

Instituto Nacional de Migración

Control Interno y Gobernanza del Instituto Nacional de Migración

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2021-5-04K00-21-0172-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 172

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Evaluar el diseño e implementación de los elementos de control interno y gobernanza definidos en el Instituto Nacional de Migración, para la consecución de los objetivos y metas institucionales, en términos de eficiencia, eficacia y economía; la observancia y vigencia del marco jurídico y normativo; la rendición de cuentas; la generación y confiabilidad de la información, así como la salvaguarda de los recursos públicos.

Alcance

El alcance de la auditoría comprendió la revisión y el análisis del Sistema de Control Interno Institucional y la Gobernanza ejercida por el INM, respecto de la gestión y desempeño de sus actividades sustantivas relacionadas con la ejecución de las atribuciones de los integrantes de los Órganos del INM y de sus unidades administrativas, en la aplicación de la legislación migratoria vigente, así como en el establecimiento y consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información, y la salvaguarda de los recursos públicos.

El periodo de revisión comprendió el ejercicio fiscal de 2021, y en casos específicos se tomó como referencia información de ejercicios anteriores (2017-2020), y de 2022 mediante pruebas de auditoría y como hechos posteriores por tener operaciones vinculadas con el ejercicio fiscal de 2021, sin ejecución de actos de autoridad.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en la Paráfrasis de la Auditoría Especial de Desempeño, para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos, la cual se complementó con la normativa institucional y fue congruente con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño y de Control Interno, así como de la Buena Gobernanza propuesto por la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los

procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del INM.

Antecedentes

México cuenta con una larga tradición sobre legislación migratoria, entre ellas, la promulgación de la primera Ley de inmigración en 1908, la Ley de Población en 1936 y de la Ley General de Población de 1947 y 1974.

En 1936 se creó la Dirección General de Población de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), como órgano central que conjugó las funciones de las políticas de población y migratoria. Es en 1974, con la integración del Consejo Nacional de Población, cuando las funciones migratorias se separan de las de población, para posteriormente, en 1977 crear la Dirección General de Servicios Migratorios.

Como resultado del análisis de separar las funciones migratorias de las de población, se vislumbró la viabilidad de operar la parte migratoria, por lo cual el 19 de octubre de 1993, por Decreto de Ley se creó el Instituto Nacional de Migración (INM) como un Órgano Técnico Desconcentrado, sectorizado de la SEGOB, para atender con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria, relativos a la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal (APF), que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

El 1 de noviembre de 1994, el Secretario de Gobernación expidió el primer Acuerdo Delegatorio de Facultades al Comisionado del Instituto, el cual fue sustituido por un nuevo acuerdo el 4 de agosto de 1998 que permitió al Comisionado delegar facultades en diversos servidores públicos de las delegaciones regionales, de acuerdo con las características específicas del fenómeno migratorio en cada región del país. Para ese año, el INM ya contaba con 16 delegaciones regionales.

El 31 de agosto de 1998, se incorporaron al Reglamento Interior de la SEGOB (RISEGOB), las disposiciones del Decreto de Creación del Instituto de 1993, ampliándose las atribuciones del entonces Consejo Directivo. El 24 de mayo de 1999 se capacitó al INM para administrar su gasto, consolidándolo finalmente como un órgano técnico desconcentrado, mediante el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en el que el Secretario de Gobernación delegó en el Comisionado las facultades para ejercer el presupuesto y las facultades administrativas correspondientes para el manejo de los recursos humanos y materiales. Para el 10 de noviembre de 1999, la estructura central básica del INM se conformó por un Comisionado, 6 Coordinaciones y 32 Delegaciones regionales.

El 25 de mayo de 2011 se publicó en el DOF, el decreto por el que se expide la Ley de Migración, vigente en 2021, la cual define la política migratoria y sus principios rectores. En su artículo 19 establece que el INM tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la

instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la SEGOB. Para el 28 de septiembre 2012, se publicó el Reglamento de la Ley de Migración con objeto de regular la formulación y la dirección de la política migratoria del Estado mexicano; los procesos de certificación y profesionalización de los servidores públicos del INM; el movimiento internacional de personas; los criterios y requisitos para la expedición de visas; la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional; la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional; el procedimiento administrativo migratorio en materia de regulación, control y verificación migratoria, y el retorno asistido de personas extranjeras.

Con fecha 31 de mayo de 2019, se publicó en el DOF el RISEGOB, con lo cual se propiciaron modificaciones en materia organizacional y el INM quedó conformado por un Comisionado, un Sub Comisionado Jurídico, siete direcciones generales y 32 Oficinas de Representación. También se estableció que el instituto contara con los consejos Técnico y Ciudadano, como órganos de consulta y de participación ciudadana, respectivamente.

Resultados

1. Marco Jurídico y Normativo del INM

Con la finalidad de verificar que el INM contó, en 2021, con un marco jurídico que estableciera su naturaleza jurídica, atribuciones y funciones como órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB; y que éste coadyuara con el cumplimiento de su objetivo relacionado con la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, se solicitó al instituto el marco legal y normativo, vigente en 2021, que reguló su gestión y el cumplimiento de su objeto establecido en el artículo 19 de la Ley de Migración; al respecto se observó lo siguiente:

Naturaleza jurídica del INM

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Asimismo, el artículo 17 de la LOAPF establece que “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Se constató que con fundamento en el artículo 17 de la LOAPF, el 19 de octubre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la SEGOB”, con objeto de llevar a cabo la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los

servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal (APF), que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

Por otra parte, en el artículo 19 de la Ley de Migración, vigente en 2021, se establece que el INM tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma SEGOB.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 3, fracción I, de la Ley de Migración, se entiende por autoridad migratoria “al servidor público que ejerce la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria”; sin embargo, dentro del Título Tercero “De las autoridades en materia migratoria” de esta ley, específicamente en el Capítulo I “De las Autoridades Migratorias”, artículos 18 y 21, se establecen las atribuciones que en materia migratoria le corresponden a la SEGOB y a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), respectivamente. Así también, en el Capítulo II “De las Autoridades Auxiliares en Materia Migratoria”, se hace referencia a las Secretarías de Turismo (art. 26) y de Salud (art. 27) y a la Fiscalía General de la República (art. 28) como autoridades participantes en la ejecución de acciones en materia migratoria.

Del análisis de la normativa antes descrita se colige que la SEGOB, la SRE, la SECTUR y la Secretaría de Salud al ser todas ellas secretarías de Estado, tienen igual rango y entre ellas no hay preeminencia alguna; sin embargo, el INM, al ser un órgano técnico desconcentrado jerárquicamente subordinado a la SEGOB, carece de rango o preeminencia sobre de ellas, y sólo puede ejecutar acciones bajo el principio de la debida coordinación institucional que el Derecho Administrativo mexicano reconoce y entroniza; por lo que se considera que hay potenciales dificultades y obstáculos para el cumplimiento de lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Migración, específicamente en lo referente a realizar la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por dichas secretarías en su condición y carácter de autoridades migratorias.

En igual sentido, lo considerado por la fracción I del artículo 3º de la Ley en comento podría ser interpretado como una adscripción del concepto de “Autoridad Migratoria” únicamente referible a la condición individual de Servidor Público “con potestad legal expresamente conferida”, dejando potencialmente fuera los actos de autoridad que realizan instituciones de forma aislada o en colaboración entre sí, con el instituto o con la Secretaría de Gobernación.

En virtud de lo anterior, se considera pertinente enviar una solicitud a la Cámara de Diputados con el fin que se valore la posibilidad de eliminar el carácter polisémico que en la actual versión de la Ley de Migración tiene el concepto de “Autoridad Migratoria”, como muestra la comparación de lo señalado por los artículos 3º, fracción I, 18, 21, 26 y 27 del citado ordenamiento, para lo cual se podrían complementar los enunciados de los artículos 3º, fracción I, y 19 para incluir la referencia a las instituciones gubernamentales, tanto en su carácter como Autoridades Migratorias (art. 18 SEGOB y art. 21 SRE) como Autoridades

Auxiliares (artículos 26, 27 y 28), al tiempo que se amplíen las referencias a la necesaria aplicación del principio de coordinación institucional.

Manual de Organización General del INM

Se verificó que el 2 de noviembre de 2020 se publicó en el DOF el Manual de Organización General del INM, en atención a lo señalado en los artículos 19 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). El manual contiene, entre otros, la estructura orgánica, el organigrama, los objetivos y las funciones del Comisionado, del Sub Comisionado Jurídico, de las siete direcciones generales^{1/} y de las 32 Oficinas de Representación.^{2/} (El análisis del Manual de Organización General del INM, se profundizará en el resultado número 7 Ambiente de Control. Estructura Organizacional; perfiles y descripción de puestos, y capacitación, de este informe).

Manuales de Organización Específicos del INM

Se identificó que en 2021, el INM contó con 40 manuales de organización específicos con fecha de elaboración del 26 de septiembre de 2012 para las siete coordinaciones,^{3/} la Dirección de Comunicación Social y las 32 delegaciones regionales. Respecto de lo anterior, se observó que dichos manuales no se han actualizado desde 2012 y aparecen las direcciones generales con la denominación de “Coordinación” y las Oficinas de Representación como “delegaciones regionales”, por lo que la estructura y las funciones no concuerdan con las establecidas en el Manual de Organización General del INM, vigente en 2021. Esta omisión no permite tener información detallada de la organización y funcionamiento de la nueva estructura organizacional del INM, especialmente en referencia a las facultades y funciones de las direcciones de área y los puestos por debajo de éstas; situación que se le cuestionó al INM en la reunión de trabajo que consta en el acta circunstanciada número 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, en la cual el INM señaló que el proceso de elaboración de los Manuales Específicos de Organización se regula con base en los “Lineamientos para la elaboración y actualización de manuales de organización de la SEGOB”, en los cuales se establecen etapas para formalizarlos: 1) Opinión de procedencia jurídica por parte del Sub Comisionado Jurídico del instituto, 2) Opinión de Procedencia de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de la SEGOB, 3) Dictamen Técnico por parte de la Coordinación de Modernización y Eficiencia Administrativa de la Dirección General de Recursos Humanos de la SEGOB, 4) Dictamen Jurídico de la Unidad General de Asuntos

^{1/} Direcciones generales de Regulación y Archivo Migratorio, de Control y Verificación Migratoria, de Coordinación de Oficinas de Representación, de Protección al Migrante y Vinculación, de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, de Administración y del Centro de Evaluación y Control de Confianza.

^{2/} 32 oficinas de representación ubicadas en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

^{3/} Coordinaciones Jurídica, de Delegaciones, de Administración, de Control y Verificación Migratoria, de Planeación e Investigación, de Regulación Migratoria y de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales.

Jurídicos de la SEGOB, 5) Validación por parte de la Dirección General de Recursos Humanos de la SEGOB, 6) Registro por parte de la Dirección General de Recursos Humanos de la SEGOB y 7) Expedición por parte del Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la SEGOB.

Adicionalmente, el INM señaló que al 15 de junio de 2022 el manual específico de la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio estaba en la etapa 4, correspondiente al proceso de dictaminación por parte de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEGOB, mientras que los manuales correspondientes al área del Sub Comisionado Jurídico, a las direcciones generales de Administración, de Protección al Migrante y Vinculación, de Control y Verificación Migratoria, de Coordinación de Oficinas de Representación, de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y del Centro de Evaluación y Control de Confianza, así como de las 32 Oficinas de Representación, aún se encontraban en la etapa 2, en espera de la opinión de procedencia por parte de la UPMRIP.

Se observó que con la publicación del Manual de Organización General del INM, en el que se determinaron las funciones y atribuciones vigentes del Comisionado, del Sub Comisionado Jurídico, de las siete direcciones y de las 32 Oficinas de Representación, el instituto dio inicio al proceso de actualización y formalización de sus Manuales Específicos de Organización. Con esto se validó que, durante 2021, el INM no contó con manuales específicos actualizados. Asimismo, a la fecha de revisión (29 de agosto de 2022), se constató que siguen sin emitirse y se sitúan en las etapas de revisión establecidas por la SEGOB. No obstante, aun cuando las funciones y atribuciones del Comisionado se establecen en el Manual de Organización General del INM, no se precisan las correspondientes a las áreas adscritas a su Unidad Administrativa, tales como la Dirección de Comunicación Social y la Dirección de Estrategia Institucional y Agenda Pública, por lo cual se requiere del manual específico respectivo para brindar certeza jurídica en el cumplimiento de sus funciones.

Al respecto el INM señaló que de acuerdo al RISEGOB, la atribución de elaborar y en su caso actualizar los anteproyectos de manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público correspondientes al INM, le corresponde a la Dirección General de Administración y precisó que los Lineamientos para la Elaboración y Actualización de Manuales de Organización, establecen que los Manuales de Organización Específicos deberán ser elaborados por cada Unidad Administrativa cuyo nivel pertenezca al grupo jerárquico "K", conforme al Manual de Precepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la APF o de acuerdo a sus equivalentes en los organismos administrativos desconcentrados, motivo por el cual no resulta procedente la elaboración de un Manual de Organización Específico, toda vez que el Comisionado tiene un nivel superior al grupo jerárquico "K". Asimismo, señaló que el INM consultó al personal de la Coordinación de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) de la SEGOB, el cual manifestó que el documento por presentar es de carácter interno, por lo que únicamente requerirá el visto bueno, y en su caso, la aprobación por parte del Sub Comisionado Jurídico del INM.

De la respuesta otorgada, se desprende que a la Dirección General de Administración del INM le corresponde la elaboración y actualización de los anteproyectos de manuales de

organización, de procedimientos y de servicios al público del instituto, conforme lo establecido en el artículo 136, fracción III del RISEGOB y que es necesaria la opinión de procedencia del Sub Comisionado Jurídico del INM, de conformidad con el artículo 129, fracción XVII de dicho reglamento.

Debido a lo anterior, se observa la falta de un documento que acredite la consulta realizada a la Coordinación de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la DGRH de la SEGOB, que permita acreditar la improcedencia para la elaboración de un Manual de Organización Específico para el Comisionado, además de que el instituto fue impreciso al no establecer cuál será el documento normativo de carácter interno que elaborará como producto entregable.

Por lo tanto, prevalece la falta del instrumento jurídico que permita identificar cómo es que la estructura organizacional de la Oficina del Comisionado tiene claridad y entendimiento de las responsabilidades que son de su competencia y cómo le son asignadas a las distintas áreas que lo conforman, lo que no permite alcanzar la alineación de sus objetivos institucionales, de conformidad con lo señalado en el artículo Segundo, disposición 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 3, Elementos de Control 3.02 y 3.04 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (Acuerdo de Control Interno), referente a que la Administración debe desarrollar y actualizar la estructura organizacional con entendimiento de las responsabilidades generales, y debe asignarlas a las distintas unidades para que la institución alcance sus objetivos de manera eficiente, eficaz y económica; brinde información confiable y de calidad y debe desarrollar y actualizar la documentación y formalización de su control interno.

Conclusión

El 19 de octubre de 1993 se publicó en el DOF el “Decreto por el que se crea el INM como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la SEGOB.”

El artículo 19 de la Ley de Migración, vigente en 2021, establece que el INM tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma SEGOB.

El artículo 3, fracción I, de la Ley de Migración define como autoridad migratoria “al servidor público que ejerce la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria”; sin embargo, dentro del Título Tercero “De las autoridades en materia migratoria” de esta ley, específicamente en el Capítulo I “De las Autoridades Migratorias”, artículos 18 y 21, se establecen las atribuciones que en materia migratoria le corresponden a la SEGOB y a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), respectivamente. Así también, en el Capítulo II “De las Autoridades Auxiliares en Materia Migratoria”, se hace referencia a las Secretarías de Turismo (art. 26) y de Salud (art. 27) y a la

Fiscalía General de la República (art. 28) como autoridades participantes en la ejecución de acciones en materia migratoria.

El INM, al ser un órgano técnico desconcentrado jerárquicamente subordinado a la SEGOB, carece de rango o preeminencia sobre ésta y sobre la SRE, la SECTUR y la Secretaría de Salud; además de que solo puede ejecutar acciones bajo el principio de la debida coordinación institucional; por lo que se considera que hay potenciales dificultades y obstáculos para el cumplimiento de lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Migración, específicamente en lo referente a realizar la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por dichas secretarías en su condición y carácter de autoridades migratorias.

Por lo que se considera pertinente enviar una solicitud a la Cámara de Diputados con el fin que se valore la posibilidad de eliminar el carácter polisémico que en la actual versión de la Ley de Migración tiene el concepto de “Autoridad Migratoria”, como muestra la comparación de lo señalado por los artículos 3º, fracción I, 18, 21, 26 y 27 del citado ordenamiento, para lo cual se podrían complementar los enunciados de los artículos 3º, fracción I, y 19 para incluir la referencia a las instituciones gubernamentales, tanto en su carácter como Autoridades Migratorias y Auxiliares, al mismo tiempo que se amplíen las referencias a la necesaria aplicación del principio de coordinación institucional.

Adicionalmente, se constató que el Manual de Organización General del INM fue publicado en el DOF el 2 de noviembre de 2020, el cual contiene, entre otros, la estructura orgánica, el organigrama, los objetivos y las funciones del Comisionado, del Sub Comisionado Jurídico, de las siete direcciones generales y de las 32 Oficinas de Representación. Con la publicación de dicho manual, el instituto dio inicio al proceso de actualización y formalización de sus Manuales Específicos de Organización. A la fecha (29 de agosto de 2022), estos manuales aún no se publican, debido a que se encuentran en las diversas etapas de revisión establecidas por la SEGOB. No obstante, aun cuando las funciones y atribuciones del Comisionado se establecen en el Manual de Organización General del INM, no se precisan las correspondientes a las áreas adscritas a su Unidad Administrativa, tales como la Dirección de Comunicación Social y la Dirección de Estrategia Institucional y Agenda Pública, por lo cual se requiere del manual específico respectivo, para brindar certeza jurídica en materia de diseño institucional y alinear su estructura orgánica, funcional y administrativa de forma sistemática, conforme a lo establecido en los artículos 129, fracción XVII; 136, fracción III del RISEGOB, y Segundo, disposición 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 3, Elementos de Control 3.02 y 3.04 del Acuerdo de Control Interno, referente a que la Administración debe desarrollar y actualizar la estructura organizacional con entendimiento de las responsabilidades generales, y debe asignarlas a las distintas unidades para que la institución alcance sus objetivos de manera eficiente, eficaz y económica; brinde información confiable y de calidad y debe desarrollar y actualizar la documentación y formalización de su control interno.

En el análisis de la información proporcionada por el INM, se advirtió la falta de un documento que acredite la consulta realizada a la Coordinación de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la DGRH de la SEGOB, que permitiera constatar la improcedencia

para la elaboración de un Manual de Organización Específico para el Comisionado, aunado a que el propio instituto no establece con precisión cuál será el documento normativo de carácter interno que elaborará como producto entregable. Por lo tanto, persiste la recomendación en los términos y alcances establecidos por el equipo auditor.

2021-5-04K00-21-0172-01-001 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración, mediante la Dirección General de Administración y el Sub Comisionado Jurídico, emita el Manual de Organización Específico, la política, el lineamiento o el instrumento normativo de carácter interno de la Oficina del Comisionado, a fin de dar certeza en materia de diseño institucional y alinear su estructura orgánica, funcional y administrativa de forma sistemática, para delimitar las responsabilidades de cada una de sus unidades administrativas, conforme a lo establecido en los artículos 129, fracción XVII; 136, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y Segundo, disposición 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 3, Elementos de Control 3.02 y 3.04 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2. Órganos del INM. Consejo Técnico y Comisionado

Para verificar que durante 2021 la integración y el funcionamiento del Consejo Técnico del INM, así como el ejercicio de las atribuciones del Comisionado se rigieron bajo una normativa que definiera sus funciones y responsabilidades para coadyuvar con el logro de sus objetivos y metas institucionales, se revisó el acta de formalización de la integración del Consejo Técnico, vigente en 2021; la documentación proporcionada por el INM sobre la evidencia de las funciones del Consejo Técnico y de las atribuciones del Comisionado del INM realizadas en su carácter de Comisionado del instituto y como Secretario Técnico del consejo; y, los manuales operativos de los sistemas de información desarrollados en 2021 por el INM para obtener y procesar apropiadamente la información de cada uno de los procesos operativos que permitieron alcanzar los objetivos institucionales y responder a los riesgos asociados. Del análisis de esta información se concluyó lo siguiente:

El artículo 124 del RISEGOB señala que para su operación el INM contará con un Consejo Técnico y una persona que tendrá el carácter de Comisionado que se auxiliará de un Sub Comisionado Jurídico y 7 direcciones generales.

Consejo Técnico

El Consejo Técnico se constituyó como un órgano de consulta, asesoría y apoyo para orientar la implementación de la política migratoria y el eficaz cumplimiento de las atribuciones que la Ley de Migración le confiere al INM.^{4/}

De conformidad con lo establecido en los artículos 124, fracción I, 126, y 127 del RISEGOB, el Consejo Técnico del INM, tendrá las características siguientes:

CARACTERÍSTICAS DEL CONSEJO TÉCNICO DEL INM ESTABLECIDAS EN EL RISEGOB, VIGENTE EN 2021

Artículos	Concepto	Descripción
124, fracción I	Integración	a) La persona Titular de la SEGOB, quien lo presidirá.
		b) La persona Titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración.
		c) La persona Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la SEGOB.
		d) Las personas titulares de las dependencias y entidades que la persona Titular de la SEGOB estime pertinente invitar y cuyo ámbito de competencia se relacione con la materia migratoria.
126	Atribuciones	I. Aprobar los lineamientos internos del Consejo Técnico, los cuales deberán regular su funcionamiento y definir las funciones del Secretario Técnico;
		II. Conocer y evaluar los informes periódicos que rinda la persona que tenga el carácter de Comisionado del INM;
		III. Conocer el anteproyecto de presupuesto anual del INM, así como sus modificaciones;
		IV. Conocer del cumplimiento de los indicadores y planes estratégicos, así como de los programas institucionales de mejora de la gestión del INM;
		V. Conocer el informe anual de actividades del INM, emitir sugerencias de mejora y darle seguimiento a través del Secretario Técnico;
		VI. Proponer directrices para el eficaz funcionamiento del INM;
		VII. Opinar sobre la creación de unidades de apoyo a la persona que tenga el carácter de Comisionado del INM, y
		VIII. Opinar en materia migratoria respecto de los asuntos que se sometan a su consideración.
127	Suplencias	El Consejo Técnico será presidido por la persona Titular de la SEGOB y, en su ausencia, lo será por la persona Titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración. Los demás miembros titulares del Consejo Técnico serán suplidos por el servidor público de nivel inmediato inferior al de su Titular.
	Secretario Técnico	Comisionado del INM, que asistirá con voz, pero sin voto.
	Periodicidad	El Consejo se reunirá en sesión ordinaria por lo menos cuatro veces al año, y en sesión extraordinaria cuantas veces sea convocado por el Secretario Técnico, por instrucción de la persona que sea Presidente del Consejo.

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información de los artículos 124, fracción I, 126 y 127 del RISEGOB publicado en el DOF el 31 de mayo de 2019.

^{4/} Artículo Segundo de los Lineamientos Internos del Consejo Interno del INM.

Con la información contenida en el cuadro anterior se constató que las atribuciones del consejo lo establecen como un órgano de consulta cuyos integrantes forman parte de unidades administrativas de la SEGOB. Para verificar que durante 2021 la integración y el funcionamiento del Consejo Técnico se rigió bajo la normativa señalada, el equipo auditor solicitó al INM el acta de formalización de la integración del Consejo Técnico; el calendario de las reuniones ordinarias y extraordinarias en 2021, acompañado de la evidencia de la convocatoria, del proyecto de la orden del día, de las listas de asistencia, y de las actas; así como la evidencia del ejercicio de sus funciones en 2021.

El instituto proporcionó las actas de la primera y segunda sesión ordinaria del ejercicio de 2018 y los Lineamientos Internos del Consejo Técnico del INM aprobados en la primera sesión de dicho ejercicio; asimismo, indicó que no calendarizó sesiones ordinarias ni extraordinarias, y tampoco realizó actividades en 2021, por lo que en 2021 el Comisionado no realizó las funciones establecidas en el artículo 125, fracciones VIII y XII, relacionadas con someter a consideración del Consejo Técnico el anteproyecto del presupuesto anual del INM, y el seguimiento del avance y la ejecución de los planes estratégicos y programas institucionales de mejora de la gestión del instituto, así como presentar el informe anual sobre la situación administrativa y presupuestal que guarda el instituto. Respecto a las acciones que realizó el Comisionado del INM durante 2021 ante las unidades administrativas de la SEGOB o con las instancias correspondientes para que el Consejo Técnico del INM desarrollara sus funciones, el INM indicó lo siguiente:

Durante el ejercicio 2021, el fenómeno migratorio se acrecentó en los puntos de internación de las fronteras norte y sur del país, teniendo contingentes y caravanas que llegaban a ser hasta de 10,000 personas, por lo cual la operatividad del INM tuvo que desplegarse principalmente en las zonas antes mencionadas, realizando acciones de control migratorio, razón por la que la agenda del Comisionado tuvo que ser modificada en diversas ocasiones para trasladarse a los puntos de contingencia, para llevar a cabo acciones de supervisión de la protección y respeto a los Derechos Humanos de los migrantes, así como para garantizar la migración ordenada segura y regular en el país.

En este sentido, si bien el Consejo Técnico del INM no llevó a cabo sesiones, se ha tenido acercamiento con la oficina del Secretario de Gobernación, toda vez que en el año citado se dieron movimientos de personal, desde la Titularidad, así como, en diversas Unidades Administrativas que conforman esa Secretaría de Estado, por ello, se continúa en pláticas para empatar las agendas tanto del C. Secretario que funge como Presidente del referido Cuerpo Colegiado, de los Titulares de Unidad, que participan como miembros, así como del C. Comisionado del INM, quien actúa con el carácter de Secretario Técnico. Lo anterior, con el propósito de llevar a cabo las sesiones ordinarias y/o extraordinarias, en apego a lo señalado en el artículo Noveno de los Lineamientos Internos del Consejo Técnico del INM.

Por lo anterior, se cuestionó al INM sobre las implicaciones o repercusiones generadas por la falta de asesoría y apoyo por parte del Consejo Técnico del instituto para la implementación de la política migratoria y el eficaz cumplimiento de las atribuciones que la Ley de Migración

le confiere al instituto. Mediante el oficio número INM/DGA/1378/2022 del 2 de junio de 2022 el instituto respondió que "... en términos del artículo Segundo de los Lineamientos Internos del Consejo Técnico del INM, dicho consejo es un cuerpo colegiado que únicamente está constituido para consulta, orientación y apoyo, razón por la cual, el hecho de que no haya sesionado, no representó implicación o repercusión alguna, ya que por la propia y especial naturaleza de este órgano administrativo desconcentrado, se ha dado cabal cumplimiento a las atribuciones conferidas en la Ley de Migración". Igualmente señaló que la política migratoria se ha desarrollado conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Plan Estratégico del INM 2019-2024, el Programa Anual de Trabajo 2021 y demás normativa aplicable, garantizando en todo momento realizar las acciones de control migratorio, que permitan que la migración sea ordenada, segura y regular, con estricto respeto a los Derechos Humanos y de Movilidad, de los que gozan las personas migrantes. Asimismo, reiteró que el instituto continuará buscando acercamiento con las diversas autoridades de la SEGOB, y realizar las acciones necesarias para el pleno funcionamiento del Consejo Técnico del INM.

De la respuesta del INM se desprende que resulta relevante que se dé cumplimiento a lo establecido en los artículos 124, fracción I, 126 y 127 del RISEGOB y a los Lineamientos Internos del Consejo Técnico, para que se propongan las directrices para el eficaz funcionamiento del INM, por lo que es pertinente que este consejo sea convocado y se formalicen sus acuerdos.

Cabe mencionar que en la auditoría número 21-GB denominada "Servicios Migratorios" realizada al INM en la Cuenta Pública 2017, también se observó que el instituto no aportó evidencias de la constitución, integración, organización y el cumplimiento de las atribuciones del Consejo Técnico.

Comisionado

De conformidad con lo establecido en el artículo 124, fracción II, del RISEGOB, el INM contará con una persona que tiene el carácter de Comisionado, que se auxilia de las siguientes unidades administrativas:

- a) Sub Comisionado Jurídico;
- b) Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio;
- c) Dirección General de Control y Verificación Migratoria;
- d) Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación;
- e) Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones;
- f) Dirección General de Administración;
- g) Dirección General de Coordinación de Oficinas de Representación, y
- h) Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza.

Se constató que el Comisionado del INM fue nombrado con el oficio número 100.-095 con fecha 16 de junio de 2019, firmado por la persona Titular de la SEGOB por instrucciones del Presidente de la República, como lo señala el artículo 125 del RISEGOB.

Se analizaron las facultades genéricas de las personas titulares de los órganos administrativos desconcentrados establecidas en el artículo 115 del RISEGOB y las atribuciones del Comisionado del INM mandatadas en el artículo 125 del citado reglamento, y para verificar su debido cumplimiento, se solicitó al instituto la evidencia documental de sus atribuciones. De la revisión de la información proporcionada y de la prueba de recorrido, formalizada mediante el acta circunstanciada número 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, se obtuvo que durante 2021, fue con un sistema de gestión administrativa y documental, operado desde la Oficina del Comisionado, que éste encargó asuntos hacia las diferentes unidades administrativas y les dio seguimiento. De esta manera fue como ejerció las atribuciones siguientes:

- Coordinar la formulación de políticas, estrategias y medidas administrativas, operativas y financieras que apoyen la continuidad de los programas y proyectos institucionales para su modernización, innovación y desarrollo, e impulsen la desconcentración y descentralización de sus actividades.
- Aprobar la contratación y adscripción del personal a su cargo y los programas de desarrollo y capacitación.
- Participar, en el ámbito de su competencia, en los mecanismos de coordinación y concertación que se establezcan con las autoridades federales, de las entidades federativas, de los municipios y de las alcaldías, así como con los sectores social y privado.
- Coordinar, con las personas titulares de las unidades administrativas y de otros órganos administrativos desconcentrados de la SEGOB, las acciones necesarias para el eficaz despacho de los asuntos de su competencia.
- Ejecutar las acciones técnicas y operativas en materia migratoria con las autoridades de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y los mecanismos multilaterales y bilaterales, en coordinación con la autoridad competente.
- Acordar los mecanismos que faciliten la coordinación de acciones estratégicas entre las autoridades auxiliares en materia migratoria y las competentes de la SEGOB.
- Coadyuvar con la coordinación general de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, así como aplicar el procedimiento de deportación o devolución a los solicitantes, refugiados o extranjeros que reciban protección complementaria, en términos de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, y su Reglamento, adoptando las

medidas de asistencia humanitaria necesarias para evitar que sean objeto de cualquier tipo de discriminación que impida o anule el reconocimiento o ejercicio de sus derechos.

- Supervisar el envío de información y bases de datos para la generación de estadísticas migratorias que le sean requeridos al INM por parte de la UPMRIP.

No obstante, en la revisión de los manuales de los procesos de la operación del INM y los manuales de las aplicaciones o sistemas informáticos que utilizó el instituto en 2021, no se identificó que se formalizaran las actividades que se realizan mediante el sistema de gestión administrativa y documental referido. Además, tampoco fue posible identificar a los responsables del cumplimiento de las funciones y actividades encargadas por el Comisionado a las diferentes unidades administrativas, ni los controles necesarios para evitar la materialización de los riesgos asociados a cada una, así como los que derivan de la obtención y procesamiento de la información institucional.

Al respecto, el INM mediante el oficio número INM/DGA/DOED/0447/2022 del 13 de septiembre de 2022, informó y documentó que como mecanismo de control, la Oficina del Comisionado en coadyuvancia con la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones elaboraron la "Guía Rápida de Control de Gestión de la Oficina del C. Comisionado" y señaló que el documento permitirá y facilitará el uso de la herramienta tecnológica del Control de Gestión, en la cual se observen los procesos, paso a paso, que deben seguir todos y cada uno de los documentos que ingresan a dicha oficina, especificando su registro y seguimiento; también proporcionó el "Diagrama de flujo del procedimiento de atención de solicitudes remitidas al C. Comisionado del Instituto Nacional de Migración" para precisar desde el inicio del procedimiento, el tratamiento y las acciones que se realizan para la atención de todas las solicitudes dirigidas al Comisionado, estableciendo el grado y forma de participación de las áreas. Sin embargo, en el análisis de la documentación proporcionada, el equipo auditor no identificó la asignación de responsabilidades a las diferentes áreas para el cumplimiento de las funciones y actividades, ni los controles necesarios para evitar la materialización de los riesgos asociados a cada una, así como los que derivan de la obtención y procesamiento de la información institucional.

Como resultado del desarrollo de las pruebas de auditoría se constató que si bien el Comisionado del INM ejerció las atribuciones señaladas en los artículos 115 y 125 del RISEGOB por medio del referido sistema de gestión, esto no atendió, ni cumplió los requisitos de formalización y debido registro establecidos en el artículo Segundo, disposición 9, Norma General Tercera, Actividades de Control, Principios 11 y 12, Elementos de Control 11.02 y 12.02, del Acuerdo de Control Interno, los cuales señalan que la administración debe desarrollar los sistemas de información para obtener y procesar apropiadamente la información de cada uno de los procesos operativos, dichos sistemas contribuyen a alcanzar los objetivos institucionales y a responder a los riesgos asociados; y que debe documentar mediante políticas para cada unidad su responsabilidad sobre el cumplimiento de los objetivos de los procesos, de sus riesgos asociados, del diseño de actividades de control, de la implementación de los controles y de su eficacia operativa.

Conclusión

En términos del artículo 124 del RISEGOB el INM cuenta con un Consejo Técnico y una persona con el carácter de Comisionado para su operación. Este consejo se constituye como un órgano de consulta, asesoría y apoyo para orientar la implementación de la política migratoria y el eficaz cumplimiento de las atribuciones que la Ley de Migración le confiere al INM. Con la finalidad de verificar el cumplimiento de sus atribuciones, se solicitó al instituto evidencia documental de las actividades realizadas en 2021, ante lo que informó que el Consejo Técnico no calendarizó las sesiones ordinarias y extraordinarias, ni realizó actividades, en términos de los artículos 124, fracción I, 126 y 127 del RISEGOB.

Al respecto, el INM informó que aun cuando el fenómeno migratorio causó modificaciones en la agenda del Comisionado y a pesar de que en 2021 hubo movimientos de personal en la SEGOB, se realizaron acercamientos con el Secretario de Gobernación para empatar agendas a fin de que el Consejo Técnico del INM desarrollara sus funciones; asimismo, indicó que la falta de actividades del consejo no representó implicación o repercusión alguna, ya que éste es un cuerpo colegiado que únicamente está constituido para consulta, orientación y apoyo, y que por la propia y especial naturaleza del instituto como órgano administrativo desconcentrado, se ha dado cabal cumplimiento a las atribuciones conferidas en la Ley de Migración.

No obstante esta respuesta, y con motivo del análisis realizado, resulta pertinente que el consejo sea convocado a fin de que proponga directrices para el eficaz funcionamiento del INM y se formalicen sus acuerdos, conforme lo establecido en los artículos 124, fracción I, 126 y 127, del RISEGOB y a los Lineamientos Internos del Consejo Técnico del INM. En este mismo sentido, se identificó que esta omisión en la integración del Consejo Técnico también fue observada al instituto durante la auditoría número 21-GB denominada "Servicios Migratorios" en la Cuenta Pública 2017.

Por otra parte, con la revisión de la evidencia del ejercicio de las atribuciones del Comisionado del INM y la prueba de recorrido formalizada mediante el acta circunstanciada número 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, se constató que éste ejerció las atribuciones señaladas en los artículos 115 y 125 del RISEGOB por medio de un sistema de gestión administrativa y documental; no obstante, no se identificó que se formalizaran las actividades que se realizan mediante el sistema de gestión administrativa y documental referido. Además, tampoco fue posible identificar a los responsables del cumplimiento de las funciones y actividades encargadas por el Comisionado a las diferentes unidades administrativas, ni los controles necesarios para evitar la materialización de los riesgos asociados a cada una, así como los que derivan de la obtención y procesamiento de la información institucional. Por lo cual, no atendió, ni cumplió los requisitos de formalización y debido registro establecidos en el artículo Segundo, disposición 9, Norma General Tercera, Actividades de Control, Principios 11 y 12, Elementos de Control 11.02 y 12.02 del Acuerdo de Control Interno.

2021-5-04K00-21-0172-01-002 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración formalice la existencia y utilización del sistema de gestión administrativa y documental que opera la Oficina del Comisionado, para que incluya controles manuales y automatizados, con la finalidad de documentar y diseñar actividades de control de la gestión institucional eficaces, delimitar las responsabilidades, garantizar el cumplimiento de las atribuciones del Comisionado encargadas a las diferentes unidades administrativas, a fin de evitar la materialización de riesgos en la obtención y procesamiento de la información, conforme a lo señalado en los artículos 115 y 125 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y Segundo, disposición 9, Norma General Tercera, Actividades de Control, Principios 11 y 12, Elementos de control 11.02 y 12.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

3. Órganos del INM. Consejo Ciudadano

Con el fin de verificar que durante 2021 la integración y el funcionamiento del Consejo Ciudadano del INM, se rigió bajo una normativa que definiera sus funciones y responsabilidades para coadyuvar con el logro de sus objetivos y metas institucionales, se revisó la información relacionada con las convocatorias emitidas en 2021 para la selección de personas para formar parte del Consejo Ciudadano del INM y con el desempeño de sus funciones en el mismo año. Al respecto, también se llevó a cabo una visita a las oficinas generales del instituto, como consta en el acta 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, donde el INM proporcionó documentación soporte relativa al Consejo Ciudadano. Del análisis de la información y documentación soporte se concluyó lo siguiente:

El Consejo Ciudadano del INM es un órgano de apoyo, cuyo objetivo es emitir opiniones, brindar asesoría y proponer acciones específicas en materia de la gestión de la política migratoria;^{5/} y está regulado por el artículo 128 del RISEGOB; el Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (Acuerdo del Consejo Ciudadano), y los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.

^{5/} Artículo Décimo Sexto de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.

El Consejo Ciudadano se integra por 13 consejeros, actores que cuenten con reconocida experiencia y conocimiento en el ámbito migratorio,^{§/} y por el Comisionado del instituto que funge como Secretario Técnico.

Convocatoria para la selección de personas para formar parte del Consejo Ciudadano del INM

En el análisis de la integración del Consejo Ciudadano se identificó que en 2020 se emitieron dos convocatorias^{∫/} para la elección de ocho personas, para integrar el consejo por un período de dos años a partir de su incorporación, y con posibilidades de renovarse por un periodo igual, con cargo honorífico y sin emolumento o contraprestación alguna. Ambas fueron declaradas desiertas por no cumplir con el número de aspirantes para formar parte del Consejo Ciudadano del INM, por lo cual el 15 de abril de 2021 se publicó una tercera convocatoria, con los perfiles solicitados que se muestran a continuación:

PERFIL DE LOS CONSEJEROS INTEGRANTES DEL CONSEJO CIUDADANO DEL INM,
SOLICITADOS EN LA TERCERA CONVOCATORIA, EN 2021

Perfil del consejero	Integrantes con los que debe contar el consejo ^{∫/}	Integrantes solicitados en la tercera convocatoria
Representantes de organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio.	2	0
Representante de organizaciones de la sociedad civil especializadas en los temas de derechos de la niñez y derechos de las mujeres, vinculadas al tema migratorio.	1	1
Representante de organizaciones de la sociedad civil para la atención a víctimas, vinculadas al tema migratorio.	1	0
Representantes de lugares donde se alberguen migrantes por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes.	2	0
Académicos.	3	3
Representantes de organismos empresariales o profesionales, vinculadas al tema migratorio.	2	2
Ciudadanos mexicanos distinguidos.	2	2
Total	13	8

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información proporcionada por el INM.

^{∫/}: Artículo Quinto de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.

^{§/} Artículo Quinto de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.

^{∫/} Emitidas el 1 de julio y 30 de noviembre de 2020.

Para revisar las etapas del procedimiento de selección de los consejeros, de conformidad con el artículo Décimo de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM, se solicitó al instituto la documentación soporte; de lo cual, el INM no contó con evidencia documental que permitiera constatar el procedimiento de evaluación de los candidatos y su selección. El detalle del cumplimiento de cada etapa se detalla a continuación:

REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE INTEGRANTES PARA FORMAR PARTE DEL CONSEJO CIUDADANO, EN 2021

Etapas		Análisis de documentación proporcionada
Primera	Periodo de publicación de la convocatoria en el portal electrónico del instituto y de considerarse pertinente en el DOF o en un diario de circulación nacional con al menos 30 días naturales de anticipación al inicio del procedimiento de elección al interior del consejo y la presentación de las candidaturas.	Se constató que la publicación de la tercera convocatoria se realizó en el portal electrónico del instituto y en un diario de circulación nacional el 15 de abril de 2021.
Segunda	Periodo del 1 al 15 de junio de 2021 para el análisis de la documentación entregada por parte de los interesados en formar parte del consejo y los demás criterios de elegibilidad.	<p>El INM no documentó el análisis de la documentación entregada de los interesados; no obstante, entregó la información de los 2 candidatos incorporados en 2021 que fueron elegidos en la segunda convocatoria (convocatoria declarada como desierta en la tercera convocatoria) y 12 de la tercera.</p> <p>En la primera sesión ordinaria de 2021 del 16 de junio de 2021 del Consejo Ciudadano del INM, participaron dos nuevos consejeros e informaron que fueron elegidos derivado de la segunda convocatoria; la evaluación de su información debió haber sido entre el 19 de enero y el 1 de febrero de 2021.</p> <p>Con el análisis de la documentación de 14 candidatos se postularon a la segunda y tercera convocatoria, se constató que seis candidatos no cumplieron con alguno de los cinco requisitos indispensables, no obstante, se identificó que tres candidatos fueron elegidos consejeros y participaron en las sesiones de 2021, (dos candidatos de la segunda convocatoria y uno de la tercera).</p>
Tercera	<p>En esta etapa se determinó que se llevaría cabo la evaluación y selección de los candidatos, por parte del consejo, bajo un procedimiento que garantizara la oportunidad para los consejeros de llevar a cabo un método de selección que comprendiera un periodo de evaluación sobre el perfil de los interesados, un debate informado sobre la idoneidad de los candidatos y la elaboración de un dictamen sobre la selección, mismo que debe estar debidamente fundado y motivado.</p> <p>Al respecto, la cláusula séptima de la convocatoria señala que el método de selección de personas consejeras se realiza mediante un instrumento técnico donde se vierten las ponderaciones logradas por cada una de las personas aspirantes.</p>	<p>El INM proporcionó el formato que constituyó el instrumento técnico diseñado para evaluar las postulaciones en el marco de la convocatoria 2021 que debía ser llenado con la información de los candidatos; no obstante, no entregó el formato requisitado que contuviera la información que los aspirantes proporcionaron en respuesta a la convocatoria.</p> <p>Se observó, que mediante el oficio número CC-INM/005/2021 del 11 de julio de 2021, el Presidente del Consejo Ciudadano presentó al Comisionado "la lista de las personas candidatas que cumplieron con los requisitos establecidos y el promedio obtenido por cada una de ellas, resultado de la valoración efectuada por las y los integrantes del Consejo Ciudadano del INM que conformaron el Comité de Evaluación y Selección para el efecto", además de precisar que "no obstante que la convocatoria publicada contempló inicialmente 10 vacantes, de acuerdo con la necesidad existente en el consejo para cubrir otras vacantes más y las postulaciones recibidas, el comité determinó que serán siete las que se cubrirán con quienes hayan obtenido los siete mayores puntajes en la evaluación."</p> <p>La lista incluye a los 2 consejeros que a esa fecha ya habían participado en la primera sesión ordinaria como resultado de la segunda</p>

Etapas		Análisis de documentación proporcionada
		convocatoria, y 5 consejeros que respondieron a la tercera convocatoria. El INM no contó con el dictamen sobre la selección de los siete candidatos debidamente fundado y motivado.
Cuarta	Consiste en el acto formal de invitación, aceptación y nombramiento de los nuevos consejeros que hubieren resultado seleccionados por parte del Secretario Técnico. Para la tercera convocatoria esta etapa se estableció del 1 al 15 de julio de 2021.	Derivado del oficio número CC-INM/005/2021 del 11 de julio de 2021, en el que el presidente del consejo informó los nombres de los candidatos elegidos, el 12 de julio, el Comisionado envió siete oficios a los consejeros informando su designación. No obstante, a la selección de los dos consejeros elegidos en la segunda convocatoria, les correspondía el periodo del 2 al 15 de febrero de 2021 para el desarrollo de esta etapa. De la revisión de la información proporcionada por el INM, se determinó que la formalización de los consejeros de la segunda convocatoria se realizó en el periodo que le corresponde a la tercera. Asimismo, el artículo 128, segundo párrafo, del RISEGOB señala que las personas que sean miembros del Consejo Ciudadano serán convocadas mediante invitación y, en caso de aceptar la misma, serán considerados como consejeros, con la revisión de la documentación se determinó que cuatro de siete consejeros presentaron la carta de aceptación.

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información proporcionada por el INM.

Por lo anterior, debido a la falta de información del proceso de evaluación y selección de la tercera etapa, no se pudo comprobar la valoración de los conocimientos en materia de derechos humanos de las personas migrantes, su experiencia en la defensa y promoción de los derechos de personas migrantes, su trayectoria en materia de migración y temas relacionados, su historial de trabajo propositivo con instancias de la administración pública de los candidatos, la evaluación de las cartas de recomendación de apoyo, ni las objeciones que pudieron resultar de alguna candidatura. Tampoco se pudo constatar que la elección de los consejeros se llevó a cabo con objetividad, su idoneidad para el cargo, ni la selección de siete consejeros, en lugar de los ocho que se indicaron en la convocatoria o de los diez a que hace referencia el oficio número CC-INM/005/2021, del 11 de julio de 2021, por lo que no se realizó el procedimiento que señala el artículo Décimo, fracción III de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.

Adicionalmente, para revisar el cumplimiento del perfil por parte de los consejeros electos se analizó la documentación proporcionada para la convocatoria, pero no se indicaron los perfiles ocupados de los ocho requeridos por lo que se solicitó, de cada uno de los miembros que integraron el Consejo Ciudadano en 2021, el perfil que les correspondió en relación a lo establecido en el artículo 4 del Acuerdo del Consejo Ciudadano, y Quinto de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM. Esa información se comparó con los perfiles especificados en la segunda y tercera convocatoria y se identificaron las inconsistencias siguientes:

COMPARACIÓN DEL PERFIL DE LOS CONSEJEROS QUE INTEGRARON EL CONSEJO CIUDADANO DEL INM EN 2021

Y LOS INDICADOS EN LAS CONVOCATORIAS

Perfil de los consejeros	Número de Consejeros	Convocatorias	
		Requerido	Resultado
Representantes de organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio.	2	0	1
Representante de organizaciones de la sociedad civil especializadas en los temas de derechos de la niñez y derechos de las mujeres, vinculadas al tema migratorio.	1	1	0
Representante de organizaciones de la sociedad civil para la atención a víctimas, vinculadas al tema migratorio.	1	0	1
Representantes de lugares donde se alberguen migrantes por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes.	2	0	2
Académicos.	3	3	1
Representantes de organismos empresariales o profesionales, vinculadas al tema migratorio.	2	2	1
Ciudadanos mexicanos distinguidos.	2	2	1
Total	13	8	7

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información de los perfiles del Consejo Ciudadano proporcionada por el INM y la segunda y tercera convocatoria emitidas para la selección de ocho personas para integrarlo.

Como resultado de la comparación de cada consejero electo con el perfil que cumplieron se concluyó que de siete que integraron el Consejo Ciudadano en 2021, cuatro no cumplieron con el perfil solicitado en las convocatorias, en términos del artículo Décimo Primero de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM, el cual establece que el perfil de los candidatos y los criterios aplicables para su selección se establecerán públicamente en la convocatoria emitida, y que dicho perfil será la base de los criterios que permitan hacer la selección.

Dado que el periodo en que los consejeros permanecerán en su cargo es de dos años contados a partir de la fecha en que acepten la invitación, con posibilidades de reelección por un periodo igual,^{8/} se solicitó al instituto el proceso que siguió el Consejo Ciudadano para la reelección de sus miembros, ante lo que éste informó que se realiza mediante votación en las sesiones.

Para identificar el cumplimiento del periodo señalado en la normativa, se analizaron las actas de sus sesiones y se identificó que una consejera inició su participación en la segunda sesión ordinaria del 2015 y se extendió hasta la segunda sesión del 2021, totalizando seis años en el puesto, periodo que excede el límite señalado en el artículo 6º del Acuerdo del Consejo

^{8/} Artículos 6 del Acuerdo del Consejo Ciudadano y Séptimo de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.

Ciudadano del INM y Séptimo, párrafo último de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.

Sesiones del Consejo Ciudadano, en 2021

Para verificar que el funcionamiento del Consejo Ciudadano del INM en 2021 se rigió bajo una normativa que definiera sus funciones y responsabilidades para coadyuvar con el logro de sus objetivos y metas institucionales, se analizaron las sesiones realizadas en 2021 y se constató que sesionó cuatro veces de manera ordinaria^{9/} y una extraordinaria,^{10/} conforme a lo establecido en el artículo 128, último párrafo, del RISEGOB. Con la revisión de las cinco minutas de las sesiones se comprobó que se emitieron 33 acuerdos, entre los cuales destacan, los siguientes:

- Se retomaría el diálogo y la colaboración con la 5ª Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para poder realizar el monitoreo correspondiente.
- Se analizaría el tema de la aplicación del Manual de Operación del Uso de la Fuerza, para reforzar la capacitación del personal del INM.
- Se acordó hacer una revisión de la actual normativa en materia de migración y presentar un proyecto de reforma a la Ley de Migración y su Reglamento conforme a los tiempos que actualmente se viven en México y el mundo.
- Se acordó presentar propuestas de mejora al programa "Alternativas al Alojamiento."
- Se acordó que el Director General de Control y Verificación Migratoria del instituto actualizaría la autorización de ingreso a estaciones migratorias de las organizaciones de la sociedad civil para que, si así lo deseaban pudieran acceder a esas instalaciones.
- Se invitaría al Consejo Ciudadano del INM a las reuniones interinstitucionales de trabajo para elegir la implementación de la reforma y los estándares de protección de niñas, niños y adolescentes (NNA); se compartiría su guía de atención de las NNA, el manual de uso de la fuerza actualizado y el protocolo interno de atención a caravanas.
- Tomaron conocimiento de la información proporcionada por la COMAR.
- Se acordó la implementación en 2022 del Programa Temporal de Regularización Migratoria a los migrantes que ya se encuentran en Territorio Nacional, con el apoyo del Consejo Ciudadano del INM.

^{9/} De fechas 16 de junio, 3 de septiembre, 15 de octubre y 10 de diciembre de 2021.

^{10/} De fecha 20 de septiembre de 2021.

Los temas tratados en las sesiones se compararon con las funciones señaladas en el artículo 128 del RISEGOB y se constató que los 33 acuerdos realizados en 2021 por el Consejo Ciudadano incluyeron temas referentes a la organización y funcionamiento del consejo y la emisión de opiniones a las actividades sustantivas del instituto; que contribuyen con el objetivo del consejo,^{11/} y forma parte de su función de opinar sobre la ejecución de la política migratoria conforme lo dispuesto en el artículo 128, fracción I, del RISEGOB.

No obstante lo anterior, no se identificó que el Consejo Ciudadano ejerciera todas las atribuciones que le confiere el RISEGOB y demás normativa aplicable; y aun cuando el consejo coadyuvó a los objetivos y metas del INM, se identificaron áreas de oportunidad en la formalización de sus minutas y, por tanto, en los acuerdos plasmados en ellas, que afectaron el seguimiento que compete a las unidades administrativas del INM. Lo anterior se constató con el análisis de las cinco minutas de las sesiones, de las cuales se detallan los incumplimientos siguientes:

- No se identificó que el Consejo Ciudadano formulara propuestas de acciones específicas a efecto de que sean presentadas ante el Consejo Consultivo de Política Migratoria para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes. (Artículo 128, fracción II, del RISEGOB.)
- No se identificó que el Consejo Ciudadano propusiera al Comisionado del INM las acciones de cooperación, concertación y seguimiento de la sociedad civil a las actividades del instituto. (Artículo 128, fracción III, del RISEGOB.)
- No se identificó que el Consejo Ciudadano propusiera al Comisionado realizar convenios de coordinación con las entidades federativas y de concertación con organizaciones de la sociedad civil, academia y otros actores relevantes. (Artículo 128, fracción IV, del RISEGOB.)
- Se identificó que el Comisionado del INM, en su calidad de Secretario Técnico del Consejo Ciudadano, no asistió a la primera sesión del mismo, lo que pudo generar deficiencias en el seguimiento de los acuerdos, como lo señaló el Director General de Control y Verificación Migratoria del INM, en la segunda sesión ordinaria en la que indicó la obligatoriedad de que el secretario técnico estuviera presente, "ya que toda toma de acuerdos o decisiones sin su presencia no son válidas para este consejo, ni es vinculante para el instituto". (Artículo 9, fracción VII, del Acuerdo del Consejo Ciudadano.)

^{11/} El artículo Décimo Sexto de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM señala que el Consejo Ciudadano del INM es un órgano de apoyo, cuyo objetivo es emitir opiniones, brindar asesoría y proponer acciones específicas en materia de la gestión de la política migratoria.

- No se estableció en 18 de los 33 acuerdos el tiempo de su ejecución, ni los responsables de realizar las acciones a seguir. (Artículo 17, fracción III, del Acuerdo del Consejo Ciudadano del INM.)
- Se verificó que el INM no contó con las minutas firmadas de la primera y segunda sesión ordinaria; las de la tercera y cuarta sesión ordinaria están parcialmente firmadas. La primera sesión extraordinaria, es la única que contiene la totalidad de las firmas correspondientes a las del presidente y del secretario técnico del Consejo Ciudadano. (Artículo 17, fracción IV, del Acuerdo del Consejo Ciudadano.)
- No se identificó que los 33 acuerdos estuvieran en seguimiento por el secretario técnico o atendidos por las comisiones de trabajo con el propósito de dar seguimiento a los emanados en dichas sesiones o para la ejecución de tareas específicas que favorezcan los fines y objetivos del Consejo Ciudadano y del instituto. (Artículos Décimo Cuarto, fracción VII, y Vigésimo Segundo de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.)
- Se verificó que 9 de los 33 acuerdos establecidos en las primeras dos sesiones ordinarias de 2021 no contienen la clave de identificación de los acuerdos. (Artículo Vigésimo Tercero de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.)

Por lo anterior, el equipo auditor determinó que la falta de seguimiento en los acuerdos del Consejo Ciudadano de 2021 generó incertidumbre en la implementación de medidas tendientes a la ejecución de cada recomendación, propuesta o tarea aprobada por éste; y pueden materializar riesgos en la atención de los acuerdos y recomendaciones que emite el Consejo Ciudadano socavando su objetivo de contribuir a orientar las acciones del INM. Aunado a que no se contó con el reporte anual de las actividades del consejo que garantizara la transparencia del ejercicio de sus atribuciones.

Al respecto, como resultado de los trabajos de la auditoría, el INM proporcionó mediante el oficio número INM/DGA/DOED/0452/2022 del 20 de septiembre de 2022, la modificación de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM, aprobados durante la Tercera Sesión Ordinaria del 9 de septiembre de 2022, la cual incluyó los mecanismos de control siguientes:

- De no contarse con la representación deseada en los perfiles establecidos, y a fin de que el consejo cuente con el número necesario de integrantes para su adecuado funcionamiento, de manera excepcional podrán elegirse como consejeros a personas que no necesariamente respondan al perfil faltante, pero sí a otro de los enlistados. (Artículo Quinto, fracción VIII.)
- En la estructura del consejo se consideró a un enlace técnico, figura de articulación operativa entre consejeros y consejeras, y quien dará seguimiento a las propuestas, acuerdos y compromisos del consejo. Estará conformada por una persona que brinde apoyo directo a la o el presidente, y cuyo perfil corresponda a un nivel mínimo de

estudios de licenciatura, con experiencia de trabajo en temas de derechos humanos y migración, y cuente con las aptitudes necesarias para desarrollar las tareas de apoyo que requiere el consejo. (Artículo Séptimo, fracción V.)

- Se incluyeron las etapas del procedimiento de selección: a) presentación de candidaturas; b) análisis de la documentación y requisitos presentados por los interesados; c) deliberación por parte del Consejo en Sesión Extraordinaria, y d) nombramiento de nuevos consejeros. (Artículo Noveno, fracción I.)
- Las actas deberán ser firmadas por los consejeros al finalizar la sesión de consejo. (Artículo Vigésimo.)
- En caso de sustitución de consejeros se especificó que el Presidente informará oportunamente a la o el Comisionado del INM y, posteriormente, iniciará el procedimiento de selección de personas consejeras mediante la publicación de la convocatoria pública correspondiente. (Artículo Vigésimo Séptimo.)

Asimismo, se constató que en tres sesiones ordinarias de 2022 se formalizaron debidamente las actas y en los acuerdos y recomendaciones se señaló una clave de identificación. No obstante, prevalecen las áreas de oportunidad para asegurar que en el proceso de elección de los consejeros que integran al Consejo Ciudadano se documente la evaluación y selección de estos, se emita un dictamen sobre la selección de candidatos debidamente fundado y motivado, y se respete el periodo de dos años para ocupar el cargo con posibilidades de reelección por un periodo igual.

Adicionalmente, el INM proporcionó la emisión de un posicionamiento y tres comunicados durante 2021. Con su análisis se constató el ejercicio de la atribución del Consejo Ciudadano de opinar sobre la ejecución de la política migratoria, en términos del artículo 128, fracción I, del RISEGOB; los temas se relacionan con las actividades del instituto, entre los cuales, se destacan, los puntos siguientes:

- Se manifestó la preocupación por el uso de la fuerza desmedida y rechazó el actuar del gobierno mexicano; se propuso la iniciativa de ley para modificar el nombre de estaciones migratorias por centros de protección humanitaria de personas migrantes.
- Se exhortó a visitar las estaciones migratorias de manera aleatoria e imprevista, para que dé la voz de las personas migrantes se conozcan las condiciones en las que operan dichos espacios, con la intención de formular reformas legislativas que fortalezcan el marco de los derechos humanos de las personas en movilidad en México.
- Se exigió que en todos los casos que estén relacionados las NNA migrantes, acompañados, separados y no acompañados, las autoridades se atengan a lo dispuesto por la ruta de protección integral de los derechos de las NNA en situación de migración e informe a la Procuraduría Federal de Protección de las NNA para que genere las determinaciones de riesgos correspondientes y emita las medidas urgentes que esta

situación requiere, priorizando los principios de no devolución y de no separación familiar.

- Se solicitó respeto al ejercicio de los periodistas que informan y acompañan las caravanas con el fin de dar a conocer su desarrollo, toda vez que su actuar aporta a los ejercicios de rendimiento de cuentas y dan acceso inmediato a los hechos no solo a observadores clave sino a toda la sociedad; así como respeto al sistema de refugio y que se establezcan mecanismos que agilicen las resoluciones de las solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiados y los trámites de regulación migratoria.

En el posicionamiento y los tres comunicados emitidos en 2021, el Consejo Ciudadano incluyó solicitudes y exigencias; no obstante, no se identificó que representaran una recomendación o tarea que generara seguimiento de sus acuerdos o la integración de comisiones de trabajo que realizaran planes de trabajo y rutas críticas para elaborar propuestas, y canalizar aquellas impulsadas por la sociedad en general, incluyendo organizaciones de migrantes, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instituciones académicas; actividades que se establecen en los artículos Vigésimo Segundo y Vigésimo Tercero de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.

Por lo señalado anteriormente, se concluye que en 2021 el Consejo Ciudadano opinó sobre la ejecución de la política migratoria y retroalimentó las labores del INM; no obstante, no realizó el seguimiento de sus recomendaciones y acuerdos, lo que generó el riesgo de no ser efectivo en su objetivo, y no producir impacto con sus posicionamientos y comunicados.

Conclusión

En la revisión de la integración del Consejo Ciudadano del INM se identificó que en 2020 se emitieron dos convocatorias para elegir a 8 personas de 13 que forman parte del Consejo Ciudadano, las cuales fueron declaradas desiertas por no cumplir con las personas requeridas, por lo cual el 15 de abril de 2021 se publicó una tercera convocatoria para solicitar 8 consejeros.

En la verificación de los requisitos que se establecieron en la convocatoria y el procedimiento de selección de los consejeros que establece el artículo Décimo de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM, se identificó que tres candidatos que fueron electos como consejeros no cumplieron con alguno de los cinco requisitos indispensables señalados en la convocatoria; no se requirió el instrumento técnico para evaluar las postulaciones de las 14 personas que suministraron información en respuesta a la convocatoria; no se generó un dictamen sobre la selección de los siete candidatos debidamente fundado y motivado; la formalización de los consejeros de la segunda convocatoria se realizó en el periodo que le correspondió a la tercera; y cuatro de siete consejeros no formalizaron la carta de aceptación para ser miembros del Consejo Ciudadano.

Como resultado de la falta de información del proceso de selección no se puede constatar que se eligió a los consejeros con objetividad, su idoneidad para el cargo, ni los motivos por

los cuales se eligieron 7 consejeros en lugar de los 8 que se indicaron en la convocatoria o de los 10 a los que hace referencia el oficio número CC-INM/005/2021, por lo que no se realizó el procedimiento que señala el artículo Décimo, fracción III, de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM. Asimismo, con la comparación de los perfiles solicitados en la segunda y tercera convocatoria y los perfiles que ocupan los 7 consejeros seleccionados se determinó que cuatro no cumplieron con el perfil indicado, conforme lo señalado en el artículo Décimo Primero de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.

Las deficiencias en el seguimiento de los acuerdos del Consejo Ciudadano generaron incertidumbre en la implementación de medidas tendientes a la ejecución de cada recomendación, propuesta o tarea aprobada por éste, que pueden materializar riesgos en la atención de los acuerdos que emite socavando su objetivo de contribuir a orientar las acciones del INM. Por otra parte, en la revisión del periodo del cargo de los consejeros de dos años, con posibilidad de reelección por un periodo igual, se identificó que una consejera participó desde la segunda sesión ordinaria del 2015 hasta la segunda sesión del 2021, totalizando 6 años en el puesto, periodo que no coincide con el límite señalado en los artículos 6 del Acuerdo del Consejo Ciudadano, y Séptimo, párrafo último de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM.

Al respecto, como resultado de los trabajos de la auditoría, el INM proporcionó la modificación de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del INM aprobados en la Tercera Sesión Ordinaria del 9 de septiembre de 2022, que incluyó los mecanismos de control para la formalización de la designación de los consejeros; la elección de consejeros con perfiles que no necesariamente respondan al faltante a fin de que el consejo cuente con el número necesario de integrantes para su adecuado funcionamiento; la formalización de las minutas de sus sesiones; y la creación de un enlace técnico, figura de articulación operativa entre consejeros y consejeras, quien dará seguimiento a las propuestas, acuerdos y compromisos del consejo.

Respecto a las funciones y responsabilidades del consejo para coadyuvar con el logro de los objetivos y metas institucionales del instituto, del análisis de las sesiones realizadas en 2021 se obtuvo que sesionó cuatro veces de manera ordinaria y una extraordinaria, conforme a lo establecido en el artículo 128, último párrafo, del RISEGOB. En este sentido, se observó que las minutas consideraron 33 acuerdos que incluyeron temas referentes a la organización y el funcionamiento del Consejo Ciudadano y opiniones a las actividades sustantivas del instituto que contribuyen con el objetivo del consejo; asimismo, al opinar sobre la ejecución de la política migratoria se cumple con la atribución señalada en el artículo 128, fracción I, del RISEGOB. Se constató que las tres minutas de las sesiones ordinarias del ejercicio 2022 se han formalizado debidamente y que en los acuerdos y recomendaciones se señalaron claves de identificación. No obstante, prevalecen las áreas de oportunidad para asegurar que en el proceso de elección de los consejeros que integran al Consejo Ciudadano se documente la evaluación y selección de estos, se emita un dictamen sobre la selección de candidatos debidamente fundado y motivado y que se respete el periodo de dos años para ocupar el cargo con posibilidades de reelección por un periodo igual.

Asimismo, con el análisis del posicionamiento y los tres comunicados emitidos en 2021 por el Consejo Ciudadano se constató que incluyó solicitudes y exigencias en el desempeño de su facultad de opinar sobre la ejecución de la política migratoria, en términos del artículo 128, fracción I, del RISEGOB; no obstante, no se generó seguimiento a las mismas.

2021-5-04K00-21-0172-01-003 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración actualice los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano considerando los mecanismos de control para asegurar que en el proceso de selección de los consejeros ciudadanos se documente la evaluación y selección de estos, se emita un dictamen sobre la selección de candidatos debidamente fundado y motivado, y se respeten los periodos de dos años para ocupar el cargo con posibilidades de reelección por un periodo igual; asimismo, para que ejerzan todas las atribuciones del consejo, en cumplimiento de los artículos 128 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; 6 del Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración; y Séptimo y Décimo, fracción III, de los Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

4. Planeación estratégica del INM

Con el fin de comprobar que el INM llevó a cabo en 2021 un proceso de gestión en la planeación institucional para el establecimiento de metas, objetivos e indicadores que permitieran identificar, analizar y evaluar su avance y cumplimiento; las actividades de planeación para dar respuesta a los cambios; su alineación al mandato, la misión, la visión institucional y con otros planes y programas aplicables, se revisó el plan institucional del INM vigente en 2021; la descripción de la alineación y la congruencia de los objetivos del INM con el PND aplicable a 2021 y con los demás programas y planes relacionados, incluido el programa sectorial; así como los indicadores, el área responsable de su ejecución y los avances de su desempeño a diciembre de 2021, en relación con el Plan Estratégico del INM. Adicionalmente, a raíz de la visita llevada a cabo en las oficinas centrales del INM, como consta en el acta circunstanciada 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, el INM proporcionó la vinculación de las atribuciones de la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DGTIC) con la planeación estratégica del INM, y los lineamientos expedidos por la SEGOB para instrumentar la política migratoria. Del análisis de la información se desprende lo siguiente:

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El 12 de julio de 2019, se publicó en el DOF el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024), de conformidad con lo establecido en el artículo 26, inciso A, segundo párrafo,

de la CPEUM, en el cual se establecen 12 principios rectores y 3 ejes generales (Política y Gobierno, Política Social y Economía), en los que se define la planeación nacional de mediano plazo. En materia migratoria se precisa, en el principio rector 10 “No más migración por hambre o por violencia”, que *México tiene una larga tradición como tierra de asilo y refugio que ha salvado innumerables vidas y enriquecido al país. A los extranjeros que llegan a nuestro territorio brindaremos respeto a sus derechos, hospitalidad y la posibilidad de que construyan aquí una nueva vida.*

Se identificó que el eje general 1. Política y Gobierno contiene el apartado “Migración: Solución de raíz”, en el que se menciona que “si bien es cierto que el ingreso de extranjeros requiere de un proceso de registro por razones de seguridad empezando por la de los propios interesados, estadística e instrumentación de mecanismos de acogida, México ha retomado su tradición de país hospitalario, tierra de asilo e integrador de migraciones”, y que “...es preciso adelantarse a posibles situaciones de una crisis humanitaria debido al arribo al país de flujos masivos procedentes de otras naciones.”

Se observó que el PND 2019-2024 no establece las estrategias, metas o indicadores asociados a la política migratoria, ni las previsiones sobre los recursos que serán asignados, tampoco señala a los responsables, en específico al INM, como lo indica el artículo 21, párrafo quinto, de la Ley de Planeación.

Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024

Debido a que el INM es un órgano desconcentrado de la SEGOB, se revisó el Programa Sectorial de Gobernación (PSG 2020-2024) publicado en el DOF el 25 de junio de 2020, en el que se identificaron seis objetivos prioritarios, 32 estrategias prioritarias y 141 acciones puntuales, vinculados al eje general 1. Política y Gobierno del PND 2019-2024.

El PSG 2020-2024 establece como su objetivo prioritario 4 “Garantizar el pleno ejercicio y goce de los Derechos Humanos de todas las personas que radiquen, ingresen, residan, transiten o retornen a México a partir del diseño, coordinación e implementación de una política integral de población y movilidad humana”, por lo que las acciones de la SEGOB deberán avanzar hacia la coordinación interinstitucional que impulse y garantice la atención de las personas migrantes, refugiados y de los propios mexicanos en condiciones de igualdad. A su vez, este objetivo se conformó por 4 estrategias prioritarias y 35 acciones puntuales, de las cuales, las estrategias prioritarias 4.1 “Promover y coordinar una política de migración y movilidad humana con pleno respeto a los derechos humanos” y 4.2 “Impulsar acciones interinstitucionales y atender de forma integral a las personas en contexto de migración y movilidad humana para el ejercicio de los derechos humanos” contaron con 18 acciones puntuales relacionadas con la materia migratoria, enfocadas de manera general a la atención del migrante, al refugiado, a la movilidad humana, a la capacitación y profesionalización de los servidores públicos para el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado, así como para la identificación de necesidades en las estaciones y estancias migratorias, centros y albergues para sus mejoras en cuanto a infraestructura y equipamiento.

Por otro lado, se identificó que el PSG 2020-2024 considera metas para el bienestar y parámetros para medir los resultados de los temas considerados como prioritarios, cuyo objeto es establecer un seguimiento puntual para conocer los avances en la consecución del programa. El PSG 2020-2024 establece que estos indicadores son calculados periódicamente, pretendiendo asegurar su disponibilidad, calidad e imparcialidad. Adicionalmente, dentro de las metas del bienestar del objetivo prioritario 4, se observó la participación del INM en los parámetros 4.1 “Porcentaje de propuestas de modificaciones a marcos normativos en beneficio de las poblaciones migrantes”^{12/} y 4.3 “Índice de población extranjera con estancia autorizada en México”,^{13/} los cuales llevan a cabo una recolección de datos anual. El primero de estos mide el porcentaje de propuestas de reforma a marcos normativos en materia de migración ante el poder legislativo y de las propuestas concretadas dentro de las atribuciones de la SEGOB; el segundo mide la estancia o ingreso regular y ordenado a territorio nacional para personas extranjeras.

Programa Especial de Política Migratoria 2020-2024

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento de la Ley de Migración, la definición de la política migratoria, sus estrategias, programas, proyectos, y acciones específicas, serán publicados en el DOF. En ese sentido, el equipo auditor constató que, al 29 de agosto de 2022, el Programa Especial de Política Migratoria 2020-2024 aún no se había publicado en el DOF.

Al respecto, el INM señaló en su Plan Estratégico 2020-2024 que, a febrero de 2021, el Programa Especial de Política Migratoria 2020-2024 estaba en proceso de revisión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Procuraduría Fiscal de la Federación; y una vez que se cuente con la autorización de la Oficina de la Presidencia será publicado, por lo que se verificó que no se cuenta con las estrategias, programas, proyectos y acciones específicos emitidos por la SEGOB que definan la política migratoria del país, en términos del artículo 5º del Reglamento de la Ley de Migración.

Además, en la información remitida por el INM, se advierte la publicación, por parte de la UPMRIP de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la SEGOB, de un documento titulado “Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024”, que contiene una reseña del panorama de la migración en México y una visión ejecutiva de la política migratoria con sus principales componentes, sin embargo, éste no está publicado en el DOF, por lo que tampoco se advierte que sea el documento que avale la Política Migratoria establecida por la SEGOB, de conformidad con lo establecido en el artículo 5, primer párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración.

^{12/} Las fuentes de información para el numeral 4.1 son los registros de la COMAR; el INM; la UPMRIP; el Consejo Nacional de Población (CONAPO); y, la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS), en atención a lo señalado en el artículo 23 de la Ley de Planeación.

^{13/} Las fuentes de información para el numeral 4.3 son los registros que envía el INM en atención a lo señalado en el artículo 23 de la Ley de Planeación.

Plan Estratégico del INM 2019-2024

Se consultó el Plan Estratégico del INM 2019-2024 en la página electrónica del instituto^{14/} y se observó que se publicó el 20 de mayo de 2020, casi un mes antes de la publicación del PSG 2020-2024 (25 de junio de 2020). Este plan está estructurado por la misión y la visión del INM; cinco objetivos estratégicos: 1. Fortalecer los mecanismos de simplificación y facilitación de los flujos migratorios regulares, 2. Robustecer las acciones de control y verificación de los flujos migratorios irregulares, 3. Atender a las personas mexicanas y extranjeras migrantes con énfasis en el respeto a los derechos humanos, 4. Fomentar la modernización y mejora del desempeño institucional y 5. Profesionalización de los servidores públicos; así como 32 líneas de acción.

Se constató que el INM estableció en su Plan Estratégico líneas de acción dirigidas a la entrada y salida de personas al territorio nacional, a la mejora de los trámites migratorios, a la capacitación y profesionalización de los servidores públicos en la materia migratoria, al mejoramiento de la infraestructura y equipamiento con que cuenta el instituto para el cumplimiento de sus funciones, y al fortalecimiento de la cooperación internacional.

El artículo Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 6, Elemento de Control 6.02 del Acuerdo de Control Interno establece que la definición de los objetivos de las entidades debe realizarse en alineación con el mandato, la misión y la visión institucionales con su plan estratégico y con otros planes y programas aplicables. En ese sentido, el equipo auditor identificó el mandato del INM establecido en el artículo 19 de la Ley de Migración y la misión, la visión y los objetivos estratégicos contenidos en el Plan Estratégico del INM, como se muestra a continuación:

^{14/} www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/plan-estrategico-del-instituto-nacional-de-migracion-2019-2024-243361

ALINEACIÓN DEL MANDATO, MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DEL INM, VIGENTES EN 2021

Mandato	Misión y Visión	Objetivos del Plan Estratégico
<p>Ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la SEGOB.</p> <p>(Artículo 19 de la Ley de Migración)</p>	<p><i>Misión</i></p> <p>Instrumentar la política en materia migratoria bajo los principios de respeto y seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeras con independencia de su situación migratoria durante su ingreso, tránsito y salida del territorio nacional, reconociéndolos como sujetos de derecho, mediante la eficiencia y eficacia de los trámites y procedimientos migratorios, para contribuir a que la movilidad y migración internacional sea ordenada, segura y regular con base en el marco legal y con pleno respeto de los derechos humanos.</p> <p><i>Visión</i></p> <p>Ser la institución que garantice una gestión migratoria con pleno respeto a las personas migrantes, bajo un esquema de profesionalización de los servidores públicos, orientada a procesos, con incorporación de tecnologías de la información, facilitando y simplificando trámites y procedimientos migratorios y fortaleciendo acciones de control, revisión y verificación migratoria para una migración segura, ordenada y regular.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer los mecanismos de simplificación y facilitación de los flujos migratorios regulares. 2. Robustecer las acciones de control y verificación de los flujos migratorios irregulares. 3. Atender a las personas mexicanas y extranjeras migrantes con énfasis en el respeto a los derechos humanos. 4. Fomentar la modernización y mejora del desempeño institucional; y, 5. Profesionalización de los servidores públicos.

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor, con base en la Ley de Migración y el Plan Estratégico del INM, vigentes en 2021.

Del cuadro anterior, se obtuvo que la misión, la visión y los objetivos del Plan Estratégico del INM no están alineados entre sí ni en referencia al resto de los instrumentos de planeación. Esto en términos de la correspondencia entre lo que implica ejecutar, controlar y supervisar los actos realizados por las autoridades migratorias (mandato) y lo referido en la Misión/Visión y en los objetivos del Plan Estratégico.

Al respecto, el instituto indicó que por cuanto hace al posicionamiento de su mandato, actúa conforme a la Ley de Migración y su Reglamento y que utiliza como instrumento jurídico para su ejecución los “Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios”; sin embargo, el equipo auditor constató que estos lineamientos tienen por objeto dar a conocer los requisitos, procedimientos y criterios aplicables para la atención y resolución de diversos trámites y servicios migratorios,^{15/} sin que se especifique la metodología que deberá implementar el INM, para dar cumplimiento a su mandato legal.

En el documento “Alineación del Plan Estratégico del INM 2019-2024 con el Plan Nacional de Desarrollo y el PSG”, proporcionado por el INM, se menciona una misión y visión distintas a los establecidos en el Plan Estratégico del instituto publicado en la página institucional;

^{15/} Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios, artículo 1.

además de señalar que los cinco objetivos estratégicos y las 32 líneas de acción establecidas en el Plan Estratégico, se vincularon con el eje general 1. Justicia y Estado de Derecho del PND 2019-2024 (objetivo 1.7, estrategias 1.7.1 y 1.7.5). Así también, se identificó que esta información está plasmada en el documento anexo al PND 2019-2024 enviado a la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2019,^{16/} mismo que no formó parte del documento aprobado. En contraste, el PND 2019-2024 publicado el 12 de julio de 2019 en el DOF consideró como eje general 1. Política y Gobierno, sin establecer en su estructura el objetivo 1.7 ni las estrategias 1.7.1 y 1.7.5.

Respecto a la vinculación del Plan Estratégico del INM con el PSG, se identificaron las estrategias alineadas a los objetivos 4.1 y 4.2 del programa sectorial; sin embargo, el Plan Estratégico no señala la contribución a las acciones puntuales que se generan de las estrategias en el PSG 2020-2024, lo que no permite cuantificar su aportación, ni comparar los resultados que se esperan del instituto. Por lo tanto, el Plan Estratégico del INM no vincula los objetivos nacionales, ni las estrategias en materia de migración; tampoco especifica la manera en que se logrará la consecución de los objetivos del PND y del PSG en materia migratoria; asimismo, carece de metas y diseño de indicadores que permitan identificar, analizar y evaluar los avances y su cumplimiento, así como del diseño de objetivos en términos medibles cuantitativamente, de manera que se pueda evaluar su desempeño, conforme a lo establecido en los artículos 10, primer párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración; 115, fracción I, del RISEGOB, y Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 6, Elementos de Control 6.01, 6.02, 6.03 y 6.05; y disposición 10, fracción II, inciso a, del Acuerdo de Control Interno.

Programa Anual de Trabajo 2021 del INM

En el Programa Anual de Trabajo 2021 (PAT 2021) del INM se señala que éste es la herramienta de gestión a corto plazo, en la que las diferentes unidades administrativas comprometen anualmente las acciones a realizar, plasmadas en indicadores, y que, en apego a sus atribuciones coadyuvan al logro de los objetivos estratégicos institucionales. El PAT 2021 tiene como finalidad evaluar y verificar el grado de cumplimiento del Plan Estratégico, con base en la participación de sus unidades administrativas.^{17/} Al respecto, el PAT 2021 estableció 138 acciones asociadas a 138 indicadores, 127 para oficinas centrales (Oficina del Sub Comisionado Jurídico, 7 direcciones generales y la Dirección de Comunicación Social) y 11 para las Oficinas de Representación del INM. El instituto señaló la contribución de los 127 indicadores a los cinco objetivos de su Plan Estratégico 2019-2024; de la revisión se observó que cada indicador podía contribuir en uno o hasta en cinco objetivos al mismo tiempo; y que el objetivo 4 "Fomentar la modernización y mejora del desempeño institucional" es el que tuvo más indicadores programados (88), como se muestra a continuación:

^{16/} Anexo al PND 2019-2024 remitido por la SEGOB, consultado en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2019.

^{17/} Oficina del Sub Comisionado Jurídico, 7 direcciones generales, Dirección de Comunicación Social y 32 oficinas de representación del INM.

INDICADORES ESTABLECIDOS EN EL PAT 2021 DEL INM

Área	Indicadores del PAT	Objetivos del Plan Estratégico				
		1	2	3	4	5
Dirección General de Administración	23				21	4
Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio	23	23	4		12	
Dirección General de Control y Verificación Migratoria	19		19	1	10	1
Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación	19			19	2	5
Oficina del Sub Comisionado Jurídico	16	2	2	3	16	
Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	15	9	9	6	15	6
Dirección General de Coordinación de Oficinas de Representación	6	6	6		6	
Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza	4				4	1
Dirección de Comunicación Social	2				2	
Total	127	40	40	29	88	17

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información del PAT 2021.

Respecto de los 11 indicadores para las Oficinas de Representación del INM, 5 fueron para aspectos jurídicos; 3 en materia de regulación; 2 en control y verificación migratoria, y 1 enfocado a las actividades sustantivas de las oficinas, para lo cual se constató que se elaboraron 32 Programas de Trabajo que describen los indicadores comprometidos en 2021 y que establecieron criterios y parámetros de medición iguales para todas las Oficinas de Representación, siendo cuatro las unidades administrativas responsables de reportarlos (direcciones generales de Regulación y Archivo Migratorio; de Control y Verificación Migratoria; de Coordinación de Oficinas de Representación y la Oficina del Sub Comisionado Jurídico). Cabe mencionar que la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DGTIC) informó que únicamente los resultados relativos a los compromisos en temas jurídicos son reportados por cada Oficina de Representación, mientras que los restantes son informados por las oficinas centrales.

Con el fin de dar seguimiento a los avances alcanzados por las Oficinas de Representación, la DGTIC es la responsable de solicitar, revisar e integrar la información por entidad federativa, para obtener una calificación individual y una global. En dicho tenor, la DGTIC integró los informes de seguimiento al PAT, por trimestre y por año. En relación con los 127 compromisos asumidos en el PAT 2021 del INM y los 11 de las Oficinas de Representación, se reportó un avance anual del 98.0% y del 90.2%, respectivamente.

Conclusión

El PND 2019-2024, aprobado por la Cámara de Diputados y publicado en el DOF el 12 de julio de 2019, estableció 12 principios rectores con 3 ejes, uno de ellos, el eje 1. Política y Gobierno, contiene un apartado donde se considera el tema "Migración: soluciones de raíz". Entre los objetivos establecidos en el PND, relacionados con el tema migratorio están aquéllos

enfocados a la migración de mexicanos, a los migrantes en territorio nacional y a la relación, en el tema, con otros países; sin embargo, no se señalaron estrategias, metas o indicadores asociados a la política migratoria, ni las previsiones sobre los recursos que serán asignados, tampoco se señaló a los responsables, en específico al INM, como lo indica el artículo 21, párrafo quinto, de la Ley de Planeación.

Debido a que el INM es un órgano desconcentrado de la SEGOB, se revisó el PSG 2020-2024, publicado en el DOF el 25 de junio de 2020, en el que se identificaron seis objetivos prioritarios de los cuales, el cuarto se enfoca al seguimiento de la política migratoria: *Garantizar el pleno ejercicio y goce de los Derechos Humanos de todas las personas que radiquen, ingresen, residan, transiten o retornen a México a partir del diseño, coordinación e implementación de una política integral de población y movilidad*. Cabe destacar que este objetivo se conformó por 4 estrategias prioritarias y 35 acciones puntuales, de las cuales, 2 estrategias prioritarias con 18 acciones puntuales se relacionaron con el tema migratorio; asimismo, estableció metas del bienestar en donde se observó la participación del instituto en dos parámetros anuales relacionados con modificaciones de los marcos normativos en beneficio de las poblaciones migrantes y con el índice de población extranjera con estancia autorizada en México. Adicionalmente, se identificó que el INM señaló en su Plan Estratégico 2019-2024, que, a febrero de 2021, se tenía en proceso de revisión el Programa Especial de Política Migratoria 2020-2024 por la SHCP y la Procuraduría Fiscal de la Federación; se constató que, al 29 de agosto de 2022, éste no se había publicado.

El Plan Estratégico del INM 2019-2024 fue publicado el 20 de mayo de 2020 en la página electrónica del instituto, y contiene la misión y la visión, cinco objetivos estratégicos y 32 líneas de acción. Se constató que la misión, la visión y los objetivos contenidos en el plan no están alineados al mandato legal del INM, en relación con la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional. El instituto contó con el documento “Alineación del Plan Estratégico del INM 2019-2024 con el Plan Nacional de Desarrollo y el PSG”, donde se observaron una misión y visión distintas de las establecidas en el Plan Estratégico; además de que los objetivos estratégicos y las líneas de acción se vincularon con el documento anexo al proyecto del PND 2019-2024 enviado a la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2019, mismo que no formó parte del documento aprobado del 12 de julio de 2019, por lo cual el Plan Estratégico del INM no vincula los objetivos nacionales, ni las estrategias en materia de migración, tampoco especifica la manera en que se logrará la consecución de los objetivos del PND 2019-2024 y del PSG 2020-2024 en materia migratoria, y carece de metas y diseño de indicadores que permitan identificar, analizar y evaluar los avances y su cumplimiento, así como del diseño de objetivos en términos medibles cuantitativamente, de manera que se pueda evaluar su desempeño, conforme a lo establecido en los artículos 10, primer párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración; 115, fracción I, del RISEGOB, y Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 6, Elementos de Control 6.01, 6.02, 6.03 y 6.05, y disposición 10, fracción II, inciso a, del Acuerdo de Control Interno.

En cuanto a su PAT 2021, el instituto estableció 138 indicadores, de los cuales 127 fueron para oficinas centrales y 11 para las Oficinas de Representación. De los 127 indicadores de las

oficinas centrales se observó que cada uno de ellos podía contribuir hasta en cinco objetivos al mismo tiempo del Plan Estratégico del INM, y que el objetivo 4 "Fomentar la modernización y mejora del desempeño institucional" fue el que tuvo más indicadores programados (88). De los 11 indicadores para las Oficinas de Representación del INM, 5 fueron para los aspectos jurídicos; 3 en materia de regulación; 2 en control y verificación migratoria, y 1 enfocado a las actividades sustantivas de las oficinas, para lo cual, se constató que se elaboraron 32 programas de trabajo que contienen los indicadores comprometidos en 2021 y establecen criterios y parámetros de medición iguales para las 32 Oficinas de Representación, de los cuales, las direcciones generales de Regulación y Archivo Migratorio, de Control y Verificación Migratoria, y de Coordinación de Oficinas de Representación son las unidades administrativas responsables de reportarlos; y únicamente los resultados relativos a los compromisos en temas jurídicos son reportados por cada Oficina de Representación. De lo anterior, en el seguimiento presentado por el instituto se observó que de los 127 compromisos asumidos en el PAT 2021 del INM y los 11 de las Oficinas de Representación, se reportó un avance anual del 98.0% y del 90.2%, respectivamente.

2021-5-04K00-21-0172-01-004 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración, mediante su Comisionado, incorpore en su Plan Estratégico 2019-2024 las metas y objetivos que permitan cumplir con su mandato legal relativo a la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias; lo vincule con el principio rector "No más migración por hambre o por violencia" y el eje 1. Política y Gobierno, del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; incorpore las acciones que establezcan la contribución del instituto para la consecución de los objetivos del Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024; y establezca las metas y diseño de indicadores que permitan identificar, analizar y evaluar los avances y su cumplimiento, así como del diseño de objetivos en términos medibles cuantitativamente, de manera que se pueda evaluar su desempeño, conforme a lo establecido en los artículos 10, primer párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración; 115, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 6, Elementos de Control 6.01, 6.02, 6.03 y 6.05, y disposición 10, fracción II, inciso a, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

5. Rendición de cuentas del INM

Con el fin de verificar los mecanismos y actividades de rendición de cuentas, relacionados con el presupuesto, Cuenta Pública y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), diseñados e implementados por el INM en 2021, para identificar las actividades con el ejercicio de los recursos, se revisó el marco legal y normativo vigente en 2021 del INM para regular su gestión;

su anteproyecto de presupuesto anual; los registros contables auxiliares presupuestales por partida de gasto, reportados en el capítulo 4000 en el ejercicio 2021; el Estado Presupuestario del ejercicio 2021; los informes anuales sobre la situación administrativa y presupuestal que guarda el INM de 2021, y las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), con sus anexos y acuerdos aprobados de 2021. Del análisis de la información se obtuvo lo siguiente:

Con la revisión del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Administrativa del Ramo 4. Gobernación, de la Cuenta Pública de 2021 se constató que a este ramo se le asignaron recursos por 5,853,226.7 miles de pesos, de los cuales se comprobó que al instituto le correspondieron 1,603,051.0 miles de pesos, equivalente al 27.4% del total del ramo, los cuales fueron modificados y se reportaron como devengados 5,687,584.0 miles de pesos, que representaron 3.5 veces el importe de su presupuesto original autorizado.

Para identificar el origen de la variación entre el presupuesto original y el devengado, se revisó el Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos del Ramo 4 de la Cuenta Pública de 2021,^{18/} en el cual se señaló que, en la función de "Coordinación de la Política de Gobierno" se ejercieron recursos superiores a los aprobados, mediante los servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos, y que devengó recursos para contribuir a la nueva cultura de migración con la satisfacción de los usuarios con una gestión migratoria eficiente realizados por el instituto.

Adicionalmente, se revisó el acta de la segunda sesión del COCODI realizada el 23 de abril de 2021, y se identificó que la causa principal de la variación entre el presupuesto original y el devengado en 2021 fue que, al inicio de cada ejercicio fiscal, el instituto cuenta con recursos autorizados únicamente para sueldos y salarios, y el gasto para su operación se obtiene posteriormente de sus ingresos captados por el cobro de derechos por la prestación de servicios migratorios, de conformidad con el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos, que establece que la recaudación de estos se destinará al INM. Una vez que la recaudación de esos derechos es captada por la Tesorería de la Federación, los recursos son gestionados por la SEGOB ante la SHCP para que se asignen al presupuesto del INM.

Para verificar la aplicación de los recursos asignados al INM para alcanzar sus objetivos y metas en 2021, se revisó el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática del Ramo 4. Gobernación de la Cuenta Pública 2021 y se identificó que el instituto ejerció sus recursos mediante el Programa presupuestario (Pp) E008 "Política y servicios migratorios"; no obstante, otras dos unidades también son responsables del cumplimiento de los objetivos y metas del Pp, siendo la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS) y la UPMRIP, ambas adscritas a la SEGOB. Los recursos devengados por las unidades se muestran a continuación:

^{18/} En 2021 la SEGOB ejerció los recursos asignados a través de la finalidad: Gobierno. Esta comprende las funciones de Justicia, Coordinación de la Política de Gobierno, Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior y Otros Servicios Generales.

UNIDADES RESPONSABLES Y PRESUPUESTO DEVENGADO Pp E008, 2021

(Miles de pesos)

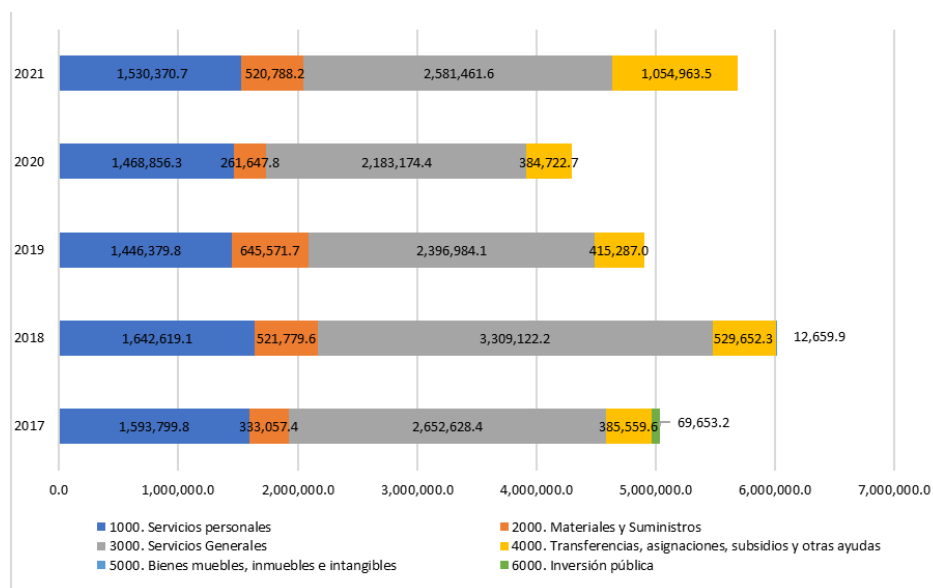
Unidad administrativa	Aprobado	Devengado	%
INM	1,603,051.0	5,687,584.0	98.3
UPMRIP	41,409.8	51,378.8	0.9
CAIMFS	56,740.4	49,679.4	0.8
Total Pp	1,701,201.2	5,788,642.2	100.0

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Administrativa del Ramo 4 reportado en la Cuenta Pública 2021.

Como se observa en el cuadro anterior, el INM concentró el 98.3% del presupuesto asignado al Pp E008 en 2021. Asimismo, se analizó su presupuesto en clasificación por objeto del gasto y se determinó que éste se aplicó en los últimos cinco años principalmente al Capítulo 3000 "Servicios Generales"; no obstante, en el año 2021 el Capítulo 4000 "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas" devengó el 18.4% del presupuesto, el más alto en los últimos 5 años, como se observa en la gráfica siguiente:

PRESUPUESTO DEVENGADO POR EL INM, CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO, 2017-2021

(Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por el equipo auditor, con base en la información de la Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Ramos Generales, Ramos Autónomos, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado) 2017 al 2021.

En la integración del gasto que se detalló en la gráfica anterior, se identificaron tres conceptos principales que reunieron el 46.1% del presupuesto pagado por el instituto en 2021, los cuales pertenecen a los capítulos 1000, 3000 y 4000. En el clasificador por objeto del gasto los conceptos se definen de la forma siguiente:

- Capítulo 1000. Del concepto Otras prestaciones sociales y económicas se asignaron 777,407.9 miles de pesos a favor del personal, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y acuerdos contractuales respectivos.
- Capítulo 3000. Del concepto Servicios básicos se asignaron 788,914.2 miles de pesos para cubrir erogaciones por concepto de servicios básicos necesarios para el funcionamiento de los entes públicos. Comprende servicios tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica, agua, transmisión de datos, radiocomunicaciones y otros análogos.
- Capítulo 4000. Del concepto Ayudas sociales se asignaron 1,054,430.9 miles de pesos, de los cuales se solicitaron al instituto los registros contables y las pólizas de registros presupuestales con su documentación soporte, y se verificó que la partida "Gastos por servicios de traslado de personas" concentró 1,045,770.5 miles de pesos equivalente al 99.1% de ese concepto. El clasificador define esa partida como asignaciones destinadas a cubrir los gastos de traslado de enfermos, extranjeros, reos, heridos y cadáveres, así como gastos de repatriación de mexicanos radicados en el extranjero.

En la reunión de trabajo que consta en el acta circunstanciada número 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, se comprobó con la revisión de la documentación soporte de 20 pólizas por 42,498.0 miles de pesos que los gastos registrados a los dos principales proveedores tienen el origen siguiente:

- Traslado terrestre. Corresponden al gasto en las Oficinas de Representación de Tabasco, Tamaulipas, Sonora, Coahuila y la Ciudad de México para el servicio de transportación terrestre de extranjeros de las diferentes estaciones migratorias del INM al sur del país.
- Traslado aéreo. Recursos que se autorizan por la DGCVM para el traslado aéreo de personas a Tapachula, Chiapas; de las ciudades de Monterrey, Nuevo León; de Hermosillo, Sonora; y de Ciudad Juárez, Chihuahua.

Con la revisión de los gastos del INM, se verificó que el concepto "Gastos por servicios de traslado de personas" devengó 1,045,770.5 miles de pesos, el 18.4% del presupuesto del instituto, y que esos recursos se utilizaron para el traslado de extranjeros que no acreditaron su situación migratoria regular en el país, desde las estaciones migratorias y estancias provisionales del instituto a la frontera sur del país.

Informes del INM

Para revisar las actividades de rendición de cuentas del INM en el logro de metas y objetivos institucionales de una manera razonable, en términos de eficacia, eficiencia y economía, se le solicitó al INM el informe anual del ejercicio 2021 sobre los avances, evaluación y resultados en la operación e instrumentación de los programas, objetivos, políticas, proyectos y actividades del instituto que presenta el Comisionado al titular de la SEGOB en términos del artículo 115, fracción VI, del RISEGOB; y los informes anuales sobre la situación administrativa y presupuestal de 2021 que fueron del conocimiento del Consejo Técnico del INM, en términos del artículo 125, fracción VIII, del RISEGOB.

En lo referente al informe que se presenta al titular de la SEGOB establecido en el artículo 115, fracción VI, el instituto proporcionó los Informes de Gobierno de la Presidencia de la República y los Informes de Labores de la SEGOB, en los que se destacan de manera específica las acciones relevantes de la secretaría. En su revisión se detectó que, aunque los informes tienen periodos diferentes, hay inconsistencias entre ambos en cifras relacionadas con el INM en los temas de regulación migratoria, control y verificación migratoria y protección al migrante, las cuales se detallan a continuación:

INCONSISTENCIAS EN EL REPORTE DE ACCIONES DEL INM EN EL INFORME DE GOBIERNO E INFORME DE LABORES, 2021

Tema	Concepto	Informe de Gobierno 1/09/20 al 31/05/21	Informe de Labores 1/09/20 al 31/07/21
Regulación migratoria	Expediciones de tarjetas de residente, por renovación o canje principalmente	74,339	74,339
	Regularizaciones	53,988	53
	Cambios de condición de estancia (a residente temporal y residente permanente)	40,165	40,165
	Autorizaciones de visa	11,144	11,144
	Rescate Humanitario (en su mayoría migrantes de nacionalidad guatemalteca, hondureña y salvadoreña)	11,024	10,008
Control y verificación migratoria	Registros de control migratorio solicitados por autoridades judiciales (Poder Judicial y Procuradurías Generales de Justicia)	3,004	39,016
	Registros de control migratorio solicitados por la Organización Internacional de la Policía Criminal (Interpol)	5,823	7,907
	Registros de control migratorio solicitados por la Fiscalía General de la República	139	184
	Custodias para traslado	289	635
	Personas migrantes trasladadas a sus países de origen	57,453	746,984
Protección al migrante	Vuelos del Procedimiento de Repatriación al interior de México	247	247
	Mexicanos repatriados en esos vuelos	23,235	25,080

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información de los Informes de Gobierno de la Presidencia de la República, y de Labores de la SEGOB.

En el cuadro anterior se identificó que la información de regulación migratoria no tuvo cambios entre los informes, excepto en "Regularizaciones" y "Rescate Humanitario" que indicaron cifras inferiores en el informe de gobierno, el reporte con cantidades iguales o menores es inconsistente ya que el informe de gobierno comprende un periodo mayor en dos meses que el informe de labores. En el tema de control y verificación migratoria se observó que en dos meses se multiplicaron hasta 13 veces las cifras en los conceptos "Registros de control migratorio solicitados por autoridades judiciales" y "Personas migrantes trasladadas a sus países de origen", y los otros conceptos no reflejaron ese aumento. Finalmente, en el tema de protección al migrante se señalaron 247 vuelos de repatriación en ambos informes, pero diferente número de mexicanos beneficiados.

Las inconsistencias observadas se hicieron del conocimiento del INM, el cual informó que la DGTIC del instituto integra la información que le envían las demás unidades administrativas y remite el documento a la SEGOB, en la que se realizan adecuaciones para su publicación. Al respecto, las unidades administrativas del instituto responsables de cada proceso aclararon y documentaron en el ámbito de su competencia lo siguiente:

- La Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio señaló que en lo que respecta al dato de 53 regularizaciones en el Tercer Informe de Labores de la SEGOB hubo un error mecanográfico, haciendo falta colocar la letra mil y el número 988 conforme a la escritura de los datos, para quedar como 53 mil 988 regularizaciones. También informó que la información proporcionada a las dependencias que la requieren es con corte a un determinado mes, que en ocasiones deriva en que su actualización no se realice por cuestiones de imprenta y se tomen los últimos datos enviados, de ahí que sean las mismas cifras en el caso de regulación migratoria pero que no corresponden a la temporalidad, que fue de septiembre de 2020 a mayo de 2021 en ambos casos.
- La Dirección General de Control y Verificación Migratoria indicó que el Tercer Informe de Labores de la SEGOB debió reportar "3,916 registros de control migratorio" y "74,698 personas migrantes a su país de origen", y que las cifras correctas fueron enviadas en tiempo y forma para la concentración de los informes citados.
- La Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación documentó que la información enviada a la DGTIC para el Tercer Informe de Gobierno corresponde a "247 vuelos y 24 112 eventos de repatriación" y del informe de labores fue "253 vuelos en los cuales arribaron 25,145 mexicanos".

Por lo anterior se constató que la información relevante que reportó el INM, en 2021, no contó con los elementos de calidad suficientes, que los canales de comunicación al exterior no son efectivos y que los Informes de Gobierno de la Presidencia de la República y los Informes de Labores de la SEGOB no contienen la información detallada sobre los avances, evaluación y resultados en la operación e instrumentación de los programas, objetivos, políticas, proyectos y actividades del INM, ya que los informes rinden cuentas del Gobierno Federal y de la SEGOB, por lo que, debido a sus características y periodicidad, no suplen la

presentación del informe anual que establece el artículo 115, fracción VI, del RISEGOB, el cual es presentado por el Comisionado a la persona titular de la SEGOB, a fin de proporcionar la información del instituto de forma integrada y en referencia específica y propia a sus facultades y responsabilidades.

Por otra parte, respecto al informe anual sobre la situación administrativa y presupuestal, a que se refiere el artículo 125, fracción VIII del RISEGOB, la Dirección de Recursos Financieros con oficio número INM/DGA/DRF/0035/2022 del 10 de enero 2022 informó que no cuenta con dicha información; no obstante, informó que en aras de la transparencia enviaba el Estado del Ejercicio del Presupuesto y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Con motivo de su respuesta, se solicitó al instituto la confirmación de que otras áreas no cuentan con ese informe; en respuesta, mediante un correo electrónico del 25 de febrero de 2022, con una nota de la Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño adscrita a la DGA informó lo siguiente:

Al respecto, hago de su conocimiento que los Estados del Ejercicio Presupuestario de los años 2017, 2018, 2019 y 2020, proporcionados por el Director de Recursos Financieros, a través del diverso INM/DGA/DRF/035/2022, son con los que cuenta este Instituto, por lo que respecta a los informes anuales sobre la situación administrativa del INM, no se especifica a que se refiere en el requerimiento de mérito, toda vez que, el presupuesto impacta en lo administrativo, por lo anterior, se solicita a esa autoridad fiscalizadora que amablemente pueda indicar, abundar y/o especificar la solicitud de un estado administrativo, a efecto de aclarar el citado numeral.

Cabe destacar que, conforme a lo establecido en el artículo 5, fracción XXXI, del RISEGOB al Titular de la SEGOB le corresponde, entre otras, como facultad indelegable resolver sobre las dudas que se susciten con motivo de la interpretación de dicho reglamento.

Por lo anterior, como consecuencia de la ausencia de los informes del INM se determinó que en 2021 no se generó información suficiente de la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios para evaluar en qué medida el instituto atendió con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria. Esa omisión tampoco permite comprobar que la administración de los recursos públicos federales se hubiese realizado con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género, en términos de los artículos 1º, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); y Segundo, disposición 9, Norma General Cuarta, Información y Comunicación, Principio 15, Elementos de Control 15.01 y 15.08, del Acuerdo de Control Interno, que establecen que la Administración debe comunicar a las partes externas, y obtener de éstas, información de calidad, utilizando las líneas de reporte establecidas y que las instituciones deben informar sobre su desempeño a las instancias y autoridades que correspondan, de acuerdo con las disposiciones aplicables. Adicionalmente, deben rendir cuentas a la ciudadanía sobre su actuación y desempeño.

Como resultado de la ausencia de información anual (de ejercicio completos) que permita asociar las actividades del INM para el logro de sus objetivos con los recursos utilizados en 2021, en la reunión de trabajo que consta en el acta circunstanciada número 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, se solicitó al INM un informe que comunicara sus actividades en el ejercicio 2021 y proporcionó el “Reporte INM” al 31 de diciembre de 2021 (que contiene información de 2019-2021), y de forma complementaria se consultó el Boletín mensual de estadísticas migratorias que emite la UPMRIP de la SEGOB de los tres últimos años. En su análisis se identificó, entre otros, el comportamiento en los últimos tres años de los conceptos siguientes:

ESTADÍSTICAS MIGRATORIAS EN MÉXICO 2019-2021

Concepto	Año		
	2019	2020	2021
Boletín mensual UPMRIP			
Registro de entradas	40,561,917	16,293,957	25,549,441
Extranjeros no residentes en México	31,915,070	12,368,245	18,764,194
Extranjeros residentes en México	598,650	250,617	384,183
Mexicanos	8,048,197	3,675,095	6,401,064
Migrantes ingresados en estaciones migratorias	182,940	82,379	307,679
Extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana	149,812	60,315	114,366
Acciones de protección a migrantes	467,876	313,449	353,700
Reporte INM			
Extranjeros rescatados por autoridades migratorias	179,917	88,657	424,522
Mexicanos repatriados EUA	211,383	183,939	228,999
Tarjeta visitante regional	80,173	33,336	65,627
Residentes Temporales	103,914	99,369	104,209
Trámite razones humanitarias	44,504	28,997	87,048
Forma Migratoria Múltiple retornados de EUA a su país de origen	83,309	25,398	2,469
Residentes Permanentes	48,753	66,371	79,611

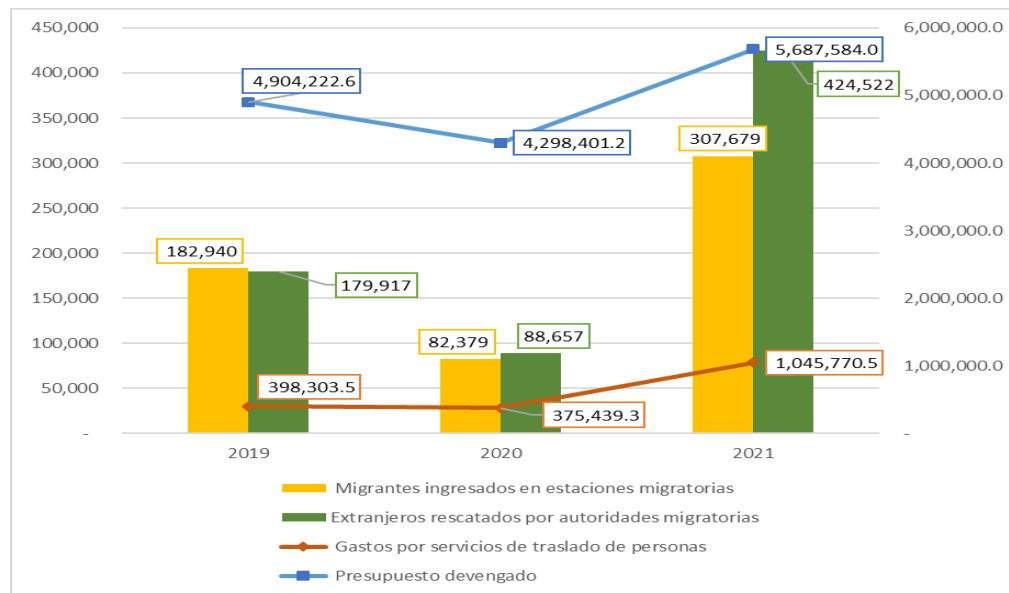
FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información del Reporte INM al 31 de diciembre de 2021 y de los boletines mensuales de estadísticas migratorias que emite la UPMRIP de la SEGOB de 2019-2021.

La información estadística migratoria anterior se comparó con el presupuesto ejercido por el INM y los gastos por servicios de traslado de personas (el más relevante en 2021) y se constató que el aumento en su presupuesto coincide con el aumento en las actividades relacionadas con migrantes en estaciones migratorias y devueltos por la autoridad migratoria mexicana; el resultado del análisis se muestra en la gráfica siguiente:

PRESUPUESTO DEVENGADO Y GASTO POR SERVICIOS DE TRASLADO DEL INM VS

ESTADÍSTICAS MIGRATORIAS 2019-2021

(Migrantes/Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en la información de la Cuenta Pública 2021, del Reporte INM y de los boletines mensuales de estadísticas migratorias que emite la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB de 2019-2021.

Como se observa en la gráfica anterior el presupuesto devengado del instituto destinado al rubro "Gastos por servicios de traslado de personas" presenta una relación con el número de extranjeros que no acreditaron su situación migratoria regular en el país y que se corresponde con el comportamiento del presupuesto del INM. No obstante, debido a la ausencia de un informe anual específico del instituto, no se cuenta con información de los avances, evaluación y resultados en la operación e instrumentación de los programas, objetivos, políticas, proyectos y actividades, que permita evaluar que el logro de metas y objetivos institucionales se realizó en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Conclusión

En el análisis del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Administrativa del Ramo 4. Gobernación de la Cuenta Pública de 2021, se identificó que a dicho ramo se le autorizó un presupuesto original por 5,853,226.7 miles de pesos para el ejercicio 2021, de los cuales se comprobó que al INM le correspondieron 1,603,051.0 miles de pesos, equivalentes al 27.4% del total del ramo, los cuales fueron modificados y se reportaron como devengados 5,687,584.0 miles de pesos, que representaron 3.5 veces el importe de su presupuesto original autorizado.

Se identificó que la causa principal de la variación entre el presupuesto original autorizado y el devengado se debe a que al inicio de cada ejercicio fiscal el instituto cuenta con un presupuesto autorizado únicamente para sueldos y salarios, y que el gasto para su operación se obtiene de los ingresos captados por el propio instituto por el cobro de derechos federales.

En la revisión de la información relativa a la Rendición de Cuentas del instituto se detectaron inconsistencias entre los Informes de Gobierno de la Presidencia de la República y los Informes de Labores de la SEGOB en los temas de regulación migratoria, control y verificación migratoria y protección al migrante; lo anterior se hizo del conocimiento del instituto, y sus unidades administrativas informaron y documentaron que enviaron las cifras correctas las cuales no fueron incluidas en los informes.

Por lo anterior, se constató que la información relevante que se reporta del INM, en 2021, no contó con los elementos de calidad suficientes y que los canales de comunicación al exterior no fueron efectivos; asimismo, se verificó que los Informes de Gobierno de la Presidencia de la República y los Informes de Labores de la SEGOB no contienen la información detallada sobre los avances, evaluación y resultados en la operación e instrumentación de los programas, objetivos, políticas, proyectos y actividades del INM, ya que los informes rinden cuentas del Gobierno Federal y de la SEGOB, por lo que, debido a sus características y periodicidad, no suplen la presentación del informe anual que establece el artículo 115, fracción VI, del RISEGOB.

Respecto al informe anual sobre la situación administrativa y presupuestal, a que se refiere el artículo 125, fracción VIII del RISEGOB, la Dirección de Recursos Financieros informó que no contó con dicha información; por lo que se solicitó al instituto la confirmación de que otras áreas no cuentan con ese informe; en respuesta, la Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño de la DGA solicitó que se indicara, abundara o especificara la solicitud de un estado administrativo. Al respecto, se precisa que conforme a lo establecido en el artículo 5, fracción XXXI, del RISEGOB al Titular de la SEGOB le corresponde, entre otras, como facultad indelegable resolver sobre las dudas que se susciten con motivo de la interpretación de dicho reglamento.

Por lo anterior, debido a la ausencia de informes del INM, se determinó que, en 2021, no se generó información suficiente para evaluar en qué medida el instituto cumple con atender con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria. Esa omisión tampoco permite comprobar que la administración de los recursos públicos federales se realizó con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género, en términos de lo establecido en los artículos 1, párrafo segundo, de la LFPRH; y Segundo, disposición 9, Norma General Cuarta, Información y Comunicación, Principio 15, Elementos de Control 15.01 y 15.08, del Acuerdo de Control Interno, que establecen que la Administración debe comunicar a las partes externas, y obtener de éstas, información de calidad, utilizando las líneas de reporte establecidas y que las instituciones deben informar sobre su desempeño a las instancias y autoridades que correspondan, de acuerdo con las disposiciones aplicables. Adicionalmente, deben rendir cuentas a la ciudadanía sobre su actuación y desempeño.

De igual forma, se identificó que el presupuesto devengado del instituto, destinado al rubro "Gastos por servicios de traslado de personas" presentó una relación con el número de extranjeros que no acreditaron su situación migratoria regular en el país, y que se corresponde con el comportamiento del presupuesto del INM. No obstante, debido a la ausencia de un informe anual específico del instituto, no se tiene información de los avances, evaluación y resultados en la operación e instrumentación de los programas, objetivos, políticas, proyectos y actividades, que permita evaluar que el logro de metas y objetivos institucionales se realizó en términos de eficacia, eficiencia y economía.

2021-5-04K00-21-0172-01-005 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración, mediante el Comisionado, elabore los informes anuales del instituto respecto de los avances, la evaluación y los resultados en la operación e instrumentación de los programas, objetivos, políticas, proyectos y actividades, y el informe sobre la situación administrativa y presupuestal, a fin de presentar la información del instituto de forma integrada y en referencia específica y propia a sus facultades y responsabilidades, que le permita comprobar que la administración de los recursos públicos federales se realiza con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 115, fracción VI, y 125, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y Segundo, disposición 9, Norma General Cuarta, Información y Comunicación, Principio 15, Elementos de Control 15.01 y 15.08, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

6. Sistema de Evaluación al Desempeño del INM

Con el fin de verificar los mecanismos y actividades de rendición de cuentas, relacionados con el presupuesto, la Cuenta Pública y la MIR, diseñados e implementados por el INM en 2021, para identificar las actividades con el ejercicio de los recursos, se revisó el diagnóstico del Pp E008 "Política y servicios migratorios" correspondiente al Ramo 4. "Gobernación" ejecutado por el INM, la MIR de 2021 del Pp E008 incluyendo las fichas técnicas respectivas de los indicadores y la evidencia documental de la coordinación con la UPMRIP y la CAIMFS de la SEGOB para la adecuada construcción y seguimiento del Pp E008. De lo cual se destaca lo siguiente:

Con la intención de corroborar los mecanismos y las actividades de rendición de cuentas, relacionados con el presupuesto, la Cuenta Pública y la MIR, diseñados e implementados por el INM en 2021 para identificar las actividades con el ejercicio de los recursos, se realizó el

análisis de la MIR del instituto, la cual es la herramienta de planeación estratégica que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios (Pp), a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del PND y sus programas derivados, así como a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, además de coadyuvar al establecimiento de los indicadores estratégicos y de gestión que constituirán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.^{19/}

Como se mencionó en el resultado número 5 “Rendición de Cuentas” de este informe, el Pp E008 “Política y servicios migratorios” es el programa mediante el cual el INM rinde cuentas junto con otras dos unidades responsables de la SEGOB, la UPMRIP y la CAIMFS. Para verificar el cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas establecidas en la MIR para el INM, se solicitó la matriz y las fichas de los indicadores, en cuyo análisis se identificó que de 12 indicadores, el instituto está a cargo de 5. El detalle de los indicadores y las tres áreas responsables se muestra a continuación:

MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL Pp E008

Categoría	Nombre del indicador	Área responsable
Fin	Porcentaje de apoyos otorgados a las personas mexicanas repatriadas desde EUA.	INM
Propósito	Porcentaje de cumplimiento de los objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.	UPMRIP
Componente 1	Porcentaje de documentos propuestos y opinados para la adecuación normativa en materia de regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria del Estado Mexicano.	UPMRIP
Actividades	Porcentaje de instrumentos con directrices políticas, instrumentos internacionales, posicionamientos y propuestas de modificación en materia de política y regulación migratoria.	UPMRIP
	Porcentaje de productos de estadística, investigación y comunicación en fuentes de acceso público.	UPMRIP
Componente 2	Satisfacción de los usuarios de los servicios migratorios.	INM
Actividades	Porcentaje de trámites resueltos dentro de los plazos.	INM
	Porcentaje de servidores públicos capacitados.	INM
	Porcentaje de resoluciones emitidas a personas extranjeras alojadas en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales.	INM
Componente 3	Porcentaje de acuerdos interinstitucionales en materia de migración, derechos humanos y desarrollo en la frontera sur cumplidos.	CAIMFS
Actividades	Porcentaje de acuerdos interinstitucionales celebrados en materia de migración, derechos humanos y desarrollo en la frontera sur.	CAIMFS
	Porcentaje de informes de seguimiento para el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales celebrados en materia de migración, derechos humanos y desarrollo en la frontera sur.	CAIMFS

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información proporcionada por el INM.

UPMRIP: Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas.

CAIMFS: Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur.

^{19/} Artículo Segundo, disposición 2, fracción XXXIII, del Acuerdo de Control Interno.

En la revisión de las evaluaciones realizadas al Pp E008, se identificó que, en 2015, el Gobierno Federal realizó una reestructuración a los programas y acciones que atendían el fenómeno migratorio desde distintas instancias, por lo que el Pp E008 “Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos”, el Pp P019 “Coordinar la política migratoria”,^{20/} se fusionaron en el Pp E008 “Política y servicios migratorios” con el objetivo de articular una política migratoria del Estado Mexicano que contribuyera a hacer más eficientes los servicios migratorios y la atención de migrantes con respeto a los derechos humanos.^{21/} Para identificar la contribución de las tres unidades administrativas y la relación de los objetivos de la MIR, se solicitó al INM el diagnóstico del Pp E008 de lo cual el instituto señaló que como resultado de la Evaluación Específica de Perspectiva de Género, en 2018 se incorporó el Aspecto Susceptible de Mejora (ASM) referente a la actualización del diagnóstico, y que el área coordinadora fue la UPMRIP de la SEGOB, por lo que esa área es la que contaba con la información.

Como consecuencia de la respuesta anterior, se consultó en la página del INM el diagnóstico del programa realizado en julio de 2015 y la información de dicha evaluación, así como la última actualización disponible de éste, correspondiente al 12 de julio de 2022, la cual contiene el "Panorama de la migración en México".^{22/} En el análisis del diagnóstico de 2015 y su árbol de objetivos se identificó el objetivo: *Los migrantes tienen acceso a mecanismos de atención que garanticen el ejercicio de los derechos humanos*, alineado al Programa Especial de Migración vigente en 2015 al que el instituto informó contribuir mediante la "alta calidad en los servicios migratorios brindados por el INM."

Para verificar la coordinación que realizan las tres unidades a cargo del Pp E008 para lograr el objetivo señalado en el diagnóstico, se le solicitó al instituto la evidencia documental del seguimiento realizado en 2021 y, en su caso, los comentarios que resultaron de la revisión a la MIR en 2021. En su respuesta, el INM documentó que al inicio del segundo semestre del ejercicio 2020, la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPYP) de la SEGOB remitió los “Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal inmediato siguiente”, con objeto de que la MIR fuera revisada y actualizada; siendo cada unidad administrativa la responsable de analizar, revisar y actualizar los indicadores que le corresponden; igualmente cada unidad debe reportar trimestralmente los avances de los indicadores citados. Finalmente, el INM informó que existe una comunicación estrecha de las diversas acciones que se van realizando, a fin de que todos contribuyan a alcanzar el óptimo resultado del Pp E008.

^{20/} La Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur fue creada mediante decreto publicado el 8 de julio de 2014.

^{21/} Informe final de la "Evaluación en materia de Diseño al Pp E008 Política y servicios migratorios" del Programa Anual de Evaluación 2016.

^{22/} Avances de la Evaluación Específica de Perspectiva de Género PpE008 Programa Anual de Evaluación 2018, página disponible en www.gob.mx/inm/documentos/evaluacion-especifica-de-perspectiva-de-genero_ppe008_pae-2018

Adicionalmente, en el documento preliminar del diagnóstico del Pp E008 de 2022, se observó la incorporación de la referencia al PND 2019-2024, al Programa Especial de Política Migratoria y a la política migratoria 2018-2024; sin embargo, se identificó que los dos últimos documentos no están publicados, como se observó en el resultado número 4 "Planeación Estratégica" de este informe. Los puntos relevantes del diagnóstico del Pp E008, entre otros, son los siguientes:

ASPECTOS DESTACADOS EN LA ACTUALIZACIÓN DE DIAGNÓSTICO DEL Pp E008

- El Estado mexicano enfrenta las cuatro dimensiones del fenómeno (origen, tránsito, destino y retorno).
- En diciembre de 2018, México se adhirió al Pacto Mundial para una Migración segura, ordenada y regular, con lo que estableció el compromiso de diseñar una política migratoria de respeto al Estado de Derecho y al reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes.
- La política migratoria 2018-2024 tiene siete componentes fundamentales: la responsabilidad compartida; la movilidad y migración internacional segura, ordenada y regular; atención a la migración irregular; el fortalecimiento institucional; la protección de connacionales en el exterior; la integración y reintegración de personas en contextos de migración y movilidad internacional, y el desarrollo sostenible.
- La mayoría de nuestros connacionales en el extranjero residen en Estados Unidos de América (11.6 millones), país con el cual conformamos el principal corredor migratorio del mundo.
- En cuanto a la población mexicana migrante de retorno, los datos dan cuenta de una disminución importante respecto del periodo 2005-2010.
- Las cifras que hacen referencia a la migración en tránsito irregular registraron un incremento de más del doble entre 2010 a 2017.
- Los flujos de niñas, niños y adolescentes en tránsito por México son de los temas que continúan siendo una preocupación, no sólo por el crecimiento mostrado en los casos que son detectados por la autoridad migratoria mexicana, sino por los riesgos y situaciones de vulnerabilidad a la que se encuentran expuestos.
- Como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, México asume como prioridad el desarrollo de estrategias y programas que garanticen el principio de la gobernanza de las migraciones, así como la coherencia de las políticas entre los tres órdenes de gobierno para maximizar los beneficios de la migración.

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con la información del documento actualizado del diagnóstico del Pp E008 consultado en la página del INM.

En los puntos anteriores se constató que el documento especificó de qué manera el Pp contribuye al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la administración 2018-2024; no obstante, no especificó la relación con los objetivos estratégicos de cada una de las dependencias involucradas, como señala el artículo Segundo, disposición 2, fracción XXXIII, del Acuerdo de Control Interno; y el numeral vigésimo primero de los Lineamientos Generales para la Evaluación.

Por lo anterior, para constatar la relación de la planeación estratégica del INM con los indicadores de la MIR, y que su asociación con el objetivo estratégico permitió medir objetivamente el avance del instituto respecto del nivel de cumplimiento de los objetivos que estableció, en términos del numeral séptimo, fracción III, de los Lineamientos Generales para la Evaluación, se identificaron los objetivos, supuestos y método de cálculo de los cinco indicadores del Pp a cargo del INM en la MIR; el detalle de cada indicador se muestra en la tabla siguiente:

RESUMEN NARRATIVO DE LOS INDICADORES A CARGO DEL INM EN LA MIR DEL PP E008

Categoría	Objetivos	Nombre del indicador	Supuestos	Método de cálculo
<p>FIN</p> <p>Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado.</p>	<p>Contribuir al diseño, coordinación e implementación de una política integral de población y movilidad humana que garantice el pleno ejercicio y goce de los derechos humanos de todas las personas que ingresen, residan, transiten o retornen a México mediante la mejora en las condiciones de atención a las personas migrantes y facilitar los flujos migratorios.</p>	<p>Porcentaje de apoyos otorgados a las personas mexicanas repatriadas desde EUA.</p>	<p>Las personas mexicanas repatriadas pueden tener interés en recibir los apoyos ofrecidos por el INM. El número de repatriaciones puede presentar variaciones significativas, derivado de la política migratoria en Estados Unidos de América.</p>	<p>Porcentaje de apoyos brindados por el INM a las personas mexicanas repatriadas, desde Estados Unidos de América a través del Programa de Repatriación Humana.</p>
<p>COMPONENTE 2</p> <p>Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.</p>	<p>Servicios migratorios otorgados satisfactoriamente.</p>	<p>Satisfacción de los usuarios de los servicios migratorios.</p>	<p>Las personas migrantes en situación administrativa regular cuentan con la documentación migratoria conforme a la Ley y los usuarios encuestados tienen el tiempo y la disponibilidad para contestar los cuestionarios.</p>	<p>Calificación obtenida en las encuestas de satisfacción.</p>
<p>ACTIVIDADES</p> <p>Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.</p>	<p>Resolución de trámites migratorios de acuerdo con los plazos establecidos en los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios, así como de los Lineamientos generales para la expedición de visas que emiten las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores.</p>	<p>Porcentaje de trámites resueltos dentro de los plazos.</p>	<p>Las personas extranjeras se apegan a los requisitos establecidos en la normatividad migratoria mexicana vigente.</p>	<p>Trámites resueltos dentro de los plazos / Trámites resueltos X 100.</p>
	<p>Capacitación del personal del INM.</p>	<p>Porcentaje de servidores públicos capacitados.</p>	<p>Se cuenta con los recursos humanos, materiales y financieros para llevar a cabo la capacitación de las y los servidores públicos del instituto.</p>	<p>Número de servidores públicos capacitados / Número de servidores públicos programados*100.</p>
	<p>Resolución de la situación migratoria de las personas extranjeras alojadas en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales de acuerdo con los términos y plazos de la Ley de Migración.</p>	<p>Porcentaje de resoluciones emitidas a personas extranjeras alojadas en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales.</p>	<p>Las personas migrantes presentadas proporcionan información verídica sobre su identidad y/o nacionalidad. Los consulados del país de origen y/o residencia del presentado atienden y expiden en tiempo y forma los documentos de identidad, en apego a los derechos humanos de las y los presentados en las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM.</p>	<p>Personas extranjeras con resolución migratoria / Personas extranjeras alojadas*100.</p>

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información de la MIR del Pp E008 y la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para resultados.

Es relevante señalar que el indicador con categoría de “FIN” está a cargo del INM y mide la contribución del programa al logro de un objetivo del desarrollo nacional en el mediano o largo plazo; en este sentido, y con el análisis de los documentos de planeación nacional, se constató que el fin se relaciona con el objetivo prioritario 4 del PSG 2020-2024, que señala "Garantizar el pleno ejercicio y goce de los derechos humanos de todas las personas que radiquen, ingresen, residan, transiten o retornen a México a partir del diseño, coordinación e implementación de una política integral de población y movilidad humana". Lo anterior vincula a la MIR y sus indicadores con los programas del PND 2019-2024, en cumplimiento del artículo 27, segundo párrafo, de la LFPRH.

La información señalada en el cuadro anterior se comparó con los 5 objetivos estratégicos en el Plan Estratégico 2019-2024 del INM, con el objetivo del Pp y con los indicadores a cargo de las direcciones generales del INM y se constató la vinculación siguiente:

VINCULACIÓN ENTRE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DEL INM Y LA MIR DEL PP E008

Objetivo del Pp	Nombre del indicador	Área responsable del indicador		Objetivos estratégicos
Mediante la mejora en las condiciones de atención a las personas migrantes y facilitar los flujos migratorios	Porcentaje de apoyos otorgados a las personas mexicanas repatriadas desde EUA.	Dirección de Protección al Migrante y Vinculación.	General de	3. Atender a las personas mexicanas y extranjeras migrantes con énfasis en el respeto a los derechos humanos.
	Satisfacción de los usuarios de los servicios migratorios.	Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.	General de	1. Fortalecer los mecanismos de simplificación y facilitación de los flujos migratorios regulares.
	Porcentaje de trámites resueltos dentro de los plazos.	Dirección de Regulación Migratorio.	General y Archivo	1. Fortalecer los mecanismos de simplificación y facilitación de los flujos migratorios regulares.
	Porcentaje de servidores públicos capacitados.	Dirección de Administración.	General de	5. Profesionalización de los servidores públicos.
	Porcentaje de resoluciones emitidas a personas extranjeras alojadas en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales.	Dirección General de Control y Verificación Migratoria.	General de	2. Robustecer las acciones de control y verificación de los flujos migratorios irregulares.

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información de la MIR del Pp E008 y el Plan Estratégico del INM 2019-2024.

Del cuadro anterior, se obtuvo que en las actividades de los indicadores a cargo del INM en la MIR del Pp E008 se involucran 5 direcciones generales del instituto y que están presentes en 4 de los 5 objetivos estratégicos a los cuales les dio seguimiento en 2021; por lo anterior se comprobó que las actividades que realiza el instituto para el cumplimiento de los indicadores de la MIR coadyuvan al cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

No obstante, en el análisis de los indicadores y sus objetivos establecidos en la MIR no se identificó su contribución, alineación o relación con el objeto del INM que señala el artículo 19 de la Ley de Migración, el cual le mandata "la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría", en términos del artículo Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 6, del Acuerdo de Control Interno, el cual establece que el Titular, con el apoyo de la Administración, debe definir claramente las metas y objetivos, a través de un plan estratégico que de manera coherente y ordenada, se asocie a su mandato legal, asegurando su alineación al PND y a los programas institucionales, sectoriales y especiales. Sin embargo, lo anterior es consecuencia de las áreas de oportunidad en la definición del objeto que establece el artículo 19 de la Ley de Migración, observación que se detalla en el Resultado número 1 Marco Jurídico y Normativo del INM, de este informe.

Conclusión

En el Pp E008 "Política y servicios migratorios", mediante el cual rinde cuentas el INM con otras dos unidades responsables de la SEGOB, se indica que el instituto está a cargo de 5 de los 12 indicadores, la UPMRIP de 4 y la CAIMFS de 3. Se identificó que el Pp fue el resultado de la fusión de dos programas con el objetivo de articular la política migratoria del Estado Mexicano que contribuya a hacer más eficientes los servicios migratorios, y la atención de migrantes con respeto a los derechos humanos. En el diagnóstico del Pp E008 y su árbol de objetivos se estableció el objetivo "Los migrantes tienen acceso a mecanismos de atención que garanticen el ejercicio de los derechos humanos."

Se constató que la actualización del diagnóstico del Pp considera la alineación con el PND 2019-2024 y la política migratoria 2018-2024; no obstante, no se especificó la relación con los objetivos estratégicos de cada una de las dependencias involucradas, por lo que se analizaron los objetivos, supuestos y método de cálculo de los cinco indicadores del Pp a cargo del INM en la MIR y se compararon con los objetivos, indicadores y metas que se señalaron en el Plan Estratégico 2019-2024 del INM; como resultado se determinó que en las actividades de los indicadores a cargo del INM en la MIR del Pp E008 se involucran 5 direcciones generales del instituto y que están presentes en 4 de 5 objetivos estratégicos a los cuales les dio seguimiento en 2021. De lo anterior, se determinó que las actividades que realiza el instituto para el cumplimiento de los indicadores de la MIR coadyuvan al cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

No obstante, no se identificó la contribución, alineación o relación de los indicadores de la MIR a cargo del INM con el objeto señalado en el artículo 19 de la Ley de Migración, el cual le mandata "la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría", en términos del artículo Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 6, del Acuerdo de Control Interno, el cual señala que el Titular, con el apoyo de la Administración, debe definir claramente las metas y objetivos, a través de un plan estratégico que de manera

coherente y ordenada, se asocie a su mandato legal, asegurando su alineación al PND y a los programas institucionales, sectoriales y especiales. La falta de la alineación del objeto se observó también con la misión, la visión y los objetivos del Plan Estratégico del INM, que se indica en el resultado número 4 Planeación Estratégica del INM. Sin embargo, lo anterior es consecuencia de las áreas de oportunidad en la definición del objeto que establece el artículo 19 de la Ley de Migración, observación que se detalla en el Resultado número 1 Marco Jurídico y Normativo del INM, de este informe.

7. Ambiente de Control. Estructura Organizacional; perfiles y descripción de puestos y capacitación

Con la finalidad de verificar que en 2021, el INM dispuso de una estructura organizacional suficiente, adecuada, con asignación de responsabilidades y delegación de autoridad a fin de permitir una gestión eficaz y eficiente de los recursos, y competencias para el logro de sus objetivos y metas, el equipo auditor, solicitó a la entidad fiscalizada proporcionar la estructura orgánica vigente en 2021; el oficio de registro y aprobación ante la Secretaría de la Función Pública (SFP) de las plazas eventuales, operativas y de categoría; los catálogos y las cédulas de descripción y perfil de puestos; la plantilla de personal actualizada y vigente en 2021; el Programa Anual de Capacitación (PAC) en 2021; y, la evidencia del personal capacitado. De los cuales se identificó lo siguiente:

Estructura organizacional

Se identificó que para el registro y aprobación de la estructura orgánica ante la SFP de las plazas operativas y de categoría, la DGA del INM solicitó a la Dirección General de Recursos Humanos de la SEGOB gestionar las propuestas de modificación de la estructura orgánica del INM en 2021, bajo los oficios y motivos siguientes:

- Oficio número INM/DGA/1788/2021 del 13 de mayo de 2021. Para el ajuste al grupo y grado del nivel jerárquico de cuatro direcciones generales adjuntas a direcciones de área.
- Oficio número INM/DGA/5111/2021 del 3 de noviembre de 2021. Para el cambio de adscripción y denominación de siete plazas del personal asimilado al servicio exterior mexicano (representaciones en Los Ángeles, Guatemala, Houston, Chicago y tres agregados administrativos “C”) así como la conversión de un código de confianza federal a un código de base con el mismo nivel y denominación.
- Oficio número INM/DGA/5827/2021 del 3 de diciembre de 2021. Para la conversión de la plaza de la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza (DGCECC), del nivel M41 al K12, utilizando como fuente de financiamiento la cancelación de una plaza nivel M11.

En respuesta a los oficios antes mencionados, la Dirección General de Recursos Humanos de la SEGOB, mediante los similares con números DGRH/810/CMOyEA/538/2021,

DGRH/810/CMOyEA/1325/2021 y DGRH/810/CMOyEA/011/2022 de fechas 9 de junio y 3 de diciembre de 2021, y 5 de enero de 2022, respectivamente, hizo del conocimiento al INM que la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF de la SFP aprobó y registró la modificación de la estructura orgánica y ocupacional vigente a partir del 1 de enero, 1 y 2 de octubre de 2021, respectivamente, en razón de que se tuvo la consideración del impacto presupuestario en términos favorables por parte de la SHCP. Asimismo, en la reunión de trabajo, que consta en el acta circunstanciada número 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, la Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño de la DGA presentó mediante nota informativa, la situación actual de las Representaciones de Los Ángeles, Guatemala, Houston y Chicago, donde señaló que la SEGOB informó a la DGA la modificación pendiente del cambio de denominación y funciones de puestos asimilados al servicio exterior mexicano en el INM, en atención al Memorándum emitido por la Presidencia de la República el 03 de mayo de 2019 y del artículo 15 de la Ley Federal de Austeridad Republicana^{23/} vigente, y que el 29 de septiembre de 2021 se había llevado a cabo una reunión de trabajo con personal de la SEGOB y el INM donde acordaron que en una primera etapa, el instituto realizaría la gestión de la propuesta de modificación organizacional correspondiente a los siete puestos asimilados al servicio exterior mexicano.

Se constató que mediante los oficios números SRCI/UPRH/0616/2021 y SRCI/UPRH/DGCOR/1370/2021, de fechas 15 de julio y 14 de septiembre de 2021, respectivamente, la Unidad de Política de Recursos Humanos y la Dirección General de Organización y Remuneraciones, ambas de la SFP, informaron a la SEGOB sobre la aprobación y el registro de 98 plazas de enlace de carácter eventual, con vigencia del 1 de enero al 30 de junio de 2021 y 1 de julio al 31 de diciembre de 2021. Por lo que el equipo auditor corroboró que el INM contó con una estructura organizacional aprobada y registrada, de conformidad con el artículo Tercero, disposición 11, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera (Acuerdo de Recursos Humanos), que establece que la aprobación y el registro de las estructuras de la APF le corresponde a la Unidad de Política de Recursos Humanos y a la Dirección General de Organización y Remuneraciones, ambas de la SFP.

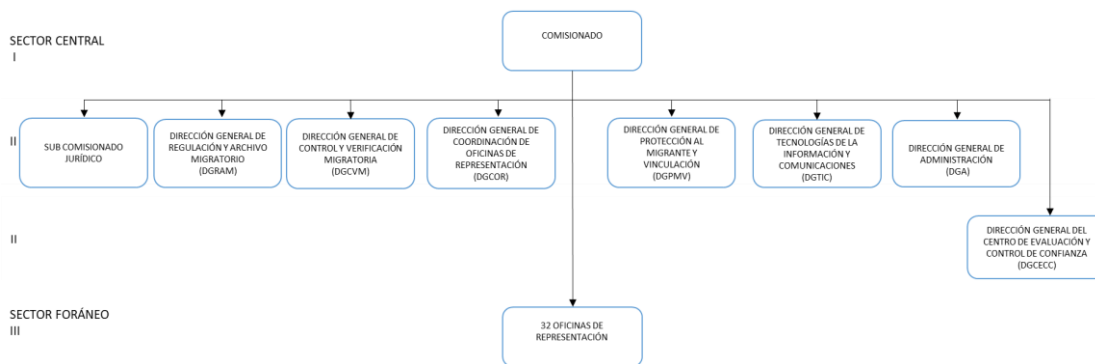
Adicionalmente, el INM proporcionó, mediante el oficio INM/DGA/DOED/0447/2022 del 13 de septiembre de 2022, el similar con número SRCI/UPRH/0557/2022, SRCI/UPRH/DGOR/1386/2022 del 26 de agosto de 2022 en el cual, la SFP aprobó la modificación de la estructura orgánica y ocupacional del INM con vigencia a partir del 1 de agosto de 2022, la cual consideró 149 movimientos en 48 puestos de mando, lo que implicó el cambio de denominación, línea de mando y rama, de plazas de la Oficina del Comisionado,

^{23/} Quedan prohibidas las delegaciones de los entes públicos en el extranjero, salvo las correspondientes a las áreas de seguridad nacional e impartición de justicia. La representación del Estado Mexicano en el extranjero, la ejecución de la política exterior, su dirección y administración, corresponderán únicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Artículo 15 de Ley Federal de Austeridad Republicana, última reforma 19 de noviembre de 2019.

en términos de lo establecido del artículo Segundo, disposición 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 3, Elemento de control 3.02, del Acuerdo de Control Interno, que establece que la administración debe desarrollar y actualizar la estructura organizacional con entendimiento de las responsabilidades generales, y debe asignarlas a las distintas unidades para que la institución alcance sus objetivos.

También se verificó que el Manual de Organización General del INM, publicado en el DOF el 2 de noviembre de 2020 y vigente en 2021, contiene la misión y visión del instituto; la estructura orgánica y el organigrama, considerando los objetivos y las funciones del Comisionado, del Sub Comisionado Jurídico, de los siete directores generales y los 32 titulares de las Oficinas de Representación, de conformidad con el artículo Tercero, disposición 31 Bis, párrafo primero, del Acuerdo de Recursos Humanos. El organigrama se muestra a continuación:

ORGANIGRAMA GENERAL DEL INM, CONFORME AL MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL INM



FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en el organigrama general del INM registrado el 16 de septiembre de 2019 y presentado en el Manual de Organización del INM, (2 de noviembre de 2020).

En el organigrama anterior, se identificó que la DGCECC se situaba en un nivel jerárquico inferior al de las otras seis direcciones generales; situación que se le cuestionó al instituto en la reunión de trabajo del día 14 de junio de 2022, como consta en el acta circunstanciada número 002/CP2021 del 17 de junio de 2022; a lo que el instituto contestó que la SFP autorizó el cambio del nivel M41 al K12 de esa dirección, a partir del 2 de octubre de 2021, lo que originó que las siete direcciones generales se ubicaran en el mismo nivel, modificándose el organigrama general del INM.

De la revisión de la plantilla de personal y el concentrado de plazas del INM proporcionados por el instituto en la reunión de trabajo, como consta en el acta circunstanciada número 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, se identificó que, al 31 de diciembre de 2021, el INM contó con una plantilla de 5,758 plazas (5,072 ocupadas y 686 vacantes), como se muestra a continuación:

PLANTILLA DE PERSONAL DEL INM, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021

Adscripción	Tipo de Personal										Total (A+B+C+D)
	Mando			Operativo		Enlace					
	Tipo de plaza ^{1/}			Tipo de plaza ^{1/}		Tipo de plaza ^{1/}					
	A	B	C	A	B	A	B	C	D		
Comisionado ^{2/}	0	22	0	24	5	1	25	0	0	77	
Sub Comisionado Jurídico	0	36	0	10	5	1	10	0	0	62	
<i>Direcciones generales de:</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Regulación y Archivo Migratorio	0	36	0	18	17	2	34	0	0	107	
Control y Verificación Migratoria	0	50	0	4	5	3	224	0	46	332	
Coordinación de Oficinas de Representación	0	24	2	0	2	0	11	0	0	39	
Protección al Migrante y Vinculación	0	26	0	1	2	0	14	0	0	43	
Tecnologías de la Información y Comunicaciones	0	61	0	4	4	0	22	0	0	91	
Administración	0	102	0	60	41	3	132	0	0	338	
Centro de Evaluación y Control de Confianza	0	46	0	0	0	0	19	0	0	65	
Oficinas de Representación ^{3/}	5	803	0	392	172	13	2,491	1	41	3,918	
Subtotal	5	1,206	2	513	253	23	2,982	1	87	5,072	
Vacantes	0	168	0	95	65	4	342	1	11	686	
Total	5	1,374	2	608	318	27	3,324	2	98	5,758	

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en la información proporcionada por el INM, referente a la plantilla de personal, vigente en 2021.

^{1/}: A: Base; B: Confianza; C: Honorarios; y D: Eventual

^{2/}: Incluye a la Dirección de Comunicación Social y a la Dirección de Estrategia Institucional y Agenda Pública.

^{3/}: El INM contó, en 2021, con 32 Oficinas de Representación ubicadas en los 32 Estados de la República Mexicana.

Con el análisis del cuadro anterior se encontró que al 31 de diciembre de 2021 de las 5,758 plazas, el 88.1% (5,072 plazas) eran activas y 11.9% (686 plazas) fueron vacantes y de estas últimas, 358 fueron plazas de enlace, 168 de mando y 160 operativas. Asimismo, el INM informó que las plazas vacantes, se integraron conforme a lo siguiente:

- 530 plazas con estatus de “no se solicitó su ocupación”, lo cual se refiere a que la ocupación de la plaza no fue requerida por la Unidad Administrativa. En adición el instituto señaló que la SEGOB le informó mediante el oficio número 307-A.-1896 del 1 de octubre de 2021 en relación a los servicios personales “Los ejecutores de gasto no podrán iniciar nuevos procesos o procedimientos administrativos de contratación para la contratación de plazas presupuestarias de carácter permanente, de plazas de carácter eventual y de prestación de servicios profesionales por honorarios con cargo al capítulo de Servicios Personales a partir del 08 de octubre del presente año.

Asimismo, los ejecutores de gasto no podrán formalizar ninguna contratación con fecha posterior al 16 de octubre de 2021.”

- 87 plazas vacantes pertenecientes al sindicato.
- 69 plazas en preventiva de pago, lo cual el INM señaló que se refiere a la condición o estatus de la plaza en términos de su ocupación a través de la plantilla de personal, sin dar más detalle de las mismas.

Respecto de las 5,072 plazas ocupadas en 2021, se identificó que las Oficinas de Representación contaron con 3,918 plazas (77.25%); las siete direcciones generales con 1,015 plazas (20.01%); la oficina del Comisionado con 77 plazas (1.52%); y la del Sub Comisionado con 62 plazas (1.22%).

Adicionalmente, se identificó que el INM contó con 40 manuales de organización específicos para siete coordinaciones (Jurídica; de Delegaciones, de Administración, de Control y Verificación Migratoria, de Planeación e Investigación, de Regulación Migratoria y de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales), para la Dirección de Comunicación Social y para las 32 delegaciones regionales, con fecha de elaboración el 26 de septiembre de 2012, por lo que se observó, que estos no se han actualizado desde entonces, apareciendo aún las direcciones generales con la denominación de “Coordinación” y las Oficinas de Representación como “delegaciones regionales”, por lo que la estructura y funciones no concuerdan con las establecidas en la publicación del Manual de Organización, el RISEGOB, ni con los organigramas autorizados por la SFP, vigentes en 2021 (la situación de la actualización de los manuales específicos se describe en el resultado número 1 “Marco Jurídico y Normativo del INM” de este informe).

En relación con las contrataciones que se realizaron en 2021, la Dirección de Administración de Personal (DAP) de la DGA señaló, mediante el oficio número INM/DGA/DAP/01232/2022 del 17 de junio de 2022, que en 2021 las contrataciones del INM por nuevo ingreso, promoción o cambio de plaza se realizaron con carácter interino conforme a lo establecido en el artículo 15, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con una duración de tres meses. Lo anterior complementaría el proceso de certificación conforme a lo señalado en los artículos 13 y 17, segundo párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración,^{24/} mismo que contribuye al proceso de separación del cargo de aquel servidor público que no hubiere aprobado la certificación.

De la visita al Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC) realizada el 14 de junio de 2022, se proporcionó al equipo auditor el “Listado de personal no aprobado en 2021 y

^{24/} Artículo 13 del Reglamento de la Ley de Migración establece que todos los servidores públicos del instituto están sujetos a la aprobación de las evaluaciones correspondientes al proceso de certificación. Artículo 17, segundo párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración establece que la certificación deberá expedirse en un plazo no mayor a 60 días naturales, contados a partir del inicio del proceso de certificación, para efectos de su registro. La certificación y el registro respectivo tendrán una vigencia de hasta tres años.

conforme a la plantilla 01-06-2022 se encuentran activos” en el que se encontraron 18 servidores públicos, situación que se cuestionó a la DAP, la cual informó, mediante el oficio número INM/DGA/DAP/01258/2022 del 20 de junio de 2022, que de los 18 servidores públicos, 11 eran de base y siete de confianza. Respecto de los servidores de base señaló que, tomando en consideración que en el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece la categoría de trabajador de base, con la característica de inamovible; se ha solicitado en reiteradas ocasiones la postura de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la SEGOB, que de conformidad con el artículo 103, fracción XV, del RISEGOB, tiene la facultad de coordinar la emisión de los dictámenes sobre las bajas y, en su caso, las sanciones que procedan respecto del personal de base; no obstante, dicha unidad administrativa ha determinado que el instituto tiene la facultad de administrar sus recursos humanos, sin que esto faculte a la DAP a realizar la separación en el servicio del personal de base. Además, señaló que los artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecen los causales y el procedimiento para que los trabajadores de base puedan ser cesados; sin embargo, recalcó que esto se realiza mediante un juicio laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual debe iniciarse por la persona que tiene en el ejercicio la representación jurídica del INM.

En lo que respecta a los siete servidores de confianza señaló que, cuando el servidor público obtiene un resultado no aprobatorio, la DGCECC da aviso al titular de la unidad administrativa a la que está adscrito el servidor público, para que dicha área, conforme a sus atribuciones administrativas pueda decidir y solicitar a la DGA la terminación de los efectos del nombramiento de dicho servidor, la cual envía una solicitud a la DAP para los efectos procedentes. En el mismo sentido, indicó que el artículo Segundo, inciso c, quinto párrafo, del “DECRETO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, publicado en el DOF el 24 de marzo de 2020, considera lo siguiente:

Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos Ley o Condiciones Generales de Trabajo que Correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente Acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Además de lo establecido en el párrafo primero, fracción I del “DECRETO por el que se establecen medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican”, publicado en el DOF el 23 de abril de 2020, que señala lo siguiente:

De conformidad con los criterios que nos rigen de eficiencia, honestidad, austeridad y justicia, y ante la crisis mundial del modelo neoliberal, que sin duda nos afecta, propongo la ampliación urgente y categórica de las siguientes medidas: I. No será despedido ningún trabajador, pero no habrá incremento de personal...

Aunado a lo anterior, se señaló que el INM al ser considerado instancia de Seguridad Nacional, debe garantizar la atención directa al público, así como las actividades esenciales para la regulación del flujo migratorio, por lo que se llevaron a cabo acciones para garantizar la continuidad de sus operaciones.

En adición, de la revisión del acta de la cuarta sesión ordinaria del COCODI del INM realizada el 22 de octubre de 2021, el equipo auditor identificó que la DGCOR informó que el “Programa institucional de rotación de titulares de Oficinas de Representación y de Sub Representantes Locales”, dirigido por la DAP, tiene la finalidad de que este personal obtenga una formación completa en términos de adquisición de nuevos conocimientos, ubicar a los mejores perfiles laborales en las zonas donde se requiera, replicar logros, maximizar sus capacidades y colaborar en la mitigación del riesgo originado por prácticas distintas a los propósitos del INM, siendo aplicable también para los directores generales. Indicó que las rotaciones se realizan a fin de evitar que los servidores públicos se apropien de lo público y de evitar desviaciones que deben ser sancionadas. Además, reiteró el evidente beneficio de cambio de actitud de los funcionarios y resultados en la administración cuando dejan el cargo que tienen y ocupan otro. En este sentido, la DAP informó que a esa fecha (22 de octubre de 2021) se habían realizado ocho movimientos de rotación entre titulares. De la revisión de la plantilla de personal, el equipo auditor verificó que, al 31 de diciembre de 2021, cuatro de esas plazas estaban vacantes.

Perfiles y descripción de puestos, y capacitación

Con la finalidad de verificar que el INM contó con la definición de perfiles de puestos, de actividades y de responsabilidades del personal, conforme a su estructura orgánica, vigente en 2021, y que el personal del INM cumplió con los requisitos establecidos en las cédulas de descripción y perfil de puestos, además de realizar actividades de capacitación que les permitiera tener las competencias para el logro de sus objetivos y metas institucionales, se revisó el Manual de Organización General del INM, el RISEGOB y las cédulas de descripción y perfil de puesto, de lo que se identificó lo siguiente:

Durante 2021, el INM contó con 5,758 plazas activas y vacantes para las cuales, presentó 1,394 cédulas de descripción y perfil de puestos, del análisis se deriva lo siguiente:

PLAZA, CÉDULAS DE DESCRIPCIÓN Y PERFIL DE PUESTOS DEL INM, 2021

Plazas	Cédulas de descripción y perfil de puestos	Observación
4,374	15	Cada cédula avaló a más de una plaza
1,330	1,330	Cada cédula correspondió a una plaza
48	48	Cédula con adscripción diferente a la establecida en la plantilla
6	0	La plaza no contó con cédula de descripción
0	1	La cédula no correspondió a ninguna plaza de la plantilla vigente
5,758	1,394	

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en las Cédulas de descripción y perfil de puesto y la plantilla vigente en 2021 del INM, proporcionadas por el INM.

De la tabla anterior, se observó que de las 5,758 plazas establecidas en la plantilla vigente, 5,704 fueron avaladas mediante 1,345 cédulas; 48 plazas contaban con una cédula de descripción y perfil de puesto de una adscripción diferente a la establecida en la plantilla; y, 6 plazas no contaron con cédula de descripción.^{25/} Adicionalmente, se identificó una cédula que no correspondió a ninguna plaza de la plantilla vigente.

Con el propósito de un análisis certero y en cumplimiento del artículo 70, fracción XVII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establece que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y mantener actualizada la información curricular desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado; el equipo auditor revisó en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) la información curricular de los 1,381 servidores públicos identificados desde jefe de departamento hasta titular del INM en la plantilla proporcionada por el instituto, de lo cual se identificó lo siguiente:

PLAZAS REGISTRADAS EN LA PLANTILLA DEL INM
Y EN LA PNT, EN 2021

Plazas registradas	Plantilla	PNT
Activas	1,213	1,245
Vacantes	<u>168</u>	<u>134</u>
Total	1,381	1,379

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en la información proporcionada por el INM.

^{25/} Plazas que no contaron con cédula de descripción y perfil de puestos: Dirección de Investigación Migratoria adjunta a la DGCVIM; Departamento de Control Migratorio "C" de la O.R. en la Ciudad de México; 2 Subdirectores de Área de la DGCVIM; Enlace de O.R. Quintana Roo; y Enlace de la O.R. en la Ciudad de México.

Del análisis, se identificaron discrepancias entre ambas fuentes, ya que en la PNT se registraron 1,379 plazas, dos menos que las de la Plantilla vigente de 2021; de éstas además se observaron diferencias entre las plazas activas y las vacantes, ya que mientras la PNT reporta 1,245 plazas activas y 134 vacantes, en la plantilla se observan 1,213 y 168, respectivamente. De su comparación se determinaron las diferencias siguientes:

PLAZAS REGISTRADAS EN LA PLANTILLA DEL INM Y EN LA PNT, EN 2021

(Diferencias)		
Tipo de plaza	Plazas registradas en la PNT, que no están en plantilla del INM	Plazas registradas en la plantilla del INM, que no están en la PNT
Activas	9	6 ^{26/}
Vacantes	13	18
Total	22	24

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en la información proporcionada por el INM, referente a la plantilla de personal, vigente en 2021 e información de la PNT 2021.

^{26/}: Las 6 plazas se refieren a dos Subdirectores de Área Adjuntos a la DGCOR; un Jefe de Departamento de Reclutamiento de Personal "A"; un Jefe de Departamento de Apoyo a Procesos, un Laboratorista Clínico y un Subdirector de Reclutamiento de Personal, adjuntos a la DGA.

Al respecto, 22 plazas registradas en la PNT, que no están en plantilla del INM; en tanto que, de las plazas registradas en la plantilla, 24 no se encontraron en la PNT. Por lo que, en total solamente 1,357 plazas registradas en la PNT corresponden a las señaladas en la plantilla vigente de 2021 del INM. Adicionalmente, se observó que dentro de las 13 plazas vacantes señaladas en la PNT, siete correspondían al personal asimilado al servicio exterior mexicano (representaciones en Los Ángeles, Guatemala, Houston, Chicago y tres agregados administrativos "C").

Adicionalmente, para el análisis de las cédulas de descripción y perfil de puestos, el equipo auditor examinó las plazas activas en 2021, correspondientes al Comisionado, del Sub Comisionado Jurídico, de 6 direcciones generales^{26/} y de 94 direcciones de área con los datos de los currículos de la PNT, analizando un total de 102 plazas. Al respecto, se identificó que el instituto no contó con los formatos de descripción de puestos para cuatro direcciones de área pertenecientes a la Oficina del Comisionado (Dirección de Servicios Operativos, Coordinador de Administración de recursos, Dirección de Vinculación para la Atención y Protección a Migrantes y la Dirección de Estrategia Institucional y Agenda Pública).

Con la finalidad de verificar que las funciones señaladas en las cédulas de descripción y perfil de puestos fueran acordes con las señaladas en el RISEGOB y el Manual de Organización General del INM, en los que se establecen las funciones del nivel de Comisionado a directores

^{26/} La DGCECC estuvo vacante conforme a la plantilla al 31 de diciembre de 2021.

generales, se verificó que las 102 cédulas de descripción y perfil de puestos contienen elementos de descripción de puesto como datos de identificación del puesto, objetivo general, funciones, relaciones internas y/o externas, y aspectos relevantes; no obstante, se identificó que las funciones establecidas en el RISEGOB, en el Manual de Organización General y en los manuales específicos del INM no correspondieron con las funciones descritas en los formatos de descripción, en términos de lo establecido en el artículo Segundo, disposición 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 5, Elemento de control 5.01, del Acuerdo de Control Interno, respecto a que la Administración debe establecer y mantener una estructura que permita, de manera clara y sencilla, responsabilizar al personal por sus funciones.

Se identificó que las nueve cédulas contaron con los elementos básicos del perfil de puesto establecidos en el Acuerdo de Recursos Humanos,^{27/} tales como escolaridad, experiencia laboral y requerimientos o condiciones específicas para el desempeño del puesto; sin embargo, se observó que el elemento de competencias o capacidades se encontraba con el sello “no aplica” situación que la Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño explicó mediante una nota, señalando lo siguiente:

Al reconocerse al INM como instancia de Seguridad Nacional, de conformidad con el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF el personal quedó excluido del sistema previsto en la legislación. Por ende, el apartado de COMPETENCIAS se etiquetó como “No Aplica”, no obstante, se captura en los campos de CAPACIDADES PROFESIONALES, información que corresponde a: conocimientos, habilidades, actitudes y/o aptitudes, en términos de lo dispuesto en el numeral 29, del Instructivo para el llenado del formato de Descripción y Perfil de Puestos de la APF.

Para constatar que el personal del INM cumplió con los elementos básicos de los perfiles de puesto, se revisaron 102 currículos de funcionarios disponibles en la PNT 2021, de los cuales 6 fueron considerados como información reservada.^{28/} De los 96 restantes, se constató que conforme a la cédula de puestos, 7 servidores públicos no acreditaron el nivel académico requerido (posgrado), 5 no acreditaron los años de experiencia requeridos y 1 no acreditó el área de estudio requerido, en términos de los artículos Segundo, disposición 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 4, Elemento de control 4.04, del Acuerdo de Control Interno y Tercero, disposiciones 20 y 39, párrafo cuarto y último del Acuerdo de Recursos Humanos, que establecen que la Administración debe atraer profesionales competentes para lograr los objetivos de la institución, además, debe seleccionar y contratar,

^{27/} De conformidad con el artículo 3º Disposición 2, del Acuerdo de Recursos Humanos, una competencia o capacidad profesional es el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes o valores del servidor público, necesarios para un adecuado desempeño en un contexto específico, y que pueden ser objeto de evaluación y de certificación, por lo cual, el INM atiende con lo señalado en el apartado de Competencias profesionales.

^{28/} El INM señaló, mediante el oficio INM/DGA/DAP/01234/2022 del 17 de junio de 2022, que de conformidad con el artículo 110, fracciones I y V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se considera como información reservada aquella cuya publicación comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, o pueda ponerse en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona.

proveer orientación en el desempeño, motivación y reforzamiento del personal y, que el perfil de puesto debe contener al menos, la escolaridad y áreas de conocimiento, experiencia laboral, requerimientos o condiciones específicas para el desempeño del puesto y competencias o capacidades; asimismo, que para realizar la selección del candidato, las Instituciones deberán verificar que este cubra con el perfil del puesto vacante, así como gestionar el ingreso con base en competencias o capacidades profesionales y que las evaluaciones que se realicen a los candidatos para ocupar un puesto vacante, se realizarán considerando el perfil que para tal efecto se haya elaborado y registrado con oportunidad.

Capacitación del personal

Respecto a las actividades de capacitación del personal, el INM proporcionó una relación de 174 cursos realizados en 2021, con listas de asistencia y fechas; no obstante, en su Programa Anual de Capacitación (PAC) 2021 se programaron solamente 76 cursos. De estos últimos se constató, mediante las listas de asistencia proporcionadas por el instituto, que al cierre de 2021 se habían llevado a cabo 72.

Se verificó que de los 72 cursos realizados y establecidos en el PAC 2021, 53 se enfocaron, entre otros, al desarrollo del capital humano para que el personal adquiera, desarrolle, actualice y amplíe sus conocimientos y las capacidades necesarias para realizar las funciones a su cargo. Los temas que se impartieron fueron sobre control migratorio aéreo; regulación migratoria; revisión y verificación migratoria; delitos asociados a la migración; detección de documentos falsos; protocolo de atención en México a personas migrantes en flujos masivos; Programa Héroes Paisanos; fomento del comportamiento orientado a observar los principios y valores éticos y las reglas de integridad en el servicio público; la prevención de conflictos de interés; el conocimiento y respeto de los derechos humanos; la no discriminación y la igualdad de género; en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos Tercero, disposiciones 47.1 del Acuerdo de Recursos Humanos, y Segundo, disposición 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 4, Elemento de control 4.04, del Acuerdo de Control Interno, que señalan que las instituciones, deberán permanentemente incluir en su programa de capacitación acciones para fortalecer la vocación del servicio público, las capacidades orientadas a desarrollar liderazgo y las habilidades directivas; desarrollar comportamientos orientados a observar los principios y valores éticos y las reglas de integridad en el servicio público, la prevención de conflictos de interés y el combate a la corrupción, y fomentar el conocimiento y respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la igualdad de género. Y que para retener profesionales competentes para el logro de los objetivos de la institución, se debe capacitar y proveer orientación en el desempeño, motivación y reforzamiento del personal.

De los cuatro cursos que no fueron realizados uno correspondía a temas de actualización (Medidas de seguridad de los documentos de identidad) y tres a la formación sustantiva [(Agentes federales de migración; Oficiales de protección a la infancia (OPI's); y Agentes de protección al migrante (Grupo BETA)]. En la reunión de trabajo con la DGA llevada a cabo el día 15 de junio de 2022, como consta en el acta circunstanciada 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, la Dirección de Capacitación Migratoria adjunta a la DGA señaló que el curso "Medidas de Seguridad de los Documentos de Identidad" fue reprogramado para 2022 por el

grupo de la Alianza del Pacífico, quien es responsable de coordinarlo. Respecto a los otros tres cursos, el INM señaló que no se llevaron a cabo por la situación sanitaria del país SARS-CoV-2 (COVID-19), pero que serían reprogramados.

Para los 174 cursos realizados el INM no contó con la lista de asistencia del curso “Capacitación para personas formadoras en materia de detección intervención y asistencia a víctimas y sobrevivientes de violencia sexual”. Se revisaron las listas de los cursos: 1 2 3 Por Todos los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes sin Discriminación; Acondicionamiento Físico; Archivo Migratorio; y, Atención al Migrante en situación de crisis, de lo que se observó que el número de personas registradas en las listas de asistencia no correspondía con lo señalado en la relación de cursos enviada por el instituto, por lo que en la reunión llevada a cabo como consta en el acta circunstanciada 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, el equipo auditor solicitó las listas de asistencia correctas, a lo que la Dirección de Capacitación Migratoria, proporcionó la información completa de los cuatro cursos, de la cual se corroboró la asistencia de tres cursos; pero del curso de “Acondicionamiento físico” se observó una asistencia de 368% mayor a la registrada en la relación de cursos proporcionada previamente.

Conclusión

Se constató que el INM contó con una estructura organizacional aprobada y registrada por la Unidad de Política de Recursos Humanos y la Dirección General de Organización y Remuneraciones, ambas de la SFP, de conformidad con el artículo Tercero, disposición 11, del Acuerdo de Recursos Humanos.

Se identificó que el 2 de noviembre de 2020 se publicó en el DOF el Manual de Organización General del INM, vigente en 2021, en el que se observó que la DGCECC se encontraba en un nivel inferior al de las 6 direcciones generales restantes; no obstante, el INM presentó el organigrama donde esta dirección se situó en el mismo nivel de las demás, mismo que fue autorizado por la SFP a partir del 2 de octubre de 2021. Adicionalmente, se observó que la estructura y funciones de dicho manual, no coinciden con lo establecido en los manuales específicos, vigentes en 2021, debido a que estos últimos fueron elaborados en 2012; no obstante, se corroboró que el INM ha realizado acciones relacionadas con su actualización.

Se verificó que al 31 de diciembre de 2021, la estructura orgánica del INM quedó conformada por un Comisionado, un Sub Comisionado Jurídico, siete direcciones generales y 32 Oficinas de Representación, con una plantilla de 5,758 plazas (5,072 ocupadas y 686 vacantes).

Adicionalmente, el INM señaló que en 2021 realizó contrataciones de personal de nuevo ingreso, promoción o cambio de plaza con carácter interino, con una duración de tres meses, en tanto se concluye con el proceso de certificación. Como hechos posteriores, durante la visita al instituto que consta en el acta circunstanciada 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, se identificó que 18 servidores públicos activos (11 de base y 7 de confianza) al 1 de junio de 2022 no concluyeron satisfactoriamente el proceso de certificación realizado en 2021. El instituto señaló que respecto de los servidores de base, de conformidad con el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estos son inamovibles y que la Unidad

General de Asuntos Jurídicos de la SEGOB es la responsable de emitir los dictámenes de baja de los servidores; no obstante, esta unidad señaló que el INM tiene la facultad de administrar sus recursos humanos; la DAP acotó que esto no lo faculta a realizar la separación en el servicio del personal de base. Adicionalmente, que el procedimiento para que los trabajadores de base puedan ser cesados se realiza mediante un juicio laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual debe iniciarse por la persona que tiene la representación Jurídica del INM. En lo que respecta a los servidores de confianza señaló que, cuando el servidor público obtiene un resultado no aprobatorio, la DGCECC da aviso al titular de la unidad administrativa a la que está adscrito el servidor público, la cual puede decidir y solicitar a la DGA la terminación de los efectos del nombramiento de dicho servidor. En el mismo sentido, indicó que los decretos por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y por el que se establecen medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la APF, señalan que las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o condiciones generales de trabajo que correspondan y que no será despedido ningún trabajador. Aunado a lo anterior, se señaló que el INM al ser considerado instancia de Seguridad Nacional, debe garantizar la atención directa al público, así como las actividades esenciales para la regulación del flujo migratorio, por lo que se llevaron a cabo acciones para garantizar la continuidad de sus operaciones.

De la revisión del acta de la cuarta sesión del COCODI se verificó que el INM contó con el “Programa institucional de rotación de titulares de Oficinas de Representación y de Sub Representantes Locales”, derivado del cual, al 22 de octubre de 2021 se habían realizado ocho movimientos de rotación entre titulares. De la revisión de la plantilla de personal, el equipo auditor identificó que, al 31 de diciembre de 2021, cuatro de esas plazas estaban vacantes.

El equipo auditor identificó que el INM contó con 5,758 plazas establecidas en la plantilla vigente al 31 de diciembre de 2021, de las cuales 5,704 fueron avaladas mediante 1,345 cédulas de descripción y perfil de puesto; 48 plazas contaban con una cédula de descripción y perfil de puesto de una adscripción diferente a la establecida en la plantilla; y, 6 plazas no contaron con cédula de descripción. Adicionalmente, se identificó una cédula que no correspondió a ninguna plaza de la plantilla vigente.

Asimismo, se revisó en la PNT la información curricular de los 1,381 servidores públicos (desde el nivel de jefe de departamento hasta titular del INM) y la plantilla proporcionada por el instituto. De la comparación de ambas fuentes, se identificó que solamente 1,357 plazas registradas en la PNT correspondieron a las señaladas en la plantilla del INM, vigente de 2021, lo que contraviene el artículo 70, fracción XVII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establece que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y mantener actualizada la información curricular desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado.

Adicionalmente, del análisis de las cédulas de descripción y perfil de puestos, el equipo auditor examinó 102 plazas desde el Comisionado hasta nivel de director de área, en donde

se identificó que el instituto no contó con los formatos de descripción de puestos para cuatro direcciones de área, además de que las funciones señaladas en dichas cédulas no correspondieron con las establecidas en el RISEGOB, en el Manual de Organización General del INM y en los manuales específicos, vigentes en 2021, lo que contravino el artículo Segundo, disposición 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 5, Elemento de control 5.01 del Acuerdo de Control Interno, respecto a que la Administración debe establecer y mantener una estructura que permita, de manera clara y sencilla, responsabilizar al personal por sus funciones.

De la revisión de los perfiles de puesto de 102 currículos de funcionarios disponibles en la PNT 2021, se constató que 6 estuvieron considerados como información reservada. De los 94 restantes, se constató que conforme a la cédula de puestos, 7 servidores públicos no acreditaron el nivel académico requerido (posgrado), 5 no acreditaron los años de experiencia requeridos y 1 no acreditó el área de estudio requerido, en términos de los artículos Segundo, disposición 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 4, Elemento de control 4.04, del Acuerdo de Control Interno y Tercero, disposiciones 20 y 39, párrafo cuarto y último del Acuerdo de Recursos Humanos, que establecen que la Administración debe atraer profesionales competentes para lograr los objetivos de la institución, además, debe seleccionar y contratar, proveer orientación en el desempeño, motivación y reforzamiento del personal y, que el perfil de puesto debe contener al menos, la escolaridad y áreas de conocimiento, experiencia laboral, requerimientos o condiciones específicas para el desempeño del puesto y competencias o capacidades; asimismo, que para realizar la selección del candidato, las Instituciones deberán verificar que este cubra con el perfil del puesto vacante, así como gestionar el ingreso con base en competencias o capacidades profesionales y que las evaluaciones que se realicen a los candidatos para ocupar un puesto vacante, se realizarán considerando el perfil que para tal efecto se haya elaborado y registrado con oportunidad.

El INM estableció en su PAC 2021 76 cursos, de los cuales se observó que se llevaron a cabo 72 enfocados al desarrollo de capital humano, actualización, ampliación de conocimientos y capacidades necesarias para realizar las funciones del puesto y relacionados con el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la igualdad de género entre otros; los cuatro restantes fueron reprogramados para impartirse en 2022.

2021-5-04K00-21-0172-01-006 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración, mediante la Dirección General de Administración, actualice las funciones establecidas en las cédulas de descripción y perfil de puestos conforme a las establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y los Manuales de Organización General y Específicos del Instituto Nacional de Migración, a fin de establecer y conservar una estructura que permita de manera clara y sencilla, responsabilizar al personal de sus funciones; además de que garantice que los servidores públicos que ocupan una plaza cubran el perfil del puesto establecido en las cédulas de descripción y perfil de puestos, y asegure la actualización oportuna de los datos en la Plataforma Nacional de Transparencia. Lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos Segundo, disposición 9, Norma

General Primera, Ambiente de Control, Principios 4 y 5, Elementos de control 4.04 y 5.01, del 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; Tercero, disposiciones 20 y 39, párrafos cuarto y último, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como del Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, y del artículo 70, fracción XVII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

8. Ambiente de Control. Ética e integridad

A fin de verificar que, en 2021, el INM implementó y desarrolló estrategias para la actualización profesional y el desarrollo de habilidades de su personal (cursos, talleres y seminarios), para la ejecución de sus actividades bajo los principios de ética, de integridad y de prevención de la corrupción; así como verificar las facultades del Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC) del INM para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, a fin de alcanzar las metas y objetivos institucionales, el equipo auditor solicitó al INM el programa, política o lineamiento de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción, vigente en 2021; el listado de funcionarios que integraron durante 2021 el Comité de Ética y Prevención de los Conflictos de Interés (CEPCI) del INM y sus cargos, nombramientos, actas de sesiones ordinarias y extraordinarias y la normativa que reguló sus funciones y atribuciones; el Programa Anual de Trabajo de 2021 del CEPCI del INM, así como los resultados alcanzados, el reporte del seguimiento de los casos identificados en 2021, por posibles actos de corrupción manifestados en cualquiera de sus formas. Adicionalmente, respecto a las atribuciones encomendadas al CECC del INM la evidencia de la comunicación a las unidades administrativas competentes de los resultados de las evaluaciones que practicó, para los efectos del ingreso, promoción o permanencia de los servidores públicos del instituto, según corresponda; la evidencia de la ejecución, durante 2021, de las atribuciones de la Dirección General del CECC, respecto del establecimiento de los lineamientos y procedimientos para el proceso de certificación de control de confianza del personal del instituto, y demás funciones en relación con el centro. Con análisis de la información proporcionada se determinó lo siguiente:

El artículo Segundo, disposición 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 1, Elemento de control 1.10, del Acuerdo de Control Interno, señala que la administración debe articular un programa, política o lineamiento de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción, en el que se considera la capacitación continua de todo el personal; la difusión adecuada de los códigos de ética y conducta implementados; el establecimiento, difusión y operación de una línea ética o mecanismo de denuncia anónima y confidencial de hechos

contrarios a la integridad, así como la gestión de riesgos de corrupción en la institución. El INM indicó, mediante un correo electrónico del 22 de febrero de 2022, que el CEPCI se rige por el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la integración y funcionamiento de los Comités de Ética (Lineamientos de los Comités de Ética), emitidos el 28 de diciembre de 2020. Asimismo, indicó mediante el oficio número INM/DGA/DOED/0447/2022 del 13 de septiembre de 2022, que el CEPCI del INM da cabal cumplimiento a los programas, políticas o lineamientos institucionales de promoción de la integridad y prevención de la corrupción; asimismo que considera la capacitación continua en esta materia de todo el personal y que realiza la difusión adecuada de los códigos de ética y conducta implementados, por lo que se establece, difunde y opera una línea ética y mecanismo de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad, por lo que este Comité se ajusta a lo que establece la SFP como área coordinadora en materia de ética pública y a los ordenamientos que la misma emita, con el propósito de no invadir atribuciones ni funciones.

Se constató que el INM contó con el Código de Conducta para las personas servidoras públicas del INM, el cual considera los valores que rigen el comportamiento ético y las reglas de integridad establecidos en el Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal; en las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública; los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés,^{29/} y en el Acuerdo por el que se emite el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal.^{30/} Se verificó que dicho código fue revisado y aprobado por el Comisionado del INM, mismo que instruyó al CEPCI para realizar las acciones correspondientes para llevar a cabo su difusión.

Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI)

Se constató que el CEPCI en el INM está encargado de implementar acciones de capacitación, sensibilización y difusión de la cultura de la integridad en el ejercicio de la función pública, así como de la atención de denuncias por presuntas vulneraciones al Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal y al Código de Conducta Institucional.^{31/}

Respecto a sus integrantes, se verificó que en el Informe Anual de Actividades del ejercicio 2020 del CEPCI del INM, publicado el 16 diciembre de 2020, las personas que formaron parte del CEPCI en dicho ejercicio fueron ratificadas para el 2021; debido a que la SFP recomendó la postergación del proceso electivo por la emergencia sanitaria generada por el virus del SARS-CoV-2 (COVID-19).

^{29/} Publicado en el DOF el 20 de agosto de 2015 y sus modificatorios del 2 de septiembre de 2016 y 22 de agosto de 2017.

^{30/} Publicado en el DOF el 5 de febrero de 2019.

^{31/} Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la integración y funcionamiento de los Comités de Ética.

Para verificar las actividades del CEPCI en 2021 se analizaron las actas de ese año y se identificó que sesionó ocho veces, tres de manera ordinaria (debió haber sesionado cuatro veces en el año) y cinco de forma extraordinaria; de éstas, una sesión ordinaria y una extraordinaria fueron de manera virtual. El acta de la tercera sesión ordinaria no contiene las firmas del quorum requerido, debido a que el acta no estuvo debidamente formalizada, e incluso falta la firma del presidente, aunado a que no se encontró evidencia documental de las cartas compromiso firmadas por los integrantes del CEPCI, en 2021, en la que hubieran manifestado expresamente que conocían y darían debido cumplimiento a las obligaciones y atribuciones de su encargo, como se indica en los numerales 24, 30, 33 y 34, último párrafo, de los Lineamientos de los Comités de Ética.

Al respecto, el INM, mediante el oficio número INM/DGA/DOED/0447/2022 del 13 de septiembre de 2022, señaló que, durante el ejercicio 2022, el CEPCI del INM se aseguró de que las personas electas para formar parte del comité firmaron la carta compromiso en el momento en que tomaron protesta y en la que expresaron que conocen y darán cabal cumplimiento de las obligaciones y atribuciones a su encargo; precisó que al cierre del ejercicio 2021 se realizó el proceso de renovación del comité, por lo que se seleccionaron a los nuevos integrantes, quienes fueron notificados en tiempo y forma; asimismo, se les entregó su nombramiento y firmaron su carta compromiso y el acuerdo de confidencialidad, y que en su última sesión ordinaria del ejercicio 2021 se presentó y aprobó el calendario de cuatro sesiones ordinarias para realizarse trimestralmente en 2022, que a la fecha (9 de septiembre de 2022) se habían atendido conforme a lo establecido. Con el análisis de la documentación proporcionada se pudo constatar que, como hechos posteriores, el CEPCI del INM subsanó las debilidades presentadas en 2021.

De las ocho sesiones del CEPCI en 2021 se destacan los acuerdos relevantes siguientes:

ACUERDOS RELEVANTES EN LAS SESIONES DEL CEPCI, EN 2021

Sesión	Número de sesión	Acuerdos relevantes
Ordinarias	Primera sesión 26 de marzo Virtual	Presentación y aprobación del Programa Anual de Trabajo del CEPCI 2021 (PAT CEPCI 2021).
	Segunda sesión 25 de junio Virtual	Actualización del Código de Conducta 2021.
	Tercera sesión 13 de diciembre Presencial	Presentación y aprobación del Informe Anual de Actividades 2021 y del calendario de sesiones del ejercicio de 2022.
Extraordinarias	Primera sesión 17 de agosto Virtual	Aprobación del Código de Conducta 2021.
	Segunda sesión 5 de noviembre Presencial	Se presentan los expedientes de las denuncias con los folios números CEPCI/D/014/21 y CEPCI/D/015/21 por hechos contrarios a los principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos. Se acuerdan medidas de protección y solicitan una respuesta por la Oficina de Representación en el Estado de Chiapas. Mediante el oficio número CEPCI/INM/087/2021 se solicitó al Titular de la Oficina de Representación en el Estado de Chiapas remitir, en su caso, lo que a su derecho conviniera, a fin de que el CEPCI pudiera allegarse de mayores elementos de análisis y estar en condiciones de emitir un pronunciamiento final.
	Tercera sesión 9 de noviembre Presencial	Revisión de la respuesta al oficio número CEPCI/INM/087/2021. La Dirección General de la Coordinación de las Oficinas de Representación señala mediante el similar número INM/DGCOR/2041/2021, que debido a las contingencias por las caravanas migrantes el Titular de la Oficina de Representación en el Estado de Chiapas no podrá presentarse, ni presencial, ni virtualmente, además de no dar atención a los requerimientos solicitados.
	Cuarta sesión 19 de noviembre Presencial	Se presentan los expedientes de las denuncias con los folios números CEPCI/D/016/21 y CEPCI/D/017/21. El Secretario Ejecutivo solicitó a los miembros del CEPCI que emitieran su calificación, toda vez que no todos habían cumplimentado este procedimiento; por lo que los miembros estuvieron de acuerdo y refirieron que a la brevedad se haría llegar.
	Quinta sesión 26 de noviembre Presencial	Revisión final de las denuncias con los folios números CEPCI/D/014/21 y CEPCI/D/015/21. Como acción a realizar se sugirió que todo el personal de la Oficina de Representación en el Estado de Chiapas tenga conocimiento y se apegue a la Política de Igualdad y no discriminación del INM, asimismo conminarlos a que se atienda a la carta compromiso de alta dirección del instituto. De las denuncias con los folios número CEPCI/D/016/21 y CEPCI/D/017/21, se solicitó mayor información del denunciante para poder implementar las acciones a realizar. Se presentaron los expedientes de las denuncias con los folios números CEPCI/D/018/21, CEPCI/D/019/21 y CEPCI/D/020/21. Enfocadas las dos primeras a la Oficina de Representación de Campeche y la última de Yucatán. Se solicitó más información para su atención.

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información de las actas de sesiones realizadas por el CEPCI, en 2021.

En el análisis del cuadro anterior, se observó que en 2021 se presentaron y aprobaron el Programa Anual de Trabajo del CEPCI 2021 (PAT CEPCI 2021), el Informe Anual de Actividades y el calendario de sesiones del ejercicio 2022, y se atendieron siete denuncias que fueron discutidas en las sesiones. Dichas denuncias fueron de competencia del comité al vulnerar o

incumplir los principios de valor de respeto, valor de igualdad y no discriminación, valor de respeto a los derechos humanos, y ameritan la atención del CEPCI para brindar una resolución.

Por otra parte, se constató que el CEPCI del INM contó, en 2021, con un sistema web denominado “Formulario de denuncias”^{32/} mediante el cual se reciben y atienden las denuncias relacionadas con actos contrarios a lo establecido en el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, el Código de Conducta del INM, así como por presuntos actos de Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual y/o Discriminación. En la revisión de las actas de las ocho sesiones del CEPCI y de su Informe Anual de Actividades, en relación con las denuncias se presentaron las discrepancias siguientes:

- En el apartado “Resultado de las actividades comprometidas en el PAT 2021”, sección denuncias, se mencionó que recibieron 21 denuncias que fueron registradas en el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Coordinación de las actividades de los CEPCI y se emitieron seis recomendaciones.
- En el apartado “Denuncias presentadas ante el CEPCI del INM en 2021”, se señaló que se recibieron 20 denuncias; sin embargo, en el cuadro posterior mencionó que fueron 27, con un estatus al 10 de diciembre de 2021 de 18 archivadas,^{33/} 7 concluidas y 2 en curso. Asimismo que se emitieron siete recomendaciones.

Adicionalmente, en la revisión de los 20 expedientes de las denuncias proporcionados al equipo auditor, también se observaron discrepancias en el Sistema de Seguimiento, Coordinación y Evaluación de las actividades de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (SSECCOE), ya que no es clara la clasificación entre denuncias anónimas o no, las fechas del registro de las denuncias se enciman con las fechas de su resolución, los folios de las denuncias no son consecutivos y se encontraron denuncias con más de un folio, por lo que los datos no fueron consistentes, aunado a que el informe de actividades del CEPCI no describe la totalidad de las denuncias, el motivo, el estatus y el sentido de la determinación de cada una de ellas, en términos de lo establecido en el numeral 42, fracción III, de los Lineamientos de los Comités de Ética. Adicionalmente, el INM mediante el oficio número INM/DGA/DOED/0447/2022 del 13 de septiembre de 2022, proporcionó la “Guía para la elaboración y envío del Informe Anual de Actividades 2021” emitida por la SFP el 19 de noviembre de 2021, en la que se señala que el apartado 3 del informe anual deberá contener, entre otros, el total de las denuncias; no obstante, la guía no señala que las denuncias deban contener el motivo, el estatus y el sentido de la determinación de cada una de ellas; sin embargo, esto no exime al CEPCI de dar cabal cumplimiento al numeral 42, fracción III, de los Lineamientos de los Comités de Ética.

^{32/} Este buzón se encuentra disponible en el intranet del INM.

^{33/} Motivos por los que son consideradas archivada: El CEPCI consideró que no es de su competencia, sino de recursos humanos o del Jurídico; y, por falta de información para emitir un pronunciamiento.

Por otra parte, se identificó que el CEPCI señaló en su PAT 2021 que al finalizar el año 2021, al menos el 35.0% de las personas servidoras públicas del INM habrían recibido una o más capacitaciones o sensibilizaciones en materia de ética pública o conflicto de intereses, y con la revisión de su Informe Anual de Actividades del Ejercicio 2021 se constató que la meta fue cumplida.

Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC) del INM

El Centro de Evaluación y Control de Confianza del INM es un área técnica encargada de llevar a cabo las evaluaciones periódicas necesarias para comprobar el cumplimiento de los perfiles requeridos en los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción del personal del instituto, y emite un certificado de control de confianza para quienes aprueban los procesos de certificación.^{34/}

El artículo 22 de la Ley de Migración señala que la actuación de los servidores públicos del INM se sujetará invariablemente a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en esa misma ley.

Del artículo 23 de la Ley de Migración se desprende el artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que señala que los servidores públicos del INM están obligados a someterse al proceso de certificación que consiste en la comprobación del cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, necesarios para el ejercicio de sus funciones, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

En cumplimiento del artículo 13 del Reglamento de la Ley de Migración, el 8 de noviembre de 2012, se publicaron en el DOF los Lineamientos de Operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del INM (Lineamientos del CECC), que detallan las características, términos, modalidades y periodicidad con que se practicarán las evaluaciones.

El artículo 7 de los Lineamientos de Operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza establece que dentro de los servidores públicos sujetos a las evaluaciones del proceso de certificación se encuentran las personas que aspiran a ocupar una plaza en el instituto o a celebrar un contrato de prestación de servicios profesionales por honorarios; los servidores públicos del instituto en activo; los prestadores de servicios profesionales por honorarios con contrato vigente a la fecha de evaluación, y los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control (OIC) en el INM de los niveles operativo, enlace y mando.

Con la finalidad de verificar las facultades con las que cuenta el CECC del INM para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, a fin de alcanzar las metas y objetivos

^{34/} Artículo primero del ACUERDO por el que se crea el Centro de Evaluación y Control de Confianza del INM publicado el 25 de febrero de 2011 en el DOF.

institucionales, el equipo auditor realizó una visita al instituto, del 13 al 17 de junio de 2022, como consta en el acta circunstanciada número 002/CP2021, en la cual se comprobó que el CECC opera con los lineamientos anteriormente descritos.

Mediante la documentación proporcionada durante la visita, se constató que la DGCECC, durante 2021, realizó el proceso de certificación que inicia a partir de que surte efectos la notificación, para que el interesado acuda al Centro de Evaluación para la aplicación de las evaluaciones y se da por finalizado una vez obtenido el resultado (aprobado, aprobado con restricciones o no aprobado).

Para el proceso de ingreso, los resultados tendrán una vigencia de un año, salvo puestos sensibles o funciones de mando, en cuyo caso se procederá a revisar el expediente para aplicar las evaluaciones complementarias que por naturaleza de las funciones a desempeñar se requieran; para efectos de promoción, el Centro de Evaluación analizará el expediente del servidor público propuesto, a fin de determinar las evaluaciones a que habrá de sujetarse, en términos de lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de los Lineamientos del CECC. En el proceso de certificación en los procedimientos de permanencia, se corroboró que el Centro de Evaluación no contó para 2021 con el plan de trabajo para el proceso de certificación a los servidores públicos en activo, el cual se debe presentar durante el primer mes de cada ejercicio fiscal para su aprobación al Comisionado, en términos de lo dispuesto en el artículo 17 de los Lineamientos del CECC. Cabe destacar que, durante la visita a las instalaciones del INM, el CECC proporcionó un cuadro resumen de las programaciones de 2021 y 2022, no obstante, este documento no representa su plan de trabajo.

Al respecto, la DGCECC, para la atención de esta observación, informó a la DGA mediante el oficio número INM/DGCECC/2520/2022 del 8 de septiembre de 2022 que el artículo 17 de los Lineamientos del CECC es impreciso en la operación, debido a que no es posible determinar en el primer mes del ejercicio, de manera única y total, el número de servidores públicos en activo a los que se les aplicará dicho proceso en el ejercicio, siendo necesario la modificación en lo que se refiere al “primer mes del ejercicio”, facultad que se establece en el artículo 13, segundo párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración. En este sentido el INM señaló que “derivado a la operatividad que actualmente se tiene en el CECC, se realiza la proyección del ejercicio 2023 en el último trimestre de 2022, ya que se da a conocer a los Titulares de las unidades administrativas centrales y foráneas del instituto, la relación del personal que deberá presentar el proceso en el siguiente ejercicio fiscal, con el fin de que dichas unidades realicen propuestas de programación y con ello se afecte lo menos posible la operación”, con lo que el proceso de certificación iniciaría el primer día hábil del ejercicio 2023 previo a lo señalado en el artículo citado de su lineamiento.

Adicionalmente, en la visita realizada en junio de 2022 a las oficinas del INM, se informó que el Centro Nacional de Certificación y Acreditación es la instancia normativa, reguladora y responsable de la certificación y acreditación de los Centros de Evaluación y Control de Confianza. También se señaló que el CECC brinda apoyo interinstitucional de acuerdo con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), el

Reglamento de la Ley de Migración y los criterios de definición del universo a evaluar y a certificar, estos últimos emitidos por el Secretariado Ejecutivo del SNSP.

Conclusión

Se identificó que el CEPCI se rigió por los Lineamientos de los Comités de Ética, emitidos el 28 de diciembre de 2020. Asimismo, el INM indicó mediante el oficio número INM/DGA/DOED/0447/2022 del 13 de septiembre de 2022 que el CEPCI del INM da cabal cumplimiento a los programas, políticas o lineamientos institucionales de promoción de la integridad y prevención de la corrupción; asimismo, que considera la capacitación continua en esta materia de todo el personal y que realiza la difusión adecuada de los códigos de ética y conducta implementados, por lo que se establece, difunde y opera una línea ética y mecanismo de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad, por lo que este Comité se ajusta a lo que establece la SFP como área coordinadora en materia de ética pública y a los ordenamientos que la misma emita, con el propósito de no invadir atribuciones y/o funciones.

Se constató que, durante la primera sesión extraordinaria del CEPCI, el Código de Conducta del INM fue revisado y aprobado por el Comisionado del INM y fue difundido por la Dirección de Comunicación Social.

Se identificó que el CEPCI, en 2021, sesionó tres veces de las cuatro que debía sesionar de manera ordinaria, y cinco de forma extraordinaria; de éstas, una de las sesiones ordinarias y una de las extraordinarias se realizaron de manera virtual. Se observó, además, que el acta de la tercera sesión ordinaria no contó con las firmas del quorum requerido e incluso falta la firma del presidente del comité. Aunado a esto, no se encontró evidencia documental de las cartas compromiso firmadas por los integrantes del CEPCI en 2021, con las que manifiestan conocer y dar debido cumplimiento a las obligaciones y atribuciones de su encargo, como se indica en los numerales 24, 30, 33 y 34, último párrafo de los Lineamientos de los Comités de Ética.

De las ocho sesiones realizadas por el CEPCI, se identificó que en 2021 se presentaron y aprobaron el PAT, el Informe Anual de Actividades y el calendario de sesiones del ejercicio 2022 y se dio atención a siete denuncias que fueron discutidas en las sesiones. Del análisis de estas denuncias se observaron discrepancias entre las reportadas en las sesiones del CEPCI, las del Informe Anual de Actividades y las que constan en los expedientes, aunado a que el informe de actividades del CEPCI no describe el motivo, el estatus y el sentido de la determinación de cada una de ellas, en términos de lo establecido en el numeral 42, fracción III, de los Lineamientos de los Comités de Ética.

El INM, mediante el oficio número INM/DGA/DOED/0447/2022 del 13 de septiembre de 2022, proporcionó evidencia del calendario de sesiones del CEPCI para el ejercicio 2022 en las que incluyó cuatro sesiones ordinarias, así como de la firma de las cartas compromiso de los nuevos integrantes del mismo; sin embargo, no proporcionó información suficiente respecto

del número de denuncias, el motivo, el estatus y el sentido de la determinación en cada una de ellas presentadas en el Informe Anual.

En cuanto al CECC, se corroboró que para los procesos de evaluación de ingreso, promoción y permanencia del interesado, durante 2021, siguió el proceso de certificación que inicia a partir de que surte efectos la notificación, para que el interesado acuda al Centro de Evaluación para la aplicación de las evaluaciones y se da por finalizado una vez obtenido el resultado. No obstante, se identificó que el CECC no contó, para 2021, con el plan de trabajo para el proceso de certificación de los servidores públicos en activo, el cual se debe presentar durante el primer mes de cada ejercicio fiscal al Comisionado, para su aprobación, en términos del artículo 17 de los Lineamientos del CECC, ante lo cual la DGCECC señaló la importancia de la adecuación de los Lineamientos del CECC a fin de contar con las condiciones que permitan su estricto cumplimiento, siendo necesario la modificación en lo referente al “primer mes del ejercicio”, facultad que se establece en el artículo 13, segundo párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración.

2021-5-04K00-21-0172-01-007 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración, mediante su Comité de Ética y Prevención de Conflicto de Interés, se asegure de que el Informe Anual de Actividades contenga la totalidad de denuncias presentadas, el motivo, el estatus y el sentido de la determinación de cada una de ellas, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 42, fracción III, del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la integración y funcionamiento de los Comités de Ética.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-5-04K00-21-0172-01-008 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración, mediante el Comisionado, actualice los Lineamientos de Operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración, en cuanto a la presentación de la propuesta del plan de trabajo para la aplicación del proceso de certificación a los servidores públicos en activo que les corresponda, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, segundo párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

9. Administración de Riesgos

A fin de verificar que, en 2021, el INM estableció una metodología integral de administración de riesgos para llevar a cabo su identificación y seguimiento, y que se integró el Grupo de Trabajo para el diseño e implementación de mecanismos de control que permitieran responder a los riesgos asociados y alcanzar los objetivos específicos, el equipo auditor solicitó al INM proporcionar la evidencia documental que acreditara la convocatoria realizada a los titulares de todas las unidades administrativas del INM para integrar el Grupo de Trabajo; el inventario de riesgos estratégicos, directivos y operativos; el mapa de riesgos, el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) y los reportes de avance trimestrales del PTAR, la matriz de riesgos institucional y los informes del Órgano Interno de Control (OIC) a los informes trimestrales de avance del PTAR de 2021; el reporte anual de comportamiento de los riesgos 2020; la matriz de procesos prioritarios (sustantivos y administrativos) enviada a la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la SFP durante el 2021; entregar la evidencia documental, tales como la minuta y el cronograma de actividades, en la que se registraron las acciones y conclusiones a las que llegó el grupo de trabajo para integrar la Matriz y el PTAR, además de la evidencia documental que acredite la convocatoria realizada al Enlace de Administración de Riesgos para integrar el Grupo de Trabajo; la evidencia que acredite el registro de los reportes de avances trimestrales del PTAR en el Sistema Informático que administra la SFP; proporcionar la evidencia documental de la difusión de la Matriz de Administración de Riesgos, el Mapa de Riesgos y el PTAR Institucionales a los responsables de las acciones de control comprometidas; el Reporte Anual del Comportamiento de los Riesgos de 2021, firmado por el titular de la institución y el enlace de administración de riesgos, de los cuales se desprende lo siguiente:

Metodología de Administración de Riesgos

El artículo Segundo, disposición 10, fracción II, incisos f y g, del Acuerdo de Control Interno establece que el Titular de la institución debe aprobar la Metodología para la administración de riesgos, e instruir y supervisar que las unidades administrativas, el Coordinador de Control Interno y el Enlace de Administración de Riesgos inicien y concluyan el proceso de administración de riesgos institucional, además de acordar con el Coordinador de Control Interno la metodología de administración de riesgos. Al respecto, no se identificó que el INM contara con dicha metodología aprobada por el Titular, vigente en 2021, lo que representa una debilidad en el sistema de control interno institucional, ya que tiene el propósito de identificar y definir tanto las metas y objetivos como los procesos prioritarios (sustantivos y administrativos) con base en el plan estratégico institucional, así como los actores directamente involucrados en el proceso de administración de riesgos; definir las bases y criterios que se deberán considerar para la identificación de las causas y posibles efectos de los riesgos, así como las acciones de control que se adopten para su tratamiento, e identificar los procesos susceptibles a riesgos de corrupción. Al respecto, el INM, mediante oficio número INM/DGA/DOED/0447/2022 del 13 de septiembre de 2022, anexó nota informativa en la que precisó que se realizarán las acciones conducentes para que mediante el Coordinador de Control Interno, se remita al Comisionado del INM una metodología de

administración de riesgos para su aprobación, con el objetivo de que ayude al fortalecimiento del Proceso de Administración de Riesgos.

Grupo de Trabajo de Administración de Riesgos

En el inicio del proceso de Administración de Riesgos del INM, se revisó la evidencia documental que acreditara la convocatoria realizada a los titulares de todas las unidades administrativas del INM, para integrar el grupo de trabajo. De esto se verificó lo siguiente:

Mediante el oficio número INM/DGA/2745/2020 del 17 de noviembre de 2020, la Coordinadora de Control Interno solicitó al Sub Comisionado Jurídico, a las direcciones generales en el INM y direcciones de área de la DGA, apoyo para designar a un servidor público adscrito al área a su cargo, para la conformación de un Grupo de trabajo e iniciar con la Metodología de Administración de Riesgo 2021 del INM, además, se mencionó que el oficio de designación debería remitirse al Enlace de Administración de Riesgos Institucional. Asimismo, mediante el oficio número INM/DGA/2973/2020 de fecha 30 de noviembre de 2020, la Coordinadora de Control Interno solicitó al Titular del OIC en el INM apoyo para designar a un servidor público, para integrarlo al grupo de trabajo y dar inicio con la metodología de Administración de Riesgos 2021 del INM, además se invitó a la reunión de trabajo sobre el inicio del proceso de Administración de Riesgos 2021 realizada el 2 de diciembre del 2020, como consta en la minuta firmada por el enlace de Administración de riesgos.

Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) 2021

Se constató que el INM elaboró el PTAR 2021 para la implementación de acciones de control, firmado por el Titular del instituto, el Coordinador de Control Interno y el Enlace de Administración de Riesgos de conformidad con el artículo Segundo, disposición 27, párrafo primero, del Acuerdo de Control Interno. El equipo auditor comprobó que en el PTAR del INM se registraron diez riesgos y se identificó la unidad administrativa; los responsables de su implementación; las fechas de inicio y término, y los medios de verificación. Los elementos más significativos del PTAR se muestran en el cuadro siguiente:

RIESGOS IDENTIFICADOS EN EL PTAR DEL INM, EN 2021

Número del riesgo	Descripción del riesgo	Clasificación del riesgo	Unidad Administrativa
2021_1	Adquisiciones, arrendamientos y servicios realizados con incumplimiento a la normatividad.	Administrativo	Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales ^{3/}
2021_2	Declaración realizada con falta de oportunidad.	Administrativo	Dirección de Administración de Personal ^{3/}
2021_3	Servidores públicos no capacitados en materia de Derechos Humanos y archivos.	Administrativo	Dirección de Capacitación Migratoria ^{3/}
2021_4	Trámites migratorios atendidos sin apego a la normatividad o derivados de presuntos hechos de corrupción.	Sustantivo	Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio
2021_5	Pagos realizados con importe distinto a las solicitudes de pago.	Financiero	Dirección de Recursos Financieros ^{3/}
2021_6	Recaudación realizada con falta de oportunidad.	Financiero	Dirección de Ingresos Migratorios ^{3/}
2021_7	Servicios y herramientas en materia de Tecnologías en Información y Comunicaciones (TIC's) requeridos, sin atender o implementados deficientemente.	Sustantivo	Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones
2021_8	Internaciones realizadas sin apego a la legitimidad.	Sustantivo	Dirección General de Control y Verificación Migratoria
2021_9	Expedientes físicos y electrónicos integrados indebidamente en Estaciones Migratorias.	Sustantivo	
2021_10	Ingresos autorizados a las estaciones migratorias y estancias provisionales sin apego a la normatividad vigente.	Sustantivo	

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información del (PTAR) 2021 del INM.

^{3/}: Estas direcciones de área pertenecen a la Dirección General de Administración.

Del cuadro anterior, se constató que de los diez riesgos identificados, cinco fueron clasificados como sustantivos, tres administrativos y dos financieros y que de estos no se especificó ningún riesgo asociado para las direcciones generales de Coordinación de Oficinas de Representación; de Protección al Migrante y Vinculación; y, del Centro de Evaluación y Control de Confianza. Adicionalmente, se observó que en los riesgos 2021_4 y 2021_6 se abarcaron temas relacionados con las 32 Oficinas de Representación del INM, sin que éstas fueran consideradas directamente las responsables del riesgo y sin incluir las estrategias para la administración del riesgo, como lo establece el artículo Segundo, disposición 27, inciso c, del Acuerdo de Control Interno.

Además, se constató que el PTAR del INM no precisó en sus estrategias, las acciones dirigidas a disminuir la probabilidad de ocurrencia y de impacto, tales como la optimización de los procedimientos y la implementación o mejora de controles como lo señala las disposiciones 23, fracción VII, incisos a, numeral 2, y b; y 27, inciso c, del Acuerdo de Control Interno, lo cual no permitió establecer la manera en cómo se definieron las acciones de control para administrar los riesgos.

También se identificó que los riesgos establecidos en el PTAR 2021 del INM no están asociados a su mandato legal, en relación con la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional,^{35/} conforme a lo dispuesto en el artículo Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 7, Elemento de Control 7.01, del Acuerdo de Control Interno.

En relación con los cuatro reportes de avances trimestrales del PTAR, en el cuarto reporte de avances trimestral del PTAR, se encontró que, de las 28 acciones de control comprometidas, 18 fueron concluidas en el cuarto trimestre, con un porcentaje de cumplimiento del 64.3%, presentando un avance del 100.0% acumulativo. También, se indicó que ninguna de las áreas encargadas de la administración de riesgos reportó alguna problemática que obstaculizara el cumplimiento de las acciones de control en el cuarto trimestre, en cumplimiento con lo establecido en el artículo Segundo, disposición 28, del Acuerdo de Control Interno.

Se verificó que el Titular del OIC en el INM presentó al Titular del INM los informes de Evaluación del primer, segundo, tercer y cuarto Reporte de Avances Trimestral del PTAR 2021; sin embargo, los informes del primer, segundo y cuarto trimestre no se realizaron dentro de los 15 días hábiles posteriores a la recepción del reporte de avance trimestral del PTAR, de conformidad con el artículo Segundo, disposición 30, fracción I, del Acuerdo de Control Interno.

Adicionalmente, se constató que se indicaron en los cuatro Reportes de Avance Trimestral, se indicaron los 10 riesgos identificados, las 28 acciones de control y las áreas responsables, y se señaló la verificación de evidencia documental correspondiente a las unidades administrativas para la atención de riesgos congruente, así como la conclusión del OIC.

Matriz de Riesgos Institucional

Se constató que el INM contó con la Matriz de Riesgos Institucional, aprobada por el Titular del instituto, vigente en 2021, que reflejó el diagnóstico general de los 10 riesgos con sus respectivas causas o factores que pudieran contribuir a su materialización, y la clasificación de estos, en cumplimiento del artículo Segundo, disposición 23, del Acuerdo de Control Interno.

De los 10 riesgos considerados en la Matriz de Riesgos Institucional, se identificó que cinco se relacionaron al cumplimiento de misión, visión, objetivos o metas institucionales al ser de nivel estratégico; tres con la operación de los procesos de la institución al ser de nivel directivo y dos con la eficacia de las acciones y tareas realizadas por los responsables de la ejecución, al ser de nivel operativo. En este sentido, se observó que los riesgos se clasificaron de acuerdo con la naturaleza de la institución en: cinco de tipo sustantivo, tres de tipo administrativo y dos de tipo financiero, en cumplimiento con el artículo Segundo, disposición 9, Norma

^{35/} Artículo 19 de la Ley de Migración, vigente en 2021.

General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 7, Elemento de control 7.06, del Acuerdo de Control Interno.

Además, se identificó que el riesgo 2021_4 consideró como factor de riesgo la corrupción, en cumplimiento de lo establecido en el artículo Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 8, Elemento de Control 8.03, del Acuerdo de Control Interno, que señala que la Administración debe considerar los factores de riesgos de corrupción, abuso, desperdicio y otras irregularidades. Estos factores no implican necesariamente la existencia de un acto corrupto, pero están usualmente presentes cuando estos ocurren. Asimismo, se verificó que para determinar este riesgo se siguió el mismo proceso de análisis de acciones y respuestas efectuado para los demás riesgos, en cumplimiento del artículo Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 8, Elemento de control 8.05, del Acuerdo de Control Interno.

No obstante lo anterior, no se identificó una descripción detallada en la Matriz de Riesgos respecto del riesgo, los factores o los posibles efectos del riesgo, por lo cual no se identificó algún riesgo relacionado con otras transgresiones a la integridad, tal como el desperdicio de recursos de manera exagerada, extravagante o sin propósito; el abuso de autoridad; o el uso del cargo para la obtención de un beneficio ilícito para sí o para un tercero, de conformidad con el artículo Segundo, Disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 8, Elemento de control 8.02, del Acuerdo de Control Interno. El INM señaló, mediante el oficio número INM/DGA/DOED/0447/2022 del 13 de septiembre de 2022, que cada uno de los riesgos institucionales implementados por las áreas que conforman el instituto, incluidos los susceptibles de corrupción, son incluidos anualmente en la Matriz de Riesgos, el PTAR, el Mapa de Riesgos y de calor. Además, señaló que en la Matriz de Riesgos, se realiza la incorporación y descripción de cada uno de los riesgos en el SICOIN de la SFP y que en el referido sistema se va integrando cada uno de los diferentes campos con un número determinado de caracteres, por lo que el INM, durante su proceso de administración de riesgos, se ajusta a lo establecido en la normativa aplicable a la materia. No obstante lo señalado, la recomendación prevalece dado que no se presentó evidencia de que el PTAR hubiese especificado como estrategias, acciones dirigidas a disminuir la probabilidad de ocurrencia (acciones de prevención) y el impacto (acciones de contingencia), tales como la optimización de los procedimientos y la implementación o mejora de controles que permitan mitigar los riesgos, en atención de lo señalado en el Artículo Segundo, disposición 23, fracción VII, incisos a, numeral 2, y b, del Acuerdo de Control Interno.

Por último, se constató que el INM contó con el Mapa de riesgos en el que señaló la representación gráfica de los 10 riesgos identificados, en su análisis se observó que el 80.0% (8 riesgos) se ubicaron en el cuadrante III, con probabilidad de ocurrencia y grado de impacto bajo; y 20.0% (2 riesgos), en el cuadrante II, con probabilidad de ocurrencia y grado de impacto medio. También, se constató que la Coordinadora de Control Interno revisó el Mapa de Administración de Riesgos, en cumplimiento del artículo Segundo, disposición 10, fracción III, inciso i, del Acuerdo de Control Interno.

Reporte Anual de Comportamiento de los Riesgos 2021

El equipo auditor constató que el INM contó con el Reporte anual de comportamiento de los riesgos 2021, firmado por el Titular del instituto y el Enlace de Administración de Riesgos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo Segundo, disposiciones 10, fracción III, incisos j y k; y, 31 del Acuerdo de Control Interno, el cual se integró por los apartados siguientes:

- I) Riesgos con cambios en la valoración final de probabilidad de ocurrencia y grado de impacto, los modificados en su conceptualización y los nuevos riesgos. Se constató que el INM identificó 10 riesgos; de lo cual señaló que la valoración inicial fue la misma que la final de cada uno de los riesgos, tanto en su grado de impacto como de su probabilidad de ocurrencia.
- II) Comparativo del total de riesgos por cuadrante. Se observó que el INM realizó en forma de lista los riesgos definidos en el 2020 y los determinados en el 2021 y sus cuadrantes. En ésta se precisó que el riesgo “Recaudación realizada con falta de oportunidad” se vinculó por sus características en el cuadrante III; no obstante, en el Mapa de Riesgos Institucional 2021 dicho riesgo se ubicó en el cuadrante II.
- III) Variación del total de riesgos y por cuadrante. Se observó que el INM definió los riesgos de 2020 y 2021 con sus cuadrantes.
- IV) Conclusiones sobre los resultados alcanzados en relación con los esperados, tanto cuantitativos como cualitativos de la administración de riesgos. Se observó que el INM definió por cada uno de los 10 riesgos, el área responsable, las acciones de control y los resultados cualitativos y cuantitativos por trimestre.

Conclusión

El INM no acreditó tener una metodología específica de administración de riesgos en términos del artículo Segundo, disposiciones 10, fracción II, inciso f; y 23, primer párrafo, del Acuerdo de Control Interno.

Respecto a la integración del grupo de trabajo, el equipo auditor constató en noviembre de 2020, que la Coordinadora de Control Interno solicitó al Sub Comisionado Jurídico, a las direcciones generales en el INM y a las direcciones de área de la DGA apoyo para designar a un servidor público adscrito al área a su cargo, para la conformación de un grupo de trabajo e iniciar la Metodología de Administración de Riesgos 2021 del INM, y que la Coordinadora de Control Interno solicitó al Titular del OIC en el INM designar a un servidor público para integrar un grupo de trabajo y dar inicio a la Metodología de Administración de Riesgos 2021 del INM, e hizo la invitación a la reunión de trabajo para comenzar el Proceso de Administración de Riesgos 2021, que se realizó el 2 de diciembre del 2020.

Se constató que el INM elaboró el PTAR 2021 para la implementación de acciones de control, firmado por el titular del instituto, la Coordinadora de Control Interno y el Enlace de

Administración de Riesgos, en el que se registraron diez riesgos, y se identificaron la unidad administrativa; los responsables de su implementación; las fechas de inicio y término y los medios de verificación. De los diez riesgos identificados, cinco fueron clasificados como sustantivos, tres administrativos y dos financieros de los cuales no se especificó ningún riesgo asociado para las direcciones generales de Coordinación de Oficinas de Representación, de Protección al Migrante y Vinculación y del Centro de Evaluación y Control de Confianza. Adicionalmente, se observó que en los riesgos 2021_4 y 2021_6 se abarcaron temas relacionados con las 32 Oficinas de Representación del INM, sin que éstas fueran consideradas directamente las responsables del riesgo y sin incluir las estrategias para el seguimiento de la administración del riesgo, como lo establece el artículo Segundo, disposición 27, inciso c, del Acuerdo de Control Interno.

Adicionalmente se constató que el PTAR elaborado por el INM no precisó en las estrategias las acciones dirigidas a disminuir la probabilidad de ocurrencia (acciones de prevención) y el impacto (acciones de contingencia), tales como la optimización de los procedimientos y la implementación o mejora de controles, como lo señala la disposición 23, fracción VII, incisos a numeral 2, y b, del Acuerdo de Control Interno, lo cual no permite establecer la manera en cómo se definieron las acciones de control para administrar los riesgos.

También se identificó que los riesgos establecidos en el PTAR 2021 del INM no están asociados a su mandato legal, en relación con la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 7, Elemento de Control 7.01, del Acuerdo de Control Interno.

Se observó que en el cuarto reporte de avance trimestral del PTAR, se señaló que de las 28 acciones de control comprometidas, 18 fueron concluidas en el cuarto trimestre, con un porcentaje de cumplimiento del 64.3% de cumplimiento, presentando un avance del 100.0% acumulativo. También, se indicó que ninguna de las áreas encargadas de la administración de riesgos reportó problemática alguna que obstaculizara el cumplimiento de las acciones de control en el cuarto trimestre, en cumplimiento de lo establecido en el artículo Segundo, disposición 28, del Acuerdo de Control Interno.

Se verificó que el Titular del OIC en el INM presentó al Titular del INM los informes de evaluación al primer, segundo, tercer y cuarto Reporte de Avance Trimestral del PTAR 2021; sin embargo, los informes al primer, segundo y cuarto trimestre no se realizaron dentro de los 15 días hábiles posteriores a la recepción del reporte de avance trimestral del PTAR, de conformidad con el artículo Segundo, disposición 30, fracción I, del Acuerdo de Control Interno.

En los cuatro Reportes de Avance Trimestral se indicaron los 10 riesgos, las 28 acciones de control para su atención y las áreas responsables y se señaló la verificación de evidencia documental correspondiente a las unidades administrativas para la atención de riesgos congruente, así como la conclusión del OIC.

También se constató que el INM contó con la Matriz de Riesgos Institucional, aprobada por el Titular del instituto, vigente en 2021, donde se reflejó el diagnóstico general de los 10 riesgos con sus respectivas causas o factores que pudieran contribuir a su materialización, y la clasificación de estos. En el mismo sentido, se identificó que cinco riesgos se relacionaron con el cumplimiento de la misión, visión, objetivos o metas institucionales al ser de nivel estratégico; tres con la operación de los procesos de la institución al ser de nivel directivo y dos con la eficacia de las acciones y tareas realizadas por los responsables de la ejecución, al ser de nivel operativo. Los riesgos fueron clasificados de acuerdo con la naturaleza de la institución: cinco de tipo sustantivo, tres de tipo administrativo y dos de tipo financiero.

Se observó que en el riesgo 2021_4 se consideró la corrupción como factor de riesgo y que para determinarlo se siguió el mismo proceso de análisis de acciones y respuestas efectuado para los demás riesgos, en cumplimiento del artículo Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 8, Elemento de control 8.05, del Acuerdo de Control Interno. Sin embargo, no se identificó una descripción detallada en la Matriz de Riesgos respecto del riesgo, los factores o los posibles efectos del riesgo, por lo cual no se identificó algún riesgo relacionado con otras transgresiones a la integridad, tal como el desperdicio de recursos de manera exagerada, extravagante o sin propósito; el abuso de autoridad; o el uso del cargo para la obtención de un beneficio ilícito para sí o para un tercero, de conformidad con el artículo Segundo, disposición 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 8, Elemento de control 8.02, del Acuerdo de Control Interno.

Aunado a lo anterior, se comprobó que el INM contó con el Mapa de riesgos en el cual se representaron de forma gráfica los 10 riesgos identificados, observándose que 8 de estos se ubicaron en el cuadrante III, con probabilidad de ocurrencia y grado de impacto bajo; y 2, en el cuadrante II, con probabilidad de ocurrencia y grado de impacto medio.

Finalmente, se constató que el Reporte anual de comportamiento de los riesgos 2021 del INM, estuvo integrado por: I) Riesgos con cambios en la valoración final de probabilidad de ocurrencia y grado de impacto, los modificados en su conceptualización y los nuevos riesgos; II) Comparativo del total de riesgos por cuadrante; III) Variación del total de riesgos y por cuadrante y; IV) Conclusiones sobre los resultados alcanzados en relación con los esperados, tanto cuantitativos como cualitativos de la administración de riesgos. Este reporte fue firmado por el Comisionado del INM y por el Enlace de Administración de Riesgos y observa un avance en los 10 riesgos así como en su factor de riesgo del 100.0%, en cumplimiento de lo señalado en el artículo Segundo, disposición 10, fracción III, incisos j y k; y, 31 del Acuerdo de Control Interno.

2021-5-04K00-21-0172-01-009 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración, mediante su Comisionado, apruebe una metodología específica de administración de riesgos para su aplicación en el instituto y sus operaciones, a fin de fortalecer el proceso de administración de riesgos y constituirlo como un proceso sistemático y una herramienta de gestión que identifique y administre los riesgos

específicos asociados a su mandato y en referencia a los actos realizados por las autoridades migratorias, con la entrada y salida de personas del territorio nacional, con la mejora de los trámites migratorios, con la capacitación y profesionalización de los servidores públicos en materia migratoria, con el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento con que cuenta el instituto, y con el fortalecimiento de la cooperación internacional, para coadyuvar a la mejora del Sistema de Control Interno Institucional en términos de lo establecido en el artículo Segundo, disposiciones 10, fracción II, inciso f; y 23, primer párrafo, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-5-04K00-21-0172-01-010 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración, mediante su Comisionado, incluya en su Programa de Trabajo de Administración de Riesgos la descripción de las estrategias que permitan definir las acciones de control para administrar los riesgos; la vinculación y referencia específica de los riesgos a su mandato legal relacionados con ejecutar, controlar y supervisar los actos realizados por las autoridades migratorias, con la entrada y salida de personas del territorio nacional, con la mejora de los trámites migratorios, con la capacitación y profesionalización de los servidores públicos en materia migratoria, con el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento con que cuenta el instituto, y con el fortalecimiento de la cooperación internacional, así como los de corrupción, en cumplimiento de lo establecido en el artículo Segundo, disposiciones 9, Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principios 7 y 8, Elementos de Control 7.01 y 8.02; 23, fracción VII, incisos a, numeral 2, y b, y 27, inciso c, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

10. Actividades de control

A fin de verificar el cumplimiento de estas disposiciones el equipo auditor solicitó al INM el marco legal y normativo, vigente en 2021, que reguló la gestión del INM; los indicadores, el área responsable de su ejecución; los avances de su desempeño a diciembre de 2021 señalados en el Plan Estratégico del INM 2019-2024; en relación con las atribuciones del Comisionado del INM realizadas en 2021, la promoción y coordinación de las acciones operativas para que los mexicanos y extranjeros tengan un trato digno y respetuoso de sus

derechos humanos durante su ingreso, tránsito y salida del territorio nacional. Ante lo cual el INM proporcionó lo solicitado.

Adicionalmente, durante la visita realizada a las direcciones generales del INM como consta en el acta circunstanciada 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, se solicitó el mecanismo de supervisión realizado a las Oficinas de Representación por parte de las direcciones generales del INM en términos del RISEGOB; y, mediante la visita realizada a la Oficina de Representación en Baja California que consta en el acta circunstanciada 003/CP2021 del 7 de julio de 2022 se solicitó la evidencia documental que acreditara la supervisión realizada durante 2021 en dicha oficina, por las direcciones generales del INM. De su análisis de concluyó lo siguiente:

Con la finalidad de verificar que, en 2021, la gobernanza y el control interno en las Oficinas de Representación se realizaron conforme a la normativa del INM para la contribución a los objetivos institucionales, se analizó el marco legal y normativo, vigente en 2021, que reguló la gestión del INM, el mecanismo que se llevó a cabo para su supervisión, las actividades que realizan y la comunicación con las direcciones generales del instituto.

De conformidad con el Manual de Organización General del INM, se verificó que el instituto contó, en 2021, para su operación con 7 direcciones generales (DGRAM, DGCVM, DGPMV, DGA, DGTIC, DGCOR, y DGCECC) y 32 Oficinas de Representación ubicadas a lo largo del territorio mexicano,^{36/} que dependen jerárquicamente del Comisionado conforme al organigrama vigente en 2021, como se muestra en el resultado número 7 “Ambiente de Control. Estructura Organizacional; perfiles y descripción de puestos, y capacitación” de este informe.

Se constató que 5 direcciones generales (DGRAM, DGCVM, DGPMV, DGA y DGTIC) tienen la atribución, entre otras, de supervisar y evaluar los servicios, procedimientos y resoluciones en el ámbito de su competencia que realicen las Oficinas de Representación del INM, para dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, así como dictar las instrucciones que resulten necesarias, de conformidad con lo establecido en los artículos 130, fracción XIV; 131, fracción X; 133, fracción VII; 134, fracción X; y 136, fracción XIII, del RISEGOB; mientras que la DGCOR tiene entre otras atribuciones, la de organizar, coordinar y fortalecer el funcionamiento, realizar visitas de supervisión y definir los criterios y parámetros de medición de resultados para la evaluación de la gestión de las Oficinas de Representación a fin de estandarizar su eficacia, eficiencia y calidad; así como dictar las instrucciones que resulten necesarias; y, coordinar la interacción de las áreas del instituto con las Oficinas de Representación respecto de las actividades y servicios que ejecutan en materia migratoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 138, fracciones II, III, V y VI, del RISEGOB.

^{36/} Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En respuesta a la visita realizada a las oficinas centrales del INM como consta en el acta circunstanciada 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, la DGRAM informó que respecto a la atribución establecida en el artículo 130, fracción XIV, del RISEGOB, realizó supervisiones en sitio y monitoreos remotos a través de la revisión de los trámites en los sistemas informáticos del instituto, con el objetivo de identificar que cumplieran con la normativa para solventar vacíos normativos, técnicos y operativos, a fin de corregir y prevenir lo observado, enfocándose a los temas siguientes:

- a) Actualización del Registro Nacional de Extranjeros. La DGRAM informó que en febrero de 2021 se implementó el programa piloto en la Oficina de Representación en Querétaro, y una vez probada su funcionalidad se instauró en las demás Oficinas de Representación a partir del mes de abril del mismo año, para su aplicación en beneficio de las personas extranjeras que contaban con una condición de estancia vencida en México. Por lo cual esta dirección adjuntó 31 actas circunstanciadas firmadas entre servidores públicos del INM y representantes de las Oficinas de Representación, que tuvieron la finalidad de acreditar la verificación del uso del material de apoyo enviado para estandarizar el proceso de atención y resolución de trámites al amparo del Nuevo Modelo de Gestión de Trámites Migratorios (NMGTM).
- b) Sistema de Citas en Línea. La DGRAM reportó visitas de supervisión a 22 Oficinas de Representación como consta en sus actas circunstanciadas, con el objeto de instruir las directrices necesarias para la implementación del Sistema de citas en línea y revisar la operatividad del NMGTM.
- c) Supervisiones. La DGRAM reportó visitas de supervisión a 4 Oficinas de Representación (Ciudad de México, Puebla, Hidalgo y Nuevo León) para verificar la correcta recepción de trámites al amparo de la actualización del Registro Nacional de Extranjeros; atención y resolución de trámites migratorios y el correcto deshago del Sistema de citas en línea.

Como resultado de estas visitas se verificó que la DGRAM emitió oficios durante 2021 para establecer actividades de control para el seguimiento a los trámites pendientes de resolución, a la implementación y seguimiento del proyecto de actualización del Registro Nacional de Extranjeros, a la operación del Sistema de Citas en Línea; así como diversas instrucciones para la homologación de criterios en diversos temas relacionados con trámites migratorios y para la autorización de visas.

En cuanto a la DGCVM se verificó el envío de oficios remitidos a los titulares de las Oficinas de Representación relacionados a los procedimientos de revisiones migratorias, de visitas de verificación migratoria y de segunda revisión;^{37/} así como para el fortalecimiento del control migratorio en territorio nacional y el incremento de las acciones de control y verificación migratoria.

^{37/} Artículo 60 del Reglamento de Migración.

Con la revisión de los oficios de instrucción de los procedimientos de revisiones migratorias y visitas de verificación migratorias, se identificó una directriz denominada "Supervisión", en la que se establece que en forma aleatoria la DGCVN supervisará mediante la modalidad de gabinete un procedimiento de visita de verificación migratoria a fin de revisar que cada oficina realice correcta y oportunamente los registros en el Sistema Institucional de las Visitas y Revisiones (VIRE) programadas y no programadas. No obstante, la DGCVN no acreditó dicha supervisión en las Oficinas de Representación en 2021.

Por su parte, la DGPMV indicó haber realizado la supervisión en 2021, conforme a lo establecido en el artículo 133, fracción VII, del RISEGOB y en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM; además acotó que las actividades realizadas en favor de la población migrante no son programables, ya que los flujos migratorios son variables e indicó que las direcciones de Protección al Migrante (DPM), Nacional de Programa Paisano (DNPP) y de Programa de Repatriación Humana (DPRH) realizaron las acciones siguientes:

La DPM realizó 22 supervisiones a igual número de Grupos Beta,^{38/} en las que se generaron informes de resultados con los compromisos a solventar por cada grupo y se comprobó que de julio a diciembre de 2021 se llevaron a cabo reuniones con las 32 Oficinas de Representación, con la finalidad de conocer la situación de cada entidad a casi un año de la entrada en vigor de la reforma a la Ley de Migración e identificar los principales retos y áreas de oportunidad para el 2022. Los temas principales que se trataron durante estas reuniones, entre otros, fueron la revisión del número de niñas, niños y adolescentes (NNA) que se tienen registrados en los sistemas informáticos del INM para fines estadísticos; la actualización de los reportes diarios con la finalidad de contar con información real para la adecuada toma de decisiones; los vuelos semanales, así como los traslados terrestres para retornos al país de origen; el proceso de certificación de nuevos oficiales de protección a la infancia; la atención a grupos vulnerables a través del estándar de competencia EC 1366 (Atención para la protección especializada de NNA y personas adultas pertenecientes a grupo vulnerable/prioritario en contexto de migración); y, el grado en la relación que cada entidad federativa mantiene con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y las procuradurías de protección al migrante.

La DNPP informó que coordinó las actividades del Programa Héroes Paisano 2021 en las 32 Oficinas de Representación del INM y emitió las directrices técnicas para la realización de los tres operativos especiales con mayor afluencia turística al año (semana santa, verano e invierno), las cuales se transmitieron a los enlaces del programa mediante reuniones de trabajo previas a estos y comunicaciones escritas con los detalles operativos, tales como la cantidad de observadores de la sociedad civil que participarían en cada uno, su capacitación

^{38/} El Artículo 48 del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM señala que los Grupos Beta de Protección a Migrantes son grupos no armados, que tienen por objeto la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria, durante su trayecto por territorio nacional y en el caso de los migrantes mexicanos, además, durante su repatriación.

y los apoyos económicos destinados para los mismos, además de la cantidad de módulos a instalar. No obstante, el equipo auditor constató que en junio de 2021, fue la DGPMV quien comunicó a las Oficinas de Representación en Hidalgo, Michoacán y Guanajuato la radicación de recursos presupuestales para el operativo de verano del referido programa.

Adicionalmente, la DPRH informó que en 2021 coordinó las actividades del Programa de Repatriación Humana con las Oficinas de Representación del INM mediante los enlaces de repatriación en cada estado, a fin de promover la reintegración de las personas en retorno en coordinación con los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil y la iniciativa privada, atendiendo su retorno de forma segura y ordenada.

En relación con las actividades de supervisión en las Oficinas de Representación que le correspondieron a la DGA, la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales informó que realizó la actualización del padrón inmobiliario; la coordinación de la contratación de servicios de conservación y mantenimiento de los inmuebles; la supervisión en los servicios generales; la coordinación del levantamiento físico de inventario de mobiliario y equipo; y, la integración de la consolidación de los procedimientos de contratación de bienes y servicios con otras unidades administrativas; sin embargo, la evidencia proporcionada correspondió al ejercicio 2022 y no incluyó información de las demás direcciones adscritas a la DGA.

La DGTIC informó que en el ejercicio de la atribución del artículo 134, fracción X, del RISEGOB, en el ejercicio 2021 realizó actividades de control a través del monitoreo de equipamiento de los sistemas de información que se documentó con tickets de atención y fue responsable de concentrar la información en el Programa Anual de Trabajo de las Oficinas de Representación 2021, pero no de la supervisión ni del seguimiento de las actividades en dichas oficinas; en este mismo sentido se identificaron 11 indicadores en el programa, de los cuales a las direcciones generales (DGRAM, DGCVM y DGCOR) les correspondía reportar 6 y a las Oficinas de Representación 5.

Asimismo, con la revisión al informe "Seguimiento al Programa Anual de Trabajo. Oficinas de Representación. Anual 2021" se revisó que el avance alcanzado por las Oficinas de Representación al INM fue del 90.2%, y que los tres indicadores con menor cumplimiento fueron "Concentración del Archivo de Trámite del INM en la Ciudad de México", "Cumplimiento del Programa Anual de Revisiones Migratorias 2021 por parte de las Oficinas de Representación del INM" y "Cumplimiento del Programa Anual de Visitas de Verificación Migratorias 2021 por parte de las Oficinas de Representación del INM", el primero a cargo de la DGRAM y los dos últimos a cargo de la DGCVM.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 138 del RISEGOB se identificaron las actividades que la DGCOR realiza enfocadas a las Oficinas de Representación, específicamente en las fracciones siguientes:

- Fracción II. Organizar, coordinar y fortalecer el funcionamiento de las Oficinas de Representación, a fin de estandarizar su eficacia, eficiencia y calidad. Al respecto, no se

identificó evidencia documental proporcionada por la DGCOR para el cumplimiento de esta atribución.

- **Fracción III.** Visitas de supervisión respecto al cumplimiento del marco jurídico que las rige, con la participación que corresponda de las demás unidades administrativas. Se constató que la DGCOR realizó 5 visitas de supervisión de abril a julio de 2021 a las Oficinas de Representación en Coahuila, Sonora, Chihuahua, Baja California Sur y Baja California. De la documentación de las visitas se constató la supervisión realizada por el Comisionado, la DGCOR y la DGCVM; sin embargo, la asistencia de otras direcciones generales del INM no fue consistente, y tampoco se identificó el mecanismo por el cual se eligieron esas entidades ni el calendario o la planeación para la programación de las mismas. Igualmente, se observó que, como resultado de las necesidades detectadas por las Oficinas de Representación y lo advertido por los participantes de las visitas se determinaron 288 acuerdos, en los cuales se indican las unidades administrativas responsables y la fecha propuesta de conclusión; agrupados en 10 rubros, como se muestra en la tabla siguiente:

ACUERDOS DERIVADOS DE LAS VISITAS DE SUPERVISIÓN A LAS OFICINAS DE REPRESENTACIÓN DEL INM EN 2021

Rubro	Coahuila	Sonora	Chihuahua	Baja California Sur	Baja California	Suma
Otros asuntos administrativos y mantenimiento	18	23	26	14	63	144
Bienes muebles. Parque vehicular e inventarios	6	6	14	6	7	39
Otros	2	12	11	2	10	37
Reingeniería de sistemas informáticos y equipo	1	5	4	3	4	17
Certificación de estaciones migratorias	9	1	4	0	1	15
Contención de flujos migratorios	2	2	3	0	4	11
Capacitación de personal y Formación Profesional	1	2	2	2	2	9
Archivo migratorio	1	1	0	3	2	7
Reingeniería de la estructura orgánica y plazas	1	1	0	3	1	6
Simplificación de trámites y abatimiento del rezago	0	1	1	0	1	3
Total	41	54	65	33	95	288

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información de las visitas de supervisión realizadas a las Oficinas de Representación en 2021.

Con el análisis de los acuerdos y los rubros a los que pertenecen, se determinó que aquellos acuerdos para la atención de otros asuntos administrativos y de mantenimiento, y bienes muebles representaron el 76.4%, con 183 acuerdos, y que la Oficina de Representación en Baja California fue la que generó el mayor número de estos.

También se constató que la DGCOR es el área que realizó el seguimiento de los acuerdos; y del análisis a la documentación soporte presentada, se verificó que ningún acuerdo de las visitas realizadas en 2021 tenía una fecha de conclusión mayor a noviembre de 2021; no obstante, al 3 de marzo de 2022 el 44.1% (127) de estos continuaban pendientes.

De la visita realizada en la Oficina de Representación en Baja California, como consta en el acta circunstanciada 003/CP2021 del 7 de julio de 2022, se solicitó el seguimiento de cinco acuerdos pendientes de concluir en relación con los temas de contención de flujos migratorios y simplificación de trámites y abatimiento de rezago. Al respecto, se constató que esta oficina atendió los 5 acuerdos solicitados, mediante siete oficios para finalizar su seguimiento, dos acuerdos eran competencia de la misma, uno de la DGCVM, uno de la DGRAM y uno en conjunto con la DGCVM y DGA.

- Fracción V. Definir los criterios y parámetros de medición de resultados para la evaluación de la gestión de las Oficinas de Representación. La DGCOR señaló que, como resultado de la auditoría número UAG-AD-001-2020, la Unidad de Auditoría Gubernamental de la Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción de la SFP emitió una recomendación para que el INM estableciera criterios y parámetros para la evaluación de las Oficinas de Representación, por lo cual se emitió en el Programa Anual de Trabajo 2021 el indicador "Evaluación de la gestión y operación de las Oficinas de Representación",^{39/} a cargo de la DGCOR.
- Fracción VI. Coordinar la interacción de las áreas del INM, con sus Oficinas de Representación en relación con las actividades y servicios que ejecutan en materia migratoria. En la prueba de recorrido que se formalizó mediante el acta circunstanciada número 002/CP2021 del 17 de junio de 2022, el personal de la DGCOR señaló que las demás direcciones generales del instituto también realizan procesos de supervisión y que se debían solicitar directamente a éstas. Como resultado del análisis de la evidencia documental se concluyó que la dirección general no concentra el flujo de información y comunicación entre las Oficinas de Representación y las direcciones generales del instituto.

Aunado a lo anterior, la DGCOR señaló que, de acuerdo con la estructura orgánica autorizada del instituto, las Oficinas de Representación se encuentran adscritas a la oficina del Comisionado del INM. No obstante, derivado del análisis, se identificó que no hay unidad administrativa dentro del INM que integre la totalidad de la información de las Oficinas de Representación, situación que crea las condiciones para la materialización del riesgo de diseñar actividades de control no apropiadas; que no se establezcan estándares de calidad,

^{39/} Este indicador evalúa la gestión y operación de las oficinas de representación con base en el desarrollo de sus actividades sustantivas en materia de trámites migratorios, resoluciones migratorias a personas extranjeras presentadas en las estaciones migratorias y estancias provisionales, acciones de revisión migratoria para detectar personas extranjeras en situación migratoria irregular; así como quejas y otras actuaciones recibidas en materia de derechos humanos.

resultados, servicios o desempeño en la ejecución de los procesos, o duplicidad en la administración de los riesgos por más de un área.

De la revisión a las actividades de supervisión que reportaron las 5 direcciones generales, se identificaron deficiencias en la realización de las visitas y en el establecimiento y seguimiento de los acuerdos relacionados con temas sustantivos; y se observó que aun cuando éstas llevaron a cabo actividades de control para la supervisión a las Oficinas de Representación, no se identificó la documentación o formalización de la supervisión mediante manuales de procedimientos que permitieran evidenciar que estas actividades de control fueron identificadas y comunicadas a los responsables de su funcionamiento, que establezcan su nivel de agregación, la regularidad del control (periodicidad, responsables, unidades administrativas) y su correlación directa con los procesos operativos pertinentes. Específicamente se distingue que lo informado por la DGTIC correspondió a las actividades que realiza en general para todas las áreas del INM más que a actividades expresas de supervisión a las Oficinas de Representación en materia de tecnologías de la información y comunicaciones.

La ausencia de estos manuales genera el riesgo de realizar las actividades de supervisión con discrecionalidad; de limitar la homologación de la eficacia, eficiencia y calidad de las Oficinas de Representación, lo que en consecuencia, restringe la contribución de las mismas al logro de los objetivos, y la administración de los riesgos; lo anterior en términos del artículo Segundo, disposición 9, Norma General Primera y Tercera, Principios 3, 10 y 12, Elementos de control 3.10, 10.02, 10.10, 12.01, 12.02 y 12.03, del Acuerdo de Control Interno.

Se constató que el artículo 125, fracción XIX, del RISEGOB establece que el Comisionado del INM tiene la atribución de aprobar los manuales de procedimientos correspondientes al INM y sus modificaciones, previa opinión y dictamen de las instancias competentes.

Actividades de Control en la Oficina de Representación de Baja California

Con la finalidad de corroborar la supervisión realizada a la Oficina de Representación en Baja California por las unidades administrativas del INM, en 2021, en términos de la normativa aplicable se realizó una visita del 4 al 7 de julio de 2022 como consta en el acta circunstanciada 003/CP2021. Derivado de las entrevistas realizadas al personal de la Oficina de Representación y de la información proporcionada por la misma, se constató lo siguiente:

El personal de la Oficina de Representación en Baja California señaló que esta oficina lleva a cabo varios de los procesos que tiene encomendados el INM, derivado del elevado tránsito de migrantes, en especial por el recibimiento de las personas que son retornadas o repatriadas por parte de los Estados Unidos de Norteamérica (EUA) a México. Se comprobó que esta Oficina de Representación contó, en 2021, con 250 plazas ocupadas (37 de mando, 41 operativo y 172 enlace) y 20 vacantes, y con los lugares físicos correspondientes a la Oficina de Representación; la oficina de atención a migrantes; y, oficinas alternas para atención a trámites migratorios [2 Representaciones locales (Mexicali y Ensenada) y 3 Sub Representaciones (El Rosarito, Tecate y San Felipe)], además de 3 Grupos Beta de Protección

al Migrante (Tijuana, Tecate y Mexicali), 2 Estancias provisionales “B” (Mexicali y Tijuana) y 15 lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire. Adicionalmente el INM señaló, que esta oficina contó con dos centros de repatriación, El Chaparral y Mexicali, en los que se reciben en promedio 400 personas al día por diferentes situaciones, tales como la política migratoria vigente o el Título 42.^{40/}

En relación con las visitas de supervisión por parte del Comisionado, el Titular de la Oficina de Representación en Baja California manifestó que durante 2021 se realizaron aproximadamente 3 o 4 visitas, de las cuales solo se proporcionó evidencia de una visita realizada del 3 al 8 de julio de 2021. En el mismo sentido, se indicó que la comunicación que se tiene con oficinas centrales es mediante la captura de datos en los diferentes sistemas informáticos con los que cuenta el INM para todos los trámites que realiza la Oficina de Representación en Baja California, mismos que pueden visualizarse en oficinas centrales en cualquier momento. Adicionalmente, señaló que la Oficina de Representación depende de la DGCOR pero que, en temas específicos, la coordinación puede darse con otras direcciones generales del instituto, mientras que en temas de supervisión, el Comisionado del INM atiende directamente a la Oficina de Representación en Baja California.

En lo referente al Sistema de citas en línea, la Subdirectora de Regulación Migratoria señaló que éste fue implementado como apoyo al nuevo modelo de gestión, y que la capacitación del personal fue dirigida por la DGTIC y la DGRAM, y precisó que el sistema fue suspendido desde el 14 de marzo de 2022 por adecuaciones y mejoras, lo cual se constató mediante los oficios correspondientes, entregados durante la visita.

En cuanto al monitoreo de los 11 indicadores del PAT de las Oficinas de Representación que constituyen los criterios y parámetros de medición de resultados para la evaluación de su gestión, el Sub Representante Local en la Oficina de Representación en Baja California señaló que se realiza mediante correo electrónico a la DGTIC, la cual es el área encargada de concentrar el reporte de los programas anuales de todas las unidades administrativas del instituto. Aunado a lo anterior, se verificó que la DGTIC atiende los requerimientos del personal de las Oficinas de Representación mediante una mesa de ayuda y que los requerimientos generales de la Oficina de Representación se realizan de manera directa por correo electrónico del cual se le marca copia a la DGCOR.

También se informó que, en cuanto a la supervisión de los programas de Repatriación Humana, Protección al Migrante y Héroe Paisanos, durante 2021, esta Oficina de Representación remitió reportes vía electrónica a la DGPMV, la cual les regresaba observaciones por la misma vía. De igual forma, para el Estándar de Competencia EC 1366, titulado “Atención para la protección especializada de niñas/niños/adolescentes y personas adultas pertenecientes a grupo vulnerable/prioritario en contexto de migración” la Oficina de

^{40/} El Título 42 es una orden de salud pública de emergencia que se estableció en EUA en 1944; sin embargo, hasta 2020 se puso en marcha como una medida de control migratorio, permite prohibir la entrada a EUA a personas migrantes si cree que éstas pueden introducir enfermedades.

Representación expuso la existencia de la plataforma de capacitación para certificar a los oficiales, la cual está a cargo de la DGA, quien además genera los vínculos con la Embajada de EUA para llevar a cabo la certificación a los grupos BETA.

Asimismo, durante la visita, se constató que los sistemas informáticos de servicios migratorios están a cargo de las áreas sustantivas del instituto, principalmente de la DGRAM y la DGCVM, y que en caso de que el personal de la Oficina de Representación requiera apoyo con los sistemas, deben comunicarse directamente con estas direcciones.

Inspección física en el punto de internación "El Chaparral"

Con el objeto de verificar las actividades de la DGPMV, el 5 de julio de 2022, el equipo auditor realizó una prueba de recorrido en el punto de internación denominado "El Chaparral", punto que actualmente funge principalmente como un centro de repatriación para brindar atención a los mexicanos y centroamericanos retornados de EUA.

Durante el recorrido, el Titular de la Oficina de Representación del INM en Baja California detalló los pasos del proceso de repatriación que se llevan a cabo en este punto de internación, con lo cual, el equipo auditor corroboró que el proceso que se sigue para la Repatriación Humana de Connacionales Mexicanos se realiza bajo dos modalidades: el Título 8 y el 42; bajo el Título 8 el connacional es presentado por la Autoridad Americana bajo un manifiesto denominado 1-216, donde viene el nombre de la persona para su repatriación, mientras que con el Título 42 solo entregan a connacionales sin manifiesto. El Título 42, inicia a solicitud de la autoridad migratoria de EUA, la cual entrega un listado de los mexicanos que retornan. Este título fundamenta la expulsión de forma inmediata de ese país mediante una orden de salud pública de emergencia que les restringe el tránsito como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Esa medida es aplicable para mexicanos, hondureños, guatemaltecos y salvadoreños, y tiene la particularidad de no generar una sanción en EUA y de que las personas devueltas pasan poco tiempo en custodia estadounidense. Adicionalmente, comentó que existe reincidencia de connacionales repatriados.

Los pasos que se siguen se describen en el cuadro siguiente:

PROCESO DE REPATRIACIÓN HUMANA DE CONNACIONALES MEXICANOS

<p>1. La autoridad americana notifica por medio de un timbre que va a entregar personas para su deportación, procediendo el Agente en turno a abrir la puerta que divide ambos Países.</p>
<p>2. Procede a recibir a los connacionales, lleva a cabo una entrevista con el repatriado a fin de que la autoridad migratoria pueda allegarse de elementos de convicción suficientes que le permitan determinar que se trata de una persona mexicana, y en caso de ser presentado bajo el título 8 se recibe el manifiesto conocido como 1-216.</p>
<p>3. Se procede a registrar al repatriado en el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), y bajo protesta de decir verdad de cómo se llama, ser de nacionalidad mexicana, así como de su fecha de nacimiento y ser originario de tal estado, se genera una constancia de recepción de mexicanos repatriados bajo los siguientes requisitos del sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se ingresa el nombre de la persona repatriada en SIOM, iniciando por apellido paterno, apellido materno, nombre, sexo y fecha de nacimiento. • Información básica: estado y municipio de nacimiento, escolaridad, habla lengua indígena, cuenta con alguna discapacidad, sabe leer/escribir, hijos menores de edad en EUA, posee tierras para cultivo, familiares en Estados Unidos y estado civil. • La Autoridad que ha entregado a la persona, estado de detención, estado de destino, estado por donde cruzó hacia EUA, salió de México solo/acompañado, ingresó a México solo/acompañado. • En caso de ser menor de edad se pregunta si viene solo o acompañado, en el primer caso se requiere número de oficio de canalización a DIF Estatal, así como como del Oficial de Protección a la Infancia (OPI), quien es el encargado de su recepción, cuidado y entrega al DIF Estatal. • En caso de ser acompañado por algún familiar requiere el número de constancia de la persona que lo acompaña. • Tiempo de última estancia, tiempo total de la estancia, estado de residencia, estudiante, campo de experiencia. En caso de venir de un centro de detención se abre el apartado de exconvicto, donde se requiere llenar los campos siguientes: Delito cometido, número de detenciones, tiempo en prisión en la última detención. • Se captura la fotografía de la persona. Se selecciona el encargado del módulo de repatriación, y por último se guarda y se genera la constancia de recepción de mexicanos repatriados.

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información proporcionada por la Oficina de Representación en Baja California durante la prueba de recorrido que señala el acta circunstanciada número 003/CP2021 del 7 de julio de 2022.

El Titular de la Oficina de Representación del INM en Baja California informó que del total de personas recibidas por el Título 42, aproximadamente el 98.0% son mexicanos y el resto son personas extranjeras, de estas últimas, la mitad tiene una estancia regular en el país y la otra mitad una situación irregular susceptible a cambio. Se constató que en estas oficinas, existe un espacio destinado a mexicanos menores de edad que ingresan sin acompañante; no obstante, durante la visita no se constató la presencia de ninguno. En caso de que el migrante no cumpla con los requisitos para ser atendido por el programa, se envía a la estación provisional.

Adicionalmente, en la visita se identificó que en las oficinas de "El Chaparral" se atiende el tránsito de extranjeros del programa "Quédate en México", en el que se establece que los refugiados que piden protección internacional al gobierno estadounidense deben esperar sus procedimientos en México, el instituto provee transporte para los solicitantes al albergue federal, y acompañamiento durante su proceso, en la prueba de recorrido se constató el tránsito de solicitantes provenientes de Haití y El Salvador con el trámite finalizado para su ingreso a los EUA.

Conclusión

Los artículos 130, fracción XIV; 131, fracción X; 133, fracción VII; 134, fracción X; y, 136, fracción XIII, del RISEGOB establecen que la DGRAM, la DGCVM, la DGPMV, la DGTIC y la DGA, respectivamente, tienen entre otras atribuciones la de supervisar y evaluar los servicios, procedimientos y resoluciones del ámbito de su competencia que realicen las Oficinas de Representación del INM para dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, así como dictar las instrucciones que resulten necesarias. Derivado de la revisión a la documentación soporte proporcionada por las direcciones generales y por la Oficina de Representación en Baja California, se constató que aunque realizaron actividades de control para la supervisión a las Oficinas de Representación del instituto no se identificó la documentación y formalización de la supervisión mediante manuales de procedimientos, que permitan evidenciar que las actividades de control son identificadas, comunicadas a los responsables de su funcionamiento y; que indiquen su nivel de agregación, la regularidad del control y su correlación directa con los procesos operativos pertinentes.

El artículo 138, fracciones II, III, V y VI, del RISEGOB señala que la DGCOR tiene entre otras atribuciones, la de organizar, coordinar y fortalecer el funcionamiento, realizar visitas de supervisión y definir los criterios y parámetros de medición de resultados para la evaluación de la gestión de las Oficinas de Representación y de los Sub Representantes Federales, así como de los Representantes Locales y Sub Representantes Locales en las entidades federativas y en la Ciudad de México, estaciones migratorias y estancias provisionales del INM, a fin de estandarizar su eficacia, eficiencia y calidad; dictar las instrucciones que resulten necesarias; y, coordinar la interacción de las áreas del instituto, con las Oficinas de Representación de éste, respecto de las actividades y servicios que ejecutan en materia migratoria. De la revisión a las actividades que realizó la DGCOR, se concluyó que no existe una unidad administrativa del INM que integre la totalidad de la información de las Oficinas de Representación del instituto, situación que crea las condiciones para la materialización del riesgo de diseñar actividades de control no apropiadas; que no se establezcan estándares de calidad, resultados, servicios o desempeño en la ejecución de los procesos, o duplicidad en la administración de los riesgos por más de una área.

La ausencia de los manuales genera el riesgo de realizar las actividades de supervisión con discrecionalidad; limitar la homologación de la eficacia, eficiencia y calidad de las Oficinas de Representación, en consecuencia restringe la contribución de las mismas al logro de los objetivos, y administración de los riesgos; lo anterior en términos del artículo Segundo, disposición 9, Norma General Primera y Tercera, Principios 3, 10 y 12, Elementos de control 3.10, 10.02, 10.10, 12.01, 12.02 y 12.03, del Acuerdo de Control Interno.

Se constató que el artículo 125, fracción XIX, del RISEGOB establece que el Comisionado del INM tiene la atribución de aprobar los manuales de procedimientos correspondientes al INM y sus modificaciones, previa opinión y dictamen de las instancias competentes.

Finalmente, de la visita a la Oficina de Representación en Baja California se concluyó que para realizar algunas de las actividades del día a día depende directamente de las áreas sustantivas

del instituto ya que ninguna de las direcciones generales es totalmente responsable de las Oficinas de Representación del INM, lo que puede generar incertidumbre en el desempeño de sus actividades.

2021-5-04K00-21-0172-01-011 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración, mediante su Comisionado, apruebe los manuales de procedimientos, lineamiento o documento similar para la supervisión de las Oficinas de Representación, que incluya la delimitación de la responsabilidad sobre el cumplimiento de los objetivos de sus procesos, el diseño de sus actividades de control (periodicidad, criterios), su nivel de agregación, la implementación de los controles, y de su eficacia operativa y sus riesgos asociados, en cuanto a la ejecución de la supervisión y evaluación que se les realiza a las Oficinas de Representación, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 125, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y Segundo, disposición 9, Norma General Primera y Tercera, Principios 3, 10 y 12, Elementos de control 3.10, 10.02, 10.10, 12.01, 12.02 y 12.03, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

11. Información y comunicación

A fin de verificar que, en 2021, el INM implementó sistemas de información para generar, utilizar y comunicar información relevante con calidad suficiente, para cada uno de los procesos operativos que permiten alcanzar los objetivos institucionales y responder a los riesgos asociados, el equipo auditor solicitó al INM el mecanismo mediante el cual generó, utilizó y comunicó información relevante con los elementos de calidad suficientes, los manuales de las aplicaciones o sistemas informáticos que utilizó, las atribuciones realizadas por la DGTIC; así como de los procesos y procedimientos en materia de tecnologías de la información y comunicaciones en 2021, de los cuales se obtuvo lo siguiente:

El artículo Segundo, disposición 9, Norma General Cuarta, Información y Comunicación del Acuerdo de Control Interno establece que los sistemas de información y comunicación deben diseñarse e instrumentarse bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, así como los mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento, que permitan determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos institucionales con el uso eficiente de los recursos.

El Plan Estratégico 2019-2024 del INM establece como objetivo estratégico 1 “Fortalecer los mecanismos de simplificación de facilitación de los flujos migratorios regulares” con la línea

de acción 1.2 enfocada a la simplificación de “los trámites migratorios para brindar un mejor servicio a los usuarios.”

De acuerdo con lo señalado en las actas de las cuatro sesiones ordinarias^{41/} realizadas en el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), el equipo auditor constató que el instituto implementó un “Plan para el abatimiento del rezago en trámites migratorios pendientes de resolución” en septiembre de 2019, debido a que para esa fecha se contabilizaban 57,969 trámites pendientes, de los cuales 37,234 se encontraban en rezago;^{42/} que para diciembre de dicho año ya sumaban 11,330 pendientes con 4,065 rezagados. En resumen, durante esos tres meses se atendieron 46,639 (80.5%) trámites. Adicionalmente, en las sesiones se comentó que a partir del 31 de agosto de 2020, el instituto implementaría el NMGTM en las Oficinas de Representación del INM, a fin de hacer eficiente y ágil la atención de los usuarios de los servicios migratorios, así como la simplificación de procedimientos, mediante la modernización de los sistemas tecnológicos a fin de garantizar su atención inmediata.

Se constató que, con la finalidad de estandarizar el proceso de atención y resolución de trámites al amparo del NMGTM, la DGRAM realizó visitas a 32 Oficinas de Representación,^{43/} en las cuales, éstas se comprometieron a continuar con la aplicación del NMGTM y a resolver la totalidad de trámites que para efecto se recibieran, así como todos aquellos que se encontraban en resolución y en rezago (de manera gradual hasta su conclusión, en caso de haber), como consta en las actas circunstanciadas correspondientes presentadas por el instituto. Las Oficinas de Representación también se comprometieron a difundir y resolver prioritariamente los trámites que se ingresaran al amparo de la actualización del Registro Nacional de Extranjeros, mediante el cual se regularizarían aquellas personas extranjeras que hubieran tenido una condición de estancia hasta 2019 y años anteriores.

Adicionalmente, se verificó que, en 2021, se implementó un Sistema de citas en línea como parte de las mejoras administrativas planeadas y sustentadas con el uso de la tecnología, para reforzar la operación del NMGTM; al respecto, se constató que la DGRAM y la DGTIC realizaron 22 visitas a las Oficinas de Representación, a fin de instruir las directrices necesarias para la implementación del mismo; no obstante, como hechos posteriores, mediante el oficio número INM/DGRAM/DRM/1044/2022 del 14 de marzo de 2022, se corroboró que la DGRAM notificó a los Titulares de las Oficinas de Representación la suspensión de este sistema hasta en tanto no se les remitiera un nuevo oficio con la instrucción para reactivarlo. En la visita realizada del 4 al 7 de julio de 2022 a la Oficina de Representación en Baja California, como consta en el acta 003/CP2021, se verificó que, a esa fecha, este sistema seguía suspendido.

^{41/} De fechas 29 de enero, 23 de abril, 22 de julio y 22 de octubre de 2021, respectivamente.

^{42/} Fuera de los plazos normativos correspondiente a los años 2018, 2019 y 2020 según corresponda.

^{43/} La estandarización del proceso de atención y resolución de trámites al amparo del NMGTM se inició en la Oficina de Representación en Querétaro y posteriormente en las demás oficinas, como consta en las 31 actas suscritas.

Trámites migratorios realizados en 2021

El INM proporcionó el número total de trámites realizados durante 2021, conforme a su tipo, como se muestra en la tabla siguiente:

TRÁMITES MIGRATORIOS REALIZADOS EN 2021

Núm.	Tipo de Trámite	Total
1	Regularización por razones humanitarias	102,754
2	Tarjeta de visitante regional	66,391
3	Expedición de tarjeta de residente por renovación	43,973
4	Notificación de cambio de domicilio por parte de residentes	36,753
5	Expedición de documento migratorio por canje	36,593
6	Autorización de visa por oferta de empleo	26,756
7	Notificación de cambio de lugar de trabajo por parte de residentes	16,071
8	Cambio de residente temporal a residente permanente	15,916
9	Regularización por unidad familiar	15,775
10	Cambio a residente permanente por unidad familiar	15,059
11	Reposición de documento migratorio	14,461
12	Regularización por documento vencido o actividades no autorizadas	12,290
13	Actualización de constancia de inscripción de empleador	11,809
14	Cambio a residente temporal por unidad familiar	10,291
15	Constancia de inscripción de empleador	5,825
16	Cambio de visitante por razones humanitarias a residente permanente	5,808
17	Autorización de visa por unidad familiar	4,607
18	Tarjeta de visitante trabajador fronterizo	3,835
19	Cambio a visitante por razones humanitarias	3,757
20	Notificación de cambio de estado civil por parte de residentes	2,354
21	Permiso para trabajar	2,257
22	Permiso para salir y regresar	1,541
23	Indefinido	1,420
24	Expedición de tarjeta de visitante por ampliación	1,315
25	Cambio de residente temporal estudiante a residente temporal	773
26	Notificación de cambio de nombre por parte de residentes	396
27	Cambio de visitante por razones humanitarias a residente temporal	390
28	Notificación de cambio de nacionalidad por parte de residentes	270
29	Expedición de tarjeta de residente por acuerdo	39
30	Autorización de visa por razones humanitarias	30
	Total	459,509

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor, con base en cuadros estadísticos de trámites ingresados en 2021, proporcionado por el INM durante el transcurso de la auditoría.

Del cuadro anterior, se concluye que de los 30 trámites realizados por el INM en 2021, el 54.4% correspondió a cuatro trámites (regularización por razones humanitarias, tarjeta de visitante regional, expedición de tarjeta de residente por renovación y notificación de cambio

de domicilio por parte de residentes). Adicionalmente, se constató que de los 459,509 trámites, el 97.0% (445,708) fueron resueltos dentro del plazo establecido, el 2.5% (11,650) fueron resueltos fuera del plazo y el 0.5% (2,151) quedaron en proceso.^{44/}

En el mismo sentido, se revisaron los reportes generados por el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), el cual es utilizado por la DGCVI y por las áreas de control y verificación migratoria de las 32 Oficinas de Representación del INM, en los lugares destinados al tránsito internacional de personas (aéreo y terrestre). Conforme a lo señalado en el manual correspondiente proporcionado por el instituto, este sistema se alimenta con la información del transporte que se utiliza para el ingreso o salida del territorio nacional, datos personales, datos de documento de internación y la condición de estancia asignada a la persona, y los reportes que genera son de carácter estadísticos de los ingresos, salidas y envíos a segunda revisión, así como de información detallada de los pasajeros.

De igual manera, se revisó el Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021^{45/} publicado por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de la SEGOB, la cual produce estadísticas primarias que dan cuenta de las tendencias, magnitudes y características de los diversos flujos de visitantes y migrantes que concurren en México, así como de las acciones de protección a migrantes, con base en los registros administrativos generados en los diversos puntos de internación, oficinas y estaciones migratorias de las delegaciones federales y oficinas centrales del INM.

Del análisis de la información contenida en el SIOM y en el Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021, respecto a los flujos migratorios, específicamente en el tema de repatriación, se identificaron diferencias entre ambas fuentes, como se observa en el cuadro siguiente:

FLUJOS MIGRATORIOS, 2021

Tipo de eventos de repatriación	Reporte de Repatriación (SIOM)	Boletín de la UPMRIP (SEGOB)	Diferencia
Menores migrantes mexicanos	23,821	23,609	212
Mujeres	23,302	22,777	525
Hombres	183,681	179,569	4,112
Total de mexicanos	230,804	225,955	4,849

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor, con base en el Reporte del SIOM y el Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021.

^{44/} Información consultada en el cuadro estadístico "Trámites migratorios recibidos y resueltos dentro y fuera de los plazos normativos" de 2021.

^{45/} Disponible en la página de internet www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2021, enero 2022.

Del cuadro anterior, se denotan diferencias en el apartado de repatriación lo que no permite tener confiabilidad en los datos reportados en fuentes internas (SIOM) ni externas (Boletín) aunque abarquen el mismo ejercicio de 2021 y fueron generadas desde los mismos puntos, conforme a lo establecido en el artículo Segundo, disposición 9, Norma General Cuarta, Información y comunicación, Principio 13, Elemento de Control 13.03, 13.04 y 13.05, del Acuerdo de Control Interno, que señala que la Administración debe obtener datos relevantes de fuentes confiables internas y externas, de manera oportuna, y en función de los requisitos de información identificados y establecidos. Los datos relevantes tienen una conexión lógica con los requisitos de información identificados y establecidos. Las fuentes internas y externas confiables proporcionan datos que son razonablemente libres de errores y sesgos; debe procesar los datos obtenidos y transformarlos en información de calidad que apoye al control interno y debe procesar datos relevantes a partir de fuentes confiables y transformarlos en información de calidad dentro de los sistemas de información de la institución.

Conclusión

Se identificó que, en 2021, el INM implementó el NMGTM en sus Oficinas de Representación, a fin de hacer eficiente y ágil la atención a los usuarios de los servicios migratorios, así como la simplificación de procedimientos, mediante la modernización de los sistemas tecnológicos con la finalidad de garantizar su atención inmediata para dar continuidad al “Plan para el abatimiento del rezago en trámites migratorios pendientes de resolución” implementado en 2019, y atender la línea de acción 1.2 enfocada a la simplificación de los trámites migratorios para brindar un mejor servicio a los usuarios, establecido en el objetivo estratégico 1. “Fortalecer los mecanismos de simplificación de facilitación de los flujos migratorios regulares” del Plan Estratégico 2019-2024 del INM. Se constató además que para garantizar la estandarización del proceso de atención y resolución de trámites al amparo del NMGTM, la DGRAM visitó las 32 Oficinas de Representación, las cuales se comprometieron a continuar con la aplicación del modelo; a resolver la totalidad de trámites que para efecto se reciban, así como todos aquellos que se encontrasen en resolución y en rezago; y a difundir y resolver prioritariamente los trámites que se ingresaran al amparo de la actualización del Registro Nacional de Extranjeros. En el mismo tenor, se verificó que en 2021 el instituto implementó también un Sistema de citas en línea como parte de las mejoras administrativas planeadas y sustentadas con el uso de la tecnología, para reforzar la operación del NMGTM; no obstante, este sistema se encuentra suspendido desde el 14 de marzo de 2022.

En cuanto a la revisión de los reportes que generó el SIOM, y de la información que emitió el Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021, se identificaron 4,849 diferencias en cuanto a los datos de repatriación, lo que denota la falta de oportunidad, confiabilidad y exactitud adecuada de los datos por las fuentes internas (SIOM) y externas (Boletín), generando errores y sesgos, que no permitieron que la información fuera de calidad para la toma de decisiones y del control del INM, aun cuando ambas correspondan al ejercicio de 2021 y fueron generadas desde los mismos puntos, en términos del artículo Segundo, disposición 9, Norma General Cuarta, Información y Comunicación, Principio 13, Elementos de control 13.03, 13.04 y 13.05 del Acuerdo de Control Interno.

2021-5-04K00-21-0172-01-012 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de control que aseguren que la información que producen las áreas en cuanto a trámites y flujos migratorios cuente con los elementos de calidad suficientes, que los canales de comunicación tanto al interior como al exterior sean efectivos, que los datos generados en sus sistemas internos y los reportados en fuentes externas sean oportunos, confiables, con la exactitud adecuada, libres de errores y sesgos, y sean procesados y transformados en información de calidad para apoyar la toma de decisiones y el control del instituto, conforme a lo establecido en el artículo Segundo, disposición 9, Norma General Cuarta, Información y Comunicación, Principio 13, Elementos de control 13.03, 13.04 y 13.05, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

12. Supervisión y mejora continua

A fin de verificar que, en 2021, el INM estableció mecanismos de gobernanza para la supervisión eficiente y eficaz de las actividades que realiza a fin de constatar la mejora continua de su control interno, el equipo auditor solicitó al INM el Informe Anual del Estado que Guarda el SCII y el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) de los ejercicios 2020 y 2021; el Informe de Evaluación del OIC a los reportes de avance trimestral del PTCI de 2021; los Informes de Resultados del OIC en el INM al Informe Anual del Estado que Guarda el SCII y al PTCI de 2020 y 2021; las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del COCODI, y la evidencia documental que acredite la implementación de las acciones de mejora y/o avances reportados sobre el cumplimiento del PTCI de 2021. Del análisis de la información se determinó lo siguiente:

El artículo segundo, disposición 9, Norma General Quinta, Supervisión y Mejora Continua, párrafo primero, del Acuerdo de Control Interno, señala que la supervisión y mejora continua son las actividades establecidas y operadas por los responsables designados por el Titular de la institución, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno, mediante la supervisión y evaluación de su eficacia, eficiencia y economía.

Con la finalidad de verificar que, en 2021, el INM estableció mecanismos de gobernanza para la supervisión eficaz y eficiente de las actividades que realiza, alineadas a la política migratoria, para constatar la mejora continua de su control interno, se revisaron los PTCI; los Informes de Evaluación del OIC a los reportes de avance trimestral del PTCI; las actas de sesiones del COCODI, el Informe Anual del Estado que Guarda el SCII, y los Informes de Resultados del OIC al Informe Anual del Estado que Guarda el SCII y el PTCI presentados en los ejercicios 2020 y 2021. Al respecto, se identificó lo siguiente:

Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI)

Con la revisión del PTCI^{46/} de 2021, se identificó que el INM comprometió 105 acciones de mejora para fortalecer el SCII relacionadas con las cinco normas generales; cuya distribución fue la siguiente:

ACCIONES DE MEJORA ESTABLECIDAS EN EL
PTCI DEL INM EN 2021

Norma General	Número de acciones de mejora
Primera. Ambiente de Control	13
Segunda. Administración de Riesgos	16
Tercera. Actividades de Control	53
Cuarta. Información y comunicación	16
Quinta. Supervisión y Mejora Continua.	7
Total	105

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información del PTCI 2021 proporcionado por el INM.

Con la revisión, se constató que esas 105 acciones de mejora se relacionaron con los 33 elementos de control para la evaluación del SCII; no obstante, el equipo auditor solamente identificó 60 acciones de mejora ya que 46 que correspondieron a un solo elemento de control y 14 se replicaron a más de uno (59 veces).

Para comprobar que las acciones de mejora del PTCI 2021 se enfocaron a las debilidades detectadas en el SCII de 2020, se analizaron los 33 elementos de control y los resultados de la evaluación del SCII 2021, de lo cual se observó lo siguiente:

^{46/} El artículo Segundo, disposición 16, primer párrafo, del Acuerdo de Control Interno. El PTCI deberá contener las acciones de mejora determinadas para fortalecer los elementos de control de cada norma general, identificados con inexistencias o insuficiencias en el SCII, las cuales pueden representar debilidades de control interno o áreas de oportunidad para diseñar nuevos controles o reforzar los existentes, también deberá incluir la fecha de inicio y término de la acción de mejora, la unidad administrativa y el responsable de su implementación, así como los medios de verificación.

ELEMENTOS DE CONTROL EVALUADOS EN EL SCII 2020 Y LAS ACCIONES DE MEJORA ESTABLECIDAS EN EL PTCI 2021 DEL INM

Norma General	Elemento de Control	SCII 2020 (%)	PTCI 2021 AM	SCII 2021 (%)
Primera Ambiente de Control	1. Los servidores públicos de la institución conocen y aseguran en su área de trabajo el cumplimiento de metas y objetivos, visión y misión institucionales;	100.0	1	100.0
	2. Los objetivos y metas institucionales derivados del plan estratégico están comunicados y asignados a los encargados de las áreas y responsables de cada uno de los procesos para su cumplimiento;	100.0	1	100.0
	3. La institución cuenta con un Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés formalmente establecido para difundir y evaluar el cumplimiento del Código de Ética y de Conducta; se cumplen con las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública y sus lineamientos generales;	100.0	1	100.0
	4. Se aplican, al menos una vez al año, encuestas de clima organizacional, se identifican áreas de oportunidad, determinan acciones de mejora, dan seguimiento y evalúan sus resultados;	100.0	1	100.0
	5. La estructura organizacional define la autoridad y responsabilidad, segrega y delega funciones, delimita facultades entre el personal que autoriza, ejecuta, vigila, evalúa, registra o contabiliza las transacciones de los procesos;	100.0	2	100.0
	6. Los perfiles y descripciones de puestos están actualizados conforme a las funciones y alineados a los procesos;	100.0	1	100.0
	7. Los manuales de organización y de procedimientos de las unidades administrativas que intervienen en los procesos están alineados a los objetivos y metas institucionales y se actualizan con base en sus atribuciones y responsabilidades establecidas en la normatividad aplicable; y	100.0	2	100.0
	8. Se opera en el proceso un mecanismo para evaluar y actualizar el control interno (políticas y procedimientos), en cada ámbito de competencia y nivel jerárquico.	100.0	4	100.0
Segunda Administración de Riesgos	9. Se aplica la metodología establecida en cumplimiento a las etapas para la Administración de Riesgos, para su identificación, descripción, evaluación, atención y seguimiento, que incluya los factores de riesgo, estrategias para administrarlos y la implementación de acciones de control;	96.7	4	96.7
	10. Las actividades de control interno atienden y mitigan los riesgos identificados del proceso, que pueden afectar el logro de metas y objetivos institucionales, y éstas son ejecutadas por el servidor público facultado conforme a la normatividad;	96.7	4	100.0
	11. Existe un procedimiento formal que establezca la obligación de los responsables de los procesos que intervienen en la administración de riesgos; y	96.7	3	96.7
	12. Se instrumentan, en los procesos, acciones para identificar, evaluar y dar respuesta a los riesgos de corrupción, abusos y fraudes potenciales que pudieran afectar el cumplimiento de los objetivos institucionales.	96.7	5	96.7
Tercera Actividades de Control	13. Se seleccionan y desarrollan actividades de control que ayudan a dar respuesta y reducir los riesgos de cada proceso, considerando los controles manuales y/o automatizados con base en el uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's);	100.0	9	100.0
	14. Se encuentran claramente definidas las actividades de control en cada proceso, para cumplir con las metas comprometidas con base en el presupuesto asignado del ejercicio fiscal;	100.0	3	100.0
	15. Se tienen en operación los instrumentos y mecanismos del proceso, que miden su avance, resultados y se analizan las variaciones en el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales;	96.7	3	96.7
	16. Se tienen establecidos estándares de calidad, resultados, servicios o desempeño en la ejecución de los procesos;	96.7	4	96.7
	17. Se establecen, en los procesos, mecanismos para identificar y atender la causa raíz de las observaciones determinadas por las diversas instancias de fiscalización, con la finalidad de evitar su recurrencia;	93.3	3	96.7
	18. Se identifica, en los procesos, la causa raíz de las debilidades de control interno determinadas, con prioridad en las de mayor importancia, a efecto de evitar su recurrencia e integrarlas a un PTCI para su seguimiento y atención;	100.0	9	100.0
19. Se evalúan y actualizan en los procesos, las políticas, procedimientos, acciones, mecanismos e instrumentos de control;	100.0	7	100.0	

Norma General	Elemento de Control	SCII 2020 (%)	PTCI 2021 AM	SCII 2021 (%)
	20. Las recomendaciones y acuerdos de los Comités Institucionales, relacionados con cada proceso, se atienden en tiempo y forma, conforme a su ámbito de competencia;	100.0	4	100.0
	21. Existen y operan en los procesos actividades de control desarrolladas mediante el uso de TIC's;	93.3	3	100.0
	22. Se identifican y evalúan las necesidades de utilizar TIC's en las operaciones y etapas del proceso, considerando los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos que se requieren;	96.7	5	100.0
	23. En las operaciones y etapas automatizadas de los procesos se cancelan oportunamente los accesos autorizados del personal que causó baja, tanto a espacios físicos como a TIC's; y	100.0	2	100.0
	24. Se cumple con las políticas y disposiciones establecidas para la Estrategia Digital Nacional en los procesos de gobernanza, organización y de entrega, relacionados con la planeación, contratación y administración de bienes y servicios de TIC's y con la seguridad de la información (Institucional TIC's).	100.0	1	100.0
Cuarta Información y comunicación	25. Existe en cada proceso un mecanismo para generar información relevante y de calidad (accesible, correcta, actualizada, suficiente, oportuna, válida y verificable), de conformidad con las disposiciones legales y administrativas aplicables;	96.7	7	96.7
	26. Se tiene implantado en cada proceso un mecanismo o instrumento para verificar que la elaboración de informes, respecto del logro del plan estratégico, objetivos y metas institucionales, cumplan con las políticas, lineamientos y criterios institucionales establecidos;	96.7	4	96.7
	27. Dentro del sistema de información se genera de manera oportuna, suficiente y confiable, información sobre el estado de la situación contable y programático-presupuestal del proceso;	93.3	1	83.3
	28. Se cuenta con el registro de acuerdos y compromisos, correspondientes a los procesos, aprobados en las reuniones del Órgano de Gobierno, de Comités Institucionales y de grupos de alta dirección, así como de su seguimiento, a fin de que se cumplan en tiempo y forma;	100.0	2	100.0
	29. Se tiene implantado un mecanismo específico para el registro, análisis y atención oportuna y suficiente de quejas y denuncias; y	93.3	1	83.3
30. Se cuenta con un sistema de información que de manera integral, oportuna y confiable permite a la alta dirección y, en su caso, al Órgano de Gobierno realizar seguimientos y tomar decisiones.	93.3	1	83.3	
Quinta Supervisión y Mejora continua	31. Se realizan las acciones correctivas y preventivas que contribuyen a la eficiencia y eficacia de las operaciones, así como la supervisión permanente de los cinco componentes de control interno;	100.0	4	100.0
	32. Los resultados de las auditorías de instancias fiscalizadoras de cumplimiento, de riesgos, de funciones, evaluaciones y de seguridad sobre Tecnologías de la Información, se utilizan para retroalimentar a cada uno de los responsables y mejorar el proceso; y	100.0	2	100.0
	33. Se llevan a cabo evaluaciones del control interno de los procesos sustantivos y administrativos por parte del Titular y la Administración, OIC o de una instancia independiente para determinar la suficiencia y efectividad de los controles establecidos.	100.0	1	100.0

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con información del PTCI 2021 actualizado, y la evaluación del SCII en 2020 del INM.

Del cuadro anterior, se desprende que a 19 elementos de control que en el SCII de 2020 cumplieron con el 100.0% de la meta, para 2021 se les asignaron entre una y nueve acciones de mejora; mientras que a los elementos de control 27, 29 y 30 correspondientes a la Norma General Cuarta, que en 2020 llegaron a 93.3% de la meta, sólo se les estableció una acción de mejora en 2021, lo cual incluso generó un impacto inferior respecto al resultado obtenido en 2020.

Adicionalmente, de la revisión al PTCI del ejercicio 2020, se comprobó que el INM realiza la asignación de las acciones de mejora en más de un elemento de control y norma general, de forma recurrente, no solo en el ejercicio revisado. Al análisis anterior se suma que las acciones de mejora establecidas en el PTCI 2021 por el instituto representaron actividades periódicas realizadas por las áreas y no acciones que respondieran a áreas de oportunidad para diseñar nuevos controles, en términos del artículo Segundo, disposición 16, primer párrafo, del Acuerdo de Control Interno, como se detalla en los ejemplos siguientes:

- Con la comparación de los PTCI de los ejercicios 2020 y 2021 se identificó que 20 acciones de mejora de 2020 se replicaron en 2021, debido a que el INM duplicó las acciones representaron 54 de las 105 acciones establecidas para 2021.
- El instituto señaló como acciones de mejora: “PTCI 2021”; “Seguimiento al PTCI 2021”, correspondiente al proceso de recursos humanos; “Reportes del PTCI enviados al OIC junto con la evidencia documental solicitada”, y “Desarrollar la Matriz de Administración de Riesgos 2021 revisando la mayor incidencia en los factores de riesgo”; no obstante, éstas no corresponden a acciones de mejora, sino a actividades a realizar para atender lo establecido en el artículo Segundo, disposiciones 16, 18, 19 y 23, fracción VI, del Acuerdo de Control Interno, que se refieren a la elaboración, el seguimiento y el reporte del PTCI, y a la Matriz de Administración de Riesgos y al mapa de riesgos.

Al respecto, el INM mediante el oficio número INM/DGA/DOED/0447/2022 del 13 de septiembre de 2022, informó que en el PTCI 2022 se pueden visualizar los 33 elementos de control que incluyeron 94 acciones de mejora comprometidas por los procesos y especificó que en algunos casos se repitieron las acciones de mejora porque las áreas responsables de cada proceso consideraron que una acción puede contribuir al fortalecimiento de varios elementos de control. Señaló como ejemplo el proceso "Control Migratorio de Entrada y Salida del Territorio Nacional por lugares destinados al Tránsito Internacional de personas", en el que se incluyó la acción de mejora "Supervisión mensual en el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) correspondiente al proceso del desahogo de las Segundas Revisiones pendientes" a los elementos de control 12 y 16, ya que dicha acción se aporta a ambos elementos de control, toda vez que al supervisar las funciones de control migratorio que desempeña el personal de mando medio que desahoga las segundas revisiones que son practicadas a los extranjeros y mexicanos, de las cuales se pueden presentar actos de corrupción, como por ejemplo, en la autenticidad de documentos que son presentados ante la autoridad migratoria, entrevistas en filtros, alertas migratorias, etc., se puede constatar que el procedimiento se realice dentro de las 4 horas que determina la ley, y si no fuera así, se solicita la justificación del porque no se concluyó el procedimiento dentro del sistema.

Como resultado del análisis de la información y documentación proporcionada por el INM se constató que la duplicidad en la asignación de acciones de mejora se atendió en el ejercicio 2022; sin embargo, el PTCI del ejercicio 2022 aun incluye acciones de mejora replicadas de 2021 reportadas como terminadas y actividades periódicas realizadas por las áreas, por lo que subsiste la observación en la elaboración de las acciones que respondan a áreas de

oportunidad para diseñar nuevos controles en términos de lo establecido en el artículo Segundo, disposición 16, primer párrafo, del Acuerdo de Control Interno.

Por otra parte, se identificó que el INM reportó en el cuarto avance trimestral del PTCI de 2021, que las 105 acciones de mejora comprometidas en el PTCI se cumplieron al 100.0%; sin embargo, el equipo auditor constató que cuatro elementos de control presentaron debilidades, como se menciona en los resultados 1, 3, 7 y 8 de este informe de auditoría, en relación con lo siguiente:

- Elemento de control 6. Los perfiles y descripciones de puestos están actualizados conforme a las funciones y alineados a los procesos (Resultado 7. Ambiente de Control. Estructura Organizacional; perfiles y descripción de puestos, y capacitación).
- Elemento de control 7. El manual de organización y de procedimientos de las unidades administrativas que intervienen en los procesos está alineado a los objetivos y metas institucionales, y se actualizan con base en sus atribuciones y responsabilidades establecidas en la normatividad aplicable (Resultado 1. Marco Jurídico y Normativo del INM).
- Elemento de control 28. Se cuenta con el registro de acuerdos y compromisos correspondientes a los procesos aprobados en las reuniones del Órgano de Gobierno, de Comités Institucionales y de grupos de alta dirección, así como de su seguimiento, a fin de que se cumplan en tiempo y forma. Cabe señalar que las dos acciones de mejora de este elemento de control no cubren de forma integral al elemento ya que éste solo consideró los acuerdos y el seguimiento donde participan las direcciones generales de Regulación y Archivo Migratorio y Administración (Resultados 3. Órganos del INM. Consejo Ciudadano y 8. Ambiente de Control. Ética e integridad).

Finalmente, con la revisión de los informes de la evaluación trimestral y anual del PTCI, se constató que, en 2021, el OIC en el INM evaluó los reportes de avances trimestrales del PTCI de 2021 y elaboró el Informe de Evaluación que señala el artículo Segundo, disposición 19, fracción II, del Acuerdo de Control Interno, en el que se identificó que el OIC reportó que las 105 acciones de mejora correspondientes a los 33 elementos de control se concluyeron al 100.0%.

Evaluación del Sistema de Control Interno e Informe del OIC en 2021

Se identificó que la evaluación del control interno del INM se documentó mediante el “Informe Anual del Estado que Guarda el SCII 2021” y conforme al apartado del porcentaje de cumplimiento general de los elementos de control y por norma general de control interno, obtuvo los resultados siguientes:

EVALUACIÓN DEL SCII EN EL INM EN 2021

Norma general	Grado de cumplimiento con base en la evidencia
Ambiente de Control	100.0
Administración de Riesgos	97.5
Actividades de Control	99.1
Información y Comunicación	93.2
Supervisión y Mejora Continua	<u>100.0</u>
General	98.0

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en el Informe Anual del Estado que Guarda el SCII 2021 del INM.

Asimismo, en el apartado de debilidades de dicho informe se señaló que se detectaron como áreas de oportunidad a los elementos de control 29, referente a implantar un mecanismo específico para el registro, análisis y atención oportuna y suficiente de quejas y denuncias, y al 30, relativo a contar con un sistema de información que, de manera integral, oportuna y confiable, permita a la alta dirección y, en su caso, al Órgano de Gobierno realizar seguimientos y tomar decisiones.

En el Informe del OIC sobre el SCII que se presentó el 7 de marzo de 2022,^{47/} correspondiente al ejercicio 2021, se verificó que el contenido y criterios de elaboración del Informe de Resultados se realizaron de conformidad con lo dispuesto en el artículo Segundo, disposición 21, del Acuerdo de Control Interno.

Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI)

El COCODI tiene como objetivos, entre otros, analizar las variaciones relevantes, principalmente las negativas, que se presenten en los resultados operativos, financieros, presupuestarios y administrativos y, cuando proceda, proponer acuerdos con medidas correctivas para subsanarlas; así como contribuir al cumplimiento oportuno de metas y objetivos institucionales con enfoque a resultados.

Durante 2021, el COCODI sesionó cuatro veces de manera ordinaria (29 de enero en Tlaxcala; 23 de abril en Hidalgo; 22 de julio en Querétaro, y el 22 de octubre en Michoacán) y ninguna de forma extraordinaria; en su revisión se observó lo siguiente:

- Se realizaron 21 acuerdos nuevos, en temas relacionados, entre otros, con la modernización administrativa en trámites migratorios; el SCII; las estaciones migratorias; la protección de los derechos y la seguridad de los migrantes nacionales y extranjeros; la

^{47/} El artículo Segundo, disposición 20, fracción II del Acuerdo de Control Interno señala que el informe de resultados debe presentarse a más tardar el último día hábil del mes de febrero.

atención a la fiscalización de las Oficinas de Representación; la licitación pública; la capacitación; las mejoras integrales en la gestión migratoria y de extranjería del INM, y los derechos humanos, de los cuales:

- Seis acuerdos quedaron atendidos en el mismo año.
 - De los 11 acuerdos establecidos en la segunda sesión ordinaria, a 10 no se les dio seguimiento en el resto del año.
 - El seguimiento de los cinco acuerdos establecidos en la cuarta sesión ordinaria quedó para el año 2022.
- A siete acuerdos de ejercicios anteriores, uno de 2019 y seis de 2020, en temas relacionados a licitaciones públicas; plan de abatimiento de rezago de trámites administrativos; medidas de austeridad; estaciones migratorias; asuntos administrativos, y la atención del OIC en los asuntos de su competencia, se les dio atención y seguimiento durante 2021.

Adicionalmente, se tomaron acuerdos generales durante las cuatro sesiones ordinarias de 2021 del COCODI, entre los que se formuló una estrategia de desempeño institucional para 2021 y se consideraron además, entre otros temas, al centro de control de monitoreo; la denuncia Paisano; Nuestros Héroes Paisanos; el proceso de certificación de estaciones migratorias; la revisión de los contratos de las nuevas tecnologías; el mecanismo de colaboración entre la Secretaría de la Función Pública, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales y el Desarrollo Integral de la Familia, y el procedimiento de sistematización migratoria en aeropuertos.

Por lo anterior, se identificó que en el COCODI se ejercieron las atribuciones señaladas en el artículo Segundo, disposición 37, fracciones IV, V y VI, del Acuerdo de Control Interno, de aprobar acuerdos para fortalecer el desempeño institucional y para atender las debilidades de control detectadas; tomar conocimiento del reporte del análisis del desempeño de la institución; no obstante, no se proporcionó la evidencia del seguimiento y atención de 10 acuerdos establecidos en la segunda sesión del COCODI, enfocados a las áreas siguientes:

- DGCVM. Se le exhortó a mantener el compromiso para fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de los migrantes nacionales y extranjeros, reconociéndolos como sujetos de derecho, con una gestión migratoria eficiente, con base en el marco legal y pleno respeto a la dignidad humana y se le requirió, referente al apartado de “Disminución en la movilidad internacional”, informar si se tiene algún plan emergente para enfrentar la contingencia del COVID 19, a fin de contrarrestar las variaciones negativas que se presentan en el instituto.
- DGRAM. Se le solicitó realizar acciones tendientes a seguir en la mejora, optimización y desburocratización de los trámites y servicios públicos que aún siguen pendientes, a efecto de continuar y sumar al desempeño obtenido en el ejercicio 2020, para

satisfacer la necesidad de carácter general a los usuarios de los mismos y para garantizarles los principios de certeza y seguridad jurídica.

- Dirección de Ingresos Migratorios, adscrita a la DGA. Se le recomendó que, en el ámbito de su competencia, continuara generando acciones que contribuyeran a incrementar la captación de los recursos con miras a beneficiar al instituto; respecto al apartado de “Fiscalización de Oficinas de Representación del Instituto”. Asimismo se le solicitó que informara si con base en las revisiones lograron localizar áreas de oportunidad y que acciones se implementaron para evitar inconsistencias; si el instituto detectó alguna irregularidad administrativa por parte de algún servidor público encargado de llevar a cabo la vigilancia y control de los mismos; si a la fecha, todos los puntos de internación aérea y terrestre, contaban con dispositivos electrónicos para la recaudación de los derechos migratorios; y con respecto al apartado “Fiscalización a las Empresas de Transporte Aéreo Internacional de Pasajeros”; si como resultado de la fiscalización al sistema de control para el cobro de derechos habían logrado localizar áreas de oportunidad, y que acciones se implementaron para evitar inconsistencias; además, si se detectó alguna irregularidad administrativa por parte de algún servidor público encargado de los servicios revisados.
- Dirección de Recursos Financieros, adscrita a la DGA. Se le solicitó el envío de la balanza de comprobación final, una vez que la SHCP integrara la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2020; así como informar, con relación al apartado “Efectividad en el Ejercicio Presupuestal”, la variación en el capítulo 3000 por un monto de 23,265.8 pesos, y señalar si dicha variación ya fue reintegrada a la autoridad competente.
- La Dirección de Capacitación Migratoria, adscrita a la DGA. Se le solicitó impartir cursos de capacitación a todos los servidores públicos sobre los derechos humanos a la vida, a la salud, a la integridad física de las personas; y, sobre los principios de interés superior de la niñez; certeza y seguridad jurídica; legalidad, entre otros, toda vez que, es obligación del Estado Mexicano promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Debido a lo anterior se determinó que el seguimiento de los 10 acuerdos anteriores no se realizó en términos de lo establecido en la disposición 37, fracción VII, del Acuerdo de Control Interno en lo referente a dar seguimiento a los acuerdos y recomendaciones aprobados e impulsar su cumplimiento en tiempo y forma.

También se identificó que se informó al COCODI del avance trimestral de las acciones de mejora incluidas en el PTCI 2021 y las acciones de control del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, en cumplimiento del artículo Segundo, disposición 32, fracción V, del Acuerdo de Control Interno, para así, impulsar el establecimiento y actualización del SCII.

Conclusión

Con la revisión del PTCI 2021 se identificó que se comprometieron 105 acciones de mejora; no obstante, el equipo auditor solamente identificó 60 acciones de mejora, debido a que 46 correspondieron a un solo elemento de control y 14 se replicaron a más de uno (59 veces).

De éstas, se identificó que su asignación no está asociada a las deficiencias de las acciones de control que se incluyeron en el SCII 2020, y que representaron actividades periódicas realizadas por las áreas y no a acciones que respondieran a áreas de oportunidad para diseñar nuevos controles, en términos del artículo Segundo, disposición 16, primer párrafo, del Acuerdo de Control Interno. Por lo que el PTCI 2021 no contó con las acciones de mejora determinadas para fortalecer los elementos de control de cada norma general, identificados con inexistencias o insuficiencias en el SCII, las cuales pueden representar debilidades de control interno o áreas de oportunidad para diseñar nuevos controles o reforzar los existentes. El INM informó y documentó que la duplicidad en las acciones de mejora no se realizó en 2022; no obstante, con el análisis del PTCI 2022 se constató que aun incluyó actividades periódicas realizadas por las áreas por lo que aún existen debilidades en la elaboración de acciones que respondan a áreas de oportunidad para diseñar nuevos controles.

En el transcurso de la auditoría, se constató que cuatro elementos de control presentaron debilidades, como se menciona en los resultados 1, 3, 7 y 8 de este informe de auditoría, a pesar de que en el reporte de avances del PTCI al cuarto trimestre se reportó un cumplimiento del 100.0% en las acciones de mejora asignadas.

Asimismo, se constató que el OIC en el INM efectuó la evaluación de los reportes de avances trimestrales del PTCI de 2021 y elaboró el Informe de Evaluación que señala el artículo Segundo, disposición 19, fracción II, del Acuerdo de Control Interno.

También se identificó que la evaluación del control interno del INM se documentó mediante el "Informe Anual del Estado que Guarda el SCII 2021", que reflejó debilidades en los elementos de control 29 y 30, que estaban detectadas desde el ejercicio 2020.

Finalmente, se revisó que el COCODI realizó cuatro sesiones de manera ordinaria y ninguna extraordinaria, donde se ejercieron las atribuciones señaladas en el artículo Segundo, disposición 37, fracciones IV, V y VI, del Acuerdo de Control Interno, de aprobar acuerdos para fortalecer el desempeño institucional y para atender las debilidades de control detectadas; tomar conocimiento del reporte del análisis del desempeño de la institución. No obstante, no se proporcionó la evidencia del seguimiento y atención de 10 acuerdos establecidos en la segunda sesión del COCODI en términos de lo establecido en la fracción VII de la disposición mencionada, en lo referente a dar seguimiento a los acuerdos y recomendaciones aprobados e impulsar su cumplimiento en tiempo y forma.

2021-5-04K00-21-0172-01-013 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de control para fortalecer la elaboración del Programa de Trabajo de Control Interno a fin de que contenga las acciones de mejora que corrijan las debilidades de control interno o áreas de oportunidad en los elementos de control identificados con insuficiencias, en cumplimiento del artículo Segundo, disposición 16, primer párrafo, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2021-5-04K00-21-0172-01-014 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de control para dar seguimiento a los acuerdos establecidos en el Comité de Control y Desempeño Institucional, a fin de contribuir a la gestión institucional, al cumplimiento oportuno de los acuerdos del comité relacionados con la política migratoria que se traduzcan en compromisos que coadyuven con las metas y objetivos del instituto, en cumplimiento del artículo Segundo, disposición 37, fracción VII, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Consecuencias Sociales

Las debilidades en los instrumentos de Gobernanza y Control Interno del Instituto Nacional de Migración, derivadas principalmente de la falta de definición consistente de su objeto con las atribuciones y funciones que la misma normativa señala en cuanto a la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias, impiden garantizar el debido y puntual cumplimiento del marco legal, afectando la eficacia y eficiencia de sus actividades, generando falta de certeza en la consecución de los objetivos institucionales definidos en la planeación estratégica, en el diseño institucional, en las responsabilidades asignadas en las unidades administrativas, por lo tanto, se hace necesario la redefinición de su objeto con un enfoque integral acorde con la política migratoria y de movilidad humana.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa, Controles internos, Aseguramiento de calidad y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 11 restantes generaron:

14 Recomendaciones.

También, se incluyó una Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 12 de octubre de 2022, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información y documentación correspondiente al ejercicio fiscal 2021, proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de evaluar el diseño e implementación de los elementos de control interno y gobernanza definidos en el Instituto Nacional de Migración (INM), para la consecución de los objetivos y metas institucionales en términos de eficiencia, eficacia y economía; la observancia y vigencia del marco jurídico y normativo; la transparencia y rendición de cuentas; la generación y confiabilidad de la información, así como la salvaguarda de los recursos públicos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La fiscalización de la gobernanza y el control interno del INM durante la Cuenta Pública 2021 derivó de los hallazgos encontrados por la Auditoría Superior de Federación durante la revisión de la Cuenta Pública 2019, en la cual se observó que el instituto no contaba con un

sistema institucional de control para la generación de información confiable. Como consecuencia, la Comisión de Vigilancia de la ASF recomendó la ejecución de una auditoría al INM a fin de dar seguimiento a las recomendaciones previas y revisar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia del Sistema de Control Interno Institucional del INM.

Se constató que el 19 de Octubre de 1993, mediante decreto, se creó el INM como un órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); en éste se menciona que las características geográficas que México tenía favorecían la migración económica en las fronteras norte y sur, lo cual lo convirtió en un país de tránsito para inmigrantes centroamericanos, de origen asiático y de otras nacionalidades, impactando directamente la capacidad de los servicios. Adicionalmente, la dinámica demográfica nacional e internacional, la crisis económica y la inestabilidad política en América Latina propiciaron flujos migratorios que requerían de un órgano con mayores facultades e instrumentos para reforzar el control de las fronteras del país, por lo cual, para atender esta problemática, el Gobierno de la República creó el INM, para fortalecer y ampliar las funciones que tenía la entonces Dirección General de Servicios Migratorios de la SEGOB, a fin de que, como órgano técnico especializado, atendiera con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) a la SEGOB le corresponde, entre otros asuntos, formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana, así como de la vigilancia de las fronteras y puntos de entrada al país.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, dentro del marco jurídico vigente en 2021, que reguló el quehacer del instituto se encuentra la Ley de Migración expedida en 2011, que determina al INM como un órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la Secretaría.

Del análisis al objeto del instituto y a lo señalado en los artículos 3º, fracción I, 18, 19, 21, 26 y 27 de la Ley de Migración, el equipo auditor consideró pertinente enviar una solicitud a la Cámara de Diputados para que valore la posibilidad de eliminar el carácter polisémico que en la Ley citada tiene el concepto de “Autoridad Migratoria”, a fin de precisar la facultad del INM relativa a efectuar la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por todas las autoridades migratorias, incluidas las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, reconociendo que el instituto, al ser un órgano desconcentrado, sólo puede realizar acciones de coordinación, ya que en términos de la LOAPF, carece del rango, jerarquía o preeminencia sobre dichas dependencias.

Asimismo, se verificó que el Manual de Organización General del INM, vigente en 2021, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 2020, con lo que se inició el proceso de actualización y formalización de los Manuales Específicos de Organización del instituto; sin embargo, a la fecha de revisión (29 de agosto de 2022), estos manuales aún no estaban publicados, debido a que se encontraban en las diversas etapas de la revisión establecidas por la SEGOB. No obstante, no se contó con el Manual de Organización

Específico, la política, el lineamiento o el instrumento normativo de carácter interno que precisara las funciones y atribuciones de las áreas adscritas a la Oficina del Comisionado, tales como la Dirección de Comunicación Social y la Dirección de Estrategia Institucional y Agenda Pública, para brindar certeza jurídica en el cumplimiento de sus funciones conforme al artículo 19 de la LOAPF.

En el marco de la gobernanza, se verificó que el INM contó en 2021, con los consejos Técnico y Ciudadano, regulados por el RISEGOB y sus lineamientos respectivos. El Consejo Técnico tiene como objetivo ser un órgano de consulta, asesoría y apoyo para orientar la implementación de la política migratoria y el eficaz cumplimiento de las atribuciones que la Ley de Migración le confiere; en tanto que el Consejo Ciudadano es un órgano de apoyo, cuyo objetivo es emitir opiniones, brindar asesoría y proponer acciones específicas en materia de la gestión de la política migratoria.

Respecto al Consejo Técnico del INM, se constató que en 2021, no calendarizó las sesiones, ni realizó actividades; el instituto señaló que se han realizado acercamientos con la SEGOB para empatar agendas a fin de que el Consejo Técnico del INM desarrolle sus funciones e indicó que la falta de actividades de dicho consejo no representó implicación o repercusión alguna, ya que éste es un cuerpo colegiado que únicamente está constituido para consulta, orientación y apoyo, y que por la propia y especial naturaleza del instituto, se ha dado cabal cumplimiento a las atribuciones conferidas en la Ley de Migración. En cuanto al Consejo Ciudadano, se identificó que el 15 de abril de 2021, se emitió una tercera convocatoria para la elección de ocho miembros para integrar el consejo, dado que las dos anteriores realizadas en 2020 se determinaron como desiertas. Del análisis se observó la falta de información del proceso de selección de los consejeros, lo cual no permitió constatar, entre otros aspectos, la objetividad de la elección, ni los motivos por los cuales se eligieron siete consejeros en lugar de los ocho que se habían indicado en la convocatoria. Finalmente, aunque se corroboró que el Consejo Ciudadano sesionó cuatro veces de manera ordinaria y una extraordinaria conforme a lo establecido en el RISEGOB, donde se consideraron 33 acuerdos que incluyeron temas referentes a la organización y el funcionamiento del Consejo Ciudadano y opiniones a las actividades sustantivas del instituto que contribuyen con su objetivo y sobre la ejecución de la política migratoria, se observaron deficiencias en las medidas implementadas para el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones y los acuerdos tomados, lo que mostró debilidades en la gobernanza y la falta de seguimiento de los acuerdos aprobados.

Situación similar, ocurrió en el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) del INM, donde se constató que durante 2021 realizó cuatro sesiones de manera ordinaria y ninguna extraordinaria, en las cuales se aprobaron acuerdos para fortalecer el desempeño institucional y para atender las debilidades de control detectadas y, se tomó conocimiento del reporte del análisis del desempeño de la institución; no obstante, el instituto no contó con la evidencia del seguimiento y atención de diez acuerdos establecidos en la segunda sesión de 2021.

En lo que respecta al Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) del INM, se constató que realizó ocho sesiones en las que, entre otros, se presentó y aprobó el

Programa Anual de Trabajo del CEPCI, el Informe Anual de Actividades y el calendario de sesiones del ejercicio 2022 y se dio atención a siete denuncias que fueron discutidas en las sesiones. Del análisis de estas denuncias se observaron discrepancias entre las reportadas en las sesiones del CEPCI, las del Informe Anual de Actividades y las que constan en los expedientes, aunado a que el informe de actividades del CEPCI no describió el motivo, el estatus y el sentido de la determinación de cada una de ellas, en términos de lo establecido en el numeral 42, fracción III, de los Lineamientos de los Comités de Ética.

En cuanto al cumplimiento de las atribuciones del Comisionado del INM, conferidas en los artículos 115 y 125 del RISEGOB, se constató que en 2021 se realizó mediante un sistema de gestión administrativa y documental; no obstante, los procedimientos no se encontraron documentados ni formalizados mediante el sistema referido, por lo que no fue posible identificar a los responsables de verificar el cumplimiento de los objetivos de las funciones y actividades encargadas por el Comisionado a las diferentes unidades administrativas, ni los controles necesarios para evitar la materialización de los riesgos asociados a cada una, así como los que derivan de la obtención y procesamiento de la información institucional.

En cuanto a la planeación estratégica del INM, se identificó que el Plan Estratégico del INM 2019-2024 publicado el 20 de mayo de 2020 no vincula los objetivos nacionales, ni las estrategias en materia de migración, tampoco especifica la manera en cómo se logrará la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y del Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024 en materia migratoria, y carece de metas y diseño de indicadores que permitan identificar, analizar y evaluar los avances y su cumplimiento, así como del diseño de objetivos en términos medibles cuantitativamente, de manera que se pueda evaluar su desempeño; aunado a que la misión, la visión y los cinco objetivos estratégicos contenidos en él, no están alineados al mandato legal del INM. Lo anterior, reflejó la inexistencia de una gestión basada en una planeación y visión estratégica vinculada con el INM, así como deficiencias en el seguimiento, en el establecimiento de un sistema de control interno institucional eficiente y eficaz, y en la materialización de riesgos.

En cuanto al componente de Ambiente de Control, se verificó que al 31 de diciembre de 2021, la estructura orgánica del INM estuvo integrada por un Comisionado, un Sub Comisionado Jurídico, siete direcciones generales y 32 Oficinas de Representación, con una plantilla de 5,758 plazas (5,072 ocupadas y 686 vacantes).

Se constató que el INM en 2021 realizó contrataciones de personal de nuevo ingreso, promoción o cambio de plaza con una duración de tres meses, en carácter interino en tanto se concluye el proceso de certificación de los mismos, para lo cual el INM contó con el Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC), con el que se corroboró que el proceso de certificación inicia a partir de que surte efectos la notificación, para que el interesado acuda al Centro de Evaluación para la aplicación de las evaluaciones, y se da por finalizado una vez obtenido el resultado. Como hechos posteriores, se identificó que al 1 de junio de 2022, 18 servidores públicos activos de base y confianza no habían aprobado el proceso de certificación realizado en 2021; el instituto informó los motivos por los cuales a esa fecha no se había cesado a los servidores público y acotó que el INM, al ser considerado instancia de Seguridad

Nacional, debe garantizar la atención directa al público, así como las actividades esenciales para la regulación del flujo migratorio, por lo que se implementaron acciones para garantizar la continuidad de sus operaciones; esta situación genera incertidumbre sobre el perfil, las habilidades y aptitudes del servidor público, necesarias para el desempeño del cargo. Adicionalmente, se identificó que el CECC no contó, para 2021, con el plan de trabajo para el proceso de certificación a los servidores públicos en activo, el cual se debe presentar durante el primer mes de cada ejercicio fiscal al Comisionado, para su aprobación; al no contar con éste también se genera incertidumbre en la planeación del proceso de certificación.

Igualmente, se verificó que el INM contó con el “Programa institucional de rotación de titulares de Oficinas de Representación y de Sub Representantes Locales”, por lo cual, al 22 de octubre de 2021 se habían realizado ocho movimientos de rotación entre titulares. De la revisión de la plantilla de personal, se identificó que, al 31 de diciembre de 2021, cuatro de esas plazas estaban vacantes.

Respecto a las cédulas de descripción y perfil de puestos, se identificó, entre otros, que de 102 plazas que abarcan desde el Comisionado hasta nivel de director de área, el instituto no contó con los formatos de descripción de puestos para cuatro direcciones de área, además de que las funciones señaladas en dichas cédulas no correspondieron con las establecidas en el RISEGOB, en el Manual de Organización General y manuales específicos del INM, vigentes en 2021. De los 94 currículos de funcionarios revisados en la Plataforma Nacional de Transparencia de 2021, se constató que, conforme a la cédula de puestos, siete servidores públicos no acreditaron el nivel académico requerido (posgrado), cinco no acreditaron los años de experiencia requeridos y uno no acreditó el área de estudio requerido.

En cuanto a la rendición de cuentas, se verificó que al Ramo 4 “Gobernación” se le autorizó un presupuesto original por 5,853,226.7 miles de pesos para el ejercicio 2021, de lo cual se comprobó que al INM le correspondían el 27.4% del total del ramo; sin embargo, el gasto devengado para éste ascendió a 3.5 veces lo asignado originalmente, lo que se debió principalmente a que al inicio de cada ejercicio fiscal el instituto cuenta con el presupuesto autorizado únicamente para sueldos y salarios, y el gasto para su operación se obtiene de los ingresos captados por este. Del análisis de la aplicación del gasto, se determinó que en 2021 el presupuesto más alto fue para el capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas;” del cual, el concepto “Gastos por servicios de traslado de personas” devengó el 18.4% del presupuesto del instituto para el traslado de extranjeros que no acreditaron su situación migratoria regular en el país.

En relación con los informes de rendición de cuentas, se verificó que el INM no contó con el informe anual sobre la situación administrativa y presupuestal al que se refiere el artículo 125, fracción VIII del RISEGOB, ni con el informe anual sobre los avances, evaluación y resultados en la operación e instrumentación de los programas, objetivos, políticas, proyectos y actividades a que se refiere el artículo 115, fracción VI del Reglamento citado. En relación con este último, el instituto proporcionó los Informes de Gobierno de la Presidencia de la República y de Labores de la SEGOB; no obstante, dichos informes por sus características y periodicidad, no suplen la presentación del informe anual, aunado a que en estos informes

se detectaron inconsistencias en los temas de regulación migratoria, control y verificación migratoria, y protección al migrante; lo anterior se hizo del conocimiento del instituto, y sus unidades administrativas informaron y documentaron que enviaron las cifras correctas, las cuales no fueron incluidas en los informes. Por lo que se constató que la información relevante que reportó el INM, en 2021, no contó con los elementos de calidad suficientes y efectivos.

Asimismo, de la revisión de los reportes que generó el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) y de la información del Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021, se detectaron diferencias por 4,849 en cuanto a los datos de repatriación, lo que no denotó confiabilidad en los datos reportados aun cuando ambos correspondieron al ejercicio de 2021 y se generaron desde los mismos puntos.

Se identificó que el INM comparte el Programa presupuestario (Pp) E008 "Política y servicios migratorios" con otras dos unidades responsables de la SEGOB; siendo éste, responsable de cinco de los 12 indicadores que se reportan. Se constató que la actualización del diagnóstico del Pp consideró la alineación con el PND 2019-2024 y la política migratoria 2018-2024, pero no se especificó su relación con los objetivos estratégicos de cada una de las dependencias involucradas. Además, se constató que las actividades que realiza el instituto para el cumplimiento de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) coadyuvan al cumplimiento de sus objetivos estratégicos; sin embargo, no se identificó una contribución, alineación o relación de los indicadores de la MIR a cargo del instituto con el objeto señalado en el artículo 19 de la Ley de Migración.

En cuanto al tema de Administración de Riesgos, el INM no acreditó tener una Metodología de Administración de Riesgos 2021 del INM y, respecto a su Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR), se verificó que no contó con la descripción de las estrategias que permitan definir las acciones de control para administrar los riesgos; la vinculación y referencia específica de los riesgos a su mandato legal relacionados con ejecutar, controlar y supervisar los actos realizados por las autoridades migratorias, con la entrada y salida de personas del territorio nacional, con la mejora de los trámites migratorios, con la capacitación y profesionalización de los servidores públicos en materia migratoria, con el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento con que cuenta el instituto, y con el fortalecimiento de la cooperación internacional; así como los de corrupción.

En lo referente al componente de Actividades de Control, se verificó que no hay unidad administrativa del INM que integre la totalidad de la información de las Oficinas de Representación del instituto, situación que crea las condiciones para la materialización del riesgo de diseñar actividades de control no apropiadas; que no se establezcan estándares de calidad, resultados, servicios o desempeño en la ejecución de los procesos, o duplicidad en la administración de los riesgos por más de un área. De la visita realizada en la Oficina de Representación en Baja California se concluyó que para realizar algunas de las actividades del día a día, esta oficina depende directamente de las áreas sustantivas del instituto ya que ninguna de las direcciones generales se identificó como total responsable de las Oficinas de

Representación del INM, lo que puede crear incertidumbre en el desempeño de sus actividades.

En cuanto al control de la información y comunicación, el INM implementó en 2021 un proceso de atención y resolución de trámites al amparo del Nuevo Modelo de Gestión de Trámites Migratorios, donde se comprometieron a resolver la totalidad de trámites que para efecto se reciban, así como todos aquellos que se encontrasen en resolución y en rezago y a difundir y resolver prioritariamente los trámites que se ingresaran al amparo de la actualización del Registro Nacional de Extranjeros. En el mismo tenor, se verificó que en 2021 el instituto implementó un sistema de citas en línea como parte de las mejoras administrativas planeadas y sustentadas con el uso de la tecnología, para reforzar la operación del nuevo modelo; no obstante, como hechos posteriores se constató que este sistema se suspendió desde el 14 de marzo de 2022 y que, al 7 de julio de 2022 seguía suspendido.

En relación con el diseño, implementación y eficacia del Sistema de Control Interno del INM, en el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) de 2021, se comprometieron 105 acciones de mejora; sin embargo, el equipo auditor solo identificó 60 de ellas, debido a que 45 acciones de mejora fueron iguales para distintos elementos de control. Además, se identificó que su asignación no estuvo asociada a las deficiencias de las acciones de control que se incluyeron en el SCII 2020, y que representaron actividades periódicas realizadas por las áreas y no acciones que respondieran a áreas de oportunidad para diseñar nuevos controles. Con los trabajos de fiscalización, se constató que aun cuando en el reporte de avances del PTCI al cuarto trimestre de 2021 se reportó un cumplimiento del 100.0% en las acciones de mejora asignadas, cuatro elementos de control presentaron debilidades.

En opinión del equipo auditor, en 2021, el INM presentó deficiencias en la gobernanza y el control interno institucional para atender con eficiencia los asuntos en materia migratoria, a fin de garantizar la transparencia en los controles migratorios y la gestión eficaz y eficiente de los recursos asignados, en virtud de que no mostró una clara delegación de las atribuciones del Comisionado del INM; su Consejo Técnico no realizó actividades, ni ejerció como órgano de consulta, asesoría y apoyo para la implementación de la política migratoria; su Consejo Ciudadano, si bien realizó opiniones sobre las actividades sustantivas del instituto en pro de sus objetivos y de la política migratoria, no realizó un seguimiento de las recomendaciones y los acuerdos tomados y generó incertidumbre en su contribución para orientar las acciones, la toma de decisiones y el fortalecimiento de la gobernanza institucional; su Plan Estratégico no se vincula con los objetivos nacionales, ni especifica la manera en que se logrará la consecución de los objetivos del PND 2019-2024 y del PSG 2020-2024 en materia migratoria; el INM carece de metas y diseño de indicadores que permitan identificar, analizar y evaluar los avances y su cumplimiento, así como del diseño de objetivos en términos medibles cuantitativamente, de manera que se pueda evaluar su desempeño; no se identificó la contribución, alineación o relación de los indicadores de la MIR a cargo del instituto con el objeto señalado en la Ley de Migración referente a la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional; el instituto no contó con los manuales específicos actualizados en cuanto a estructura, funciones y organigramas;

y aun cuando el INM cuenta con un proceso de certificación de su personal realizado por el Centro de Evaluación y Control de Confianza, se identificaron servidores públicos en la plantilla vigente que no aprobaron dicho proceso en 2021; también se encontraron servidores públicos que no acreditaron el nivel académico requerido, los años de experiencia o el área de estudio requeridos de acuerdo con las cédulas de puestos; el instituto no acreditó tener una Metodología de Administración de Riesgos que le permitiera identificar, analizar, evaluar y ponderar los riesgos que podrían interferir en el logro de sus objetivos y metas institucionales, y los riesgos establecidos en el PTAR 2021 del INM no estuvieron asociados al mandato legal del instituto.

La sugerencia a la Honorable Cámara de Diputados tiene como finalidad reformar los artículos 3º, fracción I, y 19 de la Ley de Migración, a fin de precisar la facultad del INM relativa a efectuar la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por todas las autoridades migratorias, incluidas las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, reconociendo que el instituto, al ser un órgano desconcentrado, sólo puede realizar acciones de coordinación, ya que en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, carece del rango, jerarquía o preeminencia sobre dichas dependencias.

Los resultados de la auditoría contribuirán a que el INM fortalezca los mecanismos de gobernanza y de su Sistema de Control Interno Institucional, mejorando los niveles de eficiencia y eficacia en sus procesos de control y supervisión de las Oficinas de Representación, y a precisar el objeto del instituto alineadas a las funciones y atribuciones encomendadas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtro. Guadalupe González Fuentes

Mtro. José de Jesús Sosa López

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2021-0-01100-21-0172-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Asuntos Migratorios, analice la pertinencia de reformar los artículos 3º, fracción I, y 19 de la Ley de Migración, a fin de precisar la facultad del Instituto Nacional de Migración relativa a efectuar la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por todas las autoridades migratorias -incluidas las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores-, reconociendo que el instituto, al ser un órgano desconcentrado, sólo puede llevar a cabo acciones de coordinación, ya que en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, carece del rango, jerarquía o preeminencia sobre dichas dependencias. [Resultado 1]

Apéndices***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Verificar que el INM contó, en 2021, con un marco normativo que estableciera su naturaleza jurídica, atribuciones y funciones como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; y que coadyuve al cumplimiento de su objetivo relacionado con la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia.
2. Verificar que durante 2021, la integración y el funcionamiento del Consejo Técnico y el Consejo Ciudadano del INM, así como el ejercicio de las atribuciones del Comisionado se rigieron bajo una normativa que definiera sus funciones y responsabilidades para coadyuvar con el logro de sus objetivos y metas institucionales.
3. Comprobar que el INM llevó a cabo, en 2021, un proceso de gestión en la planeación institucional para el establecimiento de las metas, los objetivos e indicadores que permitieran identificar, analizar y evaluar su avance y cumplimiento, las actividades para dar respuesta a los cambios, su alineación al mandato, la misión, la visión institucional y con otros planes y programas aplicables.
4. Verificar los mecanismos y actividades de rendición de cuentas, relacionados con el presupuesto, Cuenta Pública y la Matriz de Indicadores para Resultados, diseñados e implementados por el INM en 2021, para identificar las actividades con el ejercicio de los recursos.
5. Verificar que, en 2021, el INM dispuso de una estructura organizacional suficiente, adecuada, con asignación de responsabilidades y delegación de autoridad a fin de permitir una gestión eficaz y eficiente de los recursos, y competencias para el logro de sus objetivos y metas institucionales.

6. Verificar que, en 2021, el INM implementó y desarrolló estrategias para la actualización profesional y el desarrollo de habilidades de su personal (cursos, talleres y seminarios), para la ejecución de sus actividades bajo los principios de ética, de integridad y de prevención de la corrupción y verificar las facultades del Centro de Evaluación y Control de Confianza del INM, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, a fin de alcanzar las metas y objetivos institucionales.
7. Verificar que, en 2021, el INM estableció una metodología integral de administración de riesgos para llevar a cabo su identificación y seguimiento, y que se integró el Grupo de Trabajo para el diseño e implementación de mecanismos de control que permitieran responder a los riesgos asociados y alcanzar los objetivos específicos.
8. Verificar que, en 2021, la gobernanza y el control interno en las Oficinas de Representación se realizaron conforme a la normativa del INM para la contribución a los objetivos institucionales.
9. Verificar que, en 2021, el INM implementó sistemas de información para generar, utilizar y comunicar información relevante con calidad suficiente, para cada uno de los procesos operativos que permiten alcanzar los objetivos institucionales y responder a los riesgos asociados y dar acceso a la información generada a la ciudadanía.
10. Verificar que, en 2021, el INM estableció mecanismos de gobernanza para la supervisión eficiente y eficaz de las actividades que realiza, alineadas a la política migratoria, para constatar la mejora continua de su control interno.

Áreas Revisadas

El Comisionado, los consejos Técnico y Ciudadano y las siete direcciones generales: de Regulación y Archivo Migratorio (DGRAM); de Control y Verificación Migratoria (DGCVM); Coordinación de Oficinas de Representación (DGCOR); de Protección al Migrante y Vinculación (DGPMV); de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DGTIC); de Administración (DGA); del Centro de Evaluación y Control de Confianza (DGCECC); y las Oficinas de Representación, en específico, la de Baja California, todos ellos del INM.

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: Art. 1, Par. segundo.
2. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. Segundo, disp. 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 3, 4 y 5, Elementos de Control 3.02, 3.04, 3.10, 4.04 y 5.01; Norma General Segunda, Administración de Riesgos, Principio 6, 7 y 8, Elementos

de Control 6.01, 6.02, 6.03, 6.05, 7.01 y 8.02; Norma General Tercera, Actividades de Control, Principios 10, 11 y 12, Elementos de Control 10.02, 10.10, 11.02, 12.01, 12.02 y 12.03; Norma General Cuarta, Información y Comunicación, Principios 13 y 15, Elementos de Control 13.03, 13.04, 13.05, 15.01 y 15.08; disposición 10, fracción II, inciso a y f; 16, primer párrafo; 23, primer párrafo, fracción VII, incisos a, numeral 2, y b; 27, inciso c; y 37, fracción VII.

3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación: Art. 115, frac. I, VI; 125, Frac. III y XIX; 128, 129, Frac. XVII; 136, fracción III; Reglamento de la Ley de Migración: Art. 10, primer párrafo; 13, segundo párrafo; Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración: Art. 6; Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. Art. Séptimo y Décimo, fracción III; Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera: Art. Tercero, disposiciones 20 y 39, párrafo cuarto y último; Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: 70, fracción XVII; Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la integración y funcionamiento de los Comités de Ética: numeral 42, Frac. III.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.