

Secretaría de Relaciones Exteriores

Control Interno y Gobernanza de los Servicios Consulares de México en el Exterior

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2023-0-05100-21-0383-2024

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 383

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 2023 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia del Sistema de Control Interno Institucional de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de los elementos de Gobernanza ejercidos por sus órganos de gobierno relativos a la eficiencia, la eficacia y la economía de los procesos que soportan y substancian el diseño, operación y evaluación de los servicios consulares que se prestan en las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior; a fin de verificar su contribución a la protección de los mexicanos en el extranjero; así como la salvaguarda de los activos; la vigencia del marco jurídico y normativo; la transparencia; la rendición de cuentas, y la confiabilidad de la información para, en su caso, sugerir estrategias de mejora en el fortalecimiento y contribución de la gestión institucional.

Alcance

Con un enfoque de desempeño la auditoría comprendió: a) la revisión y análisis de los elementos de Gobernanza y del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) respecto de los servicios consulares que se prestaron en cinco representaciones diplomáticas y consulares en el exterior de México; b) la forma en que los órganos de Gobierno y comités colegiados de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) diseñaron, operaron y evaluaron los servicios consulares que se prestaron en las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior, incluyendo planes o programas de trabajo institucionales a corto, mediano y largo plazos; c) el establecimiento de objetivos estratégicos e indicadores de evaluación al desempeño institucional, la gestión y el desempeño de las unidades administrativas en el exterior, utilizando como criterios de evaluación la eficiencia, la eficacia, la economía, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, con un enfoque de cumplimiento comprendió: a) la verificación y estabilidad de la estructura de la Secretaría y sus representaciones en el exterior y las disposiciones jurídicas y normativas que los regulan; b) la verificación de la implementación de un Sistema de Control Interno Institucional con un

enfoque transversal y, c) la articulación de la administración en el diseño, implementación y mejora continua del SCII, asentado en una administración integral de riesgos.

Antecedentes

La política exterior del Gobierno de México se basa en el derecho internacional y en los valores de paz, entendimiento mutuo y prosperidad compartida, en congruencia con los principios asentados en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), base de la tradición y el prestigio diplomáticos que han distinguido al país durante décadas. Por lo que la acción internacional de México debe orientarse invariablemente a fortalecer el desarrollo nacional y acrecentar el bienestar de la Nación, sin perder de vista las aspiraciones, las necesidades y las decisiones de la sociedad mexicana.¹

La población mexicana que vive fuera del país se estima en más de 12.1 millones, según los últimos datos publicados por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) en 2021,² con una fuerte tendencia a concentrarse en América del Norte. Ello se debe a que la economía del país está integrada con la de los Estados Unidos de América (EUA) y la de Canadá, siendo estos países los principales socios comerciales y las mayores fuentes de inversión extranjera directa y de los flujos turísticos de México. En particular, con EUA se tienen diversos temas que implican corresponsabilidad, como el manejo de la frontera común, la migración y la seguridad, así como la interrelación entre éstos.³

Por tal razón, el Gobierno de México ha desplegado una política exterior soberana que representa, defiende y protege los valores e intereses del pueblo, al mismo tiempo que cumple deberes y ejerce sus derechos en el sistema internacional, por lo que la protección de las personas mexicanas que radican o se encuentran en el extranjero reviste la más alta prioridad de la política exterior.⁴ Al respecto, las Representaciones de México en el Exterior (RME) tienen como finalidad atender las necesidades de la comunidad mexicana fuera del territorio nacional, garantizar su bienestar ante situaciones de emergencia y salvaguardar sus derechos fundamentales.⁵

¹ Cfr. Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024.

www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563035/Programa_Sectorial_SRE_2020 - 2024.pdf. pp. 5 y 6.

² Infografía publicada por el IME. Órgano descentrado de la SRE, que desde el 16 de abril de 2003, atiende las iniciativas y necesidades comunitarias de los mexicanos que viven y trabajan fuera de México.

³ Cfr. Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, p. 7.

⁴ SRE. 4 Informe de Labores 2021-2022, [en línea], disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/755312/4toILSRE_FINAL_WEB_.pdf, pp. 7 y 131.

⁵ SRE. 5 Informe de Labores 2022-2023 [en línea], disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/852203/5_InformeLabores_Secretaria_de_Relaciones_Exteriores_Web.pdf, p. 8

Naturaleza jurídica

La SRE es una Secretaría de Estado que forma parte de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), de conformidad con lo previsto en los artículos 89, fracción X, y 90, párrafo primero, de la CPEUM, en relación con los artículos 2º, fracción I, y 26, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF);⁶ asimismo, el artículo 28, fracción II, de este mismo ordenamiento jurídico señala que le corresponde a la SRE, entre otros aspectos “[...] Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos [...]”, competencia prevista en su Reglamento Interior,⁷ y que realiza la SRE mediante la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, previstos en el artículo 1º, párrafo tercero, de la CPEUM, y por conducto de la labor de las RME, quienes dependen administrativamente de la SRE, en términos de lo establecido en la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (RLSEM) y el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (RISRE).⁸

Para tal efecto, la LSEM regula lo siguiente:

1. **Definición, dirección y administración del Servicio Exterior Mexicano (SEM).** El artículo 1º, párrafo primero, de la LSEM establece que “*El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de servidores públicos, miembros del personal diplomático del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero, responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]*”. Asimismo, el párrafo segundo de este artículo señala que “[...] *El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores [...]*”.
2. **Objeto del SEM.** El artículo 2º, fracciones I, II y III, de la LSEM dispone que “*Corresponde al Servicio Exterior Mexicano: I. Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México, actuado de manera oportuna y eficaz; II. Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones; III. Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la*

⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976 y reformada por última vez el 1 de abril de 2024.

⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículo 3º, fracción III, publicado en el DOF el 14 de junio de 2021 y reformado por última vez el 21 de septiembre de 2023.

⁸ Ley del Servicio Exterior Mexicano, artículo 1º, párrafo segundo, última reforma publicada en el DOF el 19 de abril de 2018; Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, artículo 16, última reforma publicada en el DOF el 17 de octubre de 2019, y Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículo 5º, publicado en el DOF el 14 de junio de 2021 y reformado por última vez el 21 de septiembre de 2023.

comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado”.

3. **Organización del SEM.** El artículo 10 de la LSEM establece que “*En el extranjero, los Miembros del Servicio Exterior desempeñarán indistintamente sus funciones en una Misión Diplomática, Representación Consular, Misiones Especiales y delegaciones a conferencias o reuniones internacionales [...]*”.

Para salvaguardar los derechos, apoyar, proteger y otorgar documentación nacional a sus ciudadanos que viajan o residen en el exterior, en 2023, el SEM se organizó en 161 RME,⁹ que se integraron por 80 embajadas en el mundo que se ubicaron en los cinco continentes (26 en América, 23 en Europa, 21 en Asia, 8 en África y 2 en Oceanía);¹⁰ 72 consulados en las ciudades más importantes, 6 misiones ante organismos internacionales y 3 oficinas de Representación en Palestina, Estrasburgo y Taiwán.

Por conducto de las RME, en 2023, la SRE realizó acciones y servicios los cuales se dividieron en dos grandes apartados: los **servicios consulares** y la **asistencia y protección consular**.¹¹ Los servicios consulares se refieren a la expedición de pasaportes, matrículas consulares, actos del registro civil a la comunidad mexicana, expedición de actos notariales, certificados, visados a documentos, legalización de firmas o sellos de documentos, entre otros; atendiendo las necesidades de la población mexicana que se encuentran en el extranjero para realizar los trámites que soliciten. La protección consular se entiende como la entrega de servicios de asistencia, acciones, gestiones y buenos oficios que el Gobierno de México realiza por conducto del personal de las RME a fin de salvaguardar la dignidad y los derechos humanos de la comunidad mexicana en el exterior, consiste en proveer orientación y consejo respecto a sus relaciones con particulares y con las autoridades del país donde se ubican; además de acciones concretas como visitar a connacionales detenidos en prisiones, hospitales o en cualquier otra situación grave o de difícil atención. Las acciones de protección consular a la comunidad mexicana tienden a vigilar el respeto de los derechos correspondientes, incluyendo el debido proceso de ley, así como evitar daños y perjuicios a las personas o sus intereses, vigilar que no se cometan injusticias o arbitrariedades por parte de las autoridades extranjeras y actos de discriminación.

En consecuencia, desde una perspectiva de política exterior, la función de la SRE y de las acciones de diplomacia que ejerce a través del Servicio Exterior Mexicano atiende las necesidades de la comunidad mexicana fuera del territorio nacional, garantiza su bienestar ante situaciones de emergencia y salvaguarda sus derechos humanos, en ese sentido,

⁹ Cfr. SRE. 5 Informe de Labores 2022-2023 [en línea], disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/852203/5_InformeLabores_Secretaria_de_Relaciones_Exteriores_Web.pdf, pp. 8 y 247.

¹⁰ Cfr. <https://portales.sre.gob.mx/directorio/embajadas-de-mexico-en-el-exterior>

¹¹ Cfr. SRE. 5 Informe de Labores 2022-2023 [en línea], disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/852203/5_InformeLabores_Secretaria_de_Relaciones_Exteriores_Web.pdf, pp. 125-129.

contribuye al objetivo central y transformador de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, mediante los valores universales: “*No dejar a nadie atrás*” y “*Enfoque basado en los Derechos Humanos*”.¹²

Resultados

1. Planeación Estratégica e Institucional de la SRE

Con el objetivo de verificar que, en 2023, la SRE dispuso de programas estratégicos, planes institucionales y programas de trabajo de corto, mediano y largo plazos, en los que se definieron las prioridades, los objetivos, las metas y las estrategias para los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular a la población mexicana en el exterior; el equipo auditor solicitó a la SRE, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/19/2024 y DGAESCI/064/2024 del 14 de febrero de 2024 y 24 de mayo de 2024, respectivamente, el Programa Institucional, los programas sectoriales y especiales que se generaron del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) y los planes de trabajo de las unidades administrativas y de las cinco Representaciones de México en el Exterior (RME) revisadas, relacionados con el diseño, la operación y la evaluación de los servicios consulares y de protección y asistencia consular, vigentes en 2023; asimismo, solicitó a las Direcciones Generales de Servicios Consulares (DGSC) y de Protección Consular y Planeación Estratégica (DGPCPE) de la SRE, la descripción de las operaciones y la evidencia documental del procedimiento de Planeación Estratégica Institucional y las actividades que se vincularon con los servicios consulares y de protección y asistencia consular durante 2023.

En respuesta, la SRE proporcionó la información y documentación solicitada mediante los oficios números SRE/UAF/01373/2024 y SRE/UAF/02699/2024 del 12 de marzo y del 6 de junio de 2024, respectivamente. Adicionalmente, en términos de lo establecido en los artículos 17, fracción XIV, y 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), el equipo auditor entrevistó a los servidores públicos de las cinco RME revisadas: Consulado de Carrera en San Bernardino, California; Embajada en Bogotá, Colombia; Consulado de Carrera en Barcelona, España; Consulado General en Atlanta, Georgia, y Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, con el propósito de identificar las actividades de planeación que desarrollaron en los niveles táctico y operativo durante 2023, y su coordinación y vinculación con la planeación institucional de la SRE. Como resultado de las entrevistas, se suscribieron las Actas Administrativas Circunstanciadas de Auditorías números 006/CP2023, 007/CP2023, 008/CP2023, del 29 de agosto, y 5 y 10 de septiembre de 2024, respectivamente, y 009/CP2023 y 010/CP2023, ambas del 17 de septiembre de 2024.

¹² <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

A. Planeación Estratégica Institucional, prioridades y objetivos

El equipo auditor verificó que, durante 2023, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, fracción III, de la Ley de Planeación (LP), la SRE contó con el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024 (PSRE), el cual se vinculó con el PND por medio de los principios rectores denominados *“El respeto al derecho ajeno es la paz”* y *“No más migración por hambre o por violencia”*, y con el Eje General 1 *“Política y Gobierno”*, relacionado con la defensa de la comunidad mexicana en los Estados Unidos de América (EUA), mediante instrumentos legales a su alcance y la red de consulados, con la finalidad de prevenir o remediar las violaciones a los derechos de la comunidad mexicana.

En el PSRE se definieron cinco objetivos prioritarios en materia de relaciones y cooperación internacional, en la protección y apoyo a las personas mexicanas en el exterior y en garantizar una política exterior transformadora, de los cuales, el objetivo prioritario 4 *“Proteger y apoyar a las personas mexicanas en el exterior para que desarrollen plenamente su potencial y contribuyan al desarrollo de México”* se vinculó con los procedimientos de los servicios consulares y de protección y asistencia consular que la SRE realizó mediante sus RME. Al respecto, se identificó que, para el cumplimiento de este objetivo, se determinaron 2 estrategias prioritarias y 14 acciones puntuales, como se muestran a continuación:

ESTRATEGIAS PRIORITARIAS Y ACCIONES PUNTUALES DEL OBJETIVO PRIORITARIO 4 DEL PSRE

Estrategias Prioritarias	Acciones Puntuales
4.1 “Velar por los intereses y el respeto de los derechos de las personas mexicanas fuera del territorio nacional”.	<p>4.1.1 “Brindar asistencia y protección consular a las personas mexicanas que lo requieran en el extranjero”</p> <p>4.1.2 “Fortalecer políticas de protección preventiva por medio de las RME”</p> <p>4.1.3 “Atender y dar seguimiento a los casos de asistencia y protección consular”.</p> <p>4.1.4 “Fortalecer los modelos de atención consular diferenciada y especializada por tipos de vulnerabilidad, con enfoque de derechos humanos, incluidas acciones preventivas contra discursos de odio”.</p> <p>4.1.5 “Brindar la atención a las personas mexicanas en el exterior que enfrentan procesos judiciales, asegurando el respaldo legal necesario, con especial atención a los litigios que se consideren estratégicos”.</p> <p>4.1.6 “Capacitar a los servidores públicos en materia de asistencia y protección consular, particularmente en atención especializada a personas en situación de vulnerabilidad”.</p> <p>4.1.7 “Asegurar la aplicación de protocolos especializados de atención consular para salvaguardar los derechos, así como la integridad física y emocional de las personas mexicanas”.</p> <p>4.1.8 “Coordinar las medidas para dar cumplimiento a los acuerdos, tratados y mecanismos de cooperación sobre adopciones internacionales, pensiones alimenticias y restitución internacional de niñas, niños y adolescentes”.</p>
4.2 “Fortalecer los servicios de documentación consular tanto a personas mexicanas como extranjeras interesadas en ingresar a México”.	<p>4.2.1 “Establecer medidas de modernización y simplificación administrativa en servicios consulares”.</p> <p>4.2.2 “Acercar los servicios consulares a las y los mexicanos que se encuentran lejos de las sedes, mediante consulados móviles en sus distintas modalidades”.</p> <p>4.2.3 “Capacitar a personas funcionarias y empleadas en la expedición de servicios consulares”.</p> <p>4.2.4 “Dotar a las personas extranjeras de la documentación correcta para ingresar a México en las distintas condiciones de estancia permitidas por las disposiciones jurídicas aplicables”.</p> <p>4.2.5 “Incorporar mejoras tecnológicas para reducir los tiempos de gestión en la expedición de servicios consulares en las representaciones de México en el exterior”.</p> <p>4.2.6 “Fortalecer la vinculación interinstitucional con otras entidades gubernamentales tanto federales como estatales a fin de facilitar trámites e incorporar servicios en beneficio de las personas mexicanas en el exterior”.</p>

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con la información contenida en el PSRE vigente en el ejercicio 2023, proporcionado por la entidad fiscalizada durante el desarrollo de la auditoría.

Con la revisión de las estrategias prioritarias 4.1 y 4.2 del PSRE y de sus acciones puntuales, se determinaron áreas de mejora en la definición de las unidades responsables de la ejecución de las acciones puntuales planteadas, así como en el establecimiento de las estimaciones de los recursos requeridos para su desarrollo, para dar atención con lo previsto en el artículo 23 de la LP. Se constató que este Programa incluyó mecanismos para el seguimiento del cumplimiento del objetivo prioritario 4, que consistieron en un indicador de *“meta para el bienestar”* denominado *“4.1 Indicador de eficacia de protección consular”* —que sería reportado por la entonces Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, Unidad Administrativa que a partir del 14 de junio de 2021 se convirtió en la DGPCPE—¹³ y un parámetro denominado *“4.2 Número de documentos y trámites consulares otorgados por las oficinas consulares”* —a cargo de la DGSC—, los cuales estuvieron orientados en la medición de los aspectos generales en términos cuantitativos, y se

¹³ Con motivo de la actualización del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicada en el DOF el 14 de junio de 2021.

relacionaron con el número de trámites consulares otorgados y los casos de protección y asistencia consular concluidos, por lo que mostró un área de mejora para medir el grado de avance sobre las 14 acciones puntuales programadas, como se profundizará en el resultado número 2 de este informe.

Adicionalmente, la DGSC indicó que, además del PSRE, el “*Programa Presupuestario E002 Atención, protección, Servicios y Asistencia Consulares, incide directamente en el sistema de planeación de la DGSC [...] y está vinculado directamente a las labores diarias de las Representaciones de México en el Exterior a través de la prestación de servicios consulares tanto de documentación como de atención, asistencia y protección consular*”.¹⁴

En ese sentido, se identificó que este programa tiene como objetivo específico “*la promoción y protección de los intereses de México y los derechos de sus connacionales, a través de la prestación de servicios consulares a personas mexicanas en el exterior y a personas extranjeras que viajan a México; asistencia y protección consular a las personas mexicanas que se encuentran en el exterior, independientemente de su calidad migratoria en el país donde se encuentren; atender y promover la vinculación, empoderamiento y representación de las comunidades mexicanas en el exterior, la expedición de pasaportes y documentos de identidad y viaje en territorio nacional*”, y con el análisis de su diagnóstico se verificó que, en términos del artículo Quinto Transitorio, párrafo primero, del “*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación*”,¹⁵ incorporó la aportación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y señaló de forma general que las acciones para su ejecución se vincularon con las 2 estrategias prioritarias y 14 acciones puntuales del PSRE indicadas previamente;¹⁶ no obstante, es importante destacar que un programa presupuestario es la categoría programática que organiza, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para el cumplimiento de objetivos y metas,¹⁷ por consiguiente, la planeación de su ejecución tiene un enfoque programático-presupuestal sobre las asignaciones y el ejercicio de los recursos con motivo de la Cuenta Pública 2023, en el que además de la DGSC y la DGPCPE, participaron la Dirección General de Oficina de Pasaportes (DGOP) y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), como responsables de su ejecución,¹⁸ por lo que se identificó como área de mejora incorporar la participación de las RME, quienes fueron las responsables de proporcionar directamente los servicios consulares y la protección y asistencia consular a la población mexicana en el exterior.

¹⁴ Proporcionado por la DGSC, mediante oficio número DSC12434/SRE/10C.06/2024 del 3 de junio de 2024, pp. 1 y 2.

¹⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación, publicado en el DOF el 16 de febrero de 2018.

¹⁶ Diagnóstico de Vinculación del Programa Presupuestario E002 Atención, Protección, Servicios y Asistencia Consulares con la Agenda 2030, proporcionado por la DGSC mediante el oficio número SRE/UAF/01373/2024 del 12 de marzo de 2024.

¹⁷ Artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Primero “*Disposiciones Generales*”, Capítulo I “*Objeto, Ámbito de aplicación y definiciones*”, Disposición 2 “*Definiciones*”, fracción XLII, del Acuerdo de Control Interno.

¹⁸ En 2023, se ejercieron 4,093,339.7 miles de pesos. Cuenta Pública 2023, consultado en: www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2023/tomo/III/Print.5R05.03.EAEPCTPGF.pdf

B. Programas y planes de trabajo de la DGSC, DGPCPE y las RME

En materia de la planeación de corto plazo, se verificó que, en 2023, la DGSC y la DGPCPE dispusieron de los instrumentos siguientes:

1. En observancia del artículo 17, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (RISRE), las DGSC y DGPCPE dispusieron de programas de trabajo durante 2023. El programa de trabajo correspondiente a la DGSC definió 20 acciones y metas que integraron su planeación anual, sin embargo, presentó como área de mejora la evidencia de su autorización, que permitiera dar atención con lo dispuesto en el artículo 9º, fracción XXV, del RISRE; mientras que el programa de trabajo de la DGPCPE incluyó el desarrollo de 45 actividades agrupadas en cinco áreas de atención.
2. Si bien el programa de trabajo de la DGPCPE definió que uno de sus propósitos consistió en dar cumplimiento al PSRE, ambos instrumentos de planeación de dichas unidades mostraron áreas de mejora relacionadas con la vinculación específica sobre la forma en que sus acciones, metas y actividades programadas contribuyeron a dar atención a las 14 acciones puntuales de las estrategias prioritarias 4.1 y 4.2 del PSRE, así como en la definición de las unidades administrativas responsables de su ejecución, que permitiera acreditar la forma en que la estructura organizacional de la DGSC y la DGPCPE fueron incorporadas en la planeación de corto plazo de la SRE y, con ello, dar atención de acuerdo con lo señalado en el artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principio 6, Elementos de Control Interno 6.01 y 6.02, y Capítulo II “*Responsabilidades y funciones en el Sistema de Control Interno Institucional*”, Disposición 10 “*Responsabilidades y Funciones*”, 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 (Acuerdo de Control Interno).
3. Se constató que las RME, de manera particular y en términos de lo establecido en los artículos 5º, párrafo primero, del RISRE y 24, párrafo primero, del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (RLSEM), elaboraron sus propios programas de trabajo correspondientes al ejercicio fiscalizado, donde definieron su planeación de corto plazo como se detalla en el apartado siguiente.

Planeación de corto plazo de las RME

Con el propósito de verificar los mecanismos de planeación a nivel operativo, en 2023, en las RME, el equipo auditor seleccionó cinco RME para revisión: Consulado de Carrera en San Bernardino, California; Embajada en Bogotá, Colombia; Consulado de Carrera en Barcelona, España; Consulado General en Atlanta, Georgia y Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala. Con relación a la elaboración de sus instrumentos de planeación de corto plazo, las RME revisadas informaron que “[...] el proceso para la integración de sus Programas de

Trabajo de 2023, inició con la solicitud que realizaron las unidades administrativas de la SRE durante el primer mes del año [...] requirieron a las RME que vincularán al objetivo prioritario, estrategia prioritaria y acción puntual del PSRE que se relacionan con las actividades del Programa de Trabajo [...].¹⁹

Respecto a los mecanismos de comunicación establecidos para la elaboración de los programas de trabajo de las RME, la DGSC señaló que “[...] las Subsecretarías y/o Jefatura para América del Norte y las Direcciones Generales, para la elaboración de los PAT se lleva a cabo a través de correo electrónico institucional en el cual cada una de las unidades administrativas emite su opinión sobre cada PAT, a efecto de que la RME integre los comentarios de cada unidad administrativa, en cada uno de los ámbitos, para que posteriormente presente la versión final a la Subsecretaría de la región y/o a la Jefatura para América del Norte [...]” (sic); asimismo, proporcionó la evidencia de los mecanismos de comunicación que fueron realizados en 2023.²⁰

Por lo anterior, se constató que de conformidad con los artículos 5°, párrafo primero, del RISRE y 24, párrafo primero, del RLSEM, las cinco RME revisadas elaboraron su Programa Anual de Trabajo de 2023 (PAT 2023), instrumento donde establecieron su planeación anual mediante la definición de objetivos y compromisos. Con el análisis de los PAT 2023 de las cinco RME revisadas, se verificó lo siguiente:

1. Los PAT 2023 de las cinco RME revisadas fueron consistentes en cuanto su estructura, la cual incluyó la misión, la visión, aspiración, un diagnóstico por temas de atención, así como las acciones prioritarias a desarrollar en el ejercicio y su vinculación con el PSRE.
2. Respecto al diagnóstico, se verificó que se incluyeron temas relacionados con los procesos fiscalizados, el primero en materia de “asuntos de documentación consular” en las que se incorporaron como acciones prioritarias la realización de jornadas sabatinas y dominicales; acciones para reducir los tiempos de gestión; incremento en el número de citas, y la capacitación del personal; y el segundo, en relación con el tema de “protección a personas mexicanas” donde las principales acciones prioritarias que se definieron consistieron en fortalecer la difusión sobre las medidas de protección preventiva; apoyar casos de asistencia legal en los diferentes ámbitos de protección a personas mexicanas, y suscripción de nuevos convenios de colaboración con agencias que den asesoría legal.
3. Los PAT 2023 de las RME revisadas —Consulado de Carrera en San Bernardino, California; de la Embajada en Bogotá, Colombia; del Consulado de Carrera en Barcelona, España; del Consulado General en Atlanta, Georgia, y de la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala— se estructuraron de 13, 53, 28, 80 y 47 acciones prioritarias a

¹⁹ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 006/CP2023 del 29 de agosto de 2024, p. 5;
Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 008/CP2023 del 10 de septiembre de 2024, p. 4, y
Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 009/CP2023 del 17 de septiembre de 2024, p. 4.

²⁰ Proporcionado por la DGSC, mediante oficio número DSC12434/SRE/10C.06/2024, del 3 de junio de 2024, p. 3.

desarrollar en 2023, respectivamente, de las cuales 4, 7, 5, 33 y 8 acciones se vincularon con las estrategias prioritarias 4.1 “*Velar por los intereses y el respeto de los derechos de las personas mexicanas fuera del territorio nacional*” y 4.2 “*Fortalecer los servicios de documentación consular tanto a personas mexicanas como extranjeras interesadas en ingresar a México*” del PSRE; no obstante, se verificó que las acciones prioritarias determinadas en los PAT 2023 de las RME, mostraron áreas de mejora para cubrir la totalidad de las 14 acciones puntuales que fueron definidas para estas dos estrategias en este programa sectorial.

4. Se identificaron áreas de mejora en la integración del PAT de 2023 y del Informe Anual de Actividades (IAA) del ejercicio del Consulado General en Atlanta, Georgia, ya que se identificó que, en el primero, se programaron 2 acciones correspondientes a 2021 y el segundo reportó 24 de las 80 acciones programadas, sin documentarse las causas al respecto; mientras que en el PAT 2023 de la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala se establecieron 47 acciones, de las cuales 44 se vincularon con 12 estrategias prioritarias del PSRE y las 3 acciones restantes se vincularon al objetivo “6.4”, el cual no se definió en el PSRE.

Con base en lo anterior, se identificó que la planeación anual de trabajo de las RME presentó áreas de mejora con la vinculación integral de las acciones prioritarias determinadas para 2023, con las estrategias de la planeación sectorial de mediano plazo de la SRE establecidas en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular que, de implementarse permitirá determinar en qué medida las RME contribuyeron a los objetivos y las metas de la SRE y, con ello, dar atención con lo señalado en el artículo 4º del RISRE.

Lo anterior comprende una tarea de la mayor relevancia debido a que las operaciones de las RME contribuyen directamente a los objetivos de la SRE, y consecuentemente a los de la Planeación Sectorial de mediano plazo y nacional, como lo demuestran los resultados que en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular brindaron las RME con motivo del ejercicio de sus labores en 2023, en donde las cinco RME revisadas prestaron 358,368 servicios consulares y atendieron 2,785 casos de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior²¹ —178,492 servicios consulares y 1,128 casos de protección y asistencia consular en el Consulado General en Atlanta, Georgia; 143,601 servicios consulares y 1,112 casos de protección y asistencia consular en el Consulado de Carrera en San Bernardino, California; 20,451 servicios consulares y 57 casos de protección y asistencia consular en la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala; 7,662 servicios consulares y 305 casos de protección y asistencia consular en la Embajada en Bogotá, Colombia, y 8,162 servicios consulares y 183 casos de protección y asistencia consular en el Consulado de Carrera en Barcelona, España—; además, la prestación de estos servicios a la población mexicana en el exterior generó una recaudación de 15,093.8 miles de dólares —

²¹ Cifras obtenidas por el equipo auditor en las bases de datos proporcionadas por la SRE durante el desarrollo de la auditoría, mediante el oficio SRE/UAF/01373/2024 del 12 de marzo de 2024.

equivalentes a 254,987.1 miles de pesos—²² que permitió a estas RME cubrir sus necesidades relacionadas con los gastos de operación y de los programas y actividades de la red consular que llevan a cabo con la finalidad de dar atención y protección a la comunidad mexicana en el exterior.

Con las pruebas de fiscalización realizadas, el equipo auditor comprobó que, en 2023, la SRE contó con instrumentos de planeación de mediano y corto plazos; los de mediano plazo fueron de carácter estratégico y se instrumentaron en el PSRE, en el que la SRE estableció los objetivos, las estrategias prioritarias y las acciones puntuales para lograrlos, y definió indicadores y parámetros para medirlos, los cuales mostraron congruencia con las atribuciones y las funciones de la entidad fiscalizada y con lo previsto en los principios y ejes generales del PND, referentes a la defensa de la población mexicana en el exterior; lo anterior en términos de lo establecido en el artículo 16, fracción III, de la LP. Mientras que los instrumentos de planeación de corto plazo fueron con un enfoque operativo y consistieron en el diagnóstico sobre el ejercicio del Programa Presupuestario (Pp) E002 “Atención, Protección, Servicios y Asistencia Consulares”, así como los programas de trabajo que desarrollaron las unidades administrativas y las RME.

Al respecto, el equipo auditor identificó áreas de mejora en el conjunto de instrumentos que sustentaron la planeación estratégica de la SRE y la relacionada con la prestación de servicios consulares y de asistencia y protección consular a la comunidad mexicana en el exterior; para que la planeación en el nivel estratégico definiera a las unidades administrativas responsables de su atención y, en su caso, a las RME responsables de la ejecución de las acciones puntuales, así como para determinar las estimaciones de los recursos requeridos para su desarrollo.

Mientras que la planeación operativa de corto plazo relacionada con la prestación de servicios consulares, se instrumentó mediante un diagnóstico del Pp E002 con enfoque programático-presupuestal sobre las asignaciones y el ejercicio de los recursos con motivo de la Cuenta Pública 2023; además, se determinó que los programas de trabajo de la DGSC, de la DGPCE y de las cinco RME revisadas requieren reforzar la vinculación específica de sus acciones, metas, actividades programadas con las estrategias prioritarias y las acciones puntuales del PSRE en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular, para que en los instrumentos de dichas unidades administrativas indiquen en lo general su vinculación con el PSRE y con sus acciones puntuales.

De implementarse las áreas de mejora, se fortalecerá la dirección estratégica y táctica de la SRE y a nivel operativo sobre la prestación de servicios consulares y la asistencia y protección consular a la comunidad mexicana en el exterior, mediante mecanismos que incorporen una visión conjunta y la definición de esfuerzos integrales y articulados entre las unidades administrativas de la SRE y las RME sobre los compromisos de trabajo que serán

²² El equipo auditor determinó el monto considerando un tipo de cambio de 16.8935 pesos mexicanos por dólar, del 29 de diciembre de 2023. Tipo de cambio publicado en el DOF, disponible en: <https://dof.gob.mx/indicadores.php#gsc.tab=0>

realizados a lo largo de un año; lo anterior permitirá asegurar el proceso de planeación y el cumplimiento de los objetivos y las metas de la SRE definidos en su planeación de mediano plazo y en ese mismo sentido coadyuvará a que la entidad fiscalizada fortalezca sus políticas de protección social; que la SRE continúe garantizando su desempeño para consolidarse como una institución reconocida por su eficacia, transparencia y responsabilidad en todos los niveles, y promueva la constitución de alianzas eficaces como lo establecen los ODS de la Agenda 2030.²³

2023-0-05100-21-0383-01-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores fortalezca su proceso de planeación, mediante la incorporación de mecanismos que contribuyan a que las unidades administrativas y las Representaciones de México en el Exterior definan de manera conjunta los objetivos, las líneas de acción y estrategias que conforman su planeación anual sobre la prestación de servicios consulares y la asistencia y protección consular a la comunidad mexicana en el exterior, se incorporen las unidades administrativas responsables de su atención, y se aseguren de su vinculación con los objetivos, las metas y las líneas de acción del Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores; a fin de que el proceso de planeación muestre una dirección estratégica desde una visión integral y articulada de los responsables del desarrollo de las funciones en esta materia, en términos de los artículos 23 de la Ley de Planeación; 4º, 9º, fracción XXV, y 17, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Segunda. Administración de Riesgos", Principio 6, Elementos de Control Interno 6.01 y 6.02, y Capítulo II "Responsabilidades y funciones en el Sistema de Control Interno Institucional", Disposición 10 "Responsabilidades y Funciones", 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.

²³ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ODS 10 "Reducir la desigualdad en y entre los países", meta 10.4 "Adoptar políticas (...) de protección social y lograr progresivamente una mayor igualdad"; ODS 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas", metas 16.5 "Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas", 16.6 "Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas" y 16.7 "Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades", y ODS 17 "Alianzas para lograr los objetivos"; meta 17.7 "Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, pública-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas".

2. Evaluación del Desempeño Institucional de las Representaciones de México en el Exterior

Con el objetivo de verificar que, en 2023, la SRE diseñó e implementó mecanismos para evaluar el desempeño de las unidades administrativas y de las RME responsables del diseño, operación y evaluación de los servicios consulares y de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior; el equipo auditor solicitó a la entidad fiscalizada, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/19/2024 y DGAESCI/064/2024 del 14 de febrero de 2024 y 24 de mayo de 2024, respectivamente, el informe de labores de la SRE correspondiente al ejercicio 2023; los informes presentados por la SRE a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) respecto a su operación, avances y cumplimiento de sus operaciones, y los informes que las RME rindieron ante la SRE relacionados con los actos consulares y la estructura orgánica y la plantilla del personal de las RME relacionadas con el diseño, operación y evaluación de los servicios consulares y de protección y asistencia consular; asimismo, se solicitó a la DGSC y a la DGPCPE proporcionar la descripción de las operaciones y la evidencia documental que soporte el proceso de la evaluación del desempeño institucional de la SRE y de las RME relacionada con los servicios consulares y de protección y asistencia consular en 2023.

En respuesta, la SRE proporcionó la información y documentación solicitada mediante los oficios números SRE/UAF/01373/2024 y SRE/UAF/02699/2024 del 12 de marzo de 2024 y del 6 de junio de 2024, respectivamente. Adicionalmente, en términos de lo establecido en los artículos 17, fracción XIV, y 29 de la LFRCF, el equipo auditor entrevistó a los servidores públicos de las cinco RME revisadas —Consulado de Carrera en San Bernardino, California; la Embajada en Bogotá, Colombia; el Consulado de Carrera en Barcelona, España; el Consulado General en Atlanta, Georgia, y la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala— encargados de brindar los servicios consulares y de protección y asistencia consular, con el propósito de identificar mecanismos o actividades asociadas con la evaluación del desempeño institucional de las RME relacionadas con los servicios consulares prestados y la protección y asistencia consular otorgada a la comunidad mexicana en el exterior. Como resultado de las entrevistas se suscribieron las Actas Administrativas Circunstanciadas de Auditoría números 006/CP2023, 007/CP2023 y 008/CP2023, de fechas 29 de agosto de 2024, y 5 y 10 de septiembre de 2024, respectivamente, y 009/CP2023 y 010/CP2023, ambas de fecha 17 de septiembre de 2024. Con el análisis de la información y documentación se identificó lo siguiente:

A. Composición organizacional y operaciones de las RME en 2023

En términos de los artículos 1º, párrafos primero y segundo, y 2º, fracción II, de la LSEM, se identificó que, la Red Consular y el personal diplomático del Servicio Exterior Mexicano (SEM) realizaron las funciones en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior. Con el análisis de la estructura organizacional y de la plantilla de personal de las RME, vigentes en 2023, se verificó que se integraron y proporcionaron los servicios, como se describe a continuación:

**RME POR REGIÓN, PERSONAL DEL SEM ASIGNADO POR FUNCIÓN
Y NÚMERO DE SERVICIOS Y CASOS DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULAR REALIZADOS EN 2023**

Región	Número de RME que conforman la región ¹	Personal del SEM asignado por función					Servicios consulares otorgados	Recaudación (Miles de dólares)	Recaudación equivalente a pesos (Miles de pesos) ⁴	Casos de protección y asistencia atendidos
		Otros asuntos ² (A)	Sección consular ³ (B)	Servicios consulares (C)	Protección y asistencia (D)	Subtotal (B+C+D)				
Norteamérica	58	258	7	94	68	169	427	5,120,631	221,266.9	3,737,972.8
Europa	28	200	37	2	3	42	242	78,540	3,793.9	64,092.2
Asia	26	123	24	6	4	34	157	57,287	2,882.3	48,692.5
Centroamérica	18	90	16	8	4	28	118	114,181	3,299.5	55,739.4
Sudamérica	14	84	18	2	2	22	106	82,706	4,053.8	68,482.6
África	9	33	10	0	0	10	43	7,829	368.0	6,216.6
Oceanía	2	7	2	0	0	2	9	3,113	161.4	2,727.0
Total	155	795	114	112	81	307	1,102	5,464,287	235,825.8	3,983,923.1
										152,289

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en la información proporcionada por la SRE, mediante los oficios números SRE/UAF/01373/2024 y SRE/UAF/02699/2024, ambos del 12 de marzo de 2024, durante el desarrollo de la auditoría.

¹ No se incluyeron a las Misiones Permanentes debido a que la prestación de servicios consulares y el otorgamiento de protección y asistencia consular, no fue parte de sus atribuciones.

² Incluye funciones relacionadas con el desarrollo de asuntos políticos, jurídicos, económico-sociales, promoción turística, cooperación para el desarrollo, comunicación social y administrativos, así como aquellas correspondientes a los titulares de las RME.

³ La Sección Consular es la oficina en una Embajada que realiza funciones consulares.

⁴ El equipo auditor determinó el monto considerando un tipo de cambio de 16.8935 pesos mexicanos por dólar, del 29 de diciembre de 2023. Tipo de cambio publicado en el DOF disponible en:

<https://dof.gob.mx/indicadores.php#gsc.tab=0>

La Red Consular vigente en 2023, se conformó de 161 RME integradas por 80 Embajadas, 72 Consulados —30 Consulados Generales y 42 Consulados de Carrera—, 3 Oficinas de Enlace y 6 misiones permanentes; al respecto, se verificó que el capital humano utilizado y los resultados más relevantes obtenidos por estas representaciones en materia de servicios consulares proporcionados y casos de protección y asistencia consular otorgados en 2023 fueron los siguientes:

1. A las RME estuvieron adscritos 1,102 miembros del SEM, de los cuales 307 realizaron funciones relacionadas con la prestación de servicios consulares y de asistencia y protección consular proporcionada a connacionales en el exterior. Asimismo, las RME se auxiliaron de 1,856 personas contratadas bajo la modalidad de prestadores de servicios profesionales independientes.
2. En cuanto a la atención de connacionales en el exterior por conducto de las RME, en 2023, la SRE reportó en sus informes de rendición de cuentas, así como en sus registros en bases de datos, lo siguiente:
 - a. En su “5 Informe de Labores 2022-2023” la SRE informó que en un periodo de 10 meses —de septiembre de 2022 a junio de 2023—, realizó 4,306,248 “trámites y documentación consular”, recaudó por este concepto 191,262.9 miles de dólares

—equivalentes a 3,274,172.2 miles de pesos—²⁴ y atendió 118,703 casos de protección y asistencia consular, de los cuales 111,694 fueron reportados por la Red Consular de México en los EUA y 7,009 por las representaciones diplomáticas en el resto del mundo;²⁵ mientras que en su “6 Informe de Labores 2023-2024”, la SRE reportó que realizó en el periodo de 13 meses —de julio de 2023 a julio de 2024—, 6,170,772 “trámites y documentación consular”, recaudó por este concepto 261,873.2 miles de dólares —equivalentes a 4,920,598.2 miles de pesos—²⁶ y atendió 176,389 casos de protección y asistencia consular, de los cuales 167,385 fueron reportados por la Red Consular de México en los EUA y 9,004 por las representaciones diplomáticas en el resto del mundo.²⁷ Si bien los informes de labores tuvieron como finalidad reportar las obligaciones de rendición de cuentas a cargo de la SRE, en términos de lo dispuesto en el artículo 93, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); se identificaron áreas de mejora para revelar que parte de las actividades en materia de servicios consulares, de protección y asistencia consular, y los montos recaudados en el periodo, correspondieron al ejercicio fiscal 2023.

- b. Como hechos posteriores se constató que en agosto de 2024, en términos de lo previsto en los numerales 40 y 44, de los “Criterios para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”²⁸, la SRE presentó su “Informe de Avance y Resultados Enero 2023 – Junio 2024, del PSRE”, en el que reportó como parte del cumplimiento del indicador “4.1 Indicador de eficacia de protección consular”, que al cierre del 2023 realizaron 152,640 casos de protección y asistencia consular. Asimismo, en atención del parámetro “4.2 Número de documentos y trámites consulares otorgados por las oficinas consulares” reportó que, al cierre de 2023, se otorgaron 5,464,525 servicios consulares a la comunidad mexicana en el exterior.²⁹ Las cifras presentadas difieren en 238 servicios consulares y 351 casos de protección y asistencia consular con los registros de las bases de datos proporcionadas por la entidad fiscalizada al equipo auditor debido a que en el

²⁴ El equipo auditor determinó el monto considerando un tipo de cambio de 17.1187 pesos mexicanos por dólar, del 30 de junio de 2023. Tipo de cambio publicado en el DOF, disponible en: <https://dof.gob.mx/indicadores.php#gsc.tab=0>

²⁵ SRE. 5 Informe de Labores 2022-2023 [en línea], disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/852203/5_InformeLabores_Secretari_a de Relaciones Exteriores_W eb.pdf, pp. 125 y 132.

²⁶ El equipo auditor determinó el monto considerando un tipo de cambio de 18.7900 pesos mexicanos por dólar, del 31 de julio de 2024. Tipo de cambio publicado en el DOF, disponible en: <https://dof.gob.mx/indicadores.php#gsc.tab=0>

²⁷ SRE. 6 Informe de Labores 2023-2024 [en línea], disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/940652/1035_Final_6InformedeLabores_SRE_260824_compressed.pdf, pp. 135, 139 y 140.

²⁸ SHCP. Criterios para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, p. 8.

²⁹ Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024 Avance y Resultados Enero 2023- Junio 2024, [en línea], disponible en: [Informe de Avance y Resultados PSRE enero 2023 - junio 2024 rev.pdf](https://www.gob.mx/psre/programa-sectorial-de-relaciones-exteriores-2020-2024-avance-y-resultados-enero-2023-junio-2024-rev.pdf), pp. 117 y 119.

ejercicio 2023 éstas revelaron que la SRE proporcionó 5,464,287 trámites y documentación consular y atendió 152,289 casos de protección y asistencia consular; además, mostró áreas de mejora para que el importe recaudado por la SRE por este concepto que ascendió a 235,825.8 miles de dólares —equivalentes a 3,983,923.1 miles de pesos—³⁰ se presentara en los informes de rendición de cuentas antes referidos.

3. Otro aspecto relevante que destacar radica en que, como parte del proceso de asistencia y protección consular, la DGPCPE diseñó e implementó programas de protección que estuvieron vigentes en el ejercicio fiscalizado y operaron en las RME con circunscripción territorial en EUA, los cuales se describen a continuación:
 - a. El Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital (MCLAP por sus siglas en inglés) que se especializó en evitar que la pena de muerte sea aplicada a personas mexicanas en casos penales, y el Programa de Asesoría Legales Externas (PALE) diseñado con la finalidad de proteger y procurar el respeto a los derechos de las personas mexicanas, mediante la participación de abogados, firmas legales y organizaciones no gubernamentales, proporcionando asesorías y representación legal. En 2023, la SRE informó que en un periodo de 10 meses —de septiembre de 2022 a junio de 2023— atendió 119 casos mediante el MCLAP, de los cuales logró evitar o revertir la pena capital en 24 de ellos; además que, por conducto del PALE, se atendieron 1,226 casos en ese mismo periodo.³¹
 - b. El Programa de Defensoría a Personas Mexicanas en Materia Penal (PDM) —que inició operaciones en 2023— con el objetivo de contribuir en la atención de los casos complejos en procesos penales por delitos graves y sentencias desproporcionadas.
 - c. En el “5 Informe de Labores 2022-2023”, el “6 Informe de Labores 2023-2024”, el “Informe de Avance y Resultados Enero 2023 – Junio 2024”, y la “base de datos de casos atendidos por las RME en materia de protección y asistencia consular”, presentaron áreas de mejora para reportar el número de casos atendidos y las erogaciones de los recursos en el ejercicio fiscal 2023, de los programas MCLAP, PALE y PDM.

Los alcances y la operación de estos programas se desarrollan con mayor detalle en el resultado número “5. Protección y Asistencia Consular a la población mexicana en el exterior” que forma parte de este informe.

³⁰ El equipo auditor determinó el monto considerando un tipo de cambio de 16.8935 pesos mexicanos por dólar, del 29 de diciembre de 2023. Tipo de cambio publicado en el DOF, disponible en: <https://dof.gob.mx/indicadores.php#gsc.tab=0>

³¹ SRE. 5 Informe de Labores 2022-2023 [en línea], disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/852203/5_InformeLabores_Secretari_a_de_Relaciones_Exteriores_Web.pdf, p. 125.

La SRE cumplió con la elaboración y presentación de los informes de rendición de cuentas sobre su gestión conforme a lo señalado en el artículo 93, párrafo primero, de la CPEUM y los numerales 40 y 44, de los “*Criterios para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*”; no obstante, se identificaron áreas de mejora para que la información reportada dé cuenta de las actividades realizadas por la SRE y por las RME en un ejercicio fiscal, en materia de servicios consulares y los montos recaudados, así como los casos de protección y asistencia consular otorgados, desglosando el detalle por programa de atención —MCLAP, PALE y PDM— y las erogaciones realizadas. De atenderse las áreas de mejora permitirá fortalecer la accesibilidad, veracidad, suficiencia, oportunidad y verificabilidad de la información de rendición de cuentas que se genera sobre la ejecución de los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular y, con ello, atender lo dispuesto en los artículos 8, fracción VI, y 13, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), y Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Cuarta. Información y Comunicación*”, Principios 13 y 15, Elementos de Control Interno 13.04, 13.05 y 15.08, del Acuerdo de Control Interno.

Lo anterior toma relevancia por tratarse de actividades, cuya naturaleza reviste en la más alta prioridad de la política pública exterior, por la importancia que representa la población mexicana fuera del país, así como la salvaguarda de su dignidad, la defensa y protección de sus derechos humanos. Por lo que resulta relevante contar con informes que reflejen los resultados obtenidos en un ejercicio fiscal, que su divulgación resulte en beneficio para la sociedad y sea de utilidad para que los particulares y las dependencias conozcan y comprendan las acciones que se llevan a cabo. En consecuencia, resulta indispensable contar con la información de los resultados en un marco eficaz de rendición de cuentas sobre los procedimientos de los servicios consulares y de protección y asistencia consular a cargo de la SRE y las RME. En ese mismo sentido, en el siguiente apartado se verificaron los instrumentos y los mecanismos implementados por la SRE para evaluar el desempeño institucional de las RME, para medir si su labor y los resultados alcanzados en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular ofrecidos en 2023 correspondieron con los esperados.

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SRE, por conducto de la Dirección General de Vinculación para Atención y Seguimiento de Acuerdos, remitió el oficio número SRE/UAF/05348/2024 del 12 de diciembre de 2024, mediante el cual proporcionó el documento denominado “*Proceso de Verificación para la Elaboración de Informes*” en el que se establecieron las actividades y el diagrama de operación para generar los insumos e información técnica para la integración de los informes solicitados por órganos fiscalizadores o superiores jerárquicos; no obstante, con la revisión se identificó que, el proceso corresponde a la DGPCPE encargada de los casos de protección y asistencia consular, aun cuando la recomendación también tiene alcance en los procesos de la DGSC, Unidad Administrativa facultada para llevar la

información y las estadísticas de los actos consulares relacionados con el número de trámites y la recaudación obtenida, por lo tanto la observación persiste.

B. Evaluación del Desempeño Institucional de las RME

La evaluación es una tarea que orienta y esclarece con base en información el desempeño institucional. La información que se genera con la evaluación es relevante para puntualizar aciertos, conocer errores, destacar deficiencias e identificar fallas de operación. Dichos elementos son inherentes a las acciones administrativas, y reflejan la situación que guardan los medios de la acción gubernamental. La evaluación es un ejercicio que se orienta a reconocer capacidades acreditadas, o bien, a localizar los errores y fallas que deben eliminarse.³²

Con el propósito de verificar los mecanismos implementados por la SRE para la evaluación del desempeño institucional de las RME durante 2023, el equipo auditor revisó cinco RME —Consulado de Carrera en San Bernardino, California; Embajada en Bogotá, Colombia; Consulado de Carrera en Barcelona, España; Consulado General en Atlanta, Georgia, y Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala—. En ese sentido, se comprobó que, en 2023, los instrumentos y los mecanismos implementados por la SRE para evaluar el desempeño de las RME se agruparon en tres vertientes. La primera mediante los informes anuales de actividades de las RME, la segunda de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del Pp E002 “Atención, protección, servicios y asistencia consulares”, y del objetivo prioritario 4. “Proteger y apoyar a las personas mexicanas en el exterior para que desarrollen plenamente su potencial y contribuyan al desarrollo de México” del PSRE, y la tercera por medio de los indicadores definidos en el Sistema para la Gestión Programático-Presupuestaria de las Representaciones de México en el Extranjero (SIGEPP), los cuales se detallan a continuación:

B.1 Informes Anuales de Actividades de las RME

Las cinco RME revisadas acreditaron sus IAA correspondientes al ejercicio 2023, en términos de los artículos 19-BIS, párrafo primero, y 44, fracción I, de la LSEM, y 24, párrafo primero, del RLSEM. Con el análisis de los IAA de 2023, se identificó lo siguiente:

1. Se estructuraron en apartados que describieron un resumen ejecutivo y los principales logros cualitativos, las acciones prioritarias, los diálogos de interés, otras acciones, y las actividades en la circunscripción y la relación bilateral con México, realizadas por las RME en 2023. Asimismo, incluyeron un apartado denominado “asuntos consulares y de protección” donde se incorporaron acciones en materia de los servicios consulares prestados y de protección y asistencia consular otorgada en un periodo de 11 meses —de enero a noviembre de 2023—, situación que mostró un área de mejora para que los

³² Cfr. “El control y la evaluación en la administración pública” [en línea], disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5059632.pdf>

informes abarquen la totalidad del ejercicio inmediato anterior y, con ello, dar atención a lo señalado en los artículos 19-BIS, párrafo primero, de la LSEM, y 91, del RLSEM; asimismo, que su contenido cumpla con las características de la información, como se detalla en el párrafo antepenúltimo del apartado A. Composición organizacional y operacional de las RME en 2023, del presente resultado.

2. Reportaron de manera cualitativa los logros obtenidos en cada una de las acciones que programaron, en sus PAT 2023; sin embargo, presentaron áreas de mejora para acreditar los mecanismos de seguimiento que permitieron medir el avance de las acciones realizadas respecto de las programadas.
3. Se requiere reforzar su contenido para mostrar en qué medida las actividades y labores de las RME, en 2023, cumplieron con los objetivos y las metas esperados sobre las operaciones relacionadas con la prestación de servicios consulares y los casos de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior. Lo anterior debido a que los PAT 2023 definieron metas cuantitativas respecto a tres temáticas — Diálogo Político; Red de promoción o difusión económica, turística y cultural, y vinculación con las personas mexicanas en el exterior en materia de asuntos comunitarios que promueve el IME— y en el caso del PAT 2023 de la Embajada en Bogotá, Colombia, presentó un área de mejora para definir metas cuantitativas.

Con base en lo anterior, el equipo auditor identificó como área de mejora la definición de los mecanismos de desempeño que permitieran a la SRE conocer en qué medida las actividades de las RME durante 2023 cumplieron con los objetivos esperados en materia de los servicios consulares y la protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior y, con ello, dar atención a lo señalado en el artículo 5°, párrafo primero, del RISRE; ya que los informes anuales de actividades de las cinco RME revisadas, si bien reportaron la forma en que las RME dieron atención a los compromisos establecidos en sus PAT 2023; se requiere que en su contenido incorpore las actividades realizadas que permitieron el cumplimiento de las acciones programadas en el ejercicio 2023. Lo anterior con la finalidad de disponer de una herramienta para la gestión de las capacidades y para medir el cumplimiento eficaz y eficiente de los procesos sustantivos fiscalizados.

B.2 Indicadores del Desempeño Institucional

Respecto del establecimiento de indicadores del desempeño institucional de las RME y sobre los servicios consulares y la protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior, se identificó lo siguiente:

- a. La SRE informó que “*la actuación de las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior, se prestan a través del programa presupuestario (Pp) E002 Atención, protección, servicios y asistencia consulares, y en el marco de las disposiciones que emite la Secretaría de la Función Pública (SFP) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los informes trimestrales son elaborados por la SHCP a partir de los sistemas a que hace referencia el artículo 13 de la Ley Federal de Presupuesto y*

Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y, 9 y 10 de su Reglamento".³³ Al respecto, se constató que la MIR de este Pp se construyó con 18 indicadores —2 de nivel "Fin"³⁴, 3 de nivel "Propósito",³⁵ 4 de nivel "Componente"³⁶ y 9 más de nivel "Actividad"³⁷—, de los cuales 8 se asociaron con las atribuciones del IME y de la DGOP, 5 se relacionaron directamente con los servicios consulares que estuvieron a cargo de la DGSC³⁸ y 5 indicadores más en materia de protección y asistencia consular bajo la responsabilidad de la DGPCPE,³⁹ que se enfocaron en medir el total de acciones relacionadas con la documentación consular proporcionada y los casos concluidos mediante la atención de asuntos de protección y asistencia consular, que mostraron áreas de mejora para incorporar componentes de naturaleza cualitativa sobre estas acciones; además de que su enfoque consistió en medir el logro de los objetivos desde una perspectiva Programática- Presupuestal.

- b. Aunado a lo anterior, con la revisión del Programa Anual de Trabajo 2023 de la DGPCPE y el Proyecto del Programa Anual de Trabajo de la DGSC, se identificó que ambos programas establecieron como acción el cumplimiento de las metas anuales establecidas en los indicadores de desempeño de la MIR 2023 del Pp E002 "Atención, Protección, Servicios y Asistencia Consulares" debido a que sus actividades se midieron con base en esos indicadores. En ese mismo sentido, se constató que, si bien los indicadores de la DGSC y los de la DGPCPE tuvieron como finalidad evaluar el desempeño, en términos del artículo 17, fracción I, del RISRE, con base en los insumos directamente relacionados con las actividades que se prestaron en las RME en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular; se identificó como un área de mejora que ambas unidades administrativas incorporen la participación de las RME en el proceso de construcción y reporte debido a que los insumos de información para

³³ Proporcionado por la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto de la SRE, mediante oficio número POP/0482/2024 del 23 de febrero de 2024, p. 7.

³⁴ Indicador estratégico que muestra la forma en que el programa presupuestario contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND).

³⁵ Indicador estratégico mediante el cual se mide el grado de cumplimiento del objetivo del Pp, contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos; asimismo, impacta de manera directa en la población o área de enfoque.

³⁶ Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.

³⁷ Indicadores de "Gestión"; en razón que mide el avance y logro en los procesos y actividades sobre la forma en que los bienes y servicios son generados y entregados y se relacionaron con las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.

³⁸ Porcentaje de connacionales y extranjeros atendidos en materia consular y migratoria; Porcentaje de documentación consular y migratoria proporcionada a los connacionales y extranjeros por las RME; Porcentaje en servicios de documentación consular proporcionados en los programas especiales; Porcentaje de cumplimiento de actualizaciones realizadas en sistemas informáticos, y Porcentaje de personal capacitado en materia consular y migratoria.

³⁹ Porcentaje de casos concluidos mediante la atención de asuntos de protección y asistencia consular a favor de personas mexicanas en el exterior; Porcentaje de personas mexicanas atendidas en materia de asistencia y protección consular; Porcentaje de acciones administrativas y logísticas realizadas en materia de protección preventiva mediante programas de promoción y difusión dirigidos a personas mexicanas en el exterior; Porcentaje de eventos y visitas a centros de detención penitenciarios y migratorios en materia de protección consular, realizadas por las representaciones consulares de México en el exterior, y Porcentaje de personal de la SRE, en México y en el Exterior, capacitado en materia de protección consular y de otros temas migratorios relevantes en el país receptor.

reportar los 10 indicadores se obtuvieron mediante los reportes que generaron el Sistema de Protección Consular (SPC) y el Módulo de Recaudación Consular (MRC) en el Sistema Integral de Administración Consular (SIAC) relacionados con los datos estadísticos agregados de toda la Red Consular respecto al número de casos atendidos y concluidos de protección y asistencia consular, número de acciones administrativas y logísticas para la promoción y difusión de los servicios de asistencia y protección consular, el número de documentos y trámites consulares otorgados, incluyendo lo realizado mediante el Programa de Consulados Móviles, y el número de acciones de capacitación en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular.

- c. Adicionalmente, la DGPCPE y la DGSC reportaron indicadores de “*meta para el bienestar*” denominados “4.1 Indicador de eficacia de protección consular” y “4.2 Número de documentos y trámites consulares otorgados por las oficinas consulares”, para el seguimiento del cumplimiento del objetivo prioritario 4. “*Proteger y apoyar a las personas mexicanas en el exterior para que desarrolleen plenamente su potencial y contribuyan al desarrollo de México*” del PSRE; al respecto, la DGPCPE mencionó que “*el indicador sectorial mide el porcentaje de casos concluidos por las representaciones de México en el exterior; en función a una meta anual, los datos que lo componen son obtenidos de manera automática a través del Sistema de Protección Consular*”.⁴⁰ En ese sentido, se constató que el indicador se relaciona con la protección y asistencia consular; por lo tanto, se determinó un área de mejora para incorporar la participación de las RME en el proceso de construcción y reporte.

B.3 Indicadores del Sistema para la Gestión Programático-Presupuestaria de las Representaciones de México en el Extranjero (SIGEPP)

Asimismo, y como parte de los mecanismos de evaluación del desempeño institucional de las RME, se constató que, en 2023, la SRE implementó el SIGEPP, mediante el cual se evaluó el desempeño de las RME en función de la política exterior⁴¹ y de su análisis se verificó lo siguiente:

1. Mediante el SIGEPP, se establecieron 12 indicadores agrupados en cuatro rubros: 1. Diálogo político; 2. Cooperación Internacional para el Desarrollo; 3. Red de promoción o difusión económica, turística y cultural, y 4. Vinculación con las personas mexicanas en el exterior; los cuales hicieron referencia al cumplimiento de un número o cantidad de casos en términos absolutos en 2023, observando el comportamiento histórico del indicador y estimando un posible incremento de la población mexicana;⁴² no obstante, éstos definieron una meta cuantitativa, por lo que se determinó como un área de mejora la incorporación de evaluaciones sobre aspectos o características cualitativas; además, de determinar indicadores, relacionados con los servicios consulares y con los

⁴⁰ Proporcionado por la DGPCPE, mediante oficio número PCP05092.24 del 5 de junio de 2024, pp. 3 y 4.

⁴¹ A través del Módulo de Indicadores de Desempeño.

⁴² Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 006/CP2023 del 29 de agosto de 2024, p. 6.

casos de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior, que permitiera dar atención con lo establecido en el artículo 41, fracciones I y II, del RISRE.

2. El Consulado de Carrera en San Bernardino, California, el Consulado General en Atlanta, Georgia y la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala presentaron áreas de mejora para elaborar el “*Reporte de Indicadores por Representación 2023*” que permitiera conocer en qué medida cumplieron con los indicadores al cierre de 2023; mientras que el Consulado de Carrera en Barcelona, España, y la Embajada en Bogotá, Colombia, reportaron el cumplimiento de los indicadores; no obstante, como hechos posteriores se constató que la SRE en su “*6 Informe de Labores de la SRE, 2023-2024*”⁴³ reportó en el ejercicio 2023 un avance de cumplimiento consolidado de los indicadores de las RME del 71.0%, del 65.0%, del 131.5% y del 121.5%, respecto de los rubros de 1. Diálogo Político, 2. Cooperación Internacional para el Desarrollo, 3. Red de promoción o difusión económica, turística y cultural y 4. Vinculación con las personas mexicanas en el exterior, respectivamente. El Consulado de Carrera en Barcelona, España, informó que “*las metas anuales fueron definidas por el Titular de la RME y las áreas responsables de ejecutar dichas acciones, y el incremento fue considerando la meta del año inmediato anterior, así como los diversos factores internos como externos*”;⁴⁴ asimismo, el Consulado General en Atlanta, Georgia, indicó que “*respecto a los indicadores que se mencionan en el “Manual de Políticas y Normas Presupuestarias para la RME, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) en coordinación con las Subsecretarías correspondientes, el IME y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), fueron las responsables de revisar de manera anual las fichas de los indicadores y sus metas, así como dar asesorías técnicas, metodológicas para el seguimiento de los avances de los indicadores*”,⁴⁵ lo anterior en términos de los numerales 9.103 y 9.104, del Manual de Políticas y Normas Presupuestarias para las Representaciones de México en el Exterior (MPNPRME).
3. Finalmente, se identificaron áreas de mejora a implementar como el establecimiento de indicadores de desempeño relacionados con la satisfacción de los beneficiarios sobre la entrega de los servicios consulares o en los casos de protección y asistencia consular. Al respecto, se observó que las cinco RME revisadas, durante 2023, contaron

⁴³ SRE. 6 Informe de Labores 2023-2024 [en línea], disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/940652/1035_Final_6Informe de Labores_SRE_260824_compressed.pdf, p. 189.

⁴⁴ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 008/CP2023 del 10 de septiembre de 2024, p. 5.

⁴⁵ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 009/CP2023 del 17 de septiembre de 2024, p. 5.

4. con los medios para recabar la opinión de los usuarios acerca de la tramitación y otorgamiento de los servicios consulares y de protección y asistencia consular, vía correo electrónico o a través de buzones físicos instalados en las oficinas consulares,⁴⁶ los resultados de la información obtenida de dichos mecanismos proporcionarían los insumos para el diseño e implementación de indicadores de calidad y satisfacción sobre la entrega de los servicios consulares y de protección y asistencia consular, con la finalidad de medir de manera cualitativa la contribución de las RME a la protección de la población mexicana en el exterior.

Por lo antes descrito, se identificaron áreas de mejora respecto de los instrumentos —IAA de las RME— y mecanismos —los indicadores de la MIR, de la meta del bienestar del PSRE y del SIGEPP— para medir si los resultados alcanzados en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular ofrecidos por las RME se correspondieron con los esperados para, en su caso, diseñar e implementar acciones de mejora que permitieran conocer permanentemente los avances de la gestión de las RME relacionadas con la materia y determinar si las capacidades —operativas, técnicas y financieras— contribuyeron al desarrollo eficiente de estos servicios y, con ello, dar atención con lo dispuesto en los artículos 27, fracción XVIII, 29, fracción IX, del RISRE, y Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*” Disposición 9, “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Segunda. Administración de Riesgos*”, Principio 6, Elementos de Control Interno 6.03 y 6.06, del Acuerdo de Control Interno.

Con los trabajos de fiscalización, se concluye que, en 2023, la labor de las RME resultó de la más alta prioridad, por la importancia que representa la población mexicana en el exterior y la defensa activa de sus derechos, mediante el ejercicio de una de sus principales funciones que consistió en proporcionar servicios consulares y de protección y asistencia consular que, en 2023, ascendieron a 5,464,287 trámites y documentación consular y 152,289 casos de protección y asistencia consular.

El equipo auditor determinó áreas de mejora en los instrumentos de rendición de cuentas relacionados a reportar el número de servicios consulares y la recaudación; los casos de protección y asistencia consular y las erogaciones desglosado por programa de atención vigente —MCLAP, PALE y PDM— y por cada RME correspondiente al ejercicio fiscal 2023, que permitiera fortalecer la accesibilidad, veracidad, suficiencia, oportunidad y verificabilidad de la información de rendición de cuentas que se genera sobre la ejecución de los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular.

⁴⁶ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 006/CP2023 del 29 de agosto de 2024, p. 4;
Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 007/CP2023 del 5 de septiembre de 2024, p. 3;
Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 008/CP2023 del 10 de septiembre de 2024, pp. 3 y 4;
Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 009/CP2023 del 17 de septiembre de 2024, p. 4, y
Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 010/CP2023 del 17 de septiembre de 2024, p. 4.

Otra área de mejora identificada fue en los instrumentos y mecanismos implementados por la SRE para evaluar el desempeño de las RME; donde se identificó la necesidad de establecer una vinculación de manera transversal entre el nivel central de la SRE — unidades administrativas — y las RME. Por una parte, a nivel central se definieron indicadores para el seguimiento del cumplimiento del objetivo prioritario 4. “*Proteger y apoyar a las personas mexicanas en el exterior para que desarrollos plenamente su potencial y contribuyan al desarrollo de México*” del PSRE, así como los indicadores de la MIR del Pp E002 “Atención, protección, servicios y asistencia consulares”, los cuales midieron el logro de los objetivos con un enfoque Programático-Presupuestal. Ambos mecanismos se enfocaron principalmente en cuestiones cuantitativas, por lo que se requiere fortalecer los mecanismos para evaluar el componente cualitativo de las actividades fiscalizadas; además, se identificó el área de mejora para incorporar la participación de las RME en el proceso de su construcción y reporte.

Por lo que respecta a nivel de las RME, si bien las cinco revisadas acreditaron la elaboración de los IAA correspondientes, éstos informaron el cumplimiento de las acciones programadas en sus PAT de 2023; mientras que los 12 indicadores del SIGEPP mostraron áreas de mejora para incluir los relacionados con los temas de servicios consulares y de protección y asistencia consular. De implementarse las áreas de mejora permitirán a la SRE disponer de instrumentos y mecanismos para medir si los resultados alcanzados en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular ofrecidos por las RME correspondieron con los esperados y, en su caso, para diseñar e implementar acciones de mejora que permitan que la SRE evalúe permanentemente los avances de la gestión de las unidades administrativas y las RME, y determinar si las capacidades —operativas, técnicas y financieras— contribuyen al desarrollo eficaz y eficiente de estos procesos y por consiguiente, a la protección de la comunidad mexicana en el extranjero.

2023-0-05100-21-0383-01-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores fortalezca los mecanismos de control de rendición de cuentas sobre la gestión gubernamental y los resultados alcanzados por conducto de las Representaciones de México en el Exterior, relacionados con los servicios consulares prestados y la protección y asistencia consular otorgada a la comunidad mexicana en el extranjero, así como los recursos públicos generados y utilizados en ejercicio de sus operaciones; a fin de otorgar a las partes interesadas accesibilidad, veracidad, suficiencia, oportunidad y verificabilidad de las actividades realizadas en los procesos sustantivos que forman parte del mandato gubernamental de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en términos de los artículos 8°, fracción VI, y 13 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 19-BIS, párrafo primero, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; 24, párrafo primero, y 91 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, y Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Cuarta. Información y Comunicación", Principios 13 y 15, Elementos de Control

Interno 13.04, 13.05 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.

2023-0-05100-21-0383-01-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el ámbito de sus atribuciones, diseñe e implemente un diagnóstico integral para evaluar el desempeño institucional de las unidades administrativas a nivel central y de las Representaciones de México en el Exterior relacionadas con la prestación de servicios consulares y la asistencia y protección consular a la comunidad mexicana en el exterior, en el que definan de manera transversal los elementos cuantitativos y cualitativos a evaluar; a fin de determinar el grado de cumplimiento de su gestión, continuar fortaleciendo el desarrollo eficaz y eficiente de sus procesos sustantivos y de las metas y los objetivos que persiguen, en términos de los artículos 1º, párrafos primero y segundo, y 2º, fracción II, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano; 5º, párrafo primero; 17, fracción I, 27, fracción XVIII, 29, fracción IX, y 41, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Segunda. Administración de Riesgos", Principio 6, Elementos de Control Interno 6.03 y 6.06, 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. Sistema de Control Interno Institucional de la SRE

Con el objetivo de verificar que, en 2023, los componentes del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) proporcionaron una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos y las metas Institucionales y de los procedimientos de los servicios consulares y de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior, el equipo auditor solicitó a la SRE, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/19/2024 y DGAESCI/064/2024 de fechas 14 de febrero de 2024 y 24 de mayo de 2024, respectivamente, los lineamientos, marco, modelo o metodología que establecieron las disposiciones generales y objetivos del SCII; el área o las áreas de la SRE responsables del diseño, implementación y supervisión del SCII; los oficios de designación del Coordinador de Control Interno (CCI) y de los enlaces de Control Interno, de Administración de Riesgos y del

Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI); las actas de sesiones del COCODI; los programas de Trabajo de Control Interno (PTCI) y de administración de riesgos (PTAR) y sus Reportes de Avances Trimestrales; la convocatoria para integrar el Grupo de Trabajo para la Administración de Riesgos; la Metodología de Administración de Riesgos Institucional, vigente en 2023; el inventario de riesgos estratégicos, el mapa y matriz de riesgos institucional y el Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional de la SRE; asimismo, se solicitó a la DGSC, a la DGPCPE y a la Dirección General de Estrategia y Supervisión Sustantiva (DGESS) proporcionar la descripción de las actividades y la evidencia documental que soportaron la evaluación del SCII, el procedimiento de Administración de Riesgos y la integración y funcionamiento del COCODI y su contribución en la gestión institucional, relacionada con los servicios consulares y de protección y asistencia consular en 2023.

En respuesta, la SRE proporcionó la información y documentación solicitada mediante los oficios números SRE/UAF/01373/2024 y SRE/UAF/02699/2024 del 12 de marzo de 2024 y del 6 de junio de 2024, respectivamente. Adicionalmente, en términos de lo establecido en los artículos 17, fracción XIV, y 29 de la LFRCF, el equipo auditor entrevistó a los servidores públicos de las cinco RME revisadas —Consulado de Carrera en San Bernardino, California; la Embajada en Bogotá, Colombia; el Consulado de Carrera en Barcelona, España; el Consulado General en Atlanta, Georgia, y la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala— encargados de proporcionar los servicios consulares y de protección y asistencia consular, con el propósito de identificar las actividades del SCII y la medición, validación, evaluación y gestión de los riesgos por las RME en el desarrollo de estos procedimientos. Como resultado de las entrevistas, se suscribieron las Actas Administrativas Circunstanciadas de Auditoría números 006/CP2023, 007/CP2023 y 008/CP2023 de fechas 29 de agosto de 2024 y 5 y 10 de septiembre de 2024, respectivamente, y 009/CP2023 y 010/CP2023, ambas de fecha 17 de septiembre de 2024. Con el análisis de la información y documentación se identificó lo siguiente:

I. Elementos de Ambiente de Control

I.1 Estructura Organizacional de los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular

La estructura organizacional de la SRE a nivel central y en las RME, así como la asignación de facultades, atribuciones, y la delimitación de las responsabilidades y competencias para alcanzar los objetivos y las metas institucionales, vigentes en 2023, se definieron en un marco jurídico que se conformó por 1) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en donde se establecieron las bases de organización de la Administración Pública Federal (APF), y se definió como responsabilidad de la SRE la de dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular, y por su conducto impartir protección a la población mexicana y, ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás

funciones federales que señalan las Leyes;⁴⁷ 2) El RISRE;⁴⁸ 3) La LSEM y su Reglamento que regularon las obligaciones de los miembros del SEM en las RME y 4) El Manual General de Organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores (MGOSRE)⁴⁹ y los específicos de la DGSC, de la DGPCPE,⁵⁰ y para las RME, quienes en el ejercicio fiscalizado participaron en la ejecución de los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior. Con el análisis de este marco jurídico se identificó lo siguiente:

1. En términos del artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9, “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Primera. Ambiente de Control*”, Principio 3, Elementos de Control Interno 3.02 y 3.03, del Acuerdo de Control Interno, la estructura organizacional de la SRE se conformó por el Titular de la Secretaría, 3 Subsecretarías, 1 Jefatura de Unidad, 1 Unidad de Administración, 1 Consultoría Jurídica, 28 Direcciones Generales, 2 Secciones Mexicanas, 2 Direcciones Ejecutivas y 3 órganos administrativos descentrados. Se identificó un área de mejora para definir explícitamente la Unidad Administrativa de la SRE responsable de las funciones en materia de control interno en el nivel estratégico; mientras que a nivel táctico y operativo estuvieron a cargo del Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría, quien fungió como Coordinador de Control Interno Institucional; el Director General de Estrategia y Supervisión Sustantiva (DGESS) y la Directora General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP), en su carácter de enlaces del Sistema de Control Interno Institucional, de Administración de Riesgos y del COCODI, respectivamente, en términos del artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Primero “*Disposiciones Generales*”, Capítulo II “*Responsables de su aplicación y vigilancia*”, Disposición 4, “*Designación de Coordinador de Control Interno y Enlaces*”, párrafos primero y segundo, del Acuerdo de Control Interno.
2. La SRE tiene a su cargo la dirección y administración de las RME y le corresponde dar o transmitir órdenes o instrucciones a éstas.⁵¹ En ese orden de ideas, y en materia de los procedimientos fiscalizados, a la SRE, por conducto de la DGSC le corresponde emitir criterios para la aplicación, en las oficinas diplomáticas y consulares de México en el exterior, de la normativa en materia de servicios consulares; asimismo, mediante la DGPCPE debe dictar los lineamientos y directrices que normen los programas integrales y

⁴⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 28, fracción II, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976 y reformada por última vez el 1 de abril de 2024.

⁴⁸ Publicado en el DOF el 14 de junio de 2021 y reformado por última vez el 21 de septiembre de 2023.

⁴⁹ Publicado en el DOF el 14 de enero del 2011.

⁵⁰ Los Manuales de Organización Específicos de la DGSC y de la DGPCPE, vigentes en 2023, sus últimas actualizaciones corresponden a julio de 2018 y mayo de 2015, respectivamente.

⁵¹ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, artículo 16, publicado en el DOF el 28 de abril de 2017 y reformado por última vez el 17 de octubre de 2019.

acciones tendientes a garantizar la protección y asistencia consular a las personas mexicanas en el exterior.⁵² Como se desarrolla en los resultados números 4 “*Servicios Consulares a la población mexicana en el exterior*” y 5 “*Protección y Asistencia Consular a la población mexicana en el exterior*” que forman parte del presente informe.

3. Se determinaron áreas de mejora en la actualización del MGOSRE debido a que incluyó funciones para la “*Subsecretaría para América del Norte*” y la “*Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior*”, que no se actualizaron en su denominación con el RISRE; además, este reglamento incorporó facultades para la Dirección General de Prospectiva (DGP) —entre otras, el establecer mecanismos de evaluación cuantitativa y cualitativa del cumplimiento de las acciones de las RME— las cuales no se establecieron en el MGOSRE, vigente en 2023. Bajo la prueba de hechos posteriores al ejercicio sujeto de fiscalización, se identificó que la SRE publicó en el DOF, el 15 de mayo de 2024, el “*Manual de Organización General de la Secretaría de Relaciones Exteriores*”, con su análisis se constató que su contenido incluyó las denominaciones de las unidades armonizadas con el RISRE vigente y las facultades de la DGP, en términos del artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9, “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Primera. Ambiente de Control*”, Principio 3, Elementos de Control Interno 3.04 y 3.09, del Acuerdo de Control Interno.
4. La estructura organizacional de las RME se reguló por manuales de organización tipo — para embajadas, consulados generales y consulados de carrera— y específicos para los casos en aquellas RME que tuvieron procedimientos especiales o por razones del territorio donde se localizaron; que establecieron la forma de organización, los objetivos, las funciones y niveles de responsabilidad,⁵³ y fueron emitidos en términos de los artículos 24, párrafo primero, del RLSEM, y 45, fracción XVIII, del RISRE. Por lo que corresponde a las cinco RME revisadas, se verificó que la estructura organizacional, las funciones y las responsabilidades del Consulado de Carrera en San Bernardino, California; de la Embajada en Bogotá, Colombia; del Consulado General en Atlanta, Georgia, y de la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, se establecieron en sus manuales de organización específicos, mientras que el Consulado de Carrera en Barcelona, España, se estableció en el Manual de Organización tipo para consulados de carrera.

⁵² Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículos 27, fracción II y 29, fracción II, publicado en el DOF el 14 de junio de 2021 y reformado por última vez el 21 de septiembre de 2023.

⁵³ La ejecución de las funciones relacionadas con los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia a los mexicanos en el exterior, la responsabilidad recayó en los miembros del SEM designados en la Sección Consular, en el caso de las Embajadas; en las áreas de Asuntos de Protección, Asuntos de Documentación a personas mexicanas y extranjeras, Asuntos notariales, y Asuntos de Registro Civil, en el caso de los consulados generales, y en las áreas de Asuntos Legales y de Protección, Asuntos de Documentación a Personas Mexicanas y a Extranjeros, y Asuntos de Fe Pública, en el caso de los consulados de carrera.

5. Es de destacar que, un elemento positivo que contribuyó con el componente “*Ambiente de Control*” consistió en la operación de la “*Comisión de Personal*”.⁵⁴ Al respecto, se verificó que este órgano colegiado, en 2023, fue el responsable de autorizar las solicitudes que las RME realizaron referentes a las modificaciones a su composición organizacional, así como los ingresos, traslados, comisiones, disponibilidades, entre otros, de los miembros del SEM que formaron parte de las plantillas del personal de las RME,⁵⁵ en términos de lo establecido en el artículo 26, párrafo primero, de la LSEM.

I.2 Capacitación en materia de Control Interno

Por lo que corresponde a las actividades de capacitación, se constató que, en 2023, se impartieron dos cursos en materia de control interno denominados “*Introducción al Control Interno en la Administración Pública*” y “*Control Interno y Mejora de la Gestión Pública*”, de los cuales ningún servidor público de la DGSC, de la DGPCPE, ni de las RME participaron en el primero, mientras que en el segundo curso se acreditó la participación de 1 servidor público —de la Embajada de México en Italia—. En ese sentido, la SRE informó que “*a todo el personal de la SRE se les hizo llegar mediante correo electrónico, diversas invitaciones para ser capacitados en materia de Control Interno a través de cursos electrónicos, impartidos, en su mayoría por la Secretaría de la Función Pública. Esto incluyó al personal de las Direcciones Generales relacionadas con los procesos de servicios consulares, de protección y asistencia consular, y a las RME, quedando a discreción del servidor público y sus superiores jerárquicos, tomar dichas capacitaciones, de acuerdo con sus necesidades*”.⁵⁶

Aunado a lo anterior, el Consulado de Carrera en San Bernardino, California, y la Embajada en Bogotá, Colombia, que formaron parte de las cinco RME revisadas, mencionaron que “[...] durante 2023, la SRE no implementó capacitaciones obligatorias en materia de Control Interno y Administración de Riesgos para todos los servidores públicos y el personal adscrito en las RME [...]”.⁵⁷ Por su parte, el Consulado General en Atlanta, Georgia, informó que “[...] no se tiene conocimiento de que se haya llevado a cabo un proceso de capacitación específico en materia de control interno institucional [...]”; el Consulado de Carrera en Barcelona, España, señaló que “[...] se recibieron circulares con invitaciones y la oferta de cursos de capacitación en las materias objeto de esta consulta [...]”, y por último, la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, indicó que “[...] se implementó un programa integral de capacitaciones para el personal en temas críticos como el control

⁵⁴ Que fue presidida por un miembro del SEM con rango de Embajador; el Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la SRE; el Director General del Servicio Exterior y Recurso Humanos; el Titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría; un representante de cada uno de los rangos de las ramas del Servicio Exterior, adscrito a la Secretaría, y dos miembros del SEM, con rango mínimo de Consejero.

⁵⁵ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 002/CP2023 del 21 de mayo de 2024, pp. 3 y 4.

⁵⁶ Mediante oficio número SRE/UAF/02674/2024 del 5 de junio de 2024, p. 4.

⁵⁷ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 006/CP2023 del 29 de agosto de 2024, p. 7, y
Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 007/CP2023 del 5 de septiembre de 2024, p. 6.

*interno, la ética, la integridad y la administración de riesgos [...]*⁵⁸. Por lo anterior se determinó como área de mejora fortalecer el desarrollo de capacidades profesionales en materia de control interno y administración de riesgos en el ámbito de las unidades administrativas de la SRE y en las RME, que permita dar atención con lo dispuesto en el artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9, “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Primera. Ambiente de Control*”, Principio 4, Elemento de Control Interno 4.03, del Acuerdo de Control Interno.

II. Administración de Riesgos

El proceso de Administración de Riesgos que la SRE realizó para el ejercicio 2023 consistió en las actividades siguientes:

- a. Se verificó que en términos del artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Tercero “*Metodología de la Administración de Riesgos*”, Capítulo I “*Proceso de Administración de Riesgos*”, Disposición 22 “*Inicio del proceso*”, del Acuerdo de Control Interno, el proceso de Administración de Riesgos inició con la reunión del “*Grupo de Trabajo de Integración de la Matriz, Mapa y Programa de Trabajo de Administración de Riesgos de 2023*”, en el que participaron 14 unidades administrativas y 3 órganos administrativos descentralizados, entre ellas la Jefatura de Unidad para América del Norte a la que se encuentran adscritas la DGSC y la DGPCPE. Al respecto se identificó un área de mejora para que en este proceso se incorpore a los representantes de las RME.
- b. Como resultado de las pruebas de fiscalización, se constató que el Enlace de Administración de Riesgos Institucional de la SRE solicitó a las unidades administrativas remitir la propuesta de riesgos que pudieran obstaculizar o impedir el logro de los objetivos y las metas institucionales, con la finalidad de integrar la Matriz de Administración de Riesgos Institucional (MARI) y el PTAR del ejercicio 2023. En respuesta, a nivel central la Jefatura de Unidad para América del Norte informó que “[...] por lo que se refiere al objetivo principal que tiene la Dirección General de Servicios Consulares —emitir criterios de aplicación de la normativa que regule el desarrollo de las labores consulares en materia de prestación de servicios consulares, así como coordinar la aplicación de dichos criterios y normativa— no se identificaron riesgos que pudieran obstaculizar o impedir el logro de las metas y objetivos institucionales, incluyendo los de corrupción e impunidad. [...] Por su parte la Dirección de Protección Consular y Planeación Estratégica solicitó ser excluida de la Matriz, Mapa y el Programa

⁵⁸ Nota informativa del Consulado General en Atlanta, Georgia, p. 8, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/04164/2024 del 12 de septiembre de 2024.

Nota informativa de la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, p. 25, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/04164/2024 del 12 de septiembre de 2024.

de Trabajo de Administración de Riesgos 2023, debido a que los riesgos que enfrenta la red consular al brindar asistencia y protección consular son externos, por lo que no se pueden prever o controlar. La protección consular por naturaleza atiende cuestiones de contingencia, necesidad y emergencia que –por definición– son de difícil previsión [...].

Aunado a lo anterior, la DGPOP informó que “[...] en el caso de las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior, no se registraron riesgos en la plataforma del Sistema de Control Interno [...]”,⁵⁹ sin informar las causas o motivos que lo ocasionaron.

- c. Por lo que corresponde a las cinco RME revisadas, se constató que, durante 2023, el Consulado de Carrera en San Bernardino, California, la Embajada en Bogotá, Colombia, y el Consulado General en Atlanta, Georgia, informaron que “[...] no fueron consideradas, o no se les solicitó participar en el proceso de Administración de Riesgos Institucional, ni en la elaboración de la MARI y el PTAR de la SRE del ejercicio 2023 [...]”;⁶⁰ respecto del Consulado de Carrera en Barcelona, España, informó que “[...] la Dirección General de Estrategia y Supervisión Sustantiva, es quien tiene atribuciones en materia de implementación y mejora continua, así como para proveer una perspectiva con respecto a la situación que guarda el Sistema de Control Interno Institucional en los servicios consulares, y en la asistencia y protección consular [...]”;⁶¹ y la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, informó que “[...] la participación de esta RME en el proceso de Administración de Riesgos Institucional de la SRE, fue para la construcción de la Matriz de Riesgos de la Sección Consular y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos del ejercicio 2023, [...] respecto del PTAR, esta Representación no cuenta actualmente con dicho documento, ya que este no es de carácter obligatorio [...]”;⁶² en ese sentido, acreditó la elaboración de una matriz de riesgos de la sección consular que incorporó la identificación de 5 riesgos operativos y las acciones para su mitigación.

En consecuencia de lo anterior, se constató que si bien la MARI de la SRE correspondiente al ejercicio 2023 se integró de 9 riesgos reportados por 8 unidades administrativas, de los cuales 4 fueron de carácter estratégico, 1 directivo y 4 operativos, presentó áreas de mejora para incluir riesgos para los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular otorgada a la población mexicana en el exterior, con la finalidad de fortalecer el proceso de administración de riesgos institucional en la SRE y de las RME y, con ello, dar atención a lo establecido en el artículo Segundo “Disposiciones en Materia de

⁵⁹ Oficio número POP/CPP/087/2024 del 23 de febrero de 2024, p. 7.

⁶⁰ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 006/CP2023 del 29 de agosto de 2024, p. 6; Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 007/CP2023 del 5 de septiembre de 2024, p. 6, y Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 009/CP2023 del 17 de septiembre de 2024, p. 8.

⁶¹ Nota informativa del Consulado de Carrera en Barcelona, España, p. 7, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/04107/2024 del 9 de septiembre de 2024.

⁶² Nota informativa de la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, pp. 29 y 31, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/04164/2024 del 12 de septiembre de 2024.

Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo" Disposición 9, "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Segunda. Administración de Riesgos", Principios 7 y 8, Elementos de Control Interno 7.01, 7.03 y 8.01, del Acuerdo de Control Interno.

En cuanto a los mecanismos para la gestión de riesgos en el nivel operativo, se identificó que, en el PTCI 2023 se establecieron como acciones de mejora para la DGSC el "*elaborar una matriz de riesgos del manejo y control de formas numeradas o valoradas*" y para la DGPCE la de "*elaborar una matriz en la que se identificaran los riesgos internos que podrían obstaculizar su labor*". Al respecto, en 2023, la DGPCE dispuso del documento denominado "*Matriz de Riesgos*" en el que esta dirección identificó el riesgo denominado "*asistencia y protección consular proporcionada a personas mexicanas en el exterior de manera inadecuada e insuficiente*"; con la revisión de la Matriz se constató que requiere fortalecerse con la incorporación de los mecanismos para la evaluación de riesgos y de los controles implementados para gestionarlos y reducir su probabilidad de impacto y ocurrencia. Por lo que respecta a la DGSC, la SRE informó que, durante 2023, "*no contó con la identificación de riesgos operativos*";⁶³ además, con la revisión del avance del PTCI, se verificó que, al cierre de 2023, la acción de mejora "*elaborar una matriz de riesgos del manejo y control de formas numeradas o valoradas*" reportó un avance del 75.0% al cierre del ejercicio fiscalizado y se retomó como parte de las nuevas acciones para el PTCI del ejercicio 2024, como se detalla en el apartado III. Componente supervisión y mejora continua del SCII, del presente resultado.

Asimismo, como resultado de las pruebas de auditoría practicadas y con el análisis de la información y documentación proporcionada por la SRE y las cinco RME revisadas, se identificaron los factores y riesgos en la operación de los procedimientos sustantivos de servicios consulares y de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior:

1. Con el análisis del marco jurídico de los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular vigentes en 2023, el equipo auditor identificó riesgos asociados a la armonización de los instrumentos normativos en cuanto a la asignación de atribuciones y responsabilidades de las unidades administrativas a nivel central involucradas en los procedimientos en materia de servicios consulares y de asistencia y protección consular, por la desactualización de las disposiciones normativas institucionales. Como se detalló previamente en el apartado I.1, del presente resultado.
2. Con la revisión del Informe de Actividades de 2023 de la DGSC, se identificó que, de la Acción 13 "*Efectuar la revisión de los 122,160 actos emitidos en 2023*" quedaron pendientes de revisión los actos de registro civil de los años de 2019 a 2022; al respecto, la DGSC informó que "*[...] derivado de la pandemia se tuvo un rezago en la valija diplomática por el cierre de fronteras y el presupuesto asignado fue insuficiente para*

⁶³ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 005/CP2023 del 22 de mayo de 2024, p. 7.

que las RME enviaran las actas a tiempo [...] por lo que no se cumplió con los plazos que establecieron las normas de los actos de registro civil [...] también se revisan las copias certificadas [...] y que la Subdirección de Normatividad no cuenta con el personal suficiente para dar atención a los trámites [...].⁶⁴

3. Las RME están expuestas a distintos factores de riesgos tanto de carácter externo —las diversas situaciones sociales, legales, políticas, culturales, entre otras— de los lugares donde se ubican, como internos en la operación sustantiva, que de materializarse podrían afectar el desarrollo de los procedimientos de los servicios consulares y de protección y asistencia consular otorgados a la comunidad mexicana en el exterior. En ese contexto, se destacan los riesgos y factores que fueron reconocidos por las RME revisadas y que representaron un riesgo en su operación: El Consulado General en Atlanta, Georgia, informó sobre riesgos relacionados con “[...] trámites autorizados indebidamente que escapan al conocimiento y control de los funcionarios [...]”,⁶⁵ mientras que la Embajada en Bogotá, Colombia, informó “[...] la falta de controles para las asignaciones de citas en la Plataforma que administra la SRE, debido a gestores que operan y concentran el trámite de citas con fines de lucro, al respecto, de esto último, cada RME tuvo que desarrollar mecanismos alternativos para asignar citas fuera de esa plataforma [...]”;⁶⁶ lo cual representó un riesgo en la operación de las RME que fue expuesto en las sesiones del COCODI como se desarrolla en el apartado III. del presente resultado y que, en 2023, se gestionó mediante el establecimiento de mecanismos correctivos para su mitigación.
4. Otro riesgo identificado expuesto en las sesiones del COCODI de 2023, consistió en “*Las denuncias e investigaciones por delitos relacionados con actos ilícitos como robo, extravío, uso indebido, entre otros de documentación de seguridad nacional como son libretas de pasaportes y formas numerada y/o valoradas en territorio nacional y en el exterior*”, que se incorporó como parte de la orden del día y de los acuerdos adoptados por este Comité.

Por lo antes descrito, se determinaron áreas de mejora en materia de administración de riesgos, para que la SRE incluyera los riesgos en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular, y considerara a las RME dentro del proceso de administración de riesgos institucional; asimismo, en la ausencia de un inventario de riesgos estratégicos, directivos, operativos y de corrupción, que les permitiera a la DGSC, a la DGPCPE y a las RME documentar los distintos factores de riesgo a los que están expuestas en el desarrollo de sus operaciones y definir estrategias y acciones de control para su gestión.

⁶⁴ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 005/CP2023 del 22 de mayo de 2024, p. 5.

⁶⁵ Nota informativa del Consulado General en Atlanta, Georgia, p. 1, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/04164/2024 del 12 de septiembre de 2024.

⁶⁶ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 007/CP2023 del 5 de septiembre de 2024, p. 4.

III. Componente Supervisión y mejora continua del SCII

Los mecanismos diseñados e implementados por la SRE para la supervisión y mejora continua del SCII fueron el PTCI; el Informe Anual de Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional, y las sesiones del COCODI.

a) PTCI 2023

Con el análisis del PTCI 2023 se identificó que, se integró de 37 acciones de mejora para 1 proceso institucional, 4 procedimientos administrativos y 3 sustantivos, de éstos últimos los denominados “*Proceso de Manejo y Control de Formas Numeradas y/o Valoradas*” y “*Protección y Asistencia Consular*” se relacionaron con los procesos fiscalizados e incluyeron la realización de 10 y 8 acciones de mejora, respectivamente, que fueron dirigidas a la DGSC y la DGPCPE. Por lo anterior se identificó como área de mejora, incorporar la participación de las RME, quienes fueron responsables de brindar directamente los servicios consulares y la protección y asistencia consular que se prestan en el exterior.

Respecto de las cinco RME revisadas, el Consulado de Carrera en San Bernardino, California; la Embajada en Bogotá, Colombia, y el Consulado General en Atlanta, Georgia, manifestaron que no participaron en la elaboración del PTCI 2023;⁶⁷ por su parte, el Consulado de Carrera en Barcelona, España, y la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, informaron que “[...] envían reportes a las unidades administrativas responsables en relación con el funcionamiento de los sistemas, y en su caso las dudas que surgen de los procedimientos [...]”.⁶⁸ En ese sentido, se destaca que la participación de las RME en la elaboración del PTCI es un área de mejora, que de implementarse fortalecerá los elementos que conforman un SCII eficaz, mediante la identificación de debilidades, la determinación de nuevos controles y el reforzamiento de los mecanismos de control existentes en la ejecución de los procedimientos sustantivos de las RME, y en consecuencia permitiría dar atención con lo establecido en el artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo III “*Evaluación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno*”, Disposición 16 “*Integración del PTCI y Acciones de Mejora*”, párrafo primero, del Acuerdo de Control Interno.

Lo anterior toma relevancia debido a que la DGESS —enlace del SCII— informó que la DGSC y DGPCPE “[...] deben realizar esfuerzos para que al momento de seleccionar los Procesos Prioritarios a evaluar en los servicios consulares y la asistencia y protección consular, sean

⁶⁷ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 006/CP2023 del 29 de agosto de 2024, p. 6; Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 007/CP2023 del 5 de septiembre de 2024, p. 6, y Nota Informativa del Consulado General en Atlanta, Georgia, p. 8, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/04164/2024 del 12 de septiembre de 2024.

⁶⁸ Nota Informativa del Consulado de Carrera en Barcelona, p. 3, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/04107/2024 del 9 de septiembre de 2024, y nota Informativa de la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, p. 27, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/04164/2024 del 12 de septiembre de 2024.

*incluidos aquellos relacionados con las Representaciones de México en el Exterior, en los que se identifique la inexistencia de los elementos de control [...].*⁶⁹

Aunado a lo anterior, se identificó que el reporte de avance al cuarto trimestre del PTCI 2023 reportó un avance global del 96.0% de las 37 acciones programadas, quedando 5 sin concluir, entre las cuales destacó la “elaboración de matriz de riesgos de formas numeradas y/o valoradas de la DGSC” que se vinculó con el procedimiento de los servicios consulares. En este sentido, la DGESS informó que la DGSC y DGPCPE “centran sus esfuerzos para concluir con la implementación de las acciones de mejora comprometidas en 2023, las cuales continúan en el PTCI 2024, con la finalidad de poder implementarlas tanto a nivel central, como en las Representaciones de México en el Exterior”.⁷⁰

b) Informe Anual del Estado que Guarda el SCII 2023

Con el análisis del Informe Anual del Estado que Guarda el SCII 2023, se identificó que se elaboró en términos de lo establecido en el artículo Segundo, “Disposiciones en Materia de Control Interno”, Título Segundo “Modelo Estándar de Control Interno”, Capítulo III “Evaluación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno”, Disposición 11 “De la Evaluación del SCII”, párrafo primero, del Acuerdo de Control Interno, mediante la evaluación de 8 procesos prioritarios —5 administrativos y 3 sustantivos—, de los cuales dos se relacionaron con los procesos fiscalizados —Pp4: Protección y asistencia consular, y Pp5: Proceso de Manejo y Control de Formas Numeradas y valoradas—. Al respecto, la SRE determinó que la evaluación del SCII 2023 obtuvo un porcentaje de cumplimiento general del 96.2% y de la evaluación del Área de Especialidad en Control Interno en el Ramo de Relaciones Exteriores se obtuvo el 93.7% con base en la evidencia que acredita su existencia, operación y cumplimiento, de acuerdo con la información proporcionada por las áreas competentes y responsables de su implementación.

c) Comité de Control y Desempeño Institucional

Durante 2023, la SRE contó con un COCODI que sesionó cuatro veces de manera ordinaria, conforme a lo establecido en el artículo Segundo “Disposiciones en Materia de Control Interno”, Título Cuarto “Comité de Control y Desempeño Institucional”, Capítulo IV “Políticas de Operación”, Disposición 42 “Del tipo de sesiones y periodicidad”, párrafo primero, del Acuerdo de Control Interno. Con el análisis de las actas de las sesiones del COCODI de 2023, se verificó lo siguiente:

1. Se aprobaron 18 acuerdos, de los cuales 2 se relacionaron con los servicios consulares; el primer acuerdo se relacionó con “El otorgamiento de citas para trámites y servicios proporcionados a través de MiConsulado” que tuvo su origen por las 392 denuncias recibidas en 2022, por la dificultad para obtener y pagar por las citas. El segundo

⁶⁹ Proporcionado por la DGESS, mediante oficio número SRE/UAF/02674/2024 del 5 de junio de 2024, p. 9.

⁷⁰ Id.

acuerdo se vinculó con “*Las denuncias e investigaciones por delitos relacionados con actos ilícitos como robo, extravío, uso indebido, entre otros de documentación de seguridad nacional como son libretas de pasaportes y formas numerada y/o valoradas en territorio nacional y en el exterior*”.

Al respecto, en ambos acuerdos se fue informando en cada sesión del COCODI las diversas acciones realizadas por las unidades administrativas de la SRE de los procedimientos en el ámbito de su competencia y sus atribuciones; no obstante, se verificó que las áreas de mejora fueron identificadas por medio de las denuncias y quejas recibidas por el Órgano Interno de Control (OIC) y no por el análisis de las direcciones generales en la administración de riesgos, lo que mostró áreas de mejora en la administración de riesgos, su incorporación en el PTAR y PTCI y la determinación de acciones preventivas para su mitigación, como se señaló en el apartado II. del presente resultado.

2. En ninguna de las sesiones del COCODI de la SRE realizadas en 2023, se trajeron temáticas y se adoptaron acuerdos respecto a la administración de riesgos y las medidas preventivas para las RME, en el desarrollo de los procedimientos de los servicios consulares y de protección y asistencia consular de 2023. Lo que constituye un área de mejora para contribuir con un SCII eficaz en la SRE y en las RME y, con ello, dar atención a lo establecido en el artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Cuarto “*Comité de Control y Desempeño Institucional*”, Capítulo I “*De los Objetivos del Comité*”, Disposición 32 “*De los objetivos del Comité*”, fracciones II, IV y V, del Acuerdo de Control Interno.

Con los trabajos de fiscalización, se concluyó que la SRE dispuso de una estructura y de mecanismos que contribuyeron a un ambiente de control interno eficaz en los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular, como lo fue el marco jurídico que estableció las atribuciones, funciones y responsabilidades, y la constitución y operación de la Comisión del Personal de la SRE como buena práctica de control sobre la estructura organizacional en las RME. No obstante, se identificaron áreas de mejora en su diseño, relacionadas con la armonización del MOGSRE con el RISRE respecto a la denominación y las funciones de las unidades administrativas; asimismo, se identificó la necesidad de fortalecer el control interno mediante la definición explícita en el nivel estratégico de las funciones y responsabilidades sobre este SCII y desarrollando la capacitación en materia de control interno y administración de riesgos en las RME que contribuya al desarrollo de las capacidades profesionales de los servidores públicos en esta materia.

Por lo que corresponde a los procesos de administración de riesgos y supervisión y mejora continua del SCII en la SRE mostraron áreas de mejora, como lo fue la elaboración de un procedimiento integral que incorporara a las RME en el desarrollo de los instrumentos —MARI, el PTAR y el PTCI institucionales— mediante los cuales se gestionaron estos componentes de control, con la finalidad de que los riesgos y los factores de riesgos a los

que estuvieron expuestos en el desarrollo de los procedimientos se gestionaran eficaz y eficientemente y se adoptaran medidas correctivas para su mitigación.

En ese sentido, el equipo auditor destaca la necesidad de que el proceso sobre el diseño e implementación del SCII de la SRE tenga un enfoque estratégico, basado en un modelo de buena gobernanza donde se incorporen las políticas, prácticas y los factores internos y externos que guíen la operación y toma de decisiones de las RME y los miembros del SEM que las conforman, ya que fueron los responsables inmediatos de prestar los servicios consulares y de otorgar la protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior y se refuerzen la gestión eficiente de riesgos de las DGSC y la DGPCPE que participan en el proceso, y que contribuya a definir estrategias y acciones de control con enfoque preventivo; asimismo, las áreas de mejora tienen como propósito reforzar la disciplina y estructura para lograr un sistema de control interno eficaz, en todos los niveles de la institución y en todas las unidades administrativas y los servidores públicos que participan en el desarrollo de los procesos institucionales.

2023-0-05100-21-0383-01-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores fortalezca el proceso de identificación y administración de riesgos que puedan afectar el desarrollo de las funciones sustantivas sobre las operaciones de servicios consulares y de protección y asistencia consular, que incluya la determinación de los factores de riesgos que los provocan, con base en el análisis y respuesta a los cambios internos y externos, así como la implementación de las actividades de control; a fin de evitar su materialización, mitigar su probabilidad de impacto y ocurrencia, y asegurar de manera razonable el cumplimiento de los objetivos y las metas de estas operaciones, en términos del artículo Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Segunda. Administración de Riesgos", Principios 7 y 8, Elementos de Control Interno 7.01, 7.03 y 8.01, 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.

2023-0-05100-21-0383-01-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el ámbito de sus atribuciones, diseñe e implemente un plan o programa de trabajo que establezca los mecanismos, las acciones y los compromisos para que las Representaciones de México en el Exterior adapten y adopten un Sistema de Control Interno Institucional eficaz y eficiente en el ciclo normal de sus operaciones, que coadyuve de manera transversal a los componentes, principios y

elementos de control del Sistema de Control Interno Institucional, a fin de promover elementos de una buena gobernanza mediante una actitud de respaldo y compromiso con el diseño, implementación y operación del control interno, en todas las unidades administrativas a nivel central, en las Representaciones de México en el Exterior y los servidores públicos que realizan procedimientos institucionales, que proporcione una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas, en términos del artículo Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Primero "Disposiciones Generales", Capítulo I "Objeto, Ámbito de Aplicación y Definiciones", Disposición 1 "Base de referencia, objeto y ámbito de aplicación", párrafo primero, Capítulo II "Responsables de su aplicación y vigilancia", Disposición 3 "Responsables de su aplicación", párrafo primero, Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Primera. Ambiente de Control", Principio 4, Elemento de Control Interno 4.03, Capítulo III "Evaluación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno", Disposición 16 "Integración del PTCI y acciones de mejora", y Título Cuarto "Comité de Control y Desempeño Institucional", Capítulo I "De los objetivos del Comité", Disposición 32 "De los Objetivos del Comité", fracciones II, IV y V, 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.

4. Servicios Consulares a la población mexicana en el exterior

Con el objetivo de verificar que, en 2023, la SRE diseñó e implementó mecanismos de control efectivos en el procedimiento de servicios consulares que las RME realizaron y evaluar en qué medida éstos fueron eficaces para dar atención a los posibles riesgos que se encontraban presentes en su desarrollo; el equipo auditor solicitó a la SRE, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/19/2024 y DGAESCI/064/2024 de fechas 14 de febrero de 2024 y 24 de mayo de 2024, respectivamente, el manual de procedimientos de la DGSC; las políticas, los lineamientos técnicos y administrativos y los criterios de aplicación normativa para los servicios consulares; el número de servicios consulares que brindaron las RME a la población mexicana en el exterior durante 2023; los manuales de los sistemas informáticos utilizados por la SRE, para obtener y procesar la información en materia de los servicios consulares prestado; del Comité de Ingresos Consulares (CIC), el marco normativo que reguló su operación y las actas de sesiones de 2023; la base de datos de los acuerdos de coordinación; asimismo, se solicitó a la DGSC, a la DGPCPE y a la DGPOP proporcionar la descripción de las operaciones, la integración, funcionamiento del CIC en 2023.

En respuesta, la SRE proporcionó la información y documentación solicitada mediante los oficios números SRE/UAF/01373/2024 y SRE/UAF/02699/2024 del 12 de marzo de 2024 y del 6 de junio de 2024, respectivamente. Adicionalmente, en términos de lo establecido en los artículos 17, fracción XIV, y 29 de la LFRCF, el equipo auditor entrevistó a los servidores

públicos de la DGSC y de las cinco RME revisadas —Consulado de Carrera en San Bernardino, California; la Embajada en Bogotá, Colombia; el Consulado de Carrera en Barcelona, España; el Consulado General en Atlanta, Georgia, y la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala— encargados de proporcionar los servicios consulares, con el propósito de identificar las actividades que proporcionaron las RME a la comunidad mexicana en el exterior en esta materia. Como resultado de las entrevistas, se suscribieron las Actas Administrativas Circunstanciadas de Auditoría números 005/CP2023, 006/CP2023, 007/CP2023 y 008/CP2023, de fechas 22 de mayo de 2024, 29 de agosto de 2024 y 5 y 10 de septiembre de 2024, respectivamente, y 009/CP2023 y 010/CP2023, ambas de fecha 17 de septiembre de 2024. Con el análisis de la información y documentación se identificó lo siguiente:

A. Servicios consulares prestados por las RME en 2023

Con el análisis de la base de datos de los servicios consulares que prestaron las RME en 2023, se identificó que, la SRE reportó que la Red Consular realizó un total de 5,464,287 servicios consulares y recaudó por este concepto 235,825.8 miles de dólares —equivalentes a 3,983,923.1 miles de pesos—⁷¹ de conformidad con los artículos 28, fracción II, de la LOAPF y 2º, fracciones I y II, de la LSEM, como se muestra a continuación:

⁷¹ El equipo auditor determinó el monto considerando un tipo de cambio de 16.8935 pesos mexicanos por dólar, del 29 de diciembre de 2023. Tipo de cambio publicado en el DOF, disponible en: <https://dof.gob.mx/indicadores.php#gsc.tab=0>



FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en la información proporcionada por la SRE, mediante el oficio número SRE/UAF/01373/2024 del 12 de marzo de 2024, durante el desarrollo de la auditoría.

Con el análisis de la información contenida en la base de datos de los servicios consulares que las RME prestaron durante 2023, se identificó lo siguiente:

1. La región de Norteamérica —EUA y Canadá— concentró el 93.7% de los trámites y el 93.8% de la recaudación de la Red Consular, esto obedeció a que la SRE estimó que en EUA residen alrededor de 11.8 millones de personas mexicanas.⁷²
2. En cuanto al tipo de servicio proporcionado, los servicios consulares con mayor demanda fueron los notariales que representaron el 40.0% (2,184,329 trámites) del total de servicios proporcionados por las RME, siendo en específico la compulsa para la tramitación de pasaporte, los certificados de matrículas consulares y la compulsa para su tramitación, los servicios con el mayor número de trámites realizados en el ejercicio fiscalizado con 1,293,933; 777,210 y 777,170 trámites, respectivamente; asimismo, en términos de los artículos 20, párrafo primero, 22, párrafo primero, y 23, párrafo primero, de la Ley Federal de Derechos (LFD) en cuanto a la recaudación, el servicio del

⁷² Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, p. 5.

que se obtuvo mayor ingreso fue el correspondiente a la emisión de pasaportes con 89,830.5 miles de dólares —equivalentes a 1,517,550.9 miles de pesos—,⁷³ que representó el 38.1% del total recaudado (235,825.8 miles de dólares —equivalentes a 3,983,923.1 miles de pesos—).⁷⁴

3. En observancia de lo establecido en el artículo 29, fracción XVII, del RISRE la SRE proporcionó la base de datos de los servicios consulares prestados y la recaudación obtenida, con base en la información extraída del MRC que operaron las RME, en ese sentido informó al equipo auditor que “*los datos que se proporcionan son de carácter preliminar lo cual se especifica en el archivo correspondiente, así como la fuente y no se tiene fecha sobre la información definitiva*”.⁷⁵

Si bien, de manera interna, los sistemas institucionales de la SRE reportaron los datos de los servicios consulares prestados y la recaudación obtenida en 2023, se identificó como área de mejora la inclusión de esta información en los informes de rendición de cuentas de la SRE, ya que con el análisis del “*5 Informe de Labores 2022-2023*” y de los informes anuales de actividades de las cinco RME revisadas, el equipo auditor identificó que en el Informe de Labores se notificó sobre el periodo de 10 meses —de septiembre de 2022 a junio de 2023— mientras que en los informes anuales de actividades se revelaron datos estadísticos sobre los servicios consulares proporcionados de enero a noviembre de 2023; como se detalló en el párrafo antepenúltimo del Apartado A. Composición organizacional y operacional de las RME en 2023, del resultado número 2 “*Evaluación del Desempeño Institucional de las Representaciones de México en el Exterior*” del presente informe.

4. Se identificó que, como parte de los mecanismos de control estratégicos establecidos en el procedimiento de los servicios consulares, la SRE en el ámbito de sus atribuciones y en términos de lo establecido en el artículo 28, fracción I, de la LOAPF, suscribió 10 convenios de colaboración con las dependencias y entidades de la APF, vigentes en 2023, —tres de ellos suscritos en el ejercicio fiscalizado—⁷⁶ que tienen como finalidad implementar intercambio de información para facilitar el otorgamiento de los servicios consulares a la población mexicana en el exterior.

⁷³ El equipo auditor determinó el monto considerando un tipo de cambio de 16.8935 pesos mexicanos por dólar, del 29 de diciembre de 2023. Tipo de cambio publicado en el DOF, disponible en: <https://dof.gob.mx/indicadores.php#gsc.tab=0>

⁷⁴ Id.

⁷⁵ Proporcionada por la DGSC, mediante oficio número DSC05281/SRE/10C.06/2024-143.01 del 5 de marzo de 2024, p. 7.

⁷⁶ Convenio Específico de Colaboración para la operatividad del programa piloto del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero en modalidad presencial en módulos receptores de votación en el extranjero para los procesos electorales locales 2022-2023; Convenio Marco de Colaboración y Convenio Específico entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y la Secretaría de Relaciones Exteriores para el voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero en modalidad presencial en módulos receptores de votación en el extranjero para los procesos electorales federales 2023-2024 y Convenio de colaboración que celebra el Banco de México (BANXICO) y la Secretaría de Relaciones Exteriores que permite a BANXICO proporcionar a las instituciones de crédito el servicio de verificación de información.

5. La SRE registró 45 trámites de servicios consulares en el “*Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios*” de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER),⁷⁷ en donde se establecieron, entre otros aspectos, los requisitos, el formato y la modalidad del trámite, en términos del artículo 2º, fracción I, de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), los cuales se correspondieron con los tipos de trámites específicos realizados por las RME y reportados en la base de datos; en ese sentido, la DGSC informó que “*el registro ante la CONAMER se llevó a cabo por medio de la Coordinación de Modernización, ya que esta Unidad Administrativa fungió como enlace ante la CONAMER y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, por lo que dicha Coordinación, durante 2023, contó con el registro de todos los servicios consulares normados en los diferentes instrumentos legales de la institución*”.⁷⁸
6. Se identificó que los sistemas informáticos utilizados por la SRE y las RME, en 2023, para el registro y control de los servicios consulares, fueron el SIAC donde se controló el registro y emisión de la cartilla de identidad del servicio militar nacional; los certificados, legalizaciones y visados; la Fe Pública; las matrículas y pasaportes; la Recaudación Consular; el Registro Civil, y de visas, y el Sistema Único de Emisión de Trámites (SUET) mediante el cual se controló el registro y emisión de la matrícula consular y pasaporte ordinario, los cuales dispusieron de manuales de usuario vigentes para la administración de los siete módulos que comprende el SIAC y de los dos módulos del SUET, en términos del artículo Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9, “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Tercera. Actividades de control*”, Principio 11, Elemento de Control Interno 11.01, del Acuerdo de Control Interno.
7. Las RME revisadas informaron que al cierre de 2023 el número de personas mexicanas registradas en su circunscripción era de —Consulado de Carrera en San Bernardino, California (2.2 millones de mexicanos); Embajada en Bogotá, Colombia (4,122 mexicanos); Consulado de Carrera en Barcelona, España (24,094 mexicanos); Consulado General en Atlanta, Georgia (939,994 mexicanos), y Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala (4,096 mexicanos)— con base en fuentes de información emitidas por el IME, por los censos realizados por las RME y los que realizaron las autoridades de los países en donde se ubicaron las representaciones.⁷⁹ Al respecto, se determinaron áreas de mejora relacionadas con la implementación de mecanismos que permitan estimar y conocer la población mexicana en el exterior susceptible de

⁷⁷ Consultado en <https://catalogonacional.gob.mx>

⁷⁸ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 005/CP2023 del 22 de mayo de 2024, p. 4.

⁷⁹ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 006/CP2023 del 29 de agosto de 2024, p. 3;

Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 007/CP2023 del 5 de septiembre de 2024, p. 3;

Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 008/CP2023 del 10 de septiembre de 2024, p. 3;

Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 009/CP2023 del 17 de septiembre de 2024, p. 3, y

Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 010/CP2023 del 17 de septiembre de 2024, p. 3.

atención y objeto de la política exterior. Como se detalla en el apartado B. del presente resultado.

8. La DGSC y las RME presentaron áreas de mejora para diseñar e implementar los mecanismos que permitieran identificar las necesidades sobre nuevos trámites al incluir dentro del catálogo de servicios consulares que ofrecieron las RME a la comunidad mexicana en el exterior, ya que se identificó que las actividades realizadas en 2023, que dieron origen a la suscripción del Convenio de colaboración que suscribió la SRE con el Servicio de Administración Tributaria para la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes de las personas mexicanas en el exterior que así lo soliciten,⁸⁰ se desprendieron de las acciones que en materia de educación e inclusión financiera impulsó el IME; en ese sentido, la SRE informó que *“durante 2023 no se contó con un proceso para identificar nuevos trámites que pudieran beneficiar a los mexicanos en el exterior, ya que los trámites que se incorporan en los servicios consulares surgen de las necesidades de la comunidad en el exterior y se formalizan por medio de convenios de colaboración con las dependencias, entidades y organismos”*.⁸¹

B. Actividades de control en el procedimiento de los servicios consulares en 2023

El equipo auditor verificó las actividades de control que se diseñaron e implementaron a nivel central de la SRE y en las RME para el proceso de prestación de servicios consulares a la comunidad mexicana en el exterior. Al respecto, se identificó lo siguiente:

1. En 2023, la DGSC dispuso del Manual de Procedimientos de la Dirección General de Servicios Consulares (MPDGSC), que data de octubre de 2018 y vigente en 2023, que tuvo como objetivo hacer del conocimiento a las áreas de la dirección la trazabilidad de las actividades en el desarrollo de los procesos que desempeñó esta Unidad Administrativa de acuerdo con las atribuciones encomendadas.
2. La DGSC elaboró la “Guía Consular” que se integró de siete libros en los que se describieron en qué consistieron y los fundamentos legales de los trámites consulares, el glosario de términos por cada servicio consular, las actividades y validaciones que debió realizar cada oficina consular, los plazos para concluir el trámite, los requisitos que debieron de cumplir los interesados, y los mecanismos para el registro y control de los trámites en los sistemas informáticos establecidos. Lo anterior se realizó en el ejercicio de sus facultades para emitir criterios de aplicación en las oficinas diplomáticas y consulares de México en el exterior establecidas en el artículo 29, fracciones I y II, del RISRE.

Con la revisión del objeto, los alcances y el contenido del MPDGSC y de la “Guía Consular”, se determinaron las áreas de mejora siguientes:

⁸⁰ Suscrito el 22 de mayo de 2024.

⁸¹ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 005/CP2023 del 22 de mayo de 2024, p. 3.

- a) La actualización del MPDGSC, para armonizar las direcciones generales adjuntas de Modernización y Administración Consular, y de Servicios Consulares, con la denominación establecida en el RISRE vigente en 2023.
- b) Incorporar dentro del alcance del MPDGSC los mecanismos, la trazabilidad y los tramos de control que corresponden a las funciones de las RME respecto de los procedimientos relacionados con la recepción de las actas de registro civil; solicitudes de expedición de actos notariales; certificados para la importación; la baja y destrucción de formas numeradas, y la atención de consultas de documentación migratoria de las oficinas consulares.
- c) La regulación de trámites en el MPDGSC, como lo fueron los relacionados con los servicios para la expedición del pasaporte a distancia; la cancelación del pasaporte por suplantación de identidad; la resolución de los casos excepcionales de la emisión y cancelación del certificado de matrícula consular de alta seguridad; para la expedición, liberación y cancelación, extravío, reposición o renovación de la cartilla militar; el certificado para la supervivencia física de los pensionistas del Gobierno de México e instancias privadas mexicanas, y del extravío del certificado para la importación de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y sustancias precursoras; que formaron parte de los trámites establecidos en la “Guía Consular”.
- d) La “Guía Consular” consistió en un compendio de leyes para la realización de cada uno de los servicios consulares, que presentó áreas de mejora para determinar los objetivos de los procedimientos, la definición de las unidades en cada RME y de las unidades administrativas de la SRE responsables de la ejecución de las actividades, el flujoograma, la trazabilidad de los mecanismos de comunicación e interacción con las unidades administrativas de la SRE y los riesgos asociados en los servicios consulares prestados.

En ese sentido, la DGSC informó que la “Guía Consular” se “conformó por capítulos que correspondieron a cada uno de los trámites [...]; en los casos en que la Guía Consular no incluyó alguna situación específica, se emitieron circulares informando los cambios que se realizaron a ciertas leyes que afectaron los servicios proporcionados en las RME [...]”;⁸² asimismo, enfatizó que “[...] dio orientación a las RME sobre las dudas que tuvieron para cualquier trámite, informándoles específicamente en qué capítulo de la Guía Consular se establecieron los parámetros para realizarlos [...]”, y acreditó la atención a las consultas realizadas por las RME respecto al desarrollo de servicios consulares, en términos del artículo 29, fracción IV, del RISRE.⁸³

- e) Que los documentos analizados determinaran procedimientos para conocer o determinar la población estimada de la comunidad mexicana en el exterior, que es objeto de atención de la política pública del exterior, y la identificación de las

⁸² Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 005/CP2023 del 22 de mayo de 2024, p. 4.

⁸³ Información proporcionada mediante oficio número SRE/UAF/02699/2024 de 6 de junio de 2024.

necesidades sobre posibles trámites y servicios consulares requeridos. Como se indicó en el apartado A. del presente resultado.

- f) Se identificaron mecanismos de control sobre los servicios consulares prestados en las RME revisadas, adicionales a los definidos en el MPDGSC y en la “*Guía Consular*”. El Consulado de Carrera en Barcelona, España, acreditó la “*Matriz de Seguimiento de Casos no Concluidos*”, mediante la cual registra e informa semanalmente al solicitante sobre el estatus que guardan los trámites consulares solicitados;⁸⁴ y la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, acreditó el diagrama de flujo del proceso a solicitudes de visa y las actividades a realizar para el desarrollo de los trámites de pasaporte, actas de nacimiento y matrimonio, actas de defunción, la credencial para votar, función notarial y certificaciones.⁸⁵

C. Comité de Ingresos Consulares en 2023

En términos del artículo 2°, fracción XI, de la LSEM los ingresos recibidos por los servicios consulares establecidos en la LFD prestados por cualquier RME deben destinarse —previa autorización de la SRE— para cubrir los gastos relativos a las actividades y programas que forman parte de la protección y asistencia consular a la población mexicana en el exterior.⁸⁶

Con base en la importancia del procedimiento de recaudación y de la trascendencia que representan los programas y las actividades a los que se destinarán, la SRE diseñó e implementó el procedimiento “*Entero de Derechos y Productos Recaudados por las Representaciones de México en el Exterior*” que estableció las actividades para que los ingresos generados por las RME correspondientes a los derechos y productos se concentren y enteren a la Tesorería de la Federación; asimismo, para que se gestione su incorporación al presupuesto de la SRE.

Adicionalmente, se constató que como parte de los mecanismos en el nivel táctico, la SRE dispuso del CIC como órgano de análisis, coordinación, consulta, asesoría especializada y apoyo para la estimación, definición de proyectos, ejercicio y control de los ingresos excedentes obtenidos de la prestación de servicios consulares, en términos del artículo 9°, fracción XXII, del RISRE. Al respecto, se verificó que la SRE emitió las reglas de su operación, su integración y funcionamiento, así como las atribuciones de sus miembros en el “*Acuerdo mediante el cual se crea el Comité de Ingresos Consulares y se dan a conocer las reglas generales de operación para el ejercicio de los recursos asociados a los programas y*

⁸⁴ Nota Informativa proporcionada por el Consulado de Carrera en Barcelona, España, p. 51, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/04107/2024 del 9 septiembre de 2024.

⁸⁵ Nota Informativa proporcionada por la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, pp. 74-77 y 81, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/04164/2024 de 12 septiembre de 2024.

⁸⁶ Programa de repatriación de personas vulnerables; Atención y asesoría jurídica; Visitas a cárceles y centros de detención; Atención consular a través de servicios telefónicos; Seguridad de los migrantes; Consulados móviles; Prestación de servicios consulares en general; Atención al público y, en general, en todos aquellos aspectos relacionados con la protección consular.

actividades de protección a mexicanos en el exterior y prestación de servicios consulares” (Acuerdo del CIC), que fue publicado el 25 de julio de 2016.

En 2023, el CIC sesionó en cuatro ocasiones, tres de manera ordinaria y una de manera extraordinaria. Con el análisis de las actas de las sesiones del CIC y de los 11 acuerdos⁸⁷ adoptados en 2023 se determinaron las siguientes áreas de mejora:

1. Que el Comité sesione con la periodicidad establecida en la disposición Décimo Quinto, inciso a, del Acuerdo del CIC.
2. La armonización de las denominaciones de los miembros propietarios del Comité establecidas en la Disposición Décimo del Acuerdo del CIC, con las denominaciones vigentes de las unidades administrativas señaladas en el RISRE y que participaron en el desarrollo de las sesiones —el Titular de la Unidad de Administración y Finanzas quien lo presidió; la Directora General de Protección Consular y Planeación Estratégica, en su carácter de vocal; el Coordinador de Operación Presupuestaria y Contabilidad en su carácter de Secretario Ejecutivo, y el Consultor Jurídico en su calidad de invitado—.
3. Relacionadas con el procedimiento deliberativo y la toma de decisiones de este órgano, respecto de la trazabilidad de la aprobación por mayoría simple de los miembros propietarios con voz y voto, y la evidencia de discusión, aclaración o retroalimentación entre los integrantes del CIC de los temas a tratar incluidos los proyectos que requirieron un análisis de viabilidad cuantitativa y cualitativa antes de su discusión en las sesiones del CIC, para dar atención con lo previsto en las Disposiciones Décimo Tercero y Décimo Sexto, inciso g), del Acuerdo del CIC; asimismo, para definir los plazos para el envío de los temas por tratar antes de su discusión.
4. El diseño e implementación de mecanismos que garanticen la elaboración del Programa Anual de Trabajo del CIC de 2023, sobre los proyectos y las actividades a ejecutarse durante el ejercicio fiscal, y que aseguren su aprobación en las sesiones del Comité, para dar atención a lo previsto en la Disposición Décimo Quinto, incisos f) y g), del Acuerdo del CIC.
5. En la primera sesión ordinaria la Titular del entonces OIC quien participó como invitado permanente con voz y sin voto, sugirió realizar modificaciones en el Acuerdo del CIC por cambios en la denominación de las unidades administrativas, y en la segunda sesión ordinaria la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) también propuso modificaciones para incluir el rubro de “erogaciones por resoluciones judiciales relativas a los prestadores de servicios independientes” y la actividad “Atención a requerimientos

⁸⁷ Se relacionaron con la creación e incremento de identificadores; autorización para el pago de laudos; la reasignación de recursos autorizados para otro rubro; autorización del Programa de Defensoría a Personas Mexicanas en Materia Penal en Estados Unidos; la renovación del contrato del Programa de Asistencia Jurídica para Casos de Pena Capital en Estados Unidos; recursos adicionales para la actualización de la Norma en Materia de Protección Consular, y el incremento a los honorarios de los Prestadores de Servicios Profesionales.

judiciales en el exterior”, para brindar sustento jurídico a las erogaciones autorizadas por esos conceptos. Al respecto se identificó como área de mejora, en 2023, la formalización de los compromisos al interior del Comité para realizar la actualización del Acuerdo del CIC o atender las sugerencias realizadas.

Con las pruebas de fiscalización realizadas, el equipo auditor concluye que, en 2023, la SRE por medio de las RME proporcionó 5,464,287 servicios consulares a la población mexicana en el exterior que se concentró principalmente en la región de Norteamérica y generó una recaudación consular de 235,825.8 miles de dólares —equivalentes a 3,983,923.1 miles de pesos—⁸⁸ en el ejercicio fiscalizado; para ello, tanto la DGSC a nivel central como las RME dispusieron de los mecanismos de control estratégicos que consistieron en convenios que permitieron el intercambio de información para facilitar el otorgamiento de servicios consulares a la comunidad mexicana en el exterior; tácticos mediante la constitución y operación de un CIC, y operativos, que consistieron en la implementación del SIAC y del SUET mediante los cuales se realizó el registro, el control del procedimiento, y la atención de los servicios consulares, así como con el MPDGSC y la “Guía Consular” que determinó las actividades y orientó el desarrollo del procedimiento de prestación de servicios consulares.

El equipo auditor determinó áreas de mejora en los instrumentos y mecanismos de control implementados en el proceso de los servicios consulares, que consistieron en la elaboración de un informe que reportara los universales sobre los servicios consulares proporcionados por las RME en el ejercicio fiscalizado y la recaudación obtenida en 2023, que de elaborarse ofreciera certeza y contribuyera con la rendición de cuentas de los procedimientos sustantivos de la SRE, los hallazgos identificados en esta materia se relacionaron con la recomendación 2 que se formuló en el resultado número 2 “Evaluación del Desempeño Institucional de las Representaciones de México en el Exterior” del presente informe; y en la implementación de mecanismos para determinar el número de las personas mexicanas en el exterior susceptibles de atención y para identificar necesidades relacionadas con nuevos trámites o servicios. Otra área de mejora identificada fue para determinar en el MPDGSC y la “Guía Consular”, los objetivos de los procesos, la definición de las unidades en las RME y de las unidades administrativas de la SRE responsables de la ejecución de las actividades, el flujoograma, la trazabilidad de los mecanismos de comunicación e interacción con las unidades administrativas de la SRE y los riesgos asociados en los servicios consulares prestados. Los hallazgos identificados en esta materia se relacionaron con la recomendación 7 que se formuló en el resultado número 5 “Protección y Asistencia Consular a la población mexicana en el exterior” del presente informe.

Finalmente, por lo que corresponde al CIC mostró áreas de mejora para la armonización del Acuerdo del CIC, conforme al RISRE vigente en 2023, para documentar la trazabilidad del

⁸⁸ El equipo auditor determinó el monto considerando un tipo de cambio de 16.8935 pesos mexicanos por dólar, del 29 de diciembre de 2023. Tipo de cambio publicado en el DOF, disponible en: <https://dof.gob.mx/indicadores.php#gsc.tab=0>

proceso deliberativo y la toma de decisiones en este Órgano y para definir mecanismos que aseguren la aprobación de su Programa Anual de Trabajo.

Por lo tanto, el equipo auditor destaca la necesidad de desarrollar y actualizar el marco normativo, conjuntamente por la SRE y las RME, que comprenda todos los aspectos relacionados con la prestación de servicios consulares y los ingresos excedentes. Lo anterior con la finalidad de implementar mecanismos de control efectivos para gestionar los posibles riesgos que se encuentran presentes en el desarrollo del proceso de servicios consulares a la comunidad mexicana en el exterior y fortalecer un control interno eficaz y apropiado.

2023-0-05100-21-0383-01-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores actualice el "Acuerdo mediante el cual se crea el Comité de Ingresos Consulares y se dan a conocer las reglas generales de operación para el ejercicio de los recursos asociados a los programas y actividades de protección a mexicanos en el exterior y prestación de servicios consulares" mediante la armonización conforme el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores vigente y con la incorporación de los mecanismos de control que fortalezcan el proceso deliberativo, la adopción de acuerdos y la programación de sus actividades; a fin de que el Comité de Ingresos Consulares se consolide como el órgano de decisión que contribuya al ejercicio eficaz y eficiente de los ingresos consulares y coadyuve a la salvaguarda de los recursos obtenidos, en términos de las disposiciones Décimo, Décimo Tercero, Décimo Quinto, incisos f), g) e i), y Décimo Sexto, inciso g), del Acuerdo mediante el cual se crea el Comité de Ingresos Consulares y se dan a conocer las reglas generales de operación para el ejercicio de los recursos asociados a los programas y actividades de protección a mexicanos en el exterior y prestación de servicios consulares, y el artículo Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Disposición 9, "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Tercera. Actividades de control", Principios 10 y 12, Elementos de Control Interno 10.01, 12.01 y 12.04, 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.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 5 - Acción 2023-0-05100-21-0383-01-007

5. Protección y Asistencia Consular a la población mexicana en el exterior

Con el objetivo de verificar que, en 2023, la SRE diseñó e implementó mecanismos de control efectivos en el procedimiento de protección y asistencia consular que prestan las RME e identificar en qué medida éstos fueron eficaces para dar atención a los posibles riesgos que se encontraban presentes en su desarrollo; el equipo auditor solicitó a la SRE, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/19/2024 y DGAESCI/064/2024 de fechas 14 de febrero de 2024 y 24 de mayo de 2024, respectivamente, el Manual de Procedimientos de la DGPCPE; las políticas, los lineamientos técnicos y administrativos y los criterios de aplicación normativa para la protección y asistencia consular los mecanismos de dirección estratégica, vigentes en 2023, que el Titular de la SRE comunicó a las RME y a la DGPCPE; los mecanismos de coordinación y comunicación, vigentes en 2023, que el Titular de la SRE diseñó e implementó con las RME y la DGPCPE; las disposiciones normativas que definieron la integración, funciones, responsabilidades que regularon la operación y administración de las RME y la DGPCPE; los programas de protección y asistencia consular de las RME; la base de datos de los casos de protección y asistencia consular otorgados a la población mexicana en el exterior; el registro de las erogaciones realizadas por las RME y la acción o programa específico con el que se relacionó; asimismo, solicitó al DGPCPE y a la DGPOP proporcionar la descripción de las operaciones, la integración y funcionamiento del Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular, que requirieron apoyos económicos mayores a cinco mil dólares (CEACPC) en 2023.

En respuesta, la SRE proporcionó la información y documentación solicitada mediante los oficios números SRE/UAF/01373/2024 y SRE/UAF/02699/2024 del 12 de marzo de 2024 y del 6 de junio de 2024, respectivamente. Adicionalmente, en términos de lo establecido en los artículos 17, fracción XIV, y 29 de la LFRCF, el equipo auditor entrevistó a los servidores públicos de la DGPCPE y las cinco RME revisadas —Consulado de Carrera en San Bernardino, California; la Embajada en Bogotá, Colombia; el Consulado de Carrera en Barcelona, España; el Consulado General en Atlanta, Georgia, y la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala— encargadas de proporcionar los servicios consulares y de protección y asistencia consular, con el propósito de identificar las actividades de protección y asistencia consular que brindaron las RME a la comunidad mexicana en el exterior. Como resultado de las entrevistas, se suscribieron las Actas Administrativas Circunstanciadas de Auditoría números 004/CP2023, 006/CP2023, 007/CP2023 y 008/CP2023, de fechas 22 de mayo de 2024, 29 de agosto de 2024, 5 y 10 de septiembre de 2024, respectivamente, y 009/CP2023 y 010/CP2023, ambas de fecha 17 de septiembre de 2024. Con el análisis de la información y documentación se identificó lo siguiente:

A. Servicios de protección y asistencia prestados por las RME en 2023

La SRE reportó que, en 2023, la Red Consular atendió un total de 152,289 casos de protección y asistencia consular y que erogó por este concepto 5,357.9 miles de dólares —

equivalentes a 90,513.9 miles de pesos—⁸⁹ de acuerdo con lo establecido en los artículos 28, fracción II, de la LOAPF, y 68, párrafo primero, del RLSEM. El número de casos de protección y asistencia consular atendidos por región y por ámbito de protección, así como las erogaciones que representaron se detallan a continuación:

CASOS ATENDIDOS Y MONTO EROGADO POR LAS RME EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULAR DURANTE 2023
(Total de casos y miles de dólares por región)

Región	ÁMBITOS DE PROTECCIÓN						Monto erogado		
	Migratorio ¹	Administrativo ²	Penal ³	Civil ⁴	Laboral ⁵	Derechos humanos ⁶	Total	En miles de dólares	Equivalencia en miles de pesos ⁷
Norteamérica	106,847	19,815	14,371	3,750	2,208	40	147,031	5,015.2	84,724.2
Europa	489	1,601	86	215	48	3	2,442	141.9	2,396.9
Asia	821	834	48	23	14	1	1,741	90.7	1,531.9
Sudamérica	277	156	47	93	4	2	579	45.8	773.5
Centroamérica	213	123	51	38	8	-	433	45.3	765.1
África	16	20	2	7	2	1	48	18.7	316.7
Oceanía	2	8	5	-	-	-	15	0.3	5.6
Total	108,665	22,557	14,610	4,126	2,284	47	152,289	5,357.9	90,513.9

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con la información contenida en las bases de datos del Sistema para la Gestión Programático Presupuesta para las RME y del Sistema de Protección Consular, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/01373/2024 del 12 de marzo de 2024.

¹ Orientación de los casos de detenciones a personas mexicanas por autoridades migratorias; repatriaciones, y los permisos de internación por razones humanitarias.

² Situaciones de localizaciones de personas mexicanas; la recuperación de valores de personas mexicanas; la identificación y traslado de restos de personas mexicanas, y la repatriación de personas mexicanas vulnerables.

³ Casos de detenciones a personas mexicanas por autoridades extranjeras; envío de recursos económicos a personas mexicanas privadas de su libertad en el extranjero, y el traslado de presos a cárceles mexicanas.

⁴ Atención de casos de menores de nacionalidad mexicana en custodia de autoridades extranjeras; la orientación sobre demandas civiles; las solicitudes de pensiones alimenticias, y la restitución de menores de nacionalidad mexicana retenidos en el extranjero.

⁵ Orientación en casos de discriminación y violaciones laborales, y casos de salarios no pagados a personas mexicanas en el exterior.

⁶ Otros los rubros de la orientación a solicitantes en caso de violación a los Derechos Humanos en el extranjero, por abusos u omisiones de autoridades, con especial atención a las acciones de policía, patrulla fronteriza en los Estados Unidos y autoridades migratorias.

⁷ El equipo auditor determinó el monto considerando un tipo de cambio de 16.8935 pesos mexicanos por dólar, del 29 de diciembre de 2023. Tipo de cambio publicado en el DOF, disponible en: <https://dof.gob.mx/indicadores.php#gsc.tab=0>

Con el análisis de la información contenida en la base de datos de los casos en materia de protección y asistencia consular que atendieron las RME, durante 2023, se identificó lo siguiente:

⁸⁹ El equipo auditor determinó el monto considerando un tipo de cambio de 16.8935 pesos mexicanos por dólar, del 29 de diciembre de 2023. Tipo de cambio publicado en el DOF, disponible en: <https://dof.gob.mx/indicadores.php#gsc.tab=0>

1. La SRE informó que los casos de protección y asistencia consular, y las erogaciones realizadas, se obtuvieron con base en la información que se generó en el SPC que operaron las RME y en el SIGEPP —en el caso de las erogaciones—.

Si bien de, manera interna, los sistemas institucionales de la SRE reportaron los datos de los casos de protección y asistencia consular y las erogaciones realizadas por este concepto, se identificó como área de mejora la inclusión de esta información en los informes de rendición de cuentas de la SRE, ya que con el análisis del “*5 Informe de Labores 2022-2023*” y de los informes anuales de actividades de las cinco RME revisadas —el Consulado de Carrera en San Bernardino, California; la Embajada en Bogotá, Colombia; el Consulado de Carrera en Barcelona, España; el Consulado General en Atlanta, Georgia, y la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala— el equipo auditor identificó que el Informe de Labores ofreció información sobre el periodo de 10 meses —de septiembre de 2022 a junio de 2023— mientras que los informes anuales de actividades revelaron datos estadísticos sobre los casos atendidos de enero a noviembre de 2023; como se detalló en el párrafo antepenúltimo del apartado A. Composición organizacional y operacional de las RME en 2023, del resultado 2 “*Evaluación del Desempeño Institucional de las Representaciones de México en el Exterior*” del presente informe.

2. En términos del artículo 27, fracción III, del RISRE la SRE y las RME utilizaron, en 2023, los sistemas informáticos para obtener y procesar apropiadamente la información, para ello se identificó que, en el desarrollo del procedimiento operativo se auxilió del SPC, donde efectuó el registro y control de los casos de protección y asistencia consular; además, para el registro, control y seguimiento de las erogaciones por apoyos económicos en materia de protección y asistencia consular, dispuso del SIGEPP. Ambos sistemas informáticos contaron con manuales de usuario que mostraron la trazabilidad sobre la operación del sistema.
3. Se identificó que, como parte de los mecanismos de control preventivos establecidos en el procedimiento de protección y asistencia consular, la DGPCPE acreditó la elaboración de materiales gráficos a las RME, durante 2023, y la promoción de campañas de difusión sobre la Política de Vinculación y Atención Integral para la Mujer (VAIM); en ese mismo sentido, la DGPCPE informó “que se contaron con campañas de difusión especiales, relacionadas con grandes eventos a nivel mundial, las cuales por medio de la Red Consular se difunden recomendaciones; otro ejemplo de ello, fue que se contó con la Guía del Viajero donde se estableció información sobre los países en donde se llevarían a cabo dichos eventos, como sucedió con el Mundial de Fútbol en Qatar durante 2022”.⁹⁰

Se constató que, en términos de los artículos 2°, fracción II, de la LSEM y 3°, fracciones I y III, del RISRE la protección de las personas mexicanas en el exterior consistió en una actividad que revistió la más alta prioridad de la política pública exterior reconocida en los

⁹⁰ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría 004/CP2023 del 22 de mayo de 2024, p. 6.

instrumentos de planeación de mediano plazo de la SRE, que se desarrollaron bajo dos premisas principales: 1) Privilegiar la defensa activa de los derechos de la comunidad mexicana en el exterior, y 2) La atención a personas y poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Por ello y en respuesta a la relevancia y trascendencia que las actividades de protección representan, se verificó que la SRE diseñó e implementó mecanismos estratégicos con un enfoque que respondió a las necesidades de la comunidad mexicana en el exterior originadas por el fenómeno migratorio en EUA, pero que además comprendió una visión de mayor amplitud al cubrir otros ámbitos de protección de gran importancia como fueron el administrativo, penal, civil, laboral y de derechos humanos.

Se constató que la mayor concentración de casos de protección y asistencia consular ocurrió en la Región de Norteamérica, esto obedeció a que se estima que en EUA radica el 96.7% de la población mexicana que viven fuera del país,⁹¹ así como por diversos factores económicos y sociales, como fueron la cercanía del país, las relaciones económicas y los tratados de los cuales México forma parte. En ese sentido, debido a que en esa región se concentró la mayor demanda de casos de protección y asistencia consular y por consiguiente el mayor riesgo en la operación; se verificó que la SRE focalizó en esta región la implementación de tres programas de atención y asistencia en diversos ámbitos de atención, vigentes en 2023; mientras que el enfoque de operación en el resto del mundo se privilegió de las alianzas con organizaciones gubernamentales, comunitarias y civiles.⁹²

Se identificó que, en la región de Norteamérica, se atendieron 147,031 casos de protección y asistencia consular; de los cuales, 144,808 (98.5%) correspondieron a los EUA, siendo el ámbito Migratorio con el mayor número de casos atendidos con 106,699. En ese sentido, la DGPCPE, en términos del artículo 27, fracciones II y VI, del RISRE, como parte de la estrategia de protección a las personas migrantes en América del Norte, diseñó tres programas de asesoría y representación legal: 1) el MCLAP, por sus siglas en inglés; 2) el PALE, y 3) el PDM. De su revisión, se identificó lo siguiente:

- a) El MCLAP⁹³ se reguló por los “*Criterios de atención en casos en materia de pena de muerte*”⁹⁴ para atender casos relacionados con la asistencia y protección consular a las personas mexicanas acusadas en los EUA por los delitos que pudieran derivar en una sentencia capital.
- b) El PALE contó con los “*Lineamientos para la Operación del Programa de Asistencia Jurídica a Personas Mexicanas a través de Asesorías Legales Externas en los Estados*

⁹¹ Población mexicana en el mundo 2021. Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Consulta en la liga electrónica siguiente: <https://nextcloud.sre.gob.mx/index.php/s/gPJrZF4BsxxiJD>

⁹² Cfr. Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024, p. 6.

⁹³ Ofrece apoyo técnico y legal a los abogados defensores y consulados, además de colaborar en la obtención de documentación y pruebas adicionales que pudieran utilizarse para mitigar la condena.

⁹⁴ Correo electrónico PME 100232.17 del 6 de enero de 2017.

Unidos de América”, publicado en 2021, que definieron criterios aplicables para determinar las condiciones, formalidades y procedimientos para la suscripción de los contratos de prestación de servicios profesionales con los abogados, firmas legales y organizaciones no gubernamentales en los EUA, así como para la administración de los recursos económicos que se asignaron en el marco del programa.

- c) El PDM se reguló por el documento “*Programa de Defensoría a Personas Mexicanas en Materia Penal en Estados Unidos de América*”, de diciembre de 2023, que tuvo como objetivo contribuir en la atención de los casos complejos como lo son la protección consular a personas mexicanas que enfrentan procesos penales por delitos graves en los que no han admitido su culpabilidad y que existen elementos legales suficientes para presumir su inocencia, así como para aquellos casos en los que la comunidad mexicana en EUA hayan recibido sentencias desproporcionadas.

Por lo que respecta al resto del mundo —Europa, Asia, Sudamérica, Centroamérica, África y Oceanía— se identificó que la SRE atendió 5,258 casos de protección y asistencia consular; por consiguiente, las acciones de protección y asistencia consular, durante 2023, que se brindaron por las RME en el resto del mundo, se llevaron a cabo mediante alianzas con las organizaciones comunitarias, gubernamentales y civiles.

Al respecto, el equipo auditor identificó que la DGPCPE y las RME presentaron áreas de mejora para diseñar e implementar los mecanismos que permitieran establecer las alianzas con organizaciones gubernamentales, comunitarias y civiles, e incorporarlos en un procedimiento que incluya a todas las RME debido a que el Consulado de Carrera en Barcelona, España, y la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, informaron que no contaron con un procedimiento o lineamiento sobre esas actividades con alcance para las RME en el resto del Mundo,⁹⁵ mientras que la Embajada en Bogotá, Colombia, informó que no contó con acuerdos con organizaciones comunitarias, gubernamentales o de la sociedad civil.⁹⁶

B. Marco Normativo del procedimiento de Protección y Asistencia Consular

El equipo auditor verificó las actividades de control que se diseñaron e implementaron a nivel central de la SRE y en las RME, relacionadas con el otorgamiento de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior. Se identificó que la SRE documentó sus responsabilidades de control interno mediante los manuales, guías y normas específicas siguientes:

1. El Manual de Procedimientos de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (MPDGPME), que data de enero de 2018 y vigente en 2023, que tuvo como

⁹⁵ Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría 008/CP2023 del 10 de septiembre de 2024, p. 8, y Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría 010/CP2023 del 17 de septiembre de 2024, p. 9.

⁹⁶ Nota informativa de la Embajada en Bogotá, Colombia, p. 29, proporcionada por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/04045/2024 del 4 de septiembre de 2024.

objetivo dar a conocer la secuencia lógica de los distintos procedimientos realizados por la DGPCPE de acuerdo con el ejercicio de sus atribuciones.⁹⁷

2. La “*Guía de Procedimientos de Protección Consular*” que constituyó la herramienta básica que determinó los procedimientos generales a seguir, identificó a las autoridades involucradas y señaló la documentación requerida en cada trámite o servicio de protección.
3. Las “*Normas para la ejecución de la Asistencia y Protección Consular a Personas Mexicanas en el Exterior*”⁹⁸ que de manera específica estableció las normas a las que debieron sujetarse las RME, para la protección y asistencia a la comunidad mexicana en el exterior, y definió controles para el manejo de los recursos asignados.

Con el análisis de los instrumentos normativos que regularon el procedimiento de protección y asistencia consular, se determinaron las áreas de mejora siguientes:

1. La actualización del MPDGPME mediante la incorporación de los ámbitos de protección en materia civil y de derechos humanos dentro del alcance del procedimiento de Asistencia y Protección Consular para personas mexicanas en EUA, así como la armonización de las denominaciones de los tipos de casos para cada ámbito de protección con los señalados en la “*Guía de Procedimientos de Protección Consular*”.
2. La DGPCPE en ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 27, fracción II, del RISRE, implementó y dio a conocer a las RME los instrumentos normativos que regularon el procedimiento de otorgar protección y asistencia consular *in situ* dentro del ámbito de su circunscripción, mediante la elaboración de la “*Guía de Procedimientos de Protección Consular*”, las “*Normas para la ejecución de la Asistencia y Protección Consular a Personas Mexicanas en el Exterior*” y 5 guías sobre los criterios que debieron aplicar las RME sobre casos específicos en materia de protección y asistencia consular. Al respecto, se determinó como área de mejora precisar los casos específicos que señalan las guías en los dos instrumentos normativos señalados anteriormente.
3. La “*Guía de Procedimientos de Protección Consular*”⁹⁹ estableció 22 procedimientos para la atención de los tipos de casos de asistencia y protección, organizados en los seis ámbitos de atención consular y uno más para temas de interés particular. Cada procedimiento se integró de una ficha técnica con información básica sobre su operación, la documentación requerida para atención de cada caso, un diagrama de las actividades y autoridades involucradas. Si bien este instrumento normativo se caracterizó por ser una guía de orientación y referencia general, presentó áreas de

⁹⁷ El Manual de Procedimientos de la DGPME, se estructuró en tres procedimientos: 1) Atención de situaciones extraordinarias o contingencias en el exterior; 2) Asistencia y protección consular para personas mexicanas en los Estados Unidos de América, y Asistencia y protección consular para personas mexicanas en el resto del mundo.

⁹⁸ Versión 4.0 de Julio de 2023.

⁹⁹ Primera edición, publicada en 2013.

mejora para definir la trazabilidad de todo el procedimiento de protección y sus distintas vertientes por tipo de caso, las actividades a realizar, las unidades administrativas de la SRE y en las RME responsables de su ejecución, y las actividades de control para mitigar las posibles áreas de riesgo.

4. La armonización de las unidades administrativas responsables de los procedimientos y las actividades señaladas en los tres documentos normativos revisados —Subsecretaría para América del Norte; la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, y las Delegaciones—, con las denominaciones establecidas en el RISRE y la estructura orgánica vigente en 2023.

Con base en lo anterior el equipo auditor identificó como área de mejora el reforzar el marco jurídico donde se documentaron las responsabilidades de control interno, mediante la incorporación de la trazabilidad y el fluograma del procedimiento, y los riesgos que se encuentran presentes, las actividades de control que muestren los mecanismos de comunicación en el desarrollo del procedimiento, así como los insumos requeridos y los productos generados, para cada uno de los ámbitos en materia de protección y asistencia consular y para los tipos de casos que se desprenden de los mismos, todo ello, bajo un enfoque integral y con una visión conjunta que incorpore a las unidades administrativas involucradas a nivel central de la SRE y a las RME responsables de su ejecución y, con ello, dar atención a lo señalado en los artículos 17, fracción VIII, 27, fracción VI, y 45, fracción XVIII, del RISRE, y Segundo “*Disposiciones en Materia de Control Interno*”, Título Segundo “*Modelo Estándar de Control Interno*”, Capítulo I “*Estructura del Modelo*”, Disposición 9 “*Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno*”, Norma General “*Tercera. Actividades de Control*”, Principios 10 y 12, Elementos de Control Interno 10.01, 12.01, 12.02 y 12.04, del Acuerdo de Control Interno.

C. Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular, que requirieron apoyos económicos mayores a cinco mil dólares (CEACPC)

Se identificó que, como parte de los mecanismos de control de nivel táctico y en términos del artículo 9, fracción XXII, del RISRE, en 2023, operó el CEACPC,¹⁰⁰ que tuvo como objetivo fortalecer los programas integrales y las acciones para garantizar la protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de la comunidad mexicana en el exterior. Se verificó que, en 2023, el CEACPC sesionó en cuatro ocasiones, tres de manera ordinaria y una de manera extraordinaria, en términos de lo establecido en el artículo 5° del Acuerdo del CEACPC.

En 2023, el CEACPC desarrolló sus actividades y tomó decisiones como un órgano técnico y colegiado, que se integró por el Titular de la DGPCPE; el Titular de la DGPOP; el Titular del Área de Especialidad en Control Interno en el ramo Relaciones Exteriores; una persona representante de la Jefatura de Unidad para América del Norte; una persona representante

¹⁰⁰ Creado mediante ACUERDO publicado en el DOF. 27-09-2010.

de la Unidad de Administración y Finanzas, y una persona representante de la Consultoría Jurídica.¹⁰¹ Además, los 11 acuerdos en sus sesiones fueron adoptados por la mayoría simple de votos y en su discusión se demostró el procedimiento deliberativo que sustentaron la toma de decisiones correspondientes.

Además del Acuerdo del CEACPC, el marco normativo establecido que reguló la operación del CEACPC, en 2023, consistió en el “*Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular, que requieran apoyos económicos mayores a cinco mil dólares*”,¹⁰² y el “*Comunicado PCP00068.23 - lineamientos sobre la presentación de solicitudes de apoyo ante el Comité de Evaluación*”.¹⁰³ Con base en su análisis, se identificó que, mediante estos documentos, se definieron políticas para la operación del comité entre las que destacaron la determinación de un monto mínimo de 5 mil dólares para someter casos ante el Comité y los requerimientos de información soporte que debieron cumplir las solicitudes realizadas por las RME; sin embargo, se identificó como área de mejora la actualización del “*Manual de Integración y Funcionamiento del CEACPC*”, para definir los mecanismos y controles mínimos que debieron comprender la evaluación sobre la viabilidad de las solicitudes y de los montos requeridos, así como para determinar las cantidades máximas por autorizar, que de implementarse contribuya a mitigar los posibles riesgos relacionados con la utilización de recursos y, en consecuencia, atender con lo previsto en el artículo 2º, fracción IV, del Acuerdo del CEACPC.

Con el análisis de las operaciones de las cinco RME revisadas se constató que, en 2023, el Consulado de Carrera en San Bernardino, California, sometió un caso a evaluación del CEACPC como sigue:

- a. Se verificó que en el Acta de la primera sesión ordinaria de 2023 del CEACPC del 18 de enero de 2023, se expuso como parte de la orden del día, los antecedentes sobre el caso de un connacional que fue declarado culpable y sentenciado a cadena perpetua en EUA, por diversos delitos federales, condena que cumple desde marzo de 1998. Sin embargo, el connacional asegura que es inocente.
- b. En mayo de 2022, el connacional contactó al Consulado de México en San Bernardino, California, para solicitar apoyo legal en defensa de su inocencia. El caso fue turnado a una abogada penalista contratada mediante el PALE. Se destacó en la sesión que después del estudio preliminar del expediente del caso, se identificaron indicios sobre la inocencia del connacional; asimismo, se acreditó que la proveedora del programa PALE contó con la disponibilidad de recursos y se comprobó que el connacional cumpliera el requisito de no haber recibido apoyos económicos previos, como lo señala la

¹⁰¹ En 2023 la integración del CEACPC se actualizó, en cumplimiento del Transitorio TERCERO del Acuerdo que establece el Programa de Defensoría a Personas Mexicanas en Materia Penal en Estados Unidos de América (PDM), publicado en el DOF el 16 de mayo de 2023.

¹⁰² Versión Mayo de 2011.

¹⁰³ Proporcionado por la SRE mediante el oficio número SRE/UAF/02699/2024 del 6 de junio de 2024. Este comunicado fue enviado por la DGPCPE mediante el correo electrónico institucional a la Red Consular el 2 de febrero de 2023.

Disposición General 5.2, numeral 3, inciso j, de las “*Normas para la ejecución de la Asistencia y Protección Consular a Personas Mexicanas en el Exterior*”.

- c. Como parte de los mecanismos de control implementados en el procedimiento de evaluación, se constató que el Consulado de Carrera en San Bernardino, California, presentó ante la DGPCPE los documentos siguientes: 1) Ficha Técnica donde se presentaron los datos generales del caso que se sometería ante el Comité, desde el ámbito de protección, los cargos que le imputaron al connacional, estado procesal, descripción del caso, las acciones consulares, la justificación, y los recursos solicitados, 2) Opinión de la RME sobre someter el caso al CEACPC, 3) Carta presupuesto, en donde la abogada seleccionada manifestó las actividades necesarias para que el connacional obtuviera una conmutación de pena y obtuviera la libertad condicional, y la tarifa del representante legal se pagaría con recursos del PALE, y 4) La actualización de las erogaciones realizadas, con lo que dio atención a la Sección X. Políticas y Lineamientos de Operación del Comité, numeral 7, del Manual para la Integración y Funcionamiento del Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular, que requieran apoyos económicos mayores a cinco mil dólares.
- d. En términos de lo establecido en la Sección X. Políticas y Lineamientos de Operación del Comité, numeral 1, del Manual para la Integración y Funcionamiento del Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular, que requieran apoyos económicos mayores a cinco mil dólares; el pleno se integró y aprobó por mayoría de votos, el otorgar un apoyo económico por la cantidad de 29.0 miles de dólares — equivalentes a 543.7 miles de pesos—¹⁰⁴ para que, por conducto del proveedor del servicio autorizado, se brindara asistencia legal al connacional con la finalidad de buscar su liberación, lo anterior con motivo de la solicitud que presentó el Consulado de Carrera en San Bernardino, California.

Con el análisis del caso expuesto con anterioridad, y de los mecanismos establecidos por el CEACPC para la evaluación de las solicitudes de apoyo sobre aquellos casos de Protección Consular que requirieron apoyos económicos mayores a cinco mil dólares, se comprobó la importancia del CEACPC y la trascendencia de las labores de este órgano técnico y colegiado como herramienta que contribuye a reforzar las acciones de protección consular en beneficio de la comunidad mexicana en el extranjero en situación de vulnerabilidad y que acredita la razón de la política exterior. Al mismo tiempo mediante su operación y toma de decisiones se fortalecen los programas integrales y las acciones tendientes a garantizar la protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de la comunidad mexicana en el exterior.

Como resultado de los trabajos de fiscalización, el equipo auditor concluye que, durante 2023, la SRE por medio de las RME atendió 152,289 casos de protección y asistencia

¹⁰⁴ El equipo auditor determinó el monto considerando un tipo de cambio de 18.7493 pesos mexicanos por dólar, del 18 de enero de 2023. Tipo de cambio publicado en el DOF, disponible en: <https://dof.gob.mx/indicadores.php#gsc.tab=0>

consular a la comunidad mexicana en el exterior, que tan sólo en la región de Norteamérica se concentró el 96.5% (147,031) de los casos; para lo cual la DGPCPE diseñó e implementó programas de asistencia y protección específicos para dar atención a la población mexicana en esa región; mientras que la protección y asistencia consular en el resto del mundo, se desarrolló utilizando el mismo marco normativo, y en un modelo basado en alianzas estratégicas con organizaciones comunitarias, gubernamentales y civiles, focalizado en un enfoque de protección de carácter preventivo, utilizando herramientas para ayudar a los connacionales a prevenir que fueran víctimas de cualquier circunstancia y reducir sus vulnerabilidades. Asimismo, la SRE dispuso de controles estratégicos y tácticos mediante la constitución y operación del CEACPC; y operativos por medio de la implementación de los sistemas informáticos en los cuales se realizó el registro, control y seguimiento del procedimiento para la atención de los casos de protección y asistencia consular, así como los manuales, guías y normas específicas donde se documentaron las responsabilidades de control interno.

El equipo auditor determinó áreas de mejora en los instrumentos y mecanismos de control implementados en el procedimiento de protección y asistencia consular, que consistieron en la elaboración de un informe que reportara los universales sobre los casos de protección y asistencia consular atendidos en sus diversos ámbitos de protección en el ejercicio fiscalizado, que de elaborarse ofreciera certeza y contribuyera con la rendición de cuentas de los procedimientos sustantivos de la SRE, los hallazgos identificados en esta materia se relacionaron con la recomendación 2 que se formuló en el resultado número 2 “*Evaluación del Desempeño Institucional de las Representaciones de México en el Exterior*” del presente informe. Otra área de mejora determinada fue para establecer en el MPDGPME, en la “*Guía de Procedimientos de Protección Consular*” y en las “*Normas para la ejecución de la Asistencia y Protección Consular a Personas Mexicanas en el Exterior*”, la trazabilidad, el flujoograma del procedimiento, los riesgos que se encuentran presentes y las actividades de control que muestren los mecanismos de comunicación en el desarrollo del procedimiento, así como los insumos requeridos y los productos generados, para cada uno de los ámbitos en materia de protección y asistencia consular y para los tipos de casos que se desprenden de los mismos, todo ello, bajo un enfoque integral y con una visión de conjunto que incorpore a las unidades administrativas involucradas a nivel central de la SRE y las RME responsables de su ejecución.

Por último, por lo que respecta al CEACPC, mostró áreas de mejora para definir mecanismos y controles mínimos para realizar una evaluación sobre la viabilidad de las solicitudes y de los montos requeridos, así como para determinar los montos máximos a autorizar y, con ello, mitigar los posibles riesgos relacionados con la utilización de recursos.

De implementarse las áreas de mejora permitirán a la SRE disponer del marco normativo, que incluya acciones conjuntas de la SRE y las RME, que comprenda todos los aspectos relacionados con los casos de protección y asistencia consular. Lo anterior con la finalidad implementar mecanismos de control efectivos para gestionar los posibles riesgos que se encuentran presentes en el desarrollo del procedimiento de protección consular a la comunidad mexicana en el exterior y fortalecer un control interno eficaz y apropiado.

2023-0-05100-21-0383-01-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores, por conducto de la Dirección General de Servicios Consulares y de la Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica, en coordinación con las Representaciones de México en el Exterior, actualice el "Manual de procedimientos de la Dirección General de Servicios Consulares" y el "Manual de procedimientos de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior", que incluya la armonización de las denominaciones de las unidades administrativas con el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores vigente, y que incorpore las actividades de control; el flujoograma de las actividades, y establezca los mecanismos de comunicación entre las unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y las Representaciones de México en el Exterior relacionados con la prestación de los servicios consulares y de protección y asistencia consular otorgados a la comunidad mexicana en el exterior; a fin de definir la trazabilidad integral de los procesos y con ello contribuir al desarrollo eficaz y eficiente de los servicios consulares y de protección y asistencia consular, gestionar los riesgos asociados a los procedimientos y asegurar de manera razonable el cumplimiento de los objetivos y las metas, en términos de los artículos 17, fracción VIII, 27, fracción VI, 29, fracciones I, II y IV, y 45, fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo" Disposición 9, "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Tercera. Actividades de control", Principios 10 y 12, Elementos de Control Interno 10.01, 12.01, 12.02 y 12.04, 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.

2023-0-05100-21-0383-01-008 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Relaciones Exteriores actualice el "Manual para la Integración y Funcionamiento del Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular, que requieran apoyos económicos mayores a cinco mil dólares" mediante la incorporación de los mecanismos de control enfocados a realizar una evaluación oportuna sobre la viabilidad de las solicitudes y de los recursos que son requeridos al Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular, así como para establecer los montos máximos para autorizar; a fin de que se consolide como el órgano de decisión que contribuya al ejercicio eficaz y eficiente y la salvaguarda de los recursos destinados para satisfacer las necesidades de protección y asistencia consular que demanda la comunidad mexicana en el exterior, en términos de los artículos 2º, fracción IV, del Acuerdo por el que se establece el Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular que requieran apoyos económicos mayores a cinco mil dólares, y Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo

I "Estructura del Modelo", Disposición 9, "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma General "Tercera. Actividades de control", Principios 10 y 12, Elementos de Control Interno 10.01, 12.01, 12.02 y 12.04, 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.

Consecuencias Sociales

Fortalecer la Gobernanza y el SCII de la SRE permitirá atender una de las más altas prioridades en materia de política pública exterior que consiste en la prestación de servicios consulares, así como la protección y asistencia consular. Este esfuerzo busca responder de manera efectiva a los nuevos fenómenos y condiciones que enfrenta la comunidad mexicana en el exterior, así como a las necesidades específicas que ésta demanda.

El buen funcionamiento de la SRE y particularmente el buen desempeño de las RME, es de gran relevancia debido a que estas últimas responden a la encomienda de representar al Estado mexicano y cumplir los objetivos de la política pública exterior, es decir, deben de proteger y promover los intereses de México y de sus connacionales en el extranjero.

Desde el punto de vista social, la labor de las RME, además de corresponder a un medio de cercanía del Estado mexicano con la comunidad mexicana en el exterior, se traduce en la defensa activa de los derechos e intereses de la comunidad mexicana, elementos que deben centrarse en un modelo de atención consular que promueva el acceso a los servicios y la protección legal, con un enfoque en el fortalecimiento de la asistencia que al mismo tiempo responda a las personas y poblaciones en situación de vulnerabilidad y en esa medida tenga efectos positivos en el bienestar social en la comunidad mexicana en el exterior.

En ese sentido, el fortalecimiento de la gobernanza y el SCII resulta clave para evaluar de manera continua los avances de su gestión y orientar los esfuerzos de la SRE y las RME bajo una visión integral y articulada. Lo que la consolidaría como una institución que promueve los derechos e intereses de la comunidad mexicana en el exterior; reforzaría la confianza ciudadana; optimizaría el buen funcionamiento institucional, y se asegurara el cumplimiento de las prioridades y los objetivos que forman parte del quehacer gubernamental de la SRE.

En consecuencia, una Gobernanza eficaz y un SCII eficiente por parte de la SRE contribuye al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular a los objetivos 10 "*Reducir la desigualdad en y entre los países*"; 16 "*Paz, justicia e instituciones sólidas*" y 17 "*Alianzas para lograr los objetivos*", mediante los cuales se busca adoptar políticas de protección social y lograr progresivamente una mayor igualdad; crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; reducir considerablemente la

corrupción y el soborno en todas sus formas; y garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas público-privada, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

Buen Gobierno

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

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, 5 generaron:

8 Recomendaciones.

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 4 de febrero de 2025, fecha de conclusión de los trabajos de la auditoría. Esta se practicó sobre la información y documentación correspondiente al ejercicio fiscal 2023, proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia del Sistema de Control Interno Institucional de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de los elementos de Gobernanza ejercidos por sus órganos de gobierno relativos a la eficiencia, la eficacia y la economía de los procesos que soportan y substancian el diseño, operación y evaluación de los servicios consulares que se prestan en las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior; a fin de verificar su contribución a la protección de los mexicanos en el extranjero; así como la salvaguarda de los activos; la vigencia del marco jurídico y normativo; la transparencia; la rendición de cuentas, y la confiabilidad de la información para, en su caso, sugerir estrategias de mejora en el fortalecimiento y contribución de la gestión institucional. Se

aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es una Secretaría de Estado que forma parte de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), de conformidad con lo previsto en los artículos 89, fracción X, y 90, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en relación con los artículos 2º, fracción I, y 26, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); asimismo, el artículo 28, fracción II, de este mismo ordenamiento jurídico señala que le corresponde a la SRE, entre otros aspectos “[...] *Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos [...]*”, función que se determina también como uno de los asuntos de su competencia que señala su Reglamento Interior, y que realiza la SRE mediante la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, previstos en el artículo 1º, párrafo tercero, de la CPEUM, y por conducto de la labor de las Representaciones de México en el Exterior (RME), quienes dependen administrativamente de la SRE, en términos de lo establecido en la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano (RLSEM) y el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (RISRE).

El Gobierno de México ha desplegado una política exterior soberana que representa, defiende y protege los valores e intereses de la Nación, al mismo tiempo que cumple deberes y ejerce sus derechos en el sistema internacional, por lo que la protección de las personas mexicanas que radican o se encuentran en el extranjero reviste la más alta prioridad de la política pública exterior. Al respecto, las RME tienen como finalidad atender las necesidades de la comunidad mexicana fuera del territorio nacional, garantizar su bienestar ante situaciones de emergencia y salvaguardar sus derechos humanos.

Con base en lo antes expuesto, el equipo auditor consideró pertinente fiscalizar las acciones a cargo de la SRE y de las RME respecto de los componentes de control interno y de la gobernanza de los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular que las RME realizaron durante el ejercicio fiscal 2023, mediante los cuales estas instancias contribuyeron a la protección y defensa de la comunidad mexicana en el exterior.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, durante 2023, la SRE contó con instrumentos de planeación de mediano plazo relacionados con el Programa Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) y el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024 (PSRE); y con instrumentos de planeación de corto plazo que tuvieron un enfoque operativo, que consistieron en el diagnóstico sobre el ejercicio del Pp E002 “*Atención, Protección, Servicios y Asistencia Consulares*” y los Programas de Trabajo que desarrollaron las unidades administrativas y las RME de la entidad fiscalizada. Al respecto, se determinaron áreas de mejora en los instrumentos que sustentaron la planeación estratégica de la SRE, particularmente en los aspectos relacionados con el establecimiento de las

responsabilidades de las unidades administrativas encargadas de la atención y de las RME responsables de la ejecución de las acciones específicas, así como de las estimaciones de los recursos requeridos para el desarrollo de dichas acciones. A nivel operativo las áreas de mejora se relacionaron con la vinculación de los instrumentos de las unidades administrativas con los objetivos y las metas definidos en el PSRE, con la finalidad de garantizar la congruencia y efectividad en su implementación.

La labor de las RME resultó de la más alta prioridad por la importancia que representa la población mexicana en el exterior y la defensa activa de sus derechos, y que mediante el ejercicio de una de sus principales funciones proporcionó, en 2023, servicios consulares que ascendieron a 5,464,287 trámites y documentación consular, y las RME recaudaron por ese concepto 235,825.8 miles de dólares, —equivalentes a 3,983,923.1 miles de pesos— y además atendió 152,289 casos de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior. Con los trabajos de fiscalización se identificaron áreas de mejora respecto a los instrumentos y mecanismos implementados por la SRE para evaluar el desempeño de las RME, en razón de que es importante establecer la vinculación transversal entre el nivel central de la SRE —unidades administrativas— y las RME, para facilitar la evaluación y medición de los resultados alcanzados en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular ofrecidos por las RME y si se correspondieron con los esperados y, en su caso, para diseñar e implementar acciones de mejora que permitan que la SRE evalúe permanentemente los avances de la gestión de las unidades administrativas y las Representaciones.

En relación con el diseño e implementación del Sistema de Control Interno Institucional (SCII), la SRE dispuso de una estructura y de mecanismos para fortalecer el ambiente de control interno en los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular, como lo fue el marco jurídico que definió las atribuciones, funciones y responsabilidades, y la constitución y operación de la Comisión del Personal de la SRE, que de forma conjunta contribuyeron al cumplimiento de las metas y los objetivos institucionales y rendir cuentas de los resultados alcanzados. Al respecto, se determinaron como áreas de mejora la armonización del Manual de Organización General de la SRE con el Reglamento Interior de la SRE, relacionadas con la denominación y funciones de las unidades administrativas para asegurar la coherencia en las atribuciones; el reforzamiento del compromiso con el control interno mediante la definición explícita en el nivel estratégico de las funciones y responsabilidades. Por lo que corresponde a los procesos de administración de riesgos y supervisión y mejora continua del SCII en la SRE, mostraron áreas de mejora asociadas al establecimiento de un procedimiento integral, que incorpore a las RME en el desarrollo de los instrumentos —Matriz de Administración de Riesgos Institucional, el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos y el Programa de Trabajo de Control Interno— mediante los cuales se gestionaron estos componentes de control.

Por lo que corresponde a los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular se determinaron áreas de mejora en los instrumentos y mecanismos de control diseñados e implementados para su desarrollo, en razón de que es necesario a) contar con un documento que reporte la información sobre el total de los servicios

consulares y de los casos de protección y asistencia consular proporcionados por la SRE mediante las RME que otorgue certeza y contribuya a la rendición de cuentas; b) establecer mecanismos para determinar la población estimada de las personas mexicanas en el exterior susceptible de atención y para la identificación de necesidades sobre nuevos trámites o servicios; c) la existencia de manuales de procedimientos de los servicios consulares prestados y de protección y asistencia consular otorgada a la comunidad mexicana en el exterior que definan la trazabilidad de los procesos, las actividades, la definición de las unidades en las RME y de las unidades administrativas de la SRE responsables de la ejecución de las actividades, el flujoograma, la trazabilidad de los mecanismos de comunicación e interacción con las unidades administrativas de la SRE y los riesgos asociados, bajo un enfoque integral y con una visión de conjunto, que incorpore a las unidades administrativas involucradas a nivel central de la SRE y las RME responsables de su ejecución; d) el fortalecimiento de la trazabilidad del proceso deliberativo y la toma de decisiones del Comité de Ingresos Consulares para definir mecanismos que aseguren la aprobación de su Programa Anual de Trabajo, y e) la definición de los controles mínimos para que los miembros del Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular, que requieran apoyos económicos mayores a cinco mil dólares realicen una evaluación sobre la viabilidad de las solicitudes y de los montos requeridos, así como para determinar los montos máximos a autorizar y, con ello, mitigar los posibles riesgos relacionados con la utilización de recursos.

En opinión del equipo auditor, en 2023, la SRE mostró un compromiso en el cumplimiento de las atribuciones establecidas en el artículo 28, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y contó con la estructura organizacional para el desempeño de las funciones mandatadas. Al respecto, con la fiscalización se determinaron áreas de mejora en los elementos de Gobernanza respecto de la Planeación Estratégica Institucional y la evaluación del desempeño de las Unidades Administrativas a nivel central y de las RME, relacionadas con el establecimiento de los instrumentos y mecanismos para medir los resultados alcanzados en materia de servicios consulares y de protección y asistencia consular ofrecidos por las RME respecto de los esperados para, en su caso, diseñar e implementar acciones que permitan a la SRE evaluar permanentemente los avances de su gestión y determinar si las capacidades —operativas, técnicas y financieras— contribuyen al desarrollo eficaz y eficiente de estos procedimientos y por consiguiente, a atender las necesidades sobre los servicios consulares y la protección de la población mexicana en el exterior. Por lo que respecta al SCII diseñado e implementado por la SRE presentó áreas de mejora en el respaldo y compromiso con el control interno en las RME, que contribuyera a garantizar su implementación y evaluación de conjunto, bajo una perspectiva transversal con las Unidades Administrativas de la SRE, sobre la existencia, operación y suficiencia de los componentes y elementos del control interno en las actividades de servicios consulares y de protección y asistencia consular, otorgadas a la comunidad mexicana en el exterior, mediante las cuales se contribuye con los objetivos institucionales de la SRE.

Las recomendaciones formuladas tienen como propósito que la SRE y las RME fortalezcan los elementos de Gobernanza, el diseño e implementación del SCII y la administración de riesgos institucional bajo un enfoque integral y visión de conjunto que promueva la

eficiencia y eficacia en los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular. Lo anterior contribuirá a dirigir los esfuerzos institucionales de la SRE hacia una política pública exterior que coadyuve y otorgue una seguridad razonable en la defensa activa de los derechos humanos de la comunidad mexicana en el extranjero, la atención a las personas en situación de vulnerabilidad y el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

L.C. Maribel Mercedes Cortes Cruz

Dra. Norma Inés Aguilar León

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 que no atiende los hallazgos de la auditoría y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe de Auditoría.

El Informe de Auditoría puede consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA).

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SRE, por conducto de la Dirección General de Vinculación para Atención y Seguimiento de Acuerdos, remitió el oficio número SRE/UAF/05348/2024 del 12 de diciembre de 2024, mediante el cual la Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica de la SRE (DGPCPE) manifestó las argumentaciones referente a los hallazgos de los resultados números 1, 2, 3 y 5, las cuales correspondieron a gestiones y comunicados realizados por la DGPCPE, que fueron valoradas por el equipo auditor, en términos de lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización de Cuentas de la Federación, con lo que se ratifican los hallazgos, debido a que no se acredita con evidencia los productos determinados como mecanismos de atención de las recomendaciones formuladas en esos resultados, por lo que persisten las recomendaciones las cuales deberán ser atendidas en los términos y fechas compromiso acordados y que se detallan en el anexo 1 del Acta de reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares. El detalle se presenta a continuación:

1 CD, 2 hojas

Relaciones Exteriores

Secretaría de Relaciones Exteriores



Unidad de Administración y Finanzas

Dirección General de Vinculación para
Atención y Seguimiento de Acuerdos

Oficio No. SRE/UAF/ 05348 /2024

Ciudad de México, a 12 de diciembre de 2024

Asunto: Se remite información concerniente a la
auditoría 383

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
RECIBIDO
R 12 DIC 2024
1/2 hoja
OFICIALIA DE PARTES
SEDE AJUSCO
NORMA INÉS AGUILAR LEÓN
DIRECTORA GENERAL DE AUDITORÍA Y EVALUACIÓN
A LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO DE LA
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
P R E S E N T E.

Me refiero al Acta de la Reunión para la Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares llevada a cabo en fecha 02 de diciembre del presente año, con número de acta 2023/0383 /01 y anexos, así como al oficio número DGAESCI/161/2024 recibido el 10 de diciembre 2024, concerniente a la auditoría 383, denominada *Control Interno y Gobernanza de los Servicios Consulares de México en el Exterior*, que con motivo de la revisión a la Cuenta Pública 2023 realizó a esta Secretaría.

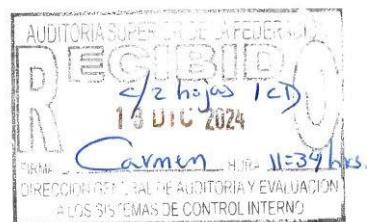
Sobre el particular, en mi carácter de enlace designado ante la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con el oficio SRE/UAF/04555/2024 de fecha 10 de octubre del presente año, y con fundamento en el artículo 20 de la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, se remite información y documentación, a fin de brindar la atención correspondiente a los resultados finales y observaciones de la Cédula de Resultados, que se describe a continuación:

- Copia del correo electrónico PCP10750.24 con fecha 11 de diciembre de 2024, que consta de dos hojas y se acompaña de un disco compacto (CD) como anexo, enviado por la Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica, para la atención de los resultados 1, 2, 3, 4, 7 y 8.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL DE VINCULACIÓN
PARA LA ATENCIÓN Y SEGUIMIENTO DE ACUERDOS

SERGIO TORÍZ HERNÁNDEZ



C.c.p Daniel Lucio Barrera Pérez.- Titular de la unidad de Administración y Finanzas. - para su conocimiento. – Presente
Vanessa Calva Ruiz.- Directora General de Protección Consular y Planeación Estratégica. - para su conocimiento. – Presente
Carlos Enrique Serrano Marín.- Titular del Área de Especialidad en Fiscalización en el Ramo Relaciones Exteriores.- para su conocimiento. – Presente



Página 1 de 1

Avenida Juárez No. 20, Plaza Juárez, Col. Centro, CP 06010, Cuauhtémoc, Ciudad de México. Tel: (55) 3686 5100 www.gob.mx/sre



De: DG Protección Consular y Planeación Estratégica
Enviado el: miércoles, 11 de diciembre de 2024 05:07 p. m.
Para: Unidad de Administración y Finanzas
CC: [REDACTED]

Asunto: PCP10750.24 Cumplimiento a recomendaciones de la Auditoría 383
Datos adjuntos: PCP10780.24.pdf; PROCESO DE VERIFICACIÓN PARA LA ELBORACIÓN DE INFORMES 2024.pdf; RV: Baja permanente de indicadores de desempeño de DGSC y DGPME en el SIGEPP; RV: DSC04361.- Propuesta de eliminación de indicador de desempeño en el SIGEPP; PME102910.19 – Baja permanente del indicador de desempeño en el SIGEPP; PCP10781.24 INVENTARIO DE MATRIZ DE RIESGOS 2025.pdf; PCP01078.23 Envío de los proyectos del Manual de Organización y del Manual de Procedimientos; PCP10778.24 – URGENTE Solicitud de dictamen de procedencia - Acuerdo por el que se establece el Comité de Evaluación; RV: PCP10163.24 Revisión de la Versión Final del Manual de Organización; PCP10163.24 Revisión de la Versión Final del Manual de Organización; Manual de Organización DGPCPE.DOCX; Manual de Procedimientos DGPCPE.DOCX

Retransmisión con anexos



Relaciones Exteriores



Ref.: PCP10483.24 (15/11/2024) DGVASA s/n (29/11/2024)

Me permito hacer referencia a la reunión celebrada el pasado 2 de diciembre de 2024 en las instalaciones de la Auditoría Superior de la Federación en la que se presentaron los resultados finales y observaciones preliminares concernientes a la auditoria 383 denominada **"Control Interno y Gobernanza de los Servicios Consulares de México en el Exterior"**.

Sobre el particular con el fin de iniciar con el cumplimiento de las observaciones realizadas, adjunto al presente encontrará la siguiente información:

Resultado	Acciones a emprender	Producto	Comunicación o acción con la que se atiende
1	Realizar un ejercicio coordinado entre las unidades administrativas de la SRE y las RME y determinar: i. La definición de los objetivos, las líneas de acción y las estrategias, sobre la prestación de los servicios consulares y la asistencia y protección consular a mexicanos en el exterior desde una visión integral y articulada de los responsables y ejecutores de los procedimientos sustantivos. ii. La unidad administrativa de la SRE y, la(s) RME(s), responsables	1) Plan o programa de trabajo coordinado entre las unidades administrativas de la SRE y las RME, para el fortalecimiento del proceso de planeación. 2) Documento institucional, que incorpore la visión integral y articulada de los mecanismos de planeación relacionados con la prestación de los servicios consulares y la asistencia y protección consular a mexicanos en el exterior, determine los responsables de su cumplimiento y	PCP10780.24 (6/12/2024) Comunicación en la que se remite el Proyecto de Programa de Trabajo 2025 de la DGPCPE, estableciendo un apartado en el que se define el proceso de validación del Programas de Trabajo de las RME en materia de Asistencia y Protección Consular para el ejercicio fiscal 2025.

	<p>de su cumplimiento y seguimiento.</p> <p>iii. La vinculación con los objetivos, las metas y las líneas de acción de los Programa Sectoriales o especiales de mediano plazo en los que participa la Secretaría de Relaciones Exteriores.</p>	<p>seguimiento y muestre la vinculación con los programas de mediano plazo en los que participa la SRE.</p>	
2	<p>Elaboración de los procesos, por parte de la Dirección General de Servicios Consulares y la Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica en el que incorpore los siguientes elementos:</p> <p>a) Verificar que la elaboración de informes, respecto del logro del plan estratégico, objetivos y metas institucionales cumplan con las políticas, lineamientos y criterios institucionales.</p> <p>b) Atendiendo a la naturaleza de cada informe y requisitos solicitados por el superior jerárquico, se establezca la viabilidad de presentar la información, procurando que esta sea con la última actualización, sobre:</p> <p>1. El número de trámites prestados y la recaudación obtenida en dólares y su monto equivalente en pesos mexicanos con distintos desgloses: por tipo de trámite, por región, por país, y por RME.</p> <p>2. Los casos de protección y asistencia consular otorgados y los montos erogados por estos conceptos en dólares y su monto equivalente en pesos mexicanos con distintos desgloses: por ámbito de protección, por programa de protección relacionado; por región, por país, y por RME.</p> <p>c) La determinación de los responsables de su elaboración y los alcances de cada uno.</p> <p>d) Verificar que los datos en los distintos instrumentos de rendición de cuentas sean consistentes entre sí.</p>	<p>1) Proceso de verificación para la elaboración de informes por parte de la Dirección General de Servicios Consulares.</p> <p>2) Proceso de verificación para la elaboración de informes por parte de la Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica.</p>	<p>Proceso de Verificación para la Elaboración de Informes de la DGPCPE actualizado en el que se incluye el apartado número 5 que incluye los elementos y productos solicitados por la ASF</p>
3	<p>La atención de la recomendación en los términos descritos permitirá a la SRE disponer de instrumentos y mecanismos para medir si los resultados alcanzados en materia de servicios consulares, asistencia y protección consular ofrecidos por las RME correspondieron con los esperados y, en su caso, para diseñar e implementar acciones de mejora que permitan que la SRE evalúe permanentemente los avances de la gestión de sus unidades administrativas y de las RME.</p>	<p>Elaboración de una metodología integral para evaluar el desempeño institucional de las unidades administrativas de la SRE y de las RME en materia de prestación de servicios consulares y de la asistencia y protección consular a mexicanos en el exterior</p>	<p>SSAN s/n 4/4/2019 en la que la entonces Subsecretaría para América del Norte somete a consideración de la DGPOL la baja de los indicadores de gestión de la entonces DGPME y de la DGSC.</p> <p>PME102910.19 (4/4/2019) en la que la entonces DGPME, solicita que los indicadores de desempeño registrados ya no sean considerados en el reporte del SIGEPP, ya que están siendo considerados en la MIR y esto genera una duplicidad en los mismos</p>
4	<p>i. La Dirección General de Servicios Consulares (DGSC), la Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica (DGPCPE) y las RME, deberán realizar:</p> <p>a) La identificación de los riesgos estratégicos, tácticos y operativos asociados al desarrollo de los</p>	<p>1) Inventario de riesgos estratégicos, tácticos y operativos que puedan afectar el desarrollo de los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular y los mecanismos para su evaluación periódica.</p>	<p>PCP10781.24 (6/12/2024) en la que se envía a las Representaciones de México en el Exterior, la Matriz de Riesgos de la DGPCPE y se solicita a las RME remitir sus propuestas de posibles riesgos que afecten su operación para realizar el inventario solicitado por la ASF.</p>

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023

		procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular. b) Diseñar e incorporar los controles detectivos, preventivos y correctivos para mitigar la probabilidad de impacto y ocurrencia de cada uno de los riesgos identificados. c) La evaluación periódica sobre el comportamiento de los riesgos y la eficacia de los controles.		
7	Actualización del "Manual de procedimientos de la Dirección General de Servicios Consulares" y del "Manual de procedimientos de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior"	Proyecto de Manual de procedimientos de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior actualizado y enviado para su validación a la DGPOP, AECI y DGAJ	PCP01078.23 (30/01/2023) en el que se envían los proyectos de los Manuales de Organización y Procedimientos a la DGPOP para su validación, así como TGL00881 (19/03/2024) y POP s/n (19/03/2024) en el que la DGPOP informa que es necesario primero autorizar el Manual de Organización, para poder autorizar el de procedimientos, así como PCP10163.24 (14/11/2024) en el que se envió un recordatorio a la DGPOP solicitando se autorice la versión final del Manual de Organización de esta Dirección General.	
8	i. Actualización del "Manual para la Integración y Funcionamiento del Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular, que requieran apoyos económicos mayores a cinco mil dólares" (Manual del CEACPC) que incluya: a) La armonización de las unidades administrativas conforme a la estructura orgánica y las facultades definidas en el Reglamento Interior y en el Manual General de Organización de la ser vigentes. b) La determinación de los mecanismos y los controles mínimos que debe comprender la evaluación sobre la viabilidad de las solicitudes recibidas y de los montos requeridos. c) Los mecanismos de control para determinar los montos máximos a autorizar.	1) Manual del CEACPC actualizado. 2) Acuerdo de la sesión del CEACPC en el que se somete a su aprobación la actualización del Manual del CEACPC.	PCP10778.24 (6/12/2024) dirigido a la DGASJ, en el que se envía el proyecto autorizado por el Comité que fue aprobado por unanimidad.	

Atentamente,

Vanessa Calva Ruiz
Directora General

RVA/ASY/FSP/MBL/VZCI

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2023, la SRE dispuso de programas estratégicos, planes institucionales y programas de trabajo de corto, mediano y largo plazos, en los que se definieron las prioridades, los objetivos, las metas y las estrategias para los procedimientos de servicios consulares y de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior.
2. Verificar que, en 2023, la SRE diseñó e implementó mecanismos para evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la SRE y de las RME responsables del diseño, operación y evaluación de los servicios consulares y de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior.
3. Verificar que, durante 2023, el SCII, en lo correspondiente a los procedimientos de los servicios consulares y de protección y asistencia consular a la comunidad mexicana en el exterior, proporcionó una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos y las metas institucionales.
4. Verificar que, durante 2023, la SRE diseñó e implementó mecanismos de control efectivos en el procedimiento de servicios consulares que prestan las RME y evaluar en qué medida éstas fueron eficaces para dar atención a los posibles riesgos que se encuentran presentes en su desarrollo.
5. Verificar que, durante 2023, la SRE diseñó e implementó mecanismos de control efectivos en el procedimiento de protección y asistencia consular que prestan las RME e identificar en qué medida éstas fueron eficaces para dar atención a los posibles riesgos que se encuentran presentes en su desarrollo.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Servicios Consulares; la Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica; la Dirección General de Organización Programación y Presupuesto y, la Dirección General del Servicio Exterior y de Recursos Humanos. Asimismo, como parte de las Representaciones de México en el Exterior se revisó el Consulado de Carrera en San Bernardino, California; el Consulado General en Atlanta Georgia; la Embajada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala; la Embajada en Bogotá, Colombia, y el Consulado de Carrera en Barcelona, España.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley de Planeación: Art. 23.
2. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. Segundo "Disposiciones en Materia de Control Interno", Título Primero "Disposiciones Generales", Cap. I "Objeto, Ámbito de Aplicación y Definiciones", Disposición 1 "Base de referencia, objeto y ámbito de aplicación", párrafo primero, Cap. II "Responsables de su aplicación y vigilancia", Disposición 3 "Responsables de su aplicación", párrafo primero, Título Segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Cap. I "Estructura del Modelo", Disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Normas Generales "Primera. Ambiente de Control", "Segunda. Administración de Riesgos", "Tercera. Actividades de control", "Cuarta. Información y Comunicación", Principios 4, 6, 7, 8, 10, 12, 13 y 15, Elementos de Control Interno 4.03, 6.01, 6.02, 6.03, 6.06, 7.01, 7.03, 8.01, 10.01, 12.01, 12.02, 12.04, 13.04, 13.05 y 15.08, Cap. II "Responsabilidades y funciones en el Sistema de Control Interno Institucional", Disposición 10 "Responsabilidades y Funciones", Frac. II, Inc. a, Cap. III "Evaluación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno", Disposición 16 "Integración del PTCI y acciones de mejora", y Título Cuarto "Comité de Control y Desempeño Institucional", Cap. I "De los objetivos del Comité", Disposición 32 "De los Objetivos del Comité", Fracs. II, IV y V.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal, local o municipal: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Arts. 8°, Frac. VI, y 13; Ley del Servicio Exterior Mexicano, Arts. 1°, Pars. primero y segundo, y 2°, Frac. II, 19-BIS, Par. primero; Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, Arts. 24, Par. primero, y 91; Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Arts. 4°, 5°, Par. primero, 9°, Frac. XXV, y 17, Fracs. I y VIII, 27, Fracs. VI y XVIII, 29, Fracs. I, II, IV, IX, 41, Fracs. I y II, y 45, Frac. XVIII; Acuerdo mediante el cual se crea el Comité de Ingresos Consulares y se dan a conocer las reglas generales de operación para el ejercicio de los recursos asociados a los programas y actividades de protección a mexicanos en el exterior y prestación de servicios consulares, disposiciones Décimo, Décimo Tercero, Décimo Quinto, incisos f), g) e i), y Décimo Sexto, inciso g), y Acuerdo por el que se establece el Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular que requieran apoyos económicos mayores a cinco mil dólares, Art. 2°, Frac. IV.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover o Emitir 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.