago de este derecho fue en efectivo y no existieron compensaciones ni devoluciones durante 2015.

Se verificó que dichos ingresos correspondieran a la recaudación registrada en el esquema electrónico para el pago de derechos, productos y aprovechamientos denominado “e5cinco”, operado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

La recaudación por los servicios migratorios fue captada a través de las 67 Administraciones Locales de Recaudación (ALR) del SAT, actualmente Administraciones Desconcentradas de Recaudación, y se determinó que el 88.5 % se concentró en las ALR centro, norte y sur de la Ciudad de México, el 7.9% en Cancún y el 3.6% se distribuyó entre las 63 ALR del país.

Con base en lo anterior, se constató que la recaudación neta de los derechos por servicios migratorios ascendió a 6,780,312.9 miles de pesos, importe que se registró en la contabilidad y se presentó en la Cuenta Pública.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 5 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 8 Recomendación(es) y 2 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

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

Dictamen

El presente dictamen se emite el 24 de noviembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los ingresos, verificando que los procesos de entero, cobro, comprobación, registro contable y presentación en la Cuenta Pública, se realizaron conforme a la normativa aplicable, y específicamente, respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, la Auditoría Superior de la Federación se abstiene de emitir opinión sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas aplicables al entero, cobro, comprobación, registro contable y presentación en la Cuenta Pública del pago de los derechos por servicios migratorios que presta el Instituto Nacional de Migración, ya que considera que la información generada por el instituto no permite la comprobación del monto y entero de dichos pagos ni identificar un posible daño al fisco federal, como se pudo constatar en la revisión practicada, en la que se determinaron deficiencias en los sistemas de este órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y en la supervisión de los procesos de recepción y extracción de datos, que ocasionan que la información no sea íntegra, consistente, de fácil manejo, actualizada, disponible y precisa, además del hecho de no tener actualizados sus Manuales de Organización General, de Organización Específico y los de procedimientos que regulan el manejo y recaudación de los ingresos por servicios migratorios, lo que impide identificar las responsabilidades y facultades de los servidores públicos del órgano desconcentrado que participan en la prestación de esos servicios.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que los ingresos por servicios migratorios de derechos de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR) vía aérea, marítima y terrestre se enteraron de conformidad a la normativa.
2. Verificar que los ingresos por servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales que abandonan el territorio nacional (DSM), se enteraron de conformidad a la normativa.
3. Verificar que los servicios migratorios extraordinarios solicitados por las empresas de transporte aéreo y marítimo en días inhábiles o fuera del horario de trámite ordinario que señala la Secretaría de Gobernación, o en lugares distintos a las oficinas migratorias, fueron enterados conforme a la normativa.
4. Verificar los actos de inspección y vigilancia que el INM realizó de los pagos efectuados por las aerolíneas y embarcaciones marítimas para comprobar que éstos fueron acordes

con la normativa, así como las gestiones de cobro derivadas de los adeudos determinados.

5. Verificar que el destino de los recursos obtenidos por los derechos por servicios migratorios se realizó conforme al artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos.
6. Verificar que los ingresos por los derechos de servicios migratorios se registraron en la contabilidad y se presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Administración del Instituto Nacional de Migración (INM) y las administraciones centrales de Planeación, Análisis e Información (ACPAI), y de Operación Jurídica (ACOJ) del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Arts. 46 y 157 de la Ley de Migración

Lineamientos generales para la transmisión de listas electrónicas de pasajeros, tripulantes y medios de transporte.

Art 3, Par. cuarto, Frac. II de la Ley Federal de Derechos.

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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

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.