

Instituto Nacional de Migración

Servicios Migratorios

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-04K00-15-0021-2018

21-GB

Criterios de Selección

Objetivos y metas del Plan Estratégico de la ASF 2011-2017; Monto; Antecedentes; Resultados de Auditoría; Trascendencia; Importancia; Pertinencia, y Factibilidad.

Objetivo

Evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno en el proceso para tramitar y resolver la internación, estancia y salida del país de los extranjeros, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual 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 individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió la verificación y evaluación del control interno implementado por el Instituto Nacional de Migración, y las áreas vinculadas con las actividades que realiza, respecto de los procesos para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de las personas que cruzan las fronteras nacionales en sus diferentes modalidades terrestre, puerto aéreo y puerto marítimo. En concreto, se evaluó el diseño e implementación del Sistema de Control Interno aplicado en los procesos jurídicos y administrativos relacionados con las facultades específicas del ente auditado en materia de Servicios Migratorios.

Es importante señalar que, como parte de la revisión efectuada al proceso y actividades inherentes al control migratorio, se revisaron entre otros, el punto de internación terrestre Puerto Fronterizo Ciudad Hidalgo Suchiate I, así como la Estación Migratoria Siglo XXI, ubicados en Tapachula, Chiapas; los puntos fronterizos en Tijuana, Baja California y el Puerto Turístico de Ensenada, Baja California. Cabe destacar que durante las pruebas de recorrido en el Estado de Chiapas tuvo lugar el ingreso a territorio nacional de una caravana de migrantes hondureños, situación que afectó considerablemente los procedimientos de revisión normalmente llevados a cabo.

Antecedentes

El Instituto Nacional de Migración (INM) es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los servicios migratorios en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida para tal efecto la SEGOB.

El artículo 2º, letra “C”, fracción III, del Reglamento Interior de la SEGOB establece que, para el desahogo de los asuntos de su competencia, la SEGOB se auxiliará de los órganos administrativos desconcentrados, entre ellos el INM; asimismo, de acuerdo con lo mandado en el artículo 20 de la Ley de Migración, éste tendrá las siguientes atribuciones en materia de migración:

- I. Instrumentar la política en materia migratoria;
- II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación;
- III. En los casos señalados en esta Ley, tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros;
- IV. Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros, en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley y en su Reglamento;
- V. Imponer las sanciones previstas por esta Ley y su Reglamento;
- VI. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;
- VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos.
- VIII. Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional;

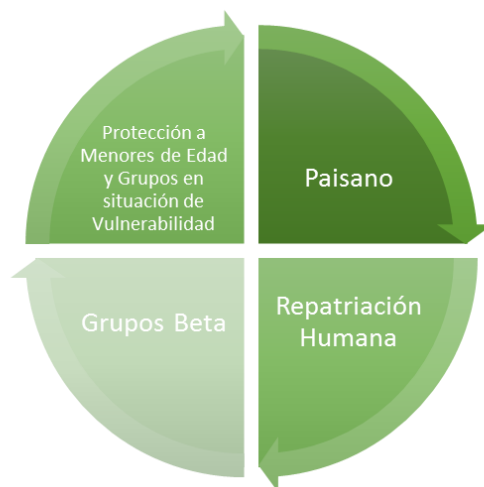
- IX. Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y
- X. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

A fin de cumplir con sus atribuciones, el INM estableció cinco objetivos en su Plan Estratégico 2013-2018, los cuales se encuentran alineados con los contenidos en el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018; con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y, con los documentos en los que se incorporan los objetivos consistentes en desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos.

Los objetivos estratégicos que dirigen las acciones del INM son:

- I. Facilitar los flujos migratorios legales.
- II. Fortalecer la gestión de regulación, control y verificación.
- III. Actualizar el marco jurídico.
- IV. Modernizar la gestión institucional.
- V. Garantizar el respeto de los derechos de los migrantes.

Con la finalidad de cumplir con su mandato y objetivos institucionales, el INM realiza sus funciones a partir de cuatro programas y proyectos principales de servicios migratorios que son los siguientes:



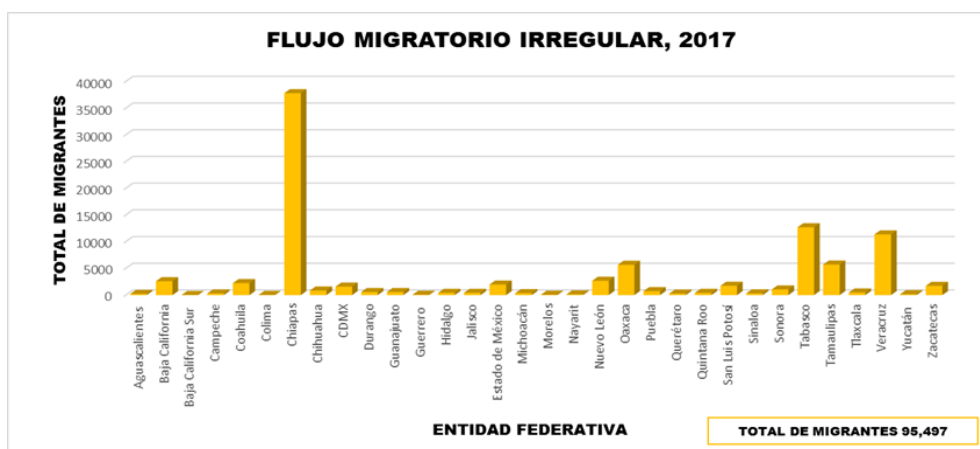
FUENTE: Información proporcionada por el Instituto Nacional de Migración.

En cuanto a los flujos migratorios regulares e irregulares y trámites migratorios, en 2017 se registraron 37,765,939 personas (nacionales y extranjeros) que ingresaron al territorio nacional. En la siguiente gráfica se muestran las entradas por entidad federativa.



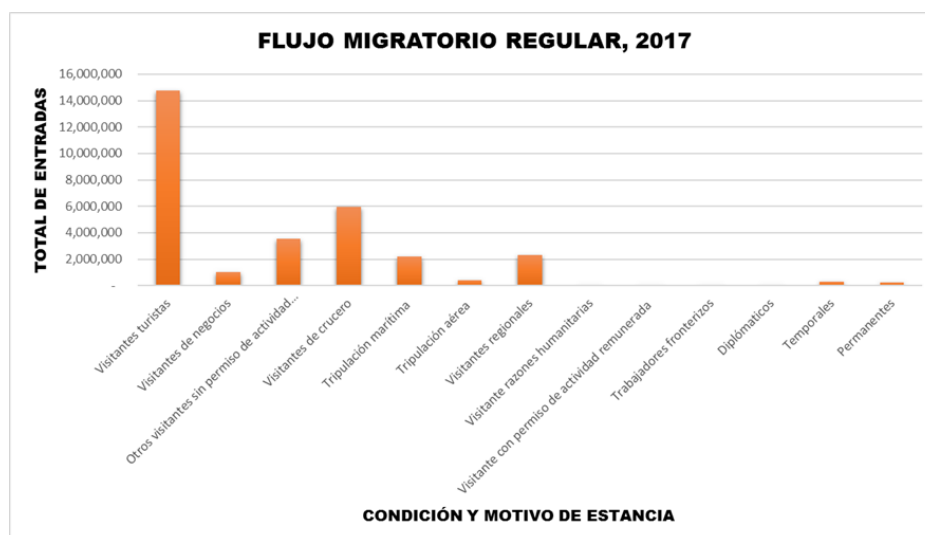
FUENTE: SEGOB. Unidad de Política Migratoria. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2017.

De este número, las autoridades migratorias detuvieron y atendieron a un total de 95,497 personas que ingresaron a territorio nacional en una condición irregular. En la gráfica siguiente se muestra su distribución por entidad federativa.



FUENTE: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM.

Respecto al flujo migratorio regular de extranjeros, en el ejercicio fiscal 2017 se registraron 30,825,706 personas de una nacionalidad distinta a la mexicana que ingresaron a territorio nacional. En la siguiente gráfica se muestran la condición y motivo de estancia de los extranjeros que entraron al país.



FUENTE: SEGOB. Unidad de Política Migratoria. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2017.

Cabe señalar, que se detectó que existe una diferencia entre la información publicada en el “Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2017”, por la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, sobre el flujo migratorio regular en el ejercicio 2017 (30,825,706 extranjeros) y el reporte del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) (29,106,101 extranjeros).

Debe destacarse que la auditoría practicada tomó en consideración que México tiene características geográficas que favorecen la migración, lo que lo convierte en un país de flujo migratorio regular e irregular con notorio incremento en las últimas décadas, y por su posición geográfica y de cercanía con E.U.A., confluyen múltiples flujos migratorios de origen, tránsito, destino y retorno. Así también, cuenta con una frontera terrestre de 4,338.2 Km. lineales, divididos en 3,142 Km. correspondientes a la frontera norte colindante con Estados Unidos de América (EUA), y 1,196.2 Km. correspondientes a la frontera sur colindante con Guatemala y Belice. Tal extensión geográfica plantea un reto de grandes dimensiones para la correcta y efectiva implementación y prestación de los servicios migratorios.

En cuanto a las capacidades institucionales del ente auditado, la auditoría consideró las observaciones y recomendaciones emitidas en cuentas públicas anteriores, así como los elementos de valoración y análisis que existen en diferentes informes públicos y no gubernamentales, destacando los problemas que derivan de las frecuentes quejas y reclamos por posibles actos contrarios a la legalidad realizados por los servidores públicos de la institución auditada y por terceras personas. En particular, las denuncias por posibles abusos

en contra de los derechos humanos, por actos de corrupción y por la ocurrencia de actos contrarios a la legalidad en los puntos de tránsito fronterizo de México en sus diferentes modalidades y ubicaciones geográficas.

Servicios Migratorios (Proceso para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de los extranjeros)

Una función principal del INM es otorgar a todas las personas en tránsito fronterizo las facilidades necesarias para llevar a cabo procedimientos migratorios regulares, ordenados y seguros que permitan su ingreso y estancia en territorio nacional, preservando y protegiendo sus derechos humanos, mediante la prestación de diversos servicios, tales como:

- El control migratorio que corresponde a la revisión de documentación de personas (nacionales y extranjeras) que pretenden internarse o salir de país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines;
- La verificación migratoria, la cual consiste en realizar visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional y cumplan con las obligaciones previstas en la Ley de Migración y su reglamento;
- La regulación migratoria, mediante la cual el INM proporciona la atención, resolución y trámite de las solicitudes realizadas por los extranjeros con el fin de que su estancia en territorio nacional sea de carácter regular; y
- Alojamiento temporal en las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales a las personas extranjeras que no cuenten con una situación migratoria regular y en tanto se determina su situación definitiva.

Resultados

1. Ambiente de Control

Gobernanza

Con la finalidad de identificar los órganos de gobierno y los elementos de gobernanza del INM, así como el cumplimiento de sus atribuciones, funciones y responsabilidades en relación con el proceso de tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de las personas, se realizó un análisis documental de la normatividad que rige su actuación, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento Interior de la SEGOB, la Ley de Migración y su reglamento, entre otras. Asimismo, se verificó en el INM la integración y operación del Consejo Técnico, del Consejo Ciudadano, del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, a fin de determinar el cumplimiento de sus responsabilidades respecto del proceso sujeto a revisión.

A continuación, se destacan los aspectos relevantes revisados respecto del Consejo Técnico y Consejo Ciudadano y los resultados correspondientes. Por lo que hace a los comités especializados, el detalle de la revisión se incorpora a los resultados correspondientes a las etapas de Proceso, las instancias de supervisión, así como en materia de estructura organizacional e integridad.

Consejo Técnico

De conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento Interior de la SEGOB, el INM para su operación contará con un Consejo Técnico, cuya integración y atribuciones se establecen en los artículos 79 y 80 del mismo Reglamento. El ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, PRIMERA. AMBIENTE DE CONTROL, Principio 2, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 2.02, del Acuerdo de Control Interno, establece que “El Titular y, en su caso, el Órgano de Gobierno, deben vigilar las operaciones de la institución, ofrecer orientación constructiva a la Administración y, cuando proceda, tomar decisiones de vigilancia para asegurar que la institución logre sus objetivos en línea con el programa de promoción de la integridad, los valores éticos y las normas de conducta.”.

Mediante el oficio No. INM/CAS/26/2018, de fecha 10 de julio de 2018, el INM informó que no existen en sus registros el nombre de los titulares y suplentes del Consejo Técnico del ejercicio fiscal 2017; funciones de los integrantes; actas de las sesiones celebradas durante 2017 y el Lineamiento Interno del Consejo Técnico, por lo que se observó que el INM no aportó evidencias de la constitución, integración, organización y el cumplimiento de las atribuciones de dicho consejo técnico, en incumplimiento de los artículos 77, 79 y 80 del Reglamento Interior de la SEGOB; e incumpliendo con lo señalado en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, PRIMERA. AMBIENTE DE CONTROL, Principio 2, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 2.02, del Acuerdo de Control Interno.

Al no haber contado con el Consejo Técnico durante 2017, el Instituto creó condiciones para la materialización de todos los riesgos que derivan del incumplimiento de acciones de conducción, control y la vigilancia de la dirección estratégica de la institución, así como de las obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas y las metas establecidas; además de no instrumentar los mecanismos, procedimientos específicos y acciones que se requieran para la debida observancia de las disposiciones en materia de control interno e integridad.

Posterior a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría, la SEGOB y el INM proporcionaron, mediante los oficios UAF/DGPYP/225/2019 del 17 de enero de 2019, SEGOB/SDH/050/2019 del 15 de enero de 2019, INM/DGA/094/2018 del 10 de julio de 2018, INM/166/2018 del 18 de octubre de 2018, INM/DGA/DGAAR/DNyc/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018, INM/DGA/DGAAR/DNyc/3028/2018 del 20 de diciembre de 2018, y INM/CAS/66/2018 del 18 de diciembre de 2018, la propuesta de integración del Consejo Técnico y las actas de la primera y segunda sesión ordinaria del 2018 celebradas por el Consejo Técnico, en las que además se aprobaron sus nuevos Lineamientos Internos.

Con base en el análisis de la información proporcionada, se constató que el INM y la SEGOB no proporcionaron evidencia de que el Consejo Técnico estuviera integrado y sesionara regularmente durante todo el ejercicio fiscal 2017, incumpliendo los artículos 77 y 79 del RISEGOB.

Consejo Ciudadano

En el artículo 81 del Reglamento Interior de la SEGOB se establece que el INM contará con un Consejo Ciudadano que tendrá las funciones de opinar sobre la ejecución de la política migratoria; formular propuestas de acciones específicas para promoción, protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes; proponer acciones de cooperación, concertación y seguimiento de la sociedad civil a las actividades del INM, y proponer la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y de concertación con organizaciones de la sociedad civil, académica y otros actores relevantes. Asimismo, este Consejo contará con un Presidente y un Secretario Técnico que serán nombrados de acuerdo con los lineamientos internos y que dicho Consejo sesionará ordinariamente cuatro veces al año y extraordinariamente cuando así lo disponga el Presidente del Consejo. Finalmente, el Consejo deberá emitir sus lineamientos internos, los cuales contendrán lo relativo a su organización, integración y otras funciones que se estimen pertinentes para su funcionamiento.

Del análisis de la información presentada por el INM se constató que el Instituto cuenta con un documento que regula el Consejo Ciudadano denominado “ACUERDO por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 2012, el cual establece que el Consejo estará integrado por los siguientes consejeros:

INTEGRACIÓN DEL CONSEJO CIUDADANO

- Dos representantes de organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio;
 - Un representante de organizaciones de la sociedad civil especializadas en los temas de derechos de la niñez y derechos de mujeres, vinculadas al tema migratorio;
 - Un representante de organizaciones de la sociedad civil para la atención a víctimas, vinculadas al tema migratorio;
 - Dos representantes de lugares donde se alberguen migrantes por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes;
 - Tres académicos;
 - Dos representantes de organismos empresariales o profesionales, vinculadas al tema migratorio; y
 - Dos ciudadanos mexicanos distinguidos.
-

FUENTE: ACUERDO por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, DOF: 26/10/2012

Asimismo, el Comisionado del INM fungirá como Secretario Técnico. Además, de los consejeros mencionados, participarán como invitados permanentes en el Consejo el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y el Titular de la Unidad de Política Migratoria.

Por lo que respecta a la organización y funcionamiento del Consejo, se constató que se celebraron cuatro sesiones ordinarias durante 2017 conforme a las siguientes fechas:

ACTAS DE LAS SESIONES CELEBRADAS DURANTE 2017

Sesión	Fecha
Primera Sesión Ordinaria	16 de marzo
Segunda Sesión Ordinaria	13 de julio
Tercera Sesión Ordinaria	9 de octubre
Cuarta Sesión Ordinaria	15 de diciembre

FUENTE: Información proporcionada por el INM.

En la revisión de las actas de las sesiones que se llevaron a cabo, se observó que el Consejo emitió opiniones sobre la ejecución de la política migratoria, formuló propuestas de acciones específicas para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, propuso acciones de cooperación, concertación y seguimiento de la sociedad civil a las actividades del instituto y así como la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas, de concertación con organizaciones de la sociedad civil, académica y otros actores relevantes, de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración. Asimismo, se constató la emisión de los “Lineamientos Internos del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración”, los cuales fueron modificados en su Primera Sesión Ordinaria, celebrada el 11 de marzo de 2014, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 81 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Del análisis a la información presentada por el INM se concluye que cumplió con lo dispuesto en el artículo 81 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y el artículo 4 del ACUERDO por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, ya que se presentó evidencia del establecimiento de lineamientos o reglas que regulen su integración y funcionamiento, el Consejo está integrado y operando, las sesiones celebradas y se dio cumplimiento general a su funcionamiento; además del seguimiento y cumplimiento de los acuerdos tomados por los órganos de gobierno, relacionados con los procesos auditados.

Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI)

Conforme al ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO CUARTO, CAPÍTULO I, Numeral 32, del Acuerdo de Control Interno, El INM, debe tener integrado y operando un Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI). Con el análisis de la información proporcionada, se constató que se celebraron cuatro sesiones ordinarias en 2017 y se informó no haber realizado sesiones extraordinarias en dicho ejercicio. En las actas de las sesiones celebradas en 2017, se verificó la asistencia de los miembros del comité y los asuntos sometidos a la consideración del mismo, relativos al procedimiento de entrada, estancia y salida de extranjeros, los riesgos determinados y su seguimiento, entre otros.

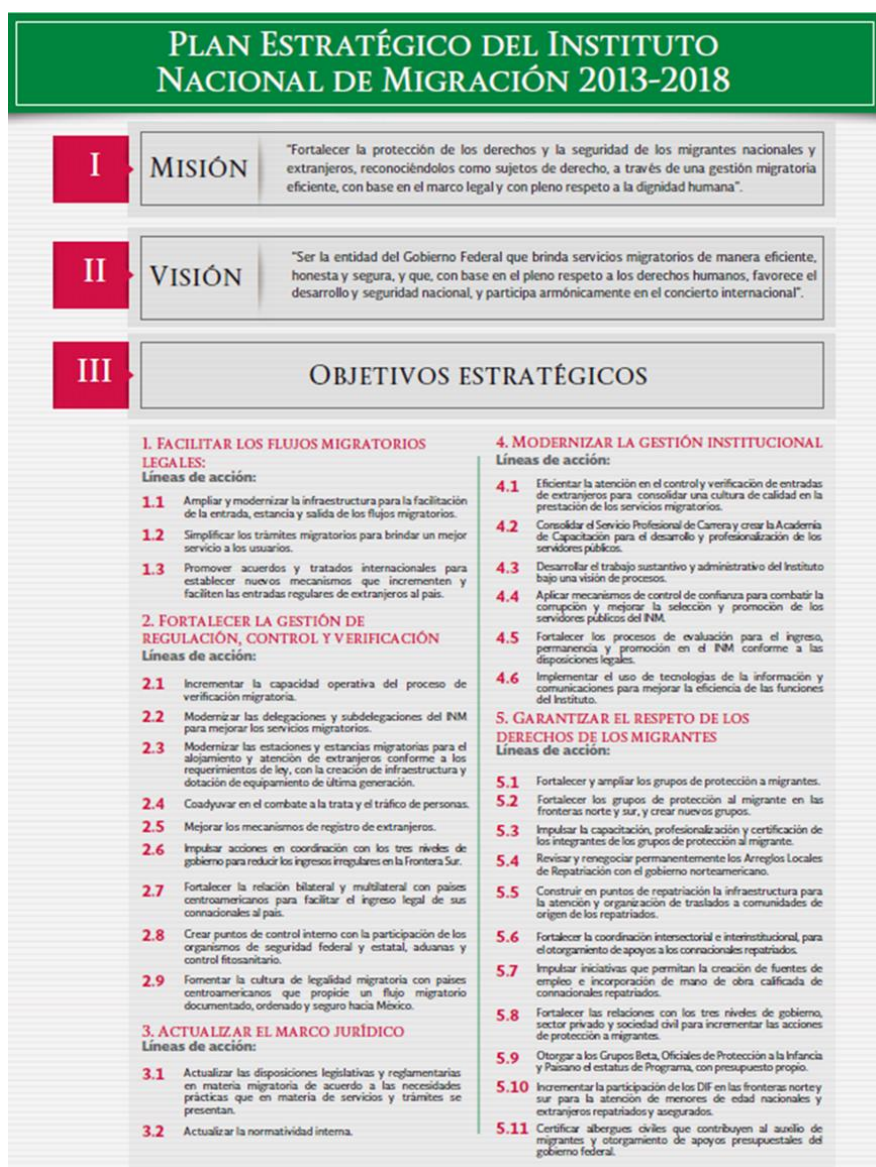
Con el análisis a la evidencia presentada se determinó que el INM cumplió durante 2017 con las disposiciones establecidas en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO CUARTO, CAPÍTULO I,

Numeral 32, del Acuerdo de Control Interno, respecto de la integración y funcionamiento de su COCODI.

Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2013-2018

El INM debe cumplir con definir sus objetivos estratégicos y específicos conforme al ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, SEGUNDA. ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, Principio 6, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 6.02, del Acuerdo de Control Interno, que establece: “La Administración debe definir los objetivos en términos específicos de manera que sean comunicados y entendidos en todos los niveles en la institución. La definición de los objetivos debe realizarse en alineación con el mandato, la misión y visión institucional, con su plan estratégico y con otros planes y programas aplicables, así como con las metas de desempeño.”

Al respecto, el INM proporcionó el “Plan Estratégico del INM 2013-2018”, en el cual aparece su Misión, Visión, Objetivos Estratégicos y sus líneas de acción.



Fuente: Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2013-2018.

Si bien en cierto que dicho Plan está alineado con las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y con los objetivos del Programa Sectorial de la SEGOB 2013-2018, este no está formalizado y autorizado por la autoridad correspondiente. En el siguiente cuadro se muestra la relación de los procesos de control y verificación migratoria, y regulación migratoria, con los objetivos y líneas de acción del Plan Estratégico del INM 2013-2018:

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN			ALINEACIÓN DE LOS PROCESOS A REVISIÓN CON LOS OBJETIVOS Y LINEAS DE ACCIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DEL INM 2013-2018	
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS			LÍNEAS DE ACCIÓN	PROCESO
1. Facilitar los flujos migratorios legales			1.1 Ampliar y modernizar la infraestructura para la facilitación de la entrada, estancia y salida de los flujos migratorios.	Control Migratorio
			1.2 Simplificar los trámites migratorios para brindar un mejor servicio a los usuarios.	Regulación Migratoria
			1.3 Promover acuerdos y tratados internacionales para establecer nuevos mecanismos que incrementen y faciliten las entradas regulares de extranjeros al país.	Regulación Migratoria
2. Fortalecer la gestión de regulación, control y verificación			2.1 Incrementar la capacidad operativa del proceso de verificación migratoria.	Verificación Migratoria
			2.2 Modernizar las delegaciones y subdelegaciones del INM para mejorar los servicios migratorios.	Regulación Migratoria
			2.3 Modernizar las estaciones y estancias migratorias para el alojamiento y atención de extranjeros conforme a los requerimientos de ley, con la creación de infraestructura y dotación de equipamiento de última generación.	Control y Verificación Migratoria
			2.4 Coadyuvar en el combate a la trata y el tráfico de personas.	Control Migratorio
			2.5 Mejorar los mecanismos de registro de extranjeros.	Regulación Migratoria
			2.6 Impulsar acciones en coordinación con los tres niveles de gobierno para reducir los ingresos irregulares en la Frontera Sur.	Control Migratorio
			2.7 Fortalecer la relación bilateral y multilateral con países centroamericanos para facilitar el ingreso legal de sus connacionales al país.	Control Migratorio
			2.8 Crear puntos de control interno con la participación de los organismos de seguridad federal y estatal, aduanas y control fitosanitario.	Control Migratorio
			2.9 Fomentar la cultura de legalidad migratoria con países centroamericanos que propicie un flujo migratorio documentado, ordenado y seguro hacia México.	Control Migratorio
3. Actualizar el marco jurídico			3.1 Actualizar las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia migratoria de acuerdo a las necesidades prácticas que en materia de servicios y trámites se presentan.	Regulación Migratoria
4. Modernizar la gestión institucional			4.1 Eficientar la atención en el control y verificación de entradas de extranjeros para consolidar una cultura de calidad en la prestación de los servicios migratorios.	Control y Verificación Migratoria
			4.3 Desarrollar el trabajo sustantivo y administrativo del Instituto bajo una visión de procesos.	Control y Verificación Migratoria y Regulación Migratoria

FUENTE: Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2013-2018.

Respecto de la difusión de los objetivos a los responsables de su atención, el INM presentó el oficio núm. INM/DCS/528/2013 de fecha 25 de septiembre de 2013, suscrito por la Directora de Comunicación Social, mediante el cual informa que se cuenta con la autorización para la difusión de 600 carteles del Plan para su distribución en las 32 delegaciones federales y en

oficinas centrales, así como el diseño del banner para su difusión tanto en la ventana emergente en Intranet, como por correos electrónicos de Comunicación Social y la difusión en pantallas de escritorios de cómputo. A pesar de lo anterior, el INM no contó con evidencia de la difusión y entendimiento de los objetivos institucionales plasmados en el Plan Estratégico a todos los niveles de la institución durante el ejercicio fiscal auditado.

Respecto de los instrumentos e indicadores para evaluar el desempeño de los objetivos estratégicos y a nivel proceso establecidos por el INM, el ente auditado no aportó evidencia al respecto. Por lo anterior, se concluye que el INM no cumplió con lo establecido en ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, SEGUNDA. ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, Principio 6, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 6.02, ya que a pesar de que se establecieron objetivos para los procesos de control y verificación migratoria, y regulación migratoria, no se contó con la evidencia de que estos fueran comunicados y entendidos por los responsables de los procesos. Tampoco respecto de la definición de indicadores que determinen el cumplimiento de dichos objetivos, ni con evidencia de la formalización y autorización del Plan Estratégico.

Lo anterior, de no subsanarse, podría ocasionar eventos que, en caso de materializarse, pudieran afectar el desarrollo y funcionamiento de los procesos sustantivos, impidiendo alcanzar los objetivos que persigue la institución. Por otro lado, al no contar con indicadores para determinar el cumplimiento de los objetivos, se desconocería el rumbo o la dirección que lleva la institución, ya que no se mediría el avance en el cumplimiento de las metas y objetivos.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría, el INM proporcionó, mediante los oficios INM/DGA/DGAAR/DNyC/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018 y INM/DGTIC/283/2018 del 17 de diciembre de 2018, el póster para llevar a cabo la campaña de difusión para el conocimiento y entendimiento del Plan Estratégico 2013-2018; la encuesta de conocimiento del Plan Estratégico del INM 2013-2018 y los resultados de dicha evaluación; el correo electrónico mediante el cual la Dirección de Planeación y Evaluación del INM informa a los Delegados Federales sobre el inicio de la aplicación de la Encuesta de Conocimiento del Plan Estratégico del INM 2013-2018 y en qué consiste dicha encuesta; e Indicadores del Programa Anual de Trabajo 2017 en cumplimiento de los Objetivos Estratégicos del INM. Todos estos documentos fueron elaborados por la Dirección de Proyectos y Programas Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo adscrita a la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del INM.

Como resultado del análisis de la información, se constató que el INM no presentó evidencia de la asignación de los objetivos a los responsables de su cumplimiento, por lo que la subsiste la observación.

2017-0-04100-15-0021-01-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación implemente las acciones necesarias para que se constituya, se integre, y entre en funciones el Consejo Técnico del Instituto Nacional de Migración, con el fin de vigilar las operaciones, ofrecer orientación constructiva a la administración y, cuando proceda tomar decisiones de vigilancia para asegurar que el instituto logre sus objetivos en línea con el programa de promoción de la integridad, los valores éticos y las normas de conducta en el Instituto, en cumplimiento a los artículos 77, 79 y 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

2017-5-04K00-15-0021-01-001 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente las acciones necesarias para que se constituya, se integre, y entre en funciones el Consejo Técnico del Instituto, con el fin de vigilar las operaciones, ofrecer orientación constructiva a la administración y, cuando proceda tomar decisiones de vigilancia para asegurar que el instituto logre sus objetivos en línea con el programa de promoción de la integridad, los valores éticos y las normas de conducta, en cumplimiento a los artículos 77, 79 y 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

2017-5-04K00-15-0021-01-002 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración elabore e implemente los instrumentos e indicadores para evaluar de forma sistemática y consistente el desempeño institucional respecto del cumplimiento de los objetivos estratégicos y a nivel proceso, al tiempo que implemente acciones, para que dichos objetivos sean comunicados, y se asignen a los responsables de su cumplimiento, con la finalidad de identificar, evaluar e implementar las estrategias para el debido desarrollo de las funciones sustantivas de la institución y de cada una de sus unidades administrativas, de conformidad con lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, Segunda. Administración de Riesgos, Principio 6, Elemento de Control Interno 6.02, del Acuerdo de Control Interno.

2. Integridad institucional

Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Interés

El Artículo sexto, numeral 1, del “ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés” (Acuerdo de Integridad), establece la obligatoriedad de integrar un Comité de Ética y Conflicto de Interés (CEPCI) en el INM, para propiciar la integridad de los servidores públicos e implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, para verificar el cumplimiento, se solicitó al INM la información de las acciones realizadas en la materia.

Del análisis de la información proporcionada, se comprobó que el INM cuenta con un CEPCI, instalado el 13 de enero de 2016, el cual quedó conformado por un miembro propietario permanente (Director General de Administración) quien lo preside y nueve miembros propietarios temporales, con derecho a voz y voto.

También se cumplió con lo establecido en el artículo sexto, numeral 6, inciso a), del Acuerdo de Integridad, ya que se emitieron las Bases de Integración, Organización y Funcionamiento del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del INM, las cuales fueron aprobadas el día 13 de enero de 2016 y actualizadas el día 31 de marzo de 2017, y tienen por objeto establecer la integración, organización y funcionamiento de dicho comité.

En referencia al artículo sexto, numerales 6 y 10 del Acuerdo de Integridad, así como con lo establecido en los lineamientos que regulan su integración, organización y funcionamiento, en cuanto al cumplimiento de las funciones y responsabilidades del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, el INM presentó evidencia de la realización, por parte de sus miembros, de las acciones siguientes: aprobación del Acta de la Sesión Ordinaria del Comité; actualización del Código de Conducta del INM; actualización del "Protocolo y Procedimiento para la recepción y atención de denuncias ante el Comité"; ratificación de las Bases de Integración, Organización y Funcionamiento; Programa Anual de Trabajo e indicadores de cumplimiento. Asimismo, se verificó que, conforme a lo establecido en el artículo sexto, numeral 8 del Acuerdo de Integridad, se programaron y realizaron 3 sesiones ordinarias en 2017 y se tuvo evidencia del seguimiento de los Acuerdos determinados en las mismas.

De lo anterior se concluye que se cumple con lo establecido en el artículo sexto, numeral 1, del Acuerdo de Integridad, en cuanto a la obligatoriedad de establecer el CEPCI, para propiciar la integridad de los servidores públicos e implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético. De igual forma, se cumple con lo establecido artículo sexto, numerales 6 y 10 del Acuerdo de Integridad y los "Lineamientos generales que tienen por objeto establecer las Bases para la Integración, Organización y Funcionamiento de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés", ya que el INM tuvo evidencia de que estableció y está en operación el CEPCI.

Códigos de Ética y de Conducta Institucional

El personal del INM debe regir su conducta en atención a las disposiciones del "Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, mediante los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015 (en adelante Acuerdo de Integridad).

Al respecto, en el artículo primero del Acuerdo de Integridad, se emite el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, en el que se establecen los principios

constitucionales que todo servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función, los cuales son de observancia obligatoria para el personal del INM.

En el artículo sexto del Acuerdo de Integridad, se emiten los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, mediante los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, y en el numeral 6, inciso d) de este artículo, se establece la obligatoriedad de elaborar, revisar y de actualizar los Códigos de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo, y en el inciso e) del mismo artículo, la obligación de determinar, conforme a los criterios que establezca la Secretaría de la Función Pública, los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. Asimismo, el los servidores públicos del INM deberá cumplir con las fracciones XI y XII del artículo 8 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público que establecen *“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.*

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

Con el análisis de la información proporcionada por el INM durante la auditoría, se comprobó que el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés emitió el Código de Conducta del Instituto Nacional de Migración, aprobado y publicado el 17 de mayo de 2017 en la 1era. Sesión extraordinaria. Asimismo, se determinó que este código cumple con lo establecido en dicho Acuerdo, respecto de incluir elementos de transparencia, honestidad, lealtad, cooperación, austeridad y con orientación al interés público.

Respecto a la difusión y cumplimiento de los Códigos de Ética y Conducta al personal del INM, se verificó la utilización de una “Carta Compromiso” firmada por los servidores públicos del INM, en la cual el personal se obliga y se compromete a cumplir y vigilar la plena observancia del código de conducta. Asimismo, se constató la difusión de los Códigos de Ética y de Conducta; mediante la página www.gob.mx/inm (Link: Integridad Pública | Instituto Nacional de Migración | Gobierno | gob.mx). Con la revisión efectuada se determinó que el INM cumplió con lo establecido en los elementos de control 1.05 y 1.06 del Acuerdo de Control Interno, en cuanto a que existe, se actualiza y difunde los códigos de Ética de la APF y Conducta de INM, y los servidores públicos los conozcan y observen.

En cuanto a la evaluación del cumplimiento de los Códigos de Ética y Conducta, se observó que el INM no cumple con lo establecido en el artículo sexto, numeral 6, inciso d) del ACUERDO de Integridad, ni los elementos de control 1.07 y 1.08 del Acuerdo de Control Interno, ya que no aportó evidencias de que durante 2017 contara y aplicara un mecanismo de evaluación del cumplimiento de dichos códigos.

Respecto del cumplimiento de las fracciones XI y XII del artículo 8 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se observó que no se tiene implementado un mecanismo para que los servidores públicos realicen una declaración para excusarse e informar al superior jerárquico de no formar parte en la toma de decisiones, por posibles conflictos de interés.

Posterior a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría, el INM proporcionó, mediante los oficios INM/DGA/DGAAR/DNyC/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018 y INM/DGA/DOED/0343/2018 del 17 de diciembre de 2018, evidencia de que para el ejercicio 2019 el Comité de Ética del INM establecerá un mecanismo para la evaluación del desempeño y el apego del personal frente a las normas de conducta, la integridad y los valores éticos. Además proporcionó, mediante los oficios INM/DGA/DGAAR/DNyC/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018, INM/DGA/DOED/0343/2018 del 17 de diciembre de 2018, y CEPCI-INM/036/2018 del 14 de diciembre de 2018, el “Formato para que el servidor público se excuse e informe al superior jerárquico, cuando considere que en el ejercicio de sus funciones, pueda encontrarse en una posible situación de conflicto de interés”, así como evidencia de que se dio a conocer a todas las unidades administrativas del INM.

Con base en el análisis de la información proporcionada, respecto de la evaluación de los Códigos de ética y conducta, se constató que la entidad sólo informó de las acciones a realizar en el futuro, por lo que se concluye que durante el ejercicio 2017 la institución tuvo un desempeño altamente irregular en lo que concierne a su gestión ética.

Líneas éticas y procedimiento para atención de denuncias

De acuerdo con los Lineamientos generales para propiciar la integridad y el comportamiento ético en la Administración Pública Federal publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015, las entidades y dependencias de la APF deberán contar con mecanismos para captar de manera oportuna y eficaz las denuncias sobre posibles hechos y actos que sean constitutivos de falta a la ética y la integridad pública.

Con la revisión y análisis de la información proporcionada por el INM en este rubro, se determinó que la institución estableció un procedimiento para vigilar, detectar, investigar y documentar las posibles violaciones a los principios éticos y las normas de conducta del INM, el cual se encuentra documentado en el Protocolo para la recepción y atención de denuncias en el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del INM. El objetivo del documento es dar a conocer los procedimientos para la recepción y atención de las denuncias

sobre actos de incumplimiento al Código de Ética, a las Reglas de Integridad, y al Código de Conducta del INM.

Asimismo, se identificó que dicho procedimiento de atención fue aprobado por el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del INM (CEPCI) y en su contenido se establecen los aspectos siguientes: De la recepción de denuncias; del registro; determinación del seguimiento por el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés; de las medidas preventivas; recopilación de Información; de la mediación y la conciliación; de la emisión de la conclusión; conocimiento a las instancias correspondientes; seguimiento de la denuncia.

Además, se constató que en el Intranet del INM se encuentra el “Buzón de Quejas y Denuncias”, mediante el cual cualquier persona puede presentar una queja o denuncia, de manera rápida y sencilla, sobre un hecho o conducta atribuida a un servidor público, y que resulte presuntamente contrario al Código de Ética, al Código de Conducta o a las Reglas de Integridad.

También, se corroboró que se estableció un mecanismo para captar quejas o denuncias, por posibles trasgresiones a la ética y conducta institucional, consistente en un formato especial para quejas y denuncias ante el Comité de Ética y Prevención de Conflicto de Interés del INM. Cabe mencionar que estos medios para captar las denuncias se dieron a conocer por medio del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, publicados en la página web del INM. En relación con estos instrumentos, el INM informó que en el ejercicio 2017 se recibieron cuatro denuncias, ninguna de las cuales resultó procedente.

Del análisis se concluyó que el INM cumple con lo establecido en el artículo sexto, numeral 6, inciso h), del ACUERDO de Integridad, ya que presentó evidencia de un procedimiento para vigilar, detectar, investigar y documentar las posibles violaciones a los principios éticos y las normas de conducta del INM.

2017-5-04K00-15-0021-01-003 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente un mecanismo para que los servidores públicos conozcan con claridad la existencia del Conflicto de Intereses y cuenten con los instrumentos y medios necesarios para realizar la “Declaración para excusarse e informar al superior jerárquico de no formar parte en la toma de decisiones por posibles conflictos de interés”, con el objetivo de que los servidores públicos se conduzcan con imparcialidad y objetividad en el desempeño de sus funciones, evitando así, posibles actos de corrupción, en cumplimiento de las fracciones XI y XII del artículo 8 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2017-5-04K00-15-0021-01-004 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración establezca el mecanismo para evaluar el desempeño y el apego del personal frente a las normas de conducta, la integridad y los valores éticos, y se determinen niveles de tolerancia para las desviaciones, que permitan detectar

oportunamente posibles comportamientos y actos contrarios a la legalidad y al pleno respeto a los Derechos Humanos de nacionales y extranjeros, coadyuvando así además a la protección de los recursos públicos y prevención de actos de corrupción, conforme a lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, Norma Primera, Principio 1, Elementos 1.07 y 1.08, del Acuerdo de Control Interno.

3. Estructura organizacional del Instituto Nacional de Migración

Estructura Orgánica y Manual General de Organización

En el artículo 77 del RISEGOB se establece que “El Instituto Nacional de Migración (INM) para su operación contará con:

- I. Un Consejo Técnico presidido por el Secretario, que será un órgano de consulta y se integrará por:
 - a. El Secretario;
 - b. El Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos;
 - c. El Oficial Mayor de la Secretaría;
 - d. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y
 - e. Los titulares de las dependencias y entidades que el Secretario estime pertinente invitar y cuyo ámbito de competencia se relacione con la materia migratoria.
- II. Un Comisionado que se auxiliará de las siguientes unidades administrativas:
 - a. Unidad de Operación;
 - b. Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio;
 - c. Dirección General de Control y Verificación Migratoria;
 - d. Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación;
 - e. Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones;
 - f. Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia;
 - g. Dirección General de Administración;
 - h. Dirección General de Coordinación de Delegaciones;
 - i. Dirección General de Asuntos Internos, y
 - j. Centro de Evaluación y Control de Confianza.

Además, el Instituto Nacional de Migración contará con delegaciones y subdelegaciones federales, delegaciones y subdelegaciones locales en las entidades federativas, las cuales ejercerán sus funciones en las circunscripciones territoriales que determine el Comisionado mediante acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.” Conforme a lo establecido en el artículo 88, fracción III, del RISEGOB, la Dirección General de Administración del INM, entre otras facultades, le corresponde: “(...) Elaborar y en su caso actualizar los anteproyectos de manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público correspondientes al Instituto Nacional de Migración, así como sus modificaciones, para lo cual deberá recabar la opinión de la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y

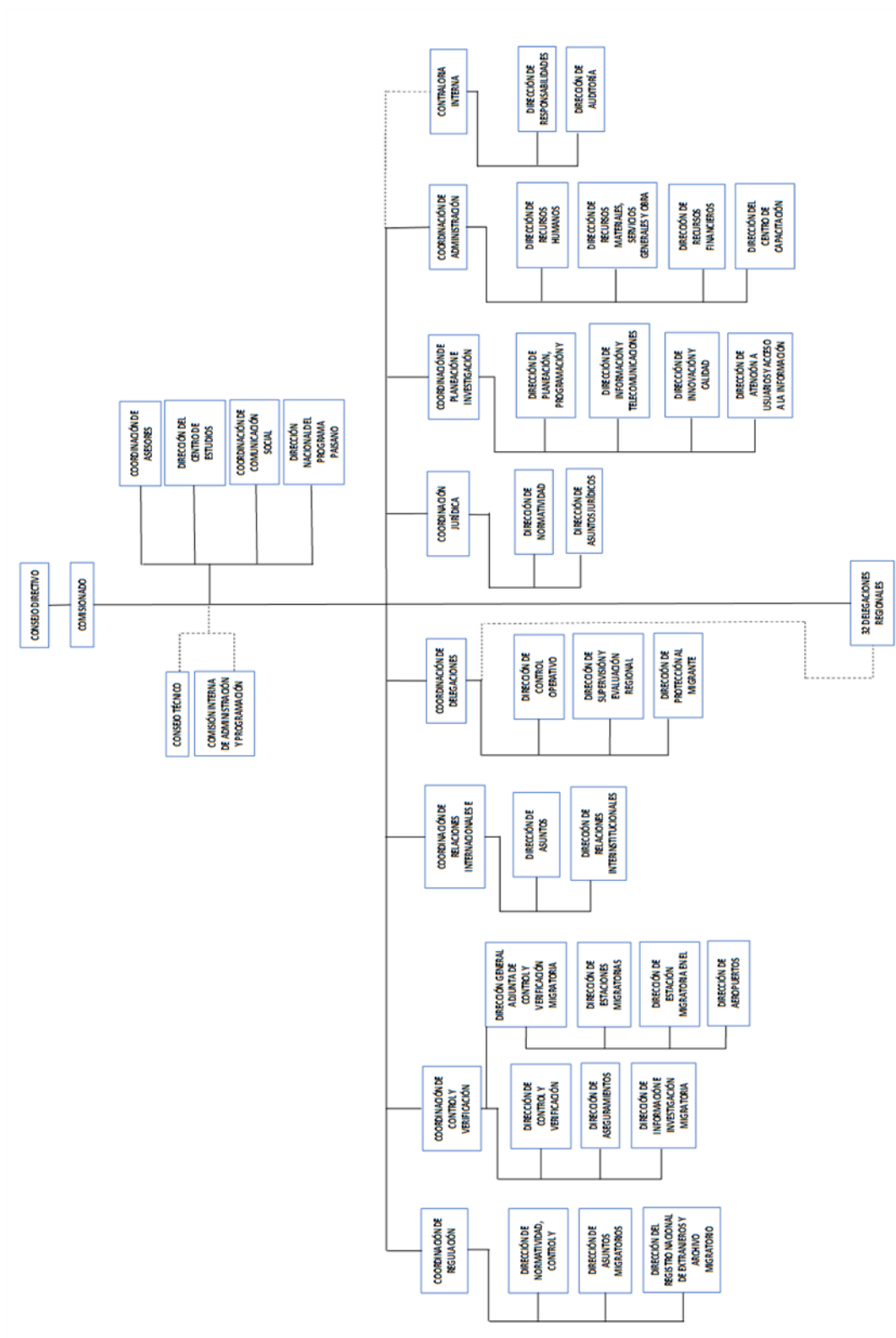
Transparencia, y el dictamen de la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría (...)."

De acuerdo con lo establecido en el artículo 78, fracción XIX, del RISEGOB, es facultad del Comisionado del Instituto Nacional de Migración "(...) Aprobar los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público correspondientes al Instituto y sus modificaciones, previa opinión de la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia del Instituto Nacional de Migración, y dictamen de la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría." En el artículo 57, fracción XVI, del Reglamento Interior de la SEGOB, establece que la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la SEGOB tendrá como atribuciones: "(...) Normar, integrar y mantener actualizado el Manual de Organización General de la Secretaría y normar y dictaminar los proyectos de manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados de la misma, así como establecer los lineamientos para su actualización, en coordinación con la Unidad General de Asuntos Jurídicos".

Por otra parte, el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, PRIMERA. AMBIENTE DE CONTROL, Principio 3, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 3.01, 3.02 y 3.04, del Acuerdo de Control Interno, establece que "El Titular debe instruir a la Administración y, en su caso, a las unidades especializadas, el establecimiento de la estructura organizacional necesaria para permitir la planeación, ejecución, control y evaluación de la institución en la consecución de sus objetivos (...); "La Administración debe desarrollar y actualizar la estructura organizacional con entendimiento de las responsabilidades generales, y debe asignarlas a las distintas unidades para que la institución alcance sus objetivos de manera eficiente, eficaz y económica; brinde información confiable y de calidad; cumpla con las disposiciones jurídicas y normatividad aplicable, y prevenga, disuada y detecte actos contrarios a la integridad (...); y "La Administración debe evaluar periódicamente la estructura organizacional para asegurar que se alinea con los objetivos institucionales y que ha sido adaptada y actualizada a cualquier objetivo emergente, como nuevas leyes o regulaciones", respectivamente.

Para comprobar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, el INM presentó su Manual General de Organización General, el cual contiene la estructura orgánica y ocupacional del Instituto; asimismo, precisa las plazas o puestos que la conforman, la interacción entre los mismos, así como los objetivos y funciones encomendadas a cada uno de ellos.

A continuación, se presenta el organigrama conforme al Manual General de Organización del INM registrado el 18 de abril de 2008.



También se identificó que, el INM cuenta con un proyecto actualizado del Manual de Organización General, el cual fue enviado a la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la SEGOB, mediante oficio INM/DGA/1257/2014, el cual no se encuentra dictaminado, validado y registrado por la autoridad competente. Cabe señalar que esta problemática viene desde 2014 y continúa hasta la fecha, situación mostrada por el INM, ya que presentó oficios fechados en 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, mediante los cuales se solicita a la SEGOB, la revisión, dictamen técnico, dictamen jurídico, validación, registro, expedición, publicación, difusión de dichos manuales. En respuesta de lo anterior, la SEGOB informó mediante oficios de fechas de 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 dirigidos al INM, que no es factible continuar con el proceso de elaboración, revisión, dictamen técnico, dictamen jurídico, validación, registro, expedición, publicación, difusión y vigencia del Manual de Organización General, así como de los Manuales de Organización Específicos, debido a que la estructura orgánica básica propuesta en el Manual de Organización General de INM, no corresponde con las unidades administrativas señaladas en el artículo 77 del RISEGOB, ya que no incluyen a la Dirección General de Asuntos Internos y la Unidad de Operación.

Del análisis efectuado, se concluye que, el Manual General de Organización del INM no se encuentra alineado con la estructura establecida en el RISEGOB, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INM			
RISEGOB 2013		MOE 2008	
Núm.	Estructura Orgánica	Núm.	Estructura Orgánica
1	Consejo Técnico	1	Consejo Directivo
2	Comisionado	2	Consejo Técnico
		3	Comisionado
		4	Comisión Interna de Administración y Programación
		5	Coordinación de Asesores
		6	Dirección del Centro de Estudios Migratorios
3	Unidad de Operación		
4	Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio	7	Coordinación de Regulación Migratoria
5	Dirección General de Control y Verificación Migratoria	8	Coordinación de Control y Verificación Migratoria
6	Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación	9	Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales
7	Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones		
8	Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia	10	Coordinación Jurídica
9	Dirección General de Administración	11	Coordinación de Administración
10	Dirección General de Coordinación de Delegaciones	12	Coordinación de Delegaciones
11	Dirección General de Asuntos Internos		
12	Centro de Evaluación y Control de Confianza		
		13	Coordinación de Planeación e Investigación

FUENTE: Reglamento Interior de la SEGOB, publicado en el DOF 2 de abril de 2013; Manual de Organización General del INM, registrado el 18 de abril de 2008

Además, como lo indica el esquema anterior, no existe la Unidad de Operación, quien tiene como funciones son entre otras, la de organizar, coordinar, dirigir el funcionamiento de las Direcciones Generales y vigilar el cumplimiento de la política migratoria. Asimismo, no se encuentra constituida la Dirección General de Asuntos Internos, la cual es responsable principalmente de supervisar la aplicación de los procesos a cargo de las diversas áreas del INM, con la finalidad de detectar violaciones, incumplimientos, deficiencias,

responsabilidades o irregularidades por parte de servidores públicos, así como realizar las denuncias a las autoridades competentes.

En consecuencia, el INM no cumple con lo establecido en los artículos 77 y 78, fracción XI, del RISEGOB; sin embargo, si da cumplimiento a los artículos 57 y 88, fracción III del RISEGOB, ya que presentó evidencias de haber realizado acciones para actualizar el Manual General de Organización del INM respecto de la estructura orgánica establecida en el RISEGOB, mismo que no ha sido dictaminado y autorizado por las autoridades responsables.

Por otra parte, el INM cumplió con lo dispuesto en los elementos de control 3.01, 3.02 y 3.04, del Acuerdo de Control Interno, al demostrar que estableció una estructura organizacional necesaria para permitir la planeación, ejecución, control y evaluación de la institución en la consecución de sus objetivos; realizó acciones para desarrollar y actualizar la estructura organizacional con entendimiento de las responsabilidades generales, y realizó una evaluación a la estructura organizacional para asegurar que se alinea con los objetivos institucionales y que ha sido adaptada y actualizada a cualquier objetivo emergente, como nuevas leyes o regulaciones.

Posterior a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría, el INM proporcionó mediante los oficios INM/DGA/DGAAR/DNyc/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018, INM/DGA/DOED/0343/2018 del 17 de diciembre de 2018 y INM/182/2018 del 15 de noviembre de 2018, relatoría que detalla las acciones que el INM ha realizado con la finalidad de actualizar los manuales de organización. Dichas acciones realizadas datan desde el año 2012 hasta 2018 y son las siguientes: Elaboración y actualización de Manuales de Organización y Procedimientos correspondientes a las estructuras orgánicas vigentes, autorizados por la Oficialía Mayor de la SEGOB; elaboración de proyectos de Manuales de Organización Específicos y enviados a la SEGOB para su autorización; oficios mediante los cuales se solicita a SEGOB la autorización o retroalimentación de los Proyectos de Manuales de Organización Específicos y solicitud a la Oficialía Mayor de la SEGOB de su intervención para desahogar las peticiones relativas al anteproyecto del Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SEGOB; y la realización de una reunión de trabajo entre la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa, la Unidad General de Asuntos Jurídicos y personal del INM.

Con base en el análisis a la información proporcionada, se constató que la entidad no presentó evidencia de la realización de las actividades de mejora y actualización de los Manuales de Organización y Específicos del INM, para asegurar la debida correspondencia entre su estructura real de trabajo y a la señalada en el Reglamento Interior de la SEGOB; ni copia de los oficios enviados a la SEGOB solicitando la dictaminación y autorización de dichos Manuales, o en su caso Programa de Actividades formalizado y autorizado, sobre la actualización, de los Manuales de Organización y Específicos del INM en atención a lo establecido en el RISEGOB, que incluya las actividades, fechas y responsables de su realización, así como, informes de los avances de dicho programa, por lo que subsiste la observación, incumpliendo en lo establecido en los artículos 77 y 78, fracción XI, del RISEGOB.

No puede dejar de destacarse que estas omisiones constituyen factores reales y efectivos que materializan los riesgos de desvíos y conductas inadecuadas entre los servidores públicos de la institución, o bien, potencian la aparición de nuevos riesgos que apoyarían la ocurrencia de posibles actos contrarios a la legalidad y que se relacionarían con algunos de los fenómenos más nocivos que suelen presentarse en torno a los flujos internacionales de personas, como trata, tráfico de órganos, tráfico ilegal de niños, entre otros.

Plantilla de personal

El ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, PRIMERA. AMBIENTE DE CONTROL, Principio 3, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 3.07, del Acuerdo de Control Interno: “El Titular debe determinar qué nivel de autoridad necesitan los puestos clave para cumplir con sus obligaciones”.

De la revisión de la información proporcionada por el INM, se identificaron las siguientes unidades administrativas, cuyo objetivo y funciones están relacionadas con el proceso a revisión.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO SUJETO A REVISIÓN
•Dirección General de Control y Verificación Migratoria •Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio •32 Delegaciones Federales correspondientes a los 32 Estados de la República Mexicana

FUENTE: Información proporcionada por el INM.

Por último, se determinó que, de las 4,521 plazas adscritas a las unidades administrativas que participan en la operación del proceso revisado, 952 (21%) corresponden a personal de mando medio y superior, en tanto que las 3,569 (79%), son de personal operativo. También se identificaron los movimientos de baja y alta de personal de las áreas que participan en el proceso revisado, durante el periodo 2016 a 2017. Siendo un total de 411 bajas en las distintas delegaciones federales del INM, en donde aparecen como más trascendentes las correspondientes a las delegaciones federales de la Ciudad de México, de Chiapas, y de Jalisco con 77 (19%), 28 (7%) y 26 (6%), respectivamente; por lo que se refiere a las altas, durante el 2017 se registró un total de 443, donde se refleja como más importantes las correspondientes a las delegaciones federales de la Ciudad de México, de Quintana Roo y de Baja California, quienes registraron 83 (19%), 71 (16%) y 43 (10%), respectivamente.

2017-5-04K00-15-0021-01-005 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración, en el ámbito de sus atribuciones, realice las acciones necesarias para actualizar debida y puntualmente su estructura orgánica en correspondencia con lo establecido en los artículos 77 y 78 fracción XI, del Reglamento

Interior de la Secretaría de Gobernación, con el fin de contar con una estructura organizacional con entendimiento de las responsabilidades generales y éstas sean asignadas a las unidades de la institución para que alcance sus objetivos de manera eficiente, eficaz y económica; y esté en condiciones de prevenir, controlar y mitigar cualquier riesgo que pueda surgir derivado del desarrollo inadecuado de funciones y procesos y que potencie la ocurrencia de actos contrarios a la legalidad.

4. Competencia y profesionalización del personal

Catálogo General de Puestos

El ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, PRIMERA. AMBIENTE DE CONTROL, Principio 4, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 4.01, 4.02 y 4.03 del Acuerdo de Control Interno, se establece que “La Administración debe establecer expectativas de competencia profesional sobre los puestos clave y los demás cargos institucionales para ayudar a la institución a lograr sus objetivos (...)”; “La Administración debe contemplar los estándares de conducta, las responsabilidades asignadas y la autoridad delegada al establecer expectativas de competencia profesional para los puestos clave y para el resto del personal, mediante políticas al interior del Sistema de Control Interno (...)”; y “El personal debe poseer y mantener un nivel de competencia profesional que le permita cumplir con sus responsabilidades, así como entender la importancia y eficacia del control interno”, respectivamente.

El ARTÍCULO TERCERO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO VI, NUMERALES 17.1, 18, párrafo tercero y 20, del “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera” (en adelante Acuerdo de Recursos Humanos)^{1/}, “El Catálogo de Puestos es el instrumento técnico que se integra por los puestos de las Instituciones, mediante la identificación de la información que corresponde a su denominación, adscripción, código, rama de cargo o puesto, funciones y remuneraciones, entre otros.”; “El perfil son los requisitos que deberán cubrir los interesados en ocupar el puesto.”; asimismo, “El perfil del puesto debe contener al menos los siguientes elementos: I. Escolaridad y áreas de conocimiento; II. Experiencia laboral; III. Requerimientos o condiciones específicos para el desempeño del puesto, y IV. Competencias o capacidades”, respectivamente.

A fin de verificar la atención a estas disposiciones, el INM presentó 59 cédulas de “Descripción y Perfiles de Puestos de INM”, que corresponden al personal de mando medio y superior de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria; asimismo, presentó 44 cédulas de “Descripción y Perfiles de Puestos de INM”, que corresponden al personal de mando medio

^{1/} Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2010, última reforma 6 de abril de 2017.

y superior de la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio y 8 cédulas de “Descripción y Perfiles de Puestos del INM” correspondientes a personal de enlace.

Con la revisión de las 111 cédulas, se verificó que contienen los elementos básicos establecidos en el ACUERDO en materia de Recursos Humanos, tales como: escolaridad y áreas de conocimiento; experiencia laboral; requerimientos o condiciones específicos para el desempeño del puesto, y competencias o capacidades profesionales. Asimismo, se constató que la descripción, perfil y valuación de los puestos que integran la estructura del INM están alineadas con sus atribuciones y objetivos, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Con el fin de corroborar que el personal del INM cumple con los perfiles de puestos establecidos, se revisó una muestra de 19 expedientes de los servidores públicos que participan en el proceso de internación, estancia y salida de extranjeros, distribuidos en la forma siguiente.

- 7 (36.8%) expedientes de los servidores públicos de mando medio y superior
- 12 (63.2%) expedientes de los servidores públicos con nivel enlace.

Se determinó que 15 (79.0%) servidores públicos cumplieron con los requisitos definidos en los perfiles de puesto del INM, en tanto que los restantes 4 (21.0%), no acreditaron alguno de los requisitos, toda vez que no contaron con el nivel de escolaridad o la experiencia requeridos. De los 4 servidores públicos que no cumplieron con los requisitos establecidos, 1 (25.0%) fue personal de mando medio y 3 (75.0%) personal de enlace.

De la revisión efectuada se concluye que, si bien el INM atendió lo establecido en los elementos de Control 4.01, 4.02 y 4.03 del Acuerdo de Control Interno y con el ARTÍCULO TERCERO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO VI, NUMERALES 17.1, 18, párrafo tercero y 20 del Acuerdo de Recursos Humanos, se requiere que la unidad administrativa del INM responsable de la administración de los recursos humanos, se asegure que el personal cumpla con los requisitos establecidos en los perfiles de puestos. Lo anterior, a fin de asegurar que los mandos medios y superiores, y demás servidores públicos del INM mantengan y demuestren el nivel de conocimiento y habilidades requeridos en el desarrollo de sus funciones y actividades, así como una suficiente comprensión del control interno que dé certeza al desempeño efectivo y eficiente, para los logros de metas y objetivos institucionales.

Evaluación del desempeño

Conforme a lo establecido en ARTÍCULO TERCERO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO III, SECCIÓN II, NUMERALES 55 y 56.1, del Acuerdo de Recursos Humanos, señalan que “La evaluación del desempeño es el conjunto de procedimientos para establecer la metodología y definir los mecanismos de medición y valoración cuantitativa y cualitativa el rendimiento de los servidores públicos en su puesto y de manera colectiva en la Institución, que opera mediante un grupo de indicadores previamente definidos para un periodo de evaluación determinado” y “El método de evaluación que se determine estará orientado a medir el rendimiento de los servidores públicos, y sus resultados deberán servir para identificar en éstos, desarrollo del

capital humano y su contribución a los objetivos y metas institucionales para la mejora de la Institución, así como el fomento de una cultura de evaluación orientada a la productividad.”

Para comprobar la atención a lo anterior, el INM presentó el oficio INM/DGA/1269/2015 del 20 de agosto de 2015, suscrito por el Director General de Administración del INM, dirigido al Titular de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública, a fin de someter a análisis y valoración las “Políticas para la Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Migración 2015”, para su respectivo registro.

En respuesta, mediante oficio SSFP/408/DGDHSPC/2668/2015 del 7 de septiembre de 2015, suscrito por la Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Subsecretaría de la Función Pública, le informó al Director General de Administración del INM, que el documento fue revisado y valorado por el área técnica responsable de la evaluación del desempeño; asimismo, quedó aprobada y registrada la propuesta de “Políticas para la Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Migración”, en términos de la normatividad aplicable. Lo anterior, con fundamento en el artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en relación con los artículos Segundo y Noveno Transitorios de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013 y los numerales 55 a 58 del ACUERDO de Recursos Humanos. Asimismo, el INM proporcionó el documento “Políticas para la Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Migración 2015”, así como, la realización de evaluaciones de desempeño al personal.

En el análisis realizado a la información proporcionada por el INM se identificó que cumple con lo estipulado en los NUMERALES 55 y 56.1 del Acuerdo de Recursos Humanos, ya que presentó evidencia de la aplicación de un método de evaluación para medir el rendimiento de los servidores públicos.

Capacitación y Profesionalización del Personal

EL ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, PRIMERA. AMBIENTE DE CONTROL, Principio 4, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 4.04 del Acuerdo de Control Interno, establece que: “La Administración debe atraer, desarrollar y retener profesionales competentes para lograr los objetivos de la institución. Por lo tanto, debe seleccionar y contratar, capacitar, proveer orientación en el desempeño, motivación y reforzamiento del personal”

EL ARTÍCULO TERCERO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO III, SECCIÓN I, NUMERALES 46 y 47 del Acuerdo de Recursos Humanos establece que “Los programas de capacitación deberán ser anuales y contener acciones por servidor público, así como las condiciones de acreditación de la misma y las circunstancias en que, conforme a la disponibilidad presupuestaria, se podrán otorgar apoyos para cubrir estudios de formación, especialidad o de grado” y “Las acciones

de capacitación que se programen deberán tener como origen un diagnóstico o detección de las necesidades de capacitación”, respectivamente.

Para verificar el cumplimiento de lo anterior, se comprobó que el INM elaboró el Programa de Capacitación de 2017 para su personal, en el cual se programaron actividades de capacitación, con un total de 528 eventos y 24,000 participantes, de los cuales se ejecutaron las siguientes categorías:

PROYECCIÓN DE CURSOS	
Categoría	N° de eventos programados
Inducción y/o formación	4
Normatividad	40
Procedimental	312
Derechos humanos y/o protección al migrante	104
Ética y vocación de servicio	49
Desarrollo Humano	19
TOTAL	528

FUENTE: Programa Anual de Capacitación 2017 INM

Asimismo, se identificó que los principales temas a impartir fueron los siguientes: Generalidades de la Ley de Migración; Reglamento de la Ley de Migración; Protocolo de Actuación para Prevenir el Hacinamiento en las Estaciones Migratorias; Archivo Migratorio; Refugiados y otras formas de Protección Internacional; Legalidad y Derechos Humanos; Código de Ética y Conducta del INM; y Servicio Público de Calidad.

Del análisis de la información proporcionada por el INM, se concluyó que cumple con lo establecido en el elemento de control 4.04 del Acuerdo de Control Interno, y con el ARTÍCULO TERCERO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO III, SECCIÓN I, NUMERAL 46 del Acuerdo de Recursos Humanos, ya que presentó evidencia de la elaboración y autorización del Programa Anual de Capacitación para el ejercicio 2017, y del mecanismo utilizado para realizar la evaluación de transferencia del conocimiento, así como de los resultados obtenidos. También presentó evidencia de los resultados por subdirección, cobertura por modalidad, principales temas impartidos, capacitación internacional, colaboración interinstitucional, comparativo 2010-2016 y proyección 2017, la cual incluye objetivos, metas, indicadores, proyección de cursos y participantes, además de los principales temas a impartir y la colaboración internacional.

Por otro lado, se identificó que el INM no cumple con lo establecido en el ARTÍCULO TERCERO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO III, SECCIÓN I, NUMERAL 47 del Acuerdo de Recursos Humanos, ya que el INM no cuenta con evidencia de la detección de necesidades de capacitación, que

se debió llevar a cabo a fin de determinar las líneas de capacitación y las actividades que se incluyeron en el programa. Dicho diagnóstico es importante para identificar las áreas del conocimiento, habilidades, aptitudes y, en su caso, actitudes en que deberá capacitarse, según las necesidades reales de cada servidor público. Asimismo, en el Programa de Capacitación 2017 del INM, se identificó una oferta limitada de cursos en materia de control interno, administración de riesgos, integridad y corrupción, lo cual podría incidir de manera negativa en el desarrollo de las actividades de los servidores públicos que participan en el proceso sujeto a revisión y en el cumplimiento de los objetivos del mismo.

Es importante considerar la programación de estos temas, toda vez que, conforme a las mejores prácticas observadas en la materia, capacitar al personal en estas líneas de capacitación coadyuva a fortalecer el compromiso con el control interno, con la ética e integridad, y en los procesos sustantivos del INM, a fin de mejorar del entorno de control de la institución y asegurar de manera razonable el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Posterior a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría, el INM proporcionó, mediante los oficios INM/DGA/DGAAR/DNyC/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018, INM/DGTIC/283/2018 del 17 de diciembre de 2018 y INM/UAF/DGAAR/DNyC/051/2019 del 21 de enero de 2019, evidencia de capacitación en materia de Control Interno y Administración de Riesgos (listas de Asistencia), cursos realizados el 7 de junio de 2018, impartidos por la Dirección de Fortalecimiento de Control Interno de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, de la Secretaría de la Función Pública; nota aclaratoria de la Dirección de Capacitación Migratoria, en la que indica los cursos impartidos en 2018 en materia de control interno y ética e integridad, y los cursos que se llevarán a cabo en 2019 y evidencia de la evaluación de conocimientos de los cursos impartidos en el ejercicio 2018 en materia de control interno, ética e integridad.

Con base en el análisis a la información proporcionada, se constató que el INM no presentó evidencia de la Programación de cursos en materia de corrupción para los ejercicios 2018 y 2019, por lo que subsiste la observación.

Centro de Evaluación y Control de Confianza

El artículo 13 del Reglamento de la Ley de Migración, establece que “Todos los servidores públicos del Instituto, están sujetos a la aprobación de las evaluaciones correspondientes al proceso de certificación. El Instituto emitirá los lineamientos de operación del Centro de Evaluación, detallando las características, términos, modalidades y periodicidad con que se practiquen las evaluaciones. El Centro de Evaluación, atendiendo a los lineamientos de operación, programará los lugares y las fechas en que los aspirantes o servidores públicos en servicio activo deberán presentarse para ser sometidos al proceso de certificación.” El artículo 14 del Reglamento de la Ley de Migración, establece que “Para la práctica de las evaluaciones del proceso de certificación, será requisito indispensable que tanto los aspirantes como todos los servidores públicos que se encuentren en servicio activo en el Instituto manifiesten de forma expresa su consentimiento para someterse a las evaluaciones.”

El artículo 15 del Reglamento de la Ley de Migración, establece que “El proceso de certificación comprende las siguientes evaluaciones: Médica; toxicológica; psicológica; poligráfica; antecedentes y entorno socioeconómico, y las demás que se consideren necesarias de acuerdo a la normatividad vigente”.

El artículo 16-A, del Reglamento de la Ley de Migración, establece que “El proceso de certificación deberá concluir con uno de los resultados de Aprobado, Aprobado con Restricciones y No Aprobado.

El artículo 16-B. del Reglamento de la Ley de Migración, establece que “El resultado único será comunicado al titular de la unidad administrativa correspondiente. Tratándose de servidores públicos del Instituto, si el resultado es No Aprobado, el citado titular está obligado a informarlo de manera inmediata a la unidad administrativa competente del Instituto para los efectos correspondientes”.

El artículo 18 del Reglamento de la Ley de Migración, establece que “Para efectos de revalidación de la certificación y el registro, seis meses antes de la expiración de su vigencia, los servidores públicos del Instituto en servicio activo deberán iniciar nuevamente el proceso de certificación respectivo.”

En atención a lo anterior, se constató que el INM presentó los “Lineamientos de Operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2018.

Estos lineamientos están integrados por disposiciones preliminares; proceso de certificación; de los sujetos a evaluación; de los derechos de los sujetos a evaluación en los procesos de certificación; del proceso de certificación en los procedimientos de permanencia; de los resultados de las evaluaciones en los procesos de certificación; de la certificación, e Incidencias durante el proceso de certificación. Asimismo, proporcionó el Programa Anual 2017 del Centro de Evaluación y Confianza, que contiene los indicadores que sirvieron de base para medir los avances de los objetivos que se planearon. Además, se constató que se lleva a cabo el seguimiento del Programa Anual 2017, del que se desprende un avance del 96.7% de los alcances reportados en los indicadores programados por el Centro de Evaluación y Confianza. El INM reportó que, en 2017 de los 1,121 servidores públicos evaluados, 817 fueron aprobados, 245 fueron aprobados con restricciones y 59 no fueron aprobados.

Respecto de los servidores públicos que fueron aprobados con restricciones, estos deberán seguir los programas, recomendaciones o capacitación que indique el Centro de Evaluación y Control de Confianza, con el objeto de mitigar, controlar o eliminar posibles riesgos. En este caso, el Titular de la Unidad Administrativa a la que esté adscrito el sujeto a evaluación, por medio del superior jerárquico inmediato, será el responsable del seguimiento correspondiente, el cual deberá informar de manera trimestral al Centro de Control de Confianza del citado seguimiento.

Por otro lado, se constató que el INM cuenta con Criterios relativos a la aplicación de las evaluaciones de control de confianza y seguimiento de resultados, los cuales establecen el

procedimiento de evaluación, las prioridades para la calendarización de las evaluaciones, requisitos de la evaluación, seguimiento de resultados y actualización de plantilla de personal, y emisión de resultados.

Con el análisis de la información presentada por el INM, se determinó que cumple con lo establecido en los artículos 13, 15, 16-A, 16-B y 18 del Reglamento de la Ley de Migración, ya que presentó evidencia de la formalización e implementación de los “Lineamientos de Operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración”; del Programa Anual 2017 y su seguimiento; además de exhibir el procedimiento que se lleva a cabo para la Certificación, y los Criterios relativos a la evaluación; evidencia de los comunicados de los titulares de las unidades administrativas acerca de los resultados únicos de la certificación; así como de los controles que se llevan a cabo para identificar a los servidores públicos certificados y la expiración de su vigencia.

2017-5-04K00-15-0021-01-006 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de control, para asegurar que el personal cumpla con los requisitos establecidos en los perfiles de puestos, con el objetivo que el personal posea y mantenga un nivel de competencia profesional que les permita cumplir con sus responsabilidades y funciones, así como entender la importancia y eficacia del control interno, en cumplimiento a lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, Norma Primera, Principio 4, Elementos de Control Interno 4.01, 4.02 y 4.03 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-007 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración incluya en su Programa Anual de Capacitación los temas de control interno, riesgos, ética e integridad y corrupción, con el objetivo de asegurar que dicho programa provea orientación en el desempeño, motivación y reforzamiento de las capacidades del personal en estos temas, en cumplimiento a lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, Norma Primera, Principio 4, Elementos de Control Interno 4.04, 4.05 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-008 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración lleve a cabo las acciones necesarias para identificar las áreas del conocimiento, habilidades, aptitudes y, en su caso, actitudes en que deberá capacitarse, según las necesidades de cada servidor público, y que éstas sean la base para la elaboración de los Programas Anuales de Capacitación. A efecto de fortalecer tanto la Cultura de la Legalidad entre todos los servidores públicos de la institución, como los procesos y el sistema de control interno del Instituto, en cumplimiento a lo establecido en el ARTÍCULO TERCERO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO III, SECCIÓN I, Numeral 47 del Acuerdo de Recursos Humanos.

5. Cultura y clima organizacional

El ARTÍCULO TERCERO, CAPÍTULO III, SECCIÓN I, NUMERAL 11, DE LA EVALUACIÓN DEL SCII, PRIMERA AMBIENTE DE CONTROL, FRACCIÓN 4 del Acuerdo de Control Interno, establece que “Se aplican, al menos una vez al año, encuestas de clima organizacional, se identifican áreas de oportunidad, determinan acciones de mejora, dan seguimiento y evalúan sus resultados (Institucional)”. Con lo anterior, se comprobó que el INM presentó los resultados de la Encuesta de Cultura y Clima Organizacional 2016 (ECCO), en donde se tuvo una participación de 3,942 (87.7%) trabajadores del total de 4,491, de los cuales 1,986 (50.4%) fueron mujeres y 1,956 (49.6%) fueron hombres. En la revisión de los resultados de la ECCO 2016, se identificó que la calificación global del INM fue en promedio de 82 puntos de 100 posibles, superior al promedio de la APF, que fue de 80 puntos.

En la ECCO 2016, de 79 Dependencias del Sector Desconcentrado el INM obtuvo el lugar 14, a diferencia de la ECCO 2015, en la que obtuvo el lugar 20. Como resultado de la evaluación de los resultados de la ECCO 2016, se definieron las siguientes Prácticas de Transformación de Clima y Cultura Organizacional 2017 del INM, que a continuación se señalan:

1. Difundir los resultados de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional (ECCO 2016).
2. Difundir el PTCCO derivado de la ECCO 2016 del INM a todo el personal.
3. Programar cursos de liderazgo para todo el personal de mando medio.
4. Programar cursos de liderazgo para todo el personal de mando medio.
5. Difundir el Código de Conducta del INM.
6. Difundir los “Valores del INM” a todo el personal.

Por otra parte, se comprobó que, mediante correo electrónico emitido por la Secretaría de la Función Pública, el INM recibió el Oficio Circular UPRH/DGDHSPC/408/008/2017, sobre la Convocatoria para el levantamiento de la ECCO 2017, por la cual se realizó del 1 al 15 de noviembre de 2017. Asimismo, se identificó que conforme a los resultados de la ECCO 2017, el INM tuvo una participación de 3,761 (83.1%) trabajadores de un total de 4,524 de los cuales 1,921 (51.0%) fueron mujeres y 1,840 (48.9%) fueron hombres. Se observó que la participación del personal en la ECCO 2017 disminuyó a comparación de la ECCO 2016.

Respecto de los resultados de la encuesta, se identificó que la calificación global del INM fue en promedio de 89 puntos de 100 posibles, superior al promedio de la APF que fue de 86 puntos. En la ECCO 2017, el INM obtuvo el lugar número 10 de 79 Dependencias del Sector Desconcentrado, a diferencia de la ECCO 2016, en donde obtuvo el lugar 14.

Del análisis de la información proporcionada por el INM, se desprendió que cumple con lo establecido en el ARTÍCULO TERCERO, CAPÍTULO III, SECCIÓN I, NUMERAL 11, DE LA EVALUACIÓN DEL SCII, PRIMERA AMBIENTE DE CONTROL, FRACCIÓN 4 del Acuerdo de Control Interno, ya que presentó evidencia de la aplicación, identificación de las áreas de oportunidad, acciones de mejora, seguimiento y evaluación de los resultados de la Encuesta de Clima Organizacional 2017.

6. Administración Integral de Riesgos

El establecimiento de una metodología de administración de riesgos al interior de cada institución, que incorpore criterios y elementos técnicos, es un elemento base para coadyuvar a que los mandos superiores, medios y operativos identifiquen, analicen, evalúen y atiendan los eventos que, en caso de materializarse, pueden afectar el desarrollo y funcionamiento de los procesos sustantivos, por los cuales se administran los recursos para cumplir con los objetivos institucionales.

Metodología de Administración de Riesgos

En el TÍTULO TERCERO METODOLOGÍA DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, CAPÍTULO I, numeral 23 Formalización y Etapas de la Metodología del Acuerdo de Control Interno, establece que *“La metodología general de administración de riesgos que se describe en el presente numeral deberá tomarse como base para la metodología específica que aplique cada Institución, misma que deberá estar debidamente autorizada por el Titular de la Institución y documentada su aplicación en una Matriz de Administración de Riesgos.”*

Se solicitó al INM, la metodología para la administración de riesgos formalizada y actualizada que utiliza para realizar la administración de los riesgos de la Institución. En atención a lo anterior, el INM presentó nota informativa firmada por la Subdirección de Transparencia, Atención a Órganos Fiscalizadores y Mejora de la Gestión del INM, mediante la cual indican que la metodología por la que se rige el INM se encuentra contenida en el Título Tercero, Capítulos I y II del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2016.

Del análisis de la información proporcionada por el INM, se concluye que el Instituto no atiende a lo descrito en el TÍTULO TERCERO METODOLOGÍA DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, CAPÍTULO I, numeral 23 Formalización y Etapas de la Metodología del Acuerdo de Control Interno, ya que no presentó evidencia de contar con una metodología propia para llevar a cabo el proceso de administración de riesgos en 2017, toda vez que la metodología general de administración de riesgos que se describe en el presente numeral deberá tomarse como base para la metodología específica que aplique cada Institución, misma que deberá estar autorizada por el Titular de la Institución y documentada su aplicación en una Matriz de Administración de Riesgos. Es decir, lo manifestado por el ente auditado implica una omisión amplia del cumplimiento de la elaboración y formalización de una metodología de riesgos propia que defina y acote con la precisión debida y esperada los riesgos específicos que rodean la operación de las actividades del INM y, en especial, los que afectan los servicios migratorios y que, como es patente y manifiesto, se configuran con actores y situaciones proclives a la realización de actos contrarios a la legalidad y que podrían implicar violaciones a los derechos humanos de nacionales y extranjeros, delitos de trata de personas, tráfico de menores y de órganos, entre otros muchos. De ahí que resulte fundamental que el INM cuente y desarrolle una Metodología de Riesgos propia y específica.

Proceso de Administración de Riesgos en el INM

A fin de verificar que el INM llevó a cabo su proceso de administración de riesgos institucional en 2017, se solicitó la evidencia del cumplimiento de las etapas y actividades establecidas en el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP.

En el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Segunda Administración de Riesgos, Principio 7, elemento de control 7.01 del Acuerdo de Control Interno establece que *“La Administración debe identificar riesgos en toda la institución para proporcionar una base para analizarlos, diseñar respuestas y determinar si están asociados con el mandato institucional, su plan estratégico, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales y demás planes y programas aplicables de acuerdo con los requerimientos y expectativas de la planeación estratégica, y de conformidad con las disposiciones jurídicas y normatividad aplicable”*. Asimismo, en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Segunda Administración de Riesgos, Principio 8, elemento de control 8.01 del Acuerdo de Control Interno establece que *“La Administración debe considerar los tipos de corrupción que pueden ocurrir en la institución, para proporcionar una base para la identificación de estos riesgos (...)”*

Al respecto, se comprobó que el INM identificó y evaluó los riesgos asociados a sus objetivos estratégicos, y elaboró los documentos establecidos en el TÍTULO TERCERO del Acuerdo de Control Interno, como se muestra en los cuadros siguientes, y efectuó su seguimiento durante 2017.

EVALUACIÓN DE RIESGOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN 2016

Núm. De Riesgo	Riesgo	Valoración de Riesgos vs Controles	
		Valoración Final	
		Grado de Impacto	Grado de Probabilidad
2016-1	Trámites migratorios resueltos fuera de la norma o de los plazos establecidos	7	7
2016-2	Verificaciones migratorias realizadas incorrectamente	8	8
2016-3	Expedientes físicos y electrónicos integrados indebidamente en Estaciones Migratorias	8	8
2016-4	Inadecuado control migratorio en los aeropuertos y puertos marítimos internacionales	6	5
2016-5	Información contable y presupuestal registrada inadecuadamente	8	7
2016-6	Compras, bienes y servicios realizados fuera de la norma	6	7
2016-7	Ejecución de obra pública sin apego a los lineamientos de protección al medio ambiente, derivado de la falta de capacitación de servidores públicos	2	2
2016-8	Extemporaneidad en el registro, validación y autorización de las formas migratorias en el Sistema de Ingresos por Servicios Migratorios	7	8

FUENTE: Mapas de Riesgos Institucionales del Instituto Nacional de Migración, elaborados y autorizados.

EVALUACIÓN DE RIESGOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN 2017

Núm. De Riesgo	Riesgo	Valoración de Riesgos vs Controles	
		Valoración Final	
		Grado de Impacto	Grado de Probabilidad
2017-1	Trámites migratorios resueltos fuera de los plazos establecidos en la norma	4	4
2017-2	Verificaciones migratorias realizadas incorrectamente	8	8
2017-3	Expedientes físicos y electrónicos integrados indebidamente en Estaciones Migratorias	8	8
2017-4	Internaciones realizadas sin apego a la legalidad	6	5
2017-5	Pagos realizados por transferencia electrónica con importe distinto a la solicitud de pago	9	4
2017-6	Adquisiciones, arrendamientos y servicios realizados con incumplimiento a la normatividad	9	7
2017-7	Ejecución de obra pública sin apego a los lineamientos de protección ambiental	2	2
2017-8	Declaración de modificación patrimonial y de posible conflicto de interés omitida por los servidores públicos	2	2
2017-9	Faltante, extemporaneidad y deficiencia en el entero de Derechos Migratorios correspondientes a vuelos privados, embarcaciones turísticas y cargueras, realizados por las Delegaciones Federales del INM, así como de los Derechos de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas (DNR) y de Servicios Migratorios (DSM) de vuelos comerciales y chárter efectuados por las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros.	7	8

FUENTE: Mapas de Riesgos Institucionales del Instituto Nacional de Migración, elaborados y autorizados.

Se tuvo evidencia de que elaboró el Mapa de Riesgos y la Matriz de Riesgos Institucionales correspondientes a los ejercicios 2016 y 2017, los cuales se presentaron con las características y plazos determinados al COCODI en los periodos establecidos en cumplimiento el Acuerdo de Control Interno. Se constató que el INM elaboró su Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, para la implementación y seguimiento de las estrategias y acciones, que fue

suscrito por el Director General de Control y Verificación Migratoria del INM, el Coordinador de Control Interno y el Enlace de Administración de Riesgos, el cual incluyó: los riesgos; los factores de riesgo; las estrategias para administrar los riesgos, y las acciones de control registradas en la Matriz de Administración de Riesgos, para las que se identificó la unidad administrativa; el responsable de su implementación; las fechas de inicio y término, y los medios de verificación.

Del análisis realizado, se concluyó que el INM cumple con lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, CAPÍTULO II, numeral 27, incisos a), b), c y d), del Acuerdo de Control Interno, ya que presentó evidencia de la elaboración y autorización del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, para los ejercicios 2016 y 2017.

Por otro lado, el INM no presentó evidencia de que se haya considerado la posibilidad de ocurrencia de posibles actos de corrupción, abuso y otras irregularidades relacionadas con la salvaguarda de los bienes y recursos públicos de los que son responsables todos sus servidores públicos. Lo anterior impide fortalecer el control interno de los diferentes subprocesos y actividades que se realizan en dicho proceso y, en consecuencia, éste permanece expuesto a riesgos significativos en cuanto a la internación, estancia y salida de extranjeros del país.

Además, el INM no cumple con la obligación de identificar, analizar y responder a los riesgos, ya que a pesar de que este ente presentó evidencia de que identificó y evaluó los riesgos respecto de sus objetivos estratégicos y efectuó un seguimiento de los mismos durante los cuatros trimestres de 2017, no presentó evidencia de la realización de la administración de riesgos de manera formal y metodológica, en todas las áreas y procesos del instituto, especialmente en los más expuestos a riesgos agudos de corrupción y de desviaciones del marco legal y normativo, como lo son los puntos de tránsito e internamiento de personas en los que los fenómenos asociados al Crimen Organizado cobran mayor vigencia. Las pruebas de recorrido realizadas como parte de la Auditoría mostraron cómo en los contextos fronterizos y en las infraestructuras de mayor tráfico de personas –el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México es un ejemplo significativo- los principales riesgos se pueden materializar, rebasando la capacidad operativa de la institución y generando condiciones favorables para la posible incidencia de actos contrarios a la legalidad, como se explica en los siguientes apartados de este informe.

2017-5-04K00-15-0021-01-009 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración lleve a cabo las acciones necesarias para implementar y formalizar una Metodología de Riesgos específica que aplique al Instituto, la cual que deberá estar debidamente autorizada por el Titular de la Institución y documentada su aplicación en una Matriz de Administración de Riesgos, a fin de apoyar la administración de riesgos de los procesos sustantivos, de apoyo administrativo del Instituto; evitando así la aparición y posible materialización de los diversos riesgos que afectan de forma particular y específica la Política Migratoria del Estado mexicano y más en particular la operación de los servicios migratorios en cuanto a actos contrarios a la defensa y protección de los derechos

humanos, la ocurrencia de delitos como la trata de personas, el tráfico de menores y de órganos, entre otros. Todo ello encaminado a fortalecer el sistema de control interno institucional, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Migración, su Reglamento, otras disposiciones de carácter migratorio, y en el TÍTULO TERCERO METODOLOGÍA DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, CAPÍTULO I, numeral 23 Formalización y Etapas de la Metodología del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-010 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración implante de forma clara la administración de riesgos de todos sus procesos sustantivos, con énfasis y cuidado especial en los procesos que ocurren en sus delegaciones federales, lugares destinados al tránsito internacional de personas, y en las estaciones migratorias, con el fin de asegurar que se lleve a cabo la identificación, evaluación, atención, monitoreo y comunicación de los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y la materialización de situaciones contrarias a la legalidad, conforme a lo establecido en la Ley de Migración, en su Reglamento, y en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Segunda Administración de Riesgos, Principio 7, elemento de control 7.01 del Acuerdo de Control Interno.

7. Actividades de Control

Control Migratorio

El control migratorio comprende las acciones realizadas por el INM, para la revisión de documentación de personas (nacionales y extranjeras) que pretenden internarse o salir de país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. El objetivo de este proceso es controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que deseen ingresar o salir del territorio nacional, por los lugares destinados al tránsito de personas en los puntos de internación terrestre, aéreo y marítimo, con el propósito de verificar que todas las personas cuenten con la documentación migratoria necesaria para su entrada o salida del país. Las principales actividades de este proceso son las siguientes:

- En los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar o aire, el INM solicita a las personas que pretendan ingresar al territorio nacional en forma peatonal, o a bordo de vehículos particulares o de pasajeros, embarcaciones, y aeronaves, el pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido conforme al derecho internacional, así como la documentación migratoria correspondiente, a efecto de autorizar su ingreso al territorio nacional o determinar su rechazo.
- Cuando el personal del INM advierte de alguna irregularidad en la documentación migratoria que presenta una persona que pretenda internarse al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos en la Ley de Migración o tenga algún impedimento legal, se procede a efectuar una segunda revisión.

En esta segunda revisión, el INM determina la admisión al territorio nacional o rechazo de las personas al lugar de procedencia o a aquél donde sea admisible,

dejándose constancia por escrito fundada y motivada de la causa del rechazo o admisión.

Para realizar estas acciones y actividades de control migratorio, el país cuenta con 191 puntos de internación de los cuales 65 son aéreos, 67 marítimos y 59 terrestres, distribuidos en todo el territorio nacional.

Cabe señalar, que se detectó que existe una diferencia entre la información publicada en el “Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2017”, por la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, sobre el flujo migratorio regular en el ejercicio 2017 (30,825,706 extranjeros) y el reporte del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) (29,106,101 extranjeros).

a) Marco Jurídico Aplicable

Los artículos 82, 87 y 88 de la Ley de Migración, establecen las actividades a realizar por parte del personal del INM para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, efectuar segundas revisiones en caso de advertir alguna irregularidad en la documentación presentada, en la que puede determinar el rechazo del extranjero, levantando constancia por escrito debidamente fundada y motivada, sobre las causas de inadmisibilidad. Asimismo, el Reglamento de la Ley de Migración establece en sus artículos 57, 58, 59, 60, 66, 67 y 93 las acciones relativas a la revisión de documentación de personas extranjeras y mexicanas que deseen ingresar al territorio nacional, los requisitos para autorizar el ingreso, la expedición de documentos migratorios de acuerdo al tipo de visa autorizada, sobre la realización de segundas revisiones en caso de encontrar alguna irregularidad en la documentación presentada, la inadmisibilidad de personas, entre otros.

Es de señalarse que también deberá cumplir con el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno, el cual establece que *“La Administración debe diseñar actividades de control para asegurar la adecuada cobertura de los objetivos y los riesgos en las operaciones, así como a nivel transacción o ambos, dependiendo del nivel necesario para garantizar que la institución cumpla con sus objetivos y conduzca los riesgos relacionados”*

b) Pruebas de Recorrido en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, fijados por la Secretaría de Gobernación para el paso de personas de un país a otro, en lo sucesivo se le denominara punto de internación.

Con el fin de verificar los controles establecidos, así como, determinar posibles riesgos que pudieran afectar de manera negativa en el cumplimiento de los objetivos de la institución en los puntos de internación terrestres, marítimos y aéreos, se determinó realizar pruebas de recorrido en los puntos de “El Chaparral” y “Mesa de Otay” localizados en Tijuana Baja California, y en el Puente Fronterizo “Suchiate I” ubicado en Tapachula Chiapas, estos fueron seleccionados por ser los puntos con mayor flujo migratorio en la frontera norte y sur, respectivamente.

En lo que corresponde a los puntos de internación marítima, se determinó realizar pruebas de recorrido en “Puerto Ensenada”, ya que es un punto localizado en la frontera norte del país y es uno de los puertos más importantes en cuanto a flujos migratorios por esa vía.

Asimismo, se seleccionó el punto de internación aéreo en las terminales 1 y 2 del “Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”, ya que son puntos con una importante afluencia de personas. Se solicitó la información relacionada con los flujos migratorios de ingresos y salidas, registro de extranjeros que se enviaron a segunda revisión, y registro de los extranjeros que fueron rechazados, en los puntos de internación antes mencionados en el ejercicio 2017.

Con el análisis de la información proporcionada y de los reportes generados por el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), el INM informó que “en el punto de Internación Terrestre El Chaparral, se registró en 2017, un ingreso de 193,562 personas, 918 se mandaron a segunda revisión y 795 fueron rechazadas, por lo que respecta al punto de Internación Terrestre Mesa de Otay, en 2017 se registraron 91,393 ingresos, 757 personas se mandaron a segunda revisión y 682 fueron rechazadas, y finalmente en el Puerto Fronterizo Ciudad Hidalgo Suchiate I (Tapachula Chiapas), se registró un ingreso de 729,358 personas, 179 se mandaron a segunda revisión y 118 fueron rechazadas”. Por otro lado, en el punto de internación marítimo el INM señaló que “Puerto Ensenada ubicado en Ensenada Baja California, se registraron 2,007 ingresos, 3 se mandaron a segunda revisión y 1 persona fue rechazada”. En cuanto al punto de internación aéreo revisado, el INM comunicó que en el “Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México” se registró un ingreso en la Terminal 1 de 4,279,290 personas, se enviaron a segunda revisión 13,573 y se rechazaron 4,338. Por lo que respecta a la Terminal 2, se registró un ingreso de 3,989,388 personas, se enviaron a segunda revisión 16,122, y se rechazaron 7,032”.

Puntos de Internación Terrestre

Con fecha 22 y 23 de octubre de 2018, el personal de la ASF realizó pruebas de recorrido en los Puntos de Internación Terrestre “El Chaparral” y “Mesa de Otay”, así como en el Puerto Fronterizo Ciudad Hidalgo Suchiate I (Tapachula), esto con el fin de verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable, identificar controles clave y riesgos significativos que de materializarse podrían afectar de manera negativa el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de los procesos. Como resultado de las pruebas de recorrido realizadas se identificó lo siguiente:

- En los puntos de internación terrestre “Chaparral” y “Mesa de Otay” se pudo observar que las personas que ingresan al territorio nacional de manera peatonal o en autobuses de pasajeros les son revisadas por la autoridad migratoria, su documentación correspondiente. Respecto de las personas que ingresan en vehículos particulares, estos de forma voluntaria llevan a cabo su registro ante el personal de INM, a efecto de que les sea autorizado su ingreso a México o se les determiné su rechazo.
- Cuando el personal de INM advierte de alguna irregularidad en la documentación migratoria que presenta una persona que pretenda internarse al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos en la Ley de Migración o tenga algún impedimento legal, se procede a efectuar una segunda revisión.

- En esta segunda revisión, la autoridad migratoria determina la admisión al territorio nacional o rechazo de las personas al lugar de procedencia o a aquél donde sea admisible, dejándose constancia por escrito fundada y motivada de la causa del rechazo o admisión.

Asimismo, se identificaron las principales actividades y controles clave en los puntos de internación “El Chaparral” y “Mesa de Otay”, los cuales se muestran en el siguiente esquema:

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	
ACTIVIDADES PRINCIPALES DEL PROCESO DE CONTROL MIGRATORIO EN LOS PUNTOS DE INTERNACIÓN TERRESTRE	
Núm.	Actividades Principales
1	Verificar que la documentación presentada por la persona que quiere internarse al país, cumpla con los requisitos establecidos en la Ley de Migración y su Reglamento.
2	Verificar la documentación en el SIOM, para comprobar su autenticidad.
3	Realizar una segunda revisión por un servidor público de mando medio, para realizar de forma exhaustiva la revisión de la documentación presentada por la persona que quiere internarse al país.
4	Realizar una consulta al Centro Nacional de Alertas Migratoria, sobre las personas que en el registro del SIOM aparece con Alerta Migratoria.
Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.	

De lo anterior se identificó, por un lado, que el INM no cumple con lo establecido en los artículos 66, 67 y 93 del Reglamento de la Ley de Migración, ni con el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno, ya que se observó que en el punto de internación “El Chaparral” existen 20 carriles destinados para el acceso vehicular, en los cuales se constató que no existen controles para verificar la documentación migratoria de las personas que ingresan al país a bordo de vehículos particulares, quienes de conformidad con lo establecido en el artículo 106, fracción IV, inciso a) de la Ley Aduanera vigente, tratándose de extranjeros, deberán acreditar la condición de estancia de visitante o de residente temporal.

Por otro lado, también se pudo observar que no existen controles de registro para identificar a las personas que abandonan el territorio nacional de manera peatonal o vehicular. La falta de controles en estos puntos de internación, podría impactar de manera negativa el cumplimiento del objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretenden ingresar o salir del territorio nacional; asimismo, se podrían presentar probables actos de corrupción por parte de los agentes federales de migración, toda vez que no se registra a la totalidad de las personas que ingresan al país, como consecuencia se desconoce si lo realizaron de manera regular o irregular, así como el tipo de actividad que van a llevar a cabo durante su estancia en el territorio nacional y si cuentan con

alguna alerta migratoria, o con antecedentes penales, afectando con esto la seguridad nacional.

De lo que corresponde al Punto de Internación Terrestre en “Mesa de Otay” se concluyó que INM no cumple con lo establecido en los artículos 66, 67 y 93 del Reglamento de la Ley de Migración, ni con el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno, ya que se observó que este punto cuenta con cinco carriles destinados para el tránsito vehicular, en los cuales se constató que no existen controles para verificar la documentación migratoria de las personas que ingresan al país a bordo de vehículos particulares, quienes de conformidad con lo establecido en el artículo 106, fracción IV, inciso a) de la Ley Aduanera vigente, tratándose de extranjeros, deberán acreditar la condición de estancia de visitante o de residente temporal. Por otro lado, también se pudo observar que no existen controles de registro para identificar a las personas que abandonan el territorio nacional de manera peatonal o vehicular.

La falta de controles en estos puntos de internación está impactando de manera negativa el cumplimiento del objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretenden ingresar o salir del territorio nacional. Ello, con el subsecuente riesgo de presentarse probables actos de corrupción por parte de los agentes federales de migración, toda vez que no se registra a la totalidad de las personas que ingresan al país. Como consecuencia, se desconoce si lo realizaron de manera regular o irregular, así como el tipo de actividad que van a llevar a cabo durante su estancia en el territorio nacional y si cuentan con alguna alerta migratoria, o con antecedentes penales, afectando con esto la seguridad nacional.

Así también, se observó que a las personas rechazadas por la autoridad migratoria mexicana en el Punto de Internación “Mesa de Otay” se les traslada a las instalaciones de la autoridad migratoria de Estados Unidos de América (E.U.A.) para ponerlas a disposición de esa instancia. Este traslado se realiza en custodia por personal de seguridad privada y por el agente federal de migración que determinó su rechazo. Posteriormente, la autoridad de E.U.A. recibe a la persona rechazada, sella y firma acuse de recibo en las actas de rechazo correspondiente.

Con el objetivo de verificar la legalidad y la eficiencia del proceso de disposición de las personas rechazadas, se seleccionó una muestra de 93 actas de rechazo, lo que corresponde al 14% de un total de 682 actas levantadas. Del análisis de las actas se identificó lo siguiente:

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
ACTAS DE RECHAZO (PUNTO DE INTERNACIÓN "MESA DE OTAY")

Evidencia	Núm. de Actas	Porcentaje
Con Sello y firma	1	1.1%
Solo Firma	2	2.2%
Sin Sello y Firma	90	96.8%
Total	93	100%

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

En 90 actas de rechazo revisadas, correspondiente al 96.8% del total de la muestra, no cuentan con la evidencia de la puesta a disposición ante la autoridad migratoria de EUA por parte del INM, con lo que no se cumple con diversas disposiciones y reglas, además de implicar un serio riesgo a la seguridad nacional y a la propia seguridad e integridad de las personas afectadas. La ausencia de mecanismos de control en este punto de internación impactó de manera negativa durante 2017 el cumplimiento del objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretenden ingresar o salir del territorio nacional.

En lo relativo al tránsito fronterizo, la Ley de Migración establece la condición de estancia de Visitante Regional que autoriza al extranjero nacional o residente de los países vecinos para ingresar a las regiones fronterizas, con derecho a entrar y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de siete días y sin permiso para recibir remuneración en el país. En la actualidad, los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios regulan únicamente a los nacionales y residentes permanentes de Guatemala y Belice. Para lo cual el Visitante Regional proveniente de esos dos países ingresa y transita hasta por tres días naturales por la región fronteriza conformada por las ciudades y municipios de las entidades federativas de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo. Esta regulación y sus procedimientos aplicables no se aplican en la Frontera Norte, ya que los citados lineamientos no consideran a los nacionales y residentes en esta otra región del país, creando con esto un conjunto de riesgos diferenciados entre fronteras.

En cuanto al Punto de Internación Terrestre Ciudad Hidalgo Suchiate I (Tapachula), de las pruebas de recorrido realizadas el 22 de octubre de 2018, se identificó lo siguiente: Con motivo de la caravana de migrantes hondureños con destino hacia México y Estados Unidos, para solicitar asilo y lograr una mejor calidad de vida y tras cruzar la frontera con Guatemala, las autoridades mexicanas decidieron cerrar el punto de internación Suchiate I, al respecto, y tras la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y en cumplimiento de lo establecido en la normatividad vigente aplicable, el INM permitió la entrada de grupos de migrantes de forma irregular para iniciar el trámite para el procedimiento administrativo migratorio (PAM) aplicable a la solicitud de condición de refugiados, cabe señalar que debido

al alto flujo de migrantes se produjo una contingencia la cual rebasó la capacidad operativa del INM, por lo cual se implementaron las siguientes actividades:

- Al ingresar al punto de internación Suchiate I, los grupos de migrantes que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiados son canalizados a una oficina en donde se efectúa un primer registro de ellos en un libro blanco, posteriormente, el personal del INM realiza una entrevista a los migrantes y procede a hacer el llenado de un formato de registro.
- Posteriormente, los migrantes son llevados a un área de espera, en donde el personal del INM vuelve a hacer la captura manual de sus datos (nombres y apellidos, edad, nacionalidad), para que con esa información se elabore el documento de puesta a disposición, el cual es el acto material mediante el cual el INM en ejercicio de sus funciones lleva a cabo el aseguramiento de una persona para verificar su situación migratoria.
- Con la información obtenida, el punto de internación de Suchiate I elabora la notificación de salida, la cual es enviada a la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula Chiapas, para informar el arribo de los migrantes.
- Una vez completados los procedimientos antes señalados, los migrantes junto con sus pertenencias son subidos a un autobús el cual los trasladará a la citada Estación Migratoria. Cuando el autobús sale del punto de internación Suchiate I, es escoltado por elementos de la policía federal, así como por personal del INM, cabe señalar que, durante el trayecto, los migrantes llenan un formato administrativo con datos generales, el cual formará parte del PAM.

Es importante señalar que lo relativo a la caravana de centroamericanos, era del conocimiento público y por ende de la autoridad migratoria en México. Por lo que el INM, debió de haber tomado las medidas necesarias para evitar el ingreso de manera irregular de los extranjeros al territorio nacional. Por otro lado, se identificaron las siguientes actividades principales y controles:

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
ACTIVIDADES PRINCIPALES DEL PROCESO DE CONTROL MIGRATORIO
EN LOS PUNTOS DE INTERNACIÓN TERRESTRE

Núm.	Actividades Principales
1	Registro de los Migrantes que entran a territorio nacional
2	Elaboración del documento de "Puesta a Disposición"
3	Elaboración de la Notificación de Salida a los Migrantes
4	Realizar el Procedimiento Administrativo Migratorio

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, se determinaron las siguientes observaciones:

- ✓ INM no cumple con el artículo 93 del Reglamento de la Ley de Migración y con el TÍTULO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno, ya que se identificó que el personal del INM no realiza una inspección de las personas migrantes, así como de sus pertenencias al ingresar por el punto de internación terrestre. Lo anterior al no tener controles en la internación de personas al territorio nacional, se desconoce si los extranjeros cuentan con alguna alerta migratoria, o con antecedentes penales, lo cual implica un riesgo para el país.
- ✓ Además, el INM no cumple con lo establecido en el elemento de control 11.10 del Principio 11 Seleccionar y desarrollar actividades de control basadas en las TIC's, Norma Tercera, numeral 9, del Capítulo I, Título Segundo del Artículo Segundo del ACUERDO de Control Interno, ya que se observó que el registro de los migrantes se realizó de forma manual, por lo que no se cuenta con un sistema de información que genere una base de datos sobre el número de personas que ingresaron al territorio nacional durante la contingencia ocasionada por la caravana migrante, lo cual podría generar que no se tengan los datos correctos y confiables de los extranjeros que entran a territorio nacional.
- ✓ Finalmente, no cumple con el artículo 93 del Reglamento de la Ley de Migración ni con el TÍTULO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno, ya que se identificó, que bajo el puente fronterizo Suchiate I y a través del río, los migrantes cruzan de forma irregular hacia el territorio nacional mediante balsas de goma, así como nadando, todo esto es realizado bajo la observancia complaciente de las autoridades responsables de regular el acceso en el punto de internación (INM, Aduana, Policía Federal, entre otros). Lo anterior al no tener controles en la internación de personas al territorio nacional, se desconoce si los extranjeros cuentan con alguna alerta migratoria, o con antecedentes penales, lo cual implica un riesgo para el país.

Como consecuencia de las debilidades detectadas con anterioridad, y al no contar con controles en este punto de internación para hacer frente a los riesgos que pudieran presentarse generaría un impacto negativo en el cumplimiento del objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros, que pretenden ingresar o salir del territorio nacional. Asimismo, es importante señalar que el ingreso al país de este tipo de caravanas de extranjeros, se presenta con frecuencia en la frontera sur y las autoridades correspondientes, no han tomado las medidas necesarias para minimizar los riesgos para el país que representa este tipo de eventos.

Posterior a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría, mediante los oficios INM/DGA/DGAAR/DNyC/3028/2018 del 20 de diciembre de 2018, INM/DGCVM/4422/2018 del 18 de diciembre de 2018, y INM/DGCVM/1738/2018 del 17 de diciembre de 2018, el INM informó, que los resultados señalados con el numeral 7, pre observaciones 12, 13 y 16 que los mecanismos de control en los puntos de internación terrestre se encuentran definidos en el Reglamento de la Ley de Migración, particularmente

en los artículos 66, 67, 93 y 94, por lo que se considera innecesario la implementación de mecanismos adicionales a los establecidos en el marco jurídico vigente en materia migratoria, toda vez que las disposiciones contenidas en el citado Reglamento son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional.

Además, informó mediante los oficios INM/DGA/DGAAR/DNyC/3028/2018 del 20 de diciembre de 2018, INM/DGCVN/4422/2018 del 18 de diciembre de 2018, y INM/DGCVN/1738/2018 del 17 de diciembre de 2018, que respecto a las pre recomendaciones identificadas con los numerales 14 y 15, se precisa que la legislación en materia migratoria no prevé que el INM mantenga la obligación de asegurarse que las personas extranjeras que sean sujetas a rechazo, regresen a su país de origen y sean puestas a disposición de la autoridad migratoria extranjera, toda vez que la figura del rechazo se define como el acto declarativo del estado mexicano realizado por la autoridad migratoria, mediante el cual se decreta la inadmisibilidad al territorio nacional de una persona extranjera que solicita su ingreso al mismo en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por alguno de los supuestos señalados en el artículo 43 de la Ley de Migración.

Asimismo informó, mediante los oficios INM/DGA/DGAAR/DNyC/3028/2018 del 20 de diciembre de 2018, INM/DGCVN/4422/2018 del 18 de diciembre de 2018, y INM/DGCVN/1738/2018 del 17 de diciembre de 2018, que se implementaran las acciones pertinentes con la intención de que las delegaciones federales que cuenten con lugares destinados al tránsito internacional de personas, se cercioren de que las actas de rechazo que se emitan en los puntos de internación terrestre cuenten con los elementos y requisitos del acto administrativo definidos en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley de Migración.

Mediante los oficios INM/DGA/DGAAR/DNyC/035/2019 del 11 de enero de 2019, INM/DGCVN/0027/2019 del 9 de enero de 2019, y INM/DGCVN/1738/2018 del 17 de diciembre de 2018, el INM informó que el resguardo de las fronteras y ríos del territorio nacional están a cargo de diversas dependencias, siendo la Policía Federal a quien le competen esas atribuciones, lo anterior con fundamento en el artículo 8 fracción III de la Ley de Policía Federal y en los artículos 37 fracción XVI y 42 fracción XI del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, además es importante distinguir que el INM tiene la responsabilidad de vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional y revisar su documentación en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, con la intención de controlar y regular los flujos migratorios, con fundamento en los artículos 20 fracciones II y III, 34 de la Ley de Migración, así como el artículo 396 de su Reglamento e informa que emitirá un oficio instrucción a las Delegaciones Federales que cuenten con los lugares destinados al tránsito internacional de personas vía terrestre, a fin de que atiendan las disposiciones definidas por la Ley de Migración y su Reglamento en materia de control migratorio, así como, la normatividad supletoria para los procedimientos administrativos integrados, precisando que el cumplimiento dicha instrucción podrá limitarse por cuestiones de infraestructura, recursos presupuestales, materiales y humanos.

Con respecto a la observación de que no existen mecanismos de control en los puntos de internación terrestre “El Chaparral” y “Mesa de Otay”, para verificar que las personas a bordo de los vehículos que quieran ingresar o abandonar el territorio nacional por los carriles destinados para el acceso vehicular, con base en el análisis a la información proporcionada, se constató, que el INM no presentó evidencia de la implementación de dichos mecanismos en cumplimiento a los artículos 66, 67 y 93 del Reglamento de la Ley de Migración, por lo que subsiste la observación.

En relación a la observación de que no se implementaron mecanismos de control en los puntos de internación terrestre “El Chaparral” y “Mesa de Otay”, para verificar y registrar a las personas que pretenden abandonar el territorio nacional de manera peatonal, con base en el análisis a la información proporcionada, se constató, que el INM no presentó evidencia de la implementación de dichos mecanismos, en cumplimiento a los artículos 66, 67 y 93 del Reglamento de la Ley de Migración, por lo que subsiste la observación.

Respecto a la observación de que no existen mecanismos y medidas de seguridad necesarias en el punto de internación terrestre “Mesa de Otay”, para asegurarse que las personas que fueron rechazadas por la autoridad migratoria regresen a su país de origen, con base en el análisis a la información proporcionada, se constató, que el INM no presentó evidencia de la implementación de dichos mecanismos y medidas de seguridad necesarias, por lo que subsiste la observación.

Por lo que respecta a la observación de que no se implementaron mecanismos de supervisión en el punto de internación terrestre “Mesa de Otay”, para asegurarse que las personas que fueron rechazadas por la autoridad migratoria, sean puestas a disposición a la autoridad migratoria extranjera, con base en el análisis a la información proporcionada, se constató, que el INM no presentó evidencia de la implementación de dichos mecanismos de supervisión, y sólo se comprometió a realizar las acciones pertinentes, por lo que subsiste la observación.

De la observación de que no se implementaron mecanismos de control en el Puerto Fronterizo Ciudad Hidalgo Suchiate I (Tapachula, Chiapas), tendientes a evitar la internación irregular al país de extranjeros en situaciones atípicas, como la ocurrida con la Caravana de Centroamericanos, con base en el análisis a la información proporcionada, se constató, que el INM no presentó evidencia de la implementación de dichos mecanismo de control, en atención a lo establecido en el artículo 93 del Reglamento de la Ley de Migración, por lo que subsiste la observación.

Y, finalmente, respecto de la observación de que no se implementaron actividades de control bajo el puente fronterizo Suchiate I y en los márgenes del río del mismo nombre, para evitar el cruce de manera irregular de extranjeros, con base en el análisis a la información proporcionada, se constató que el INM no presentó evidencia de la implementación de dichas actividades de control, por lo que subsiste la observación.

Punto de Internación Marítima

En el punto de internación marítima “Puerto Ensenada”, se identificó que existe un tratamiento especial en las embarcaciones las cuales se dividen en la siguientes: Cruceros; embarcaciones que prestan servicio de carga, buques tanque, pesqueras, cruceros eco-turísticos y otras; embarcaciones que prestan servicio de plataforma o investigación a Petróleos Mexicanos (PEMEX); embarcaciones de recreo, deportivas y de uso particular; y buques de guerra o de Estado con fines no comerciales.

En relación con los cruceros, sus tripulantes y pasajeros pueden visitar el puerto mexicano de arribo si previamente el agente naviero consignatario tramitó el Permiso Colectivo de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas. En este tipo de embarcaciones la autoridad migratoria puede permitir que los miembros de la tripulación y pasajeros a bordo visiten el puerto de arribo, si cuentan con el Permiso Colectivo de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas. Asimismo, en los casos de que los extranjeros que desembarquen de forma definitiva como Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas, el agente migratorio documentara a dichos extranjeros. Además, el agente migratorio únicamente solicitará la presencia de tripulantes que enrolan y de pasajeros que embarcan para salir del país a bordo de dicha embarcación, así como de los extranjeros que no pudieron desembarcar por motivo de una alerta migratoria.

Referente a las embarcaciones que prestan servicio de carga, buques tanque, pesqueras, cruceros eco-turísticos y otras; embarcaciones que prestan servicio de plataforma o investigación a PEMEX; y embarcaciones de recreo, deportivas y de uso particular; sobre la inspección de arribo, el agente migratorio requiere la presencia de todos los miembros de la tripulación y pasajeros con sus respectivos documentos de identidad o viaje para verificar el cumplimiento de requisitos. Asimismo, sobre la inspección de salida, el agente migratorio requiere la presencia de todos los miembros de la tripulación para autorizar el desembarque.

Por lo que respecta a los Buques de guerra o de Estado con fines no comerciales la Secretaría de Marina (SEMAR) es la autoridad competente para autorizar el arribo y la estancia en puertos mexicanos de buques de Estado destinados a fines no comerciales y de guerra. Tanto el buque como las personas a bordo ingresan bajo su responsabilidad, y no son sujetos a inspección migratoria.

Como resultado de las pruebas de recorrido en el punto de Internación Marítima “Puerto Ensenada” se identificaron actividades principales y controles claves los cuales se muestran en el siguiente esquema:

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
ACTIVIDADES PRINCIPALES DEL PROCESO DE CONTROL MIGRATORIO
EN LOS PUNTOS DE INTERNACIÓN MARITIMO

Núm.	Actividades Principales
1	Validación de la Información Electrónica recibida y desahogo de alertas
2	Inspección del arribo de la embarcación y documentar a los pasajeros y tripulantes
3	Inspección Migratoria de Salida
4	Verificar las Formas Migratorias Vigentes de Pasajeros y Tripulantes

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, se identificaron las siguientes debilidades: El INM no cumple con el TÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno, ya que se observó que no realiza la inspección migratoria ni documenta de manera personal a cada pasajero y tripulante en el ingreso y salida del país, de las personas que se encuentran a bordo de embarcaciones que prestan servicio de crucero, por lo que existe el riesgo de que algún extranjero pueda ingresar al país de forma irregular. Además, en las inspecciones de las embarcaciones tipo cargueros, no existe la presencia de los servicios de sanidad para establecer los requisitos sanitarios para la internación de personas al territorio nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley de Migración.

Como consecuencia de la falta de controles en este punto de internación, se tendría un impacto negativo en el cumplimiento del objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretender ingresar o salir del territorio nacional.

Posterior a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría, el INM informó, mediante los oficios INM/DGA/DGAAR/DNyC/3028/2018 del 20 de diciembre de 2018, y INM/DGCVM/4422/2018 del 18 de diciembre de 2018, que derivado de las limitantes de infraestructura en los puertos marítimos internacionales y de la insuficiencia presupuestal para la cobertura del personal que se requiere para realizar las funciones de control migratorio, se imposibilita realizar adecuadamente dichas funciones. Asimismo informó que en el año 2012, se emitió a las Delegaciones Federales del INM, la circular INM/DGCVM/1896/2012, relativa al tratamiento de embarcaciones en tránsito internacional y documentación del personal a bordo, a efecto de proceder conforme a la normatividad migratoria aplicable (proporcionó copia de la Circular) y mediante la cual hace referencia a la obtención de un “Permiso Colectivo de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas”, el cual autoriza para que los extranjeros miembros de la tripulación y los pasajeros a bordo de embarcaciones que presten servicio de crucero, que

ingresen al país con la intención de visitar los puertos o zonas aledañas del territorio nacional y continúen su travesía a bordo de la embarcación en la que arribaron, mismos que serán considerados en la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas. Con base en el análisis a la información proporcionada se constató, que el INM no presentó evidencia de la implementación de mecanismos de control en los puntos de internación marítimo, para inspeccionar y documentar de manera personal a cada pasajero y tripulante en el ingreso y salida del país que se encuentran a bordo de embarcaciones que prestan servicio de cruceros, por lo que subsiste la observación.

Punto de Internación Aéreo

Como resultado de las pruebas de recorrido en el punto de internación en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), se identificó lo siguiente:

En el AICM *Terminal 1 y 2*, cuentan con filtros migratorios, donde al arribo de los vuelos internacionales, los pasajeros descienden y son canalizados a los filtros migratorios, para que el personal de migración realice sus funciones de control migratorio, mediante la revisión de la documentación migratoria que le presentan los pasajeros y la tripulación, a efecto de comprobar que cumplen con los requisitos migratorios para ingresar al territorio nacional.

Cuando el personal de migración advierte de alguna irregularidad en la documentación migratoria que presenta una persona que pretenda internarse al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos en la Ley de Migración o tenga algún impedimento legal, se procede a efectuar una segunda revisión. En esta segunda revisión la autoridad migratoria determina la admisión al territorio nacional o rechazo de la persona al lugar de procedencia o a aquél donde sea admisible, dejándose constancia por escrito, fundada y motivada de la causa del rechazo o admisión.

Asimismo, en las dos terminales del AICM, se cuenta con oficinas de atención al público, mediante las cuales se realizan tramites de permisos de salida del país de menores que no van acompañados por las personas que ejercen la patria potestad sobre ellos, donde se corroboran los datos de la documentación original exhibidos por el solicitante (los padres o tutores), con los datos de la solicitud y, se solicita al Centro Nacional de Alertas (CNA) si el menor cuenta algún tipo de alerta; además, se realizan tramites de reposición de Formas Migratorias Múltiples (FMM) por robo o extravío, y se efectúa el pago de Derecho de no Residente, para los turistas o transmigrantes.

Adicionalmente, existe un área jurídica en la Terminal 1 donde su función es recibir notificaciones de amparos promovidos a favor de extranjeros contra su deportación o acta de rechazo, asimismo se atiende las quejas por parte de Órgano Interno de Control y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, además de solicitudes realizadas por otras autoridades. Por otro lado, se identificaron actividades principales y controles claves los cuales se muestran en el siguiente esquema:

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

ACTIVIDADES PRINCIPALES DEL PUNTO DE INTERNACIÓN AÉREO AICM

Núm.	Actividades Principales
1	Revisión en los filtros migratorios de la documentación presentada por los pasajeros y tripulantes
2	En la segunda revisión, corroborar con el CNA las alertas migratorias de los pasajeros y tripulantes
3	Corroborar con autoridades, instituciones privadas y públicas sobre la información presentada por los pasajeros
4	Espacios físicos, con las condiciones de seguridad idóneas, para el aseguramiento de las personas rechazadas y las personas enviadas a segunda revisión
5	Corroboran los datos de la documentación original exhibidos por el solicitante (los padres o tutores), con los datos de la solicitud, y se solicita al Centro Nacional de Alertas (CNA) si el menor cuenta con alerta migratoria

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Además, se identificaron las siguientes debilidades:

El INM no cumple el TÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno, ya que se observó que no implementó mecanismos de control, inspección o revisión a las personas que abandonan el territorio nacional, por lo que se desconoce el total de las personas que salen del país, y el tipo de actividades que realizaron en su estancia en el territorio nacional. La ausencia de controles en este punto de internación, podría impactar de manera negativa el cumplimiento del objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que salen del territorio nacional.

Posterior a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría, mediante los oficios INM/DGA/DGAAR/DNyc/3028/2018 del 20 de diciembre de 2018, y INM/DGCVM/4422/2018 del 18 de diciembre de 2018, el INM informó que los mecanismos de control en los puntos de internación aérea, con la finalidad de llevar a cabo un registro de personas que abandona el país, se encuentra definido en los artículos 51 y 53 del Reglamento de la Ley de Migración. Asimismo, comenta que actualmente existen 65 lugares destinados al tránsito internacional de personas vía aérea, en los cuales se tienen una cobertura del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) mecanismo con el que se registran las entradas y salidas de persona del territorio nacional. Además, informó que derivado de las limitantes de infraestructura en los aeropuertos internacionales y de la insuficiencia presupuestal para la cobertura del personal que se requiere para realizar las funciones de control migratorio, existen 11 aeropuertos internacionales donde se imposibilita realizar adecuadamente las funciones de control migratorio y realizar los registros de salida en el SIOM.

Con base en el análisis a la información proporcionada, se constató, que el INM no presentó evidencia de la implementación de mecanismos de control en los puntos de internación aéreo, con la finalidad de llevar un registro de las personas que abandonan el territorio nacional, por lo que subsiste la observación.

2017-0-04100-15-0021-01-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación incluya en los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios, la aplicación de la condición de estancia migratoria de VISITANTE REGIONAL, contemplada en la Ley de Migración y su Reglamento, en todos los puntos de internación ubicados en la Frontera Norte, a fin de regularizar la grave situación de omisión que se detectó existente en dichos puntos de internación. Ello, con el fin de dar cumplimiento al objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretenden ingresar o salir del territorio nacional y de fortalecer el sistema de control interno del Instituto, en atención a lo establecido en los artículos 52, fracción III, de la Ley de Migración y 132 del Reglamento de la Ley de Migración, así como en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 13, elemento de control 13.03 del Acuerdo de Control Interno.

2017-0-04100-15-0021-01-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Gobernación por conducto de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, de conformidad con el artículo 2, letra A, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación vigente, investigue, y determine las causas por las que las autoridades migratorias de los puntos de internación ubicados en las ciudades de Tijuana, Baja California y Tapachula, Chiapas, incumplen con las funciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento, omiten la aplicación de los procedimientos migratorios y no aplican los controles institucionales establecidos para evitar la materialización de los riesgos que afectan las actividades sustantivas de la Institución. Ello, con el fin de dar cumplimiento al objetivo de controlar y regular debida y oportunamente los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretenden ingresar o salir del territorio nacional y de fortalecer el sistema de control interno del Instituto, en atención a lo establecido en los artículos 82, 87, 88 de la Ley de Migración; 57, 58, 59, 60, 66, 67 y 93 del Reglamento de la Ley de Migración, así como en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 13, elemento de control 13.03 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-011 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de control amplios y suficientes en los puntos de internación terrestre El Chaparral y Mesa de Otay de Baja California, para verificar que las personas a bordo de los vehículos que quieran ingresar o abandonar el territorio nacional por los carriles destinados para el acceso vehicular cumplan con la normatividad nacional vigente, con el fin de fortalecer el sistema de control interno

institucional, en cumplimiento de los artículos 66, 67 y 93 del Reglamento de la Ley de Migración.

2017-5-04K00-15-0021-01-012 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de control en los puntos de internación terrestre El Chaparral y Mesa de Otay, para verificar que las personas que pretenden abandonar el territorio nacional de manera peatonal lo hagan en situación regular, con el fin de fortalecer el sistema de control interno institucional, en cumplimiento de los artículos 66, 67 y 93 del Reglamento de la Ley de Migración.

2017-5-04K00-15-0021-01-013 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos y medidas de seguridad necesarias en el punto de internación terrestre Mesa de Otay, con el objetivo de asegurarse de que las personas que fueron rechazadas por la autoridad migratoria regresen a su país de origen, a fin de dar cumplimiento al objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretenden ingresar o salir del territorio nacional y de fortalecer el sistema de control interno del Institucional, en observancia a lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera Actividades de Control, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-014 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de supervisión en el punto de internación terrestre Mesa de Otay, con el objetivo de asegurarse que las personas que fueron rechazadas por la autoridad migratoria, sean puestas a disposición de la autoridad migratoria extranjera, a fin de dar cumplimiento al objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretenden ingresar o salir del territorio nacional, así como fortalecer el sistema de control interno del Instituto, en atención a lo establecido en el Reglamento de la Ley de Migración, artículos 66, 67 y 93; y en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera Actividades de Control, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-015 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de control en el Puerto Fronterizo Ciudad Hidalgo Suchiate I (Tapachula), tendientes a evitar la internación irregular al país de extranjeros en situaciones atípicas, como la ocurrida con la Caravana de Centroamericanos, a fin de dar cumplimiento al objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretenden ingresar o salir del territorio nacional, en atención a lo establecido en el 93 del Reglamento de la Ley de Migración y con el TÍTULO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-016 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente actividades de control bajo el Puente Fronterizo Suchiate I y en los márgenes del río, con el objetivo de evitar el cruce de manera irregular de extranjeros, a fin de dar cumplimiento al objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretender ingresar o salir del territorio nacional, además de fortalecer el sistema de control interno de la institucional, en atención a lo establecido en el artículo 93 del Reglamento de la Ley de Migración y con el TÍTULO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-017 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de control en los puntos de internación marítimo, con el propósito de inspeccionar y documentar de manera personal a cada pasajero y tripulante en el ingreso y salida del país que se encuentran a bordo de embarcaciones que prestan servicio de crucero, a fin de dar cumplimiento al objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretender ingresar o salir del territorio nacional, en atención a lo establecido en el TÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-018 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de control en los puntos de internación aéreo, con la finalidad de llevar un registro de las personas que abandonan el territorio nacional, a fin de dar cumplimiento al objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretender ingresar o salir del territorio nacional en atención a lo establecido en el TÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno.

8. *Presentación de Extranjeros a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales*

La presentación de extranjeros es medida dictada por el INM mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno en las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales establecidas por el INM. El INM tiene la facultad de identificar y atender a las personas migrantes que no acrediten su situación migratoria de manera regular en el país, bajo las siguientes circunstancias: Visitas de Verificación; revisiones Migratorias; puestas a disposición, retornados o por mandato judicial; e ingresos de manera voluntaria. Cuando una persona migrante es detectada en algún punto de revisión o verificación migratoria, el Agente Federal de Migración (AFM):

- Dará a conocer y respetar en todo momento los derechos de la persona migrante previstos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Reglamentos aplicables;
- Verificará si ingresó al territorio nacional de manera regular y de no ser así, lo identificará como persona migrante irregular;
- Explicará que un AFM, es la persona encargada de proteger y brindar atención, toda vez que se encuentra en territorio mexicano de manera irregular;
- Explicará en términos generales el procedimiento de atención migratoria y dará a conocer los riesgos a los que puede enfrentarse fuera de su país;
- Realizará la valoración físico-visual de las condiciones en que se encuentra, de las actitudes o comportamiento que muestra;
- Realizará inmediatamente una entrevista verbal preguntándole sobre su nombre, apellidos, edad, nacionalidad, lugar de nacimiento, nombre de padres, lugar a dónde se dirigía y si padece alguna enfermedad o si está en tratamiento médico o requiere de algún apoyo inmediato.

Por lo que respecta al procedimiento de presentación a la Estación Migratoria, el INM verificará el número de personas migrantes arribadas en la conducción; las cuales que pueden ingresar bajo el esquema de casos resueltos (estafeta) por otra delegación federal del INM, no resueltos, situación de refugiado e ingresos voluntarios; asimismo, corroborará que se encuentren físicamente, verificando el documento con que fueron puestos a disposición (nombre, sexo, fecha de nacimiento y nacionalidad); posteriormente se conduce a las instalaciones y les informa sobre su ingreso y el “Procedimiento Administrativo Migratorio” (PAM) a llevar a cabo para que se resuelva su situación migratoria.

El INM realiza una revisión personal después de que la persona migrante haya entregado sus pertenencias y valores previo al ingreso de la zona de dormitorios, la revisión se llevará a cabo por el personal de seguridad del mismo sexo que los asegurados y personal especializado en el caso de niñas, niños y adolescentes. También se les informa sobre los objetos que se permiten introducir a la Estación o Estancia, e instruyen sobre la colocación de sus pertenencias mochila o equipaje frente a ellos; retirarse agujetas del calzado, cinturón, gorras; en el caso de traer dinero en efectivo, alhajas o cualquier objeto de valor, deberá declararlo a efecto de que seas resguardados por separado; se registra la información de todas las pertenencias presentadas en formato de Inventario de valores y pertenencias; además el personal de seguridad lleva a cabo la conducción del migrante de manera individual al servicio médico para que le sea practicada una revisión y se le emita su certificado médico correspondiente, emitiendo el diagnóstico con la descripción del estado de salud, grupo de sangre, temperatura, presión y se le expida un certificado médico. Posteriormente, se registran los datos del migrante en el “Libro de Gobierno”, así como en el sistema (forma de ingreso y autoridad que puso a disposición, datos personales, si desea obtener la condición de refugiado, si ha sido víctima de algún delito y quiere denunciarlo, preguntas básicas sobre la llegada al país y vínculos familiares) y finalmente se le da conocer a la persona migrante sus derechos y obligaciones.

Respecto del alojamiento en la estación migratoria, el tiempo de estancia en una estación migratoria no será mayor a 15 días hábiles, salvo lo siguiente:

- Que no exista información fehaciente sobre su identidad y nacionalidad;
- Que los consulados requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
- Que exista impedimento para su tránsito por terceros países;
- Que exista enfermedad o discapacidad física o mental medicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado;
- Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial, en que se reclamen cuestiones inherentes a la situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista prohibición expresa de la autoridad competente para que la persona migrante pueda ser trasladada o pueda abandonar el país.

Con relación a los puntos antes descritos, el artículo 111 la Ley de Migración, establece que no se podrán exceder los 60 días hábiles. Transcurrido dicho plazo, el instituto otorgará una condición de estancia para regularizar la situación migratoria de la persona migrante. La autoridad realizará un acuerdo de inicio donde los Actuario registrarán los hechos que motivaron el inicio del Procedimiento Administrativo Migratorio, en el cual se describirá de manera concisa la procedencia de la persona migrante y se registrará en el Libro de Gobierno, asignándole número de expediente consecutivo. Asimismo, se realizarán comparecencias para determinar la situación migratoria del migrante en la que se menciona que se hizo de su conocimiento los derechos que le asisten, rinde su declaración describiendo los motivos de salida de su país y las actividades realizadas en México.

El INM informará a las personas migrantes, que tienen derecho a recibir protección de su representación consular y a comunicarse con ella; y solicitará por oficio o mediante correo electrónico, el reconocimiento de la persona migrante al consulado del país que corresponda y en su caso, requerirá la emisión del salvoconducto correspondiente. El INM desarrollará el ofrecimiento de pruebas y alegatos para demostrar lo que a los intereses de la persona migrante convenga. En cuanto al procedimiento de salida de la Estación Migratoria, el INM emitirá una resolución y notificará a la persona migrante para que abandone la Estación o Estancia en un plazo de 20 a 30 días hábiles.

a) Marco Normativo aplicable

El INM deberá cumplir con lo establecido en los siguientes artículos de Ley de Migración:

Artículos 106 y 107, ordenan que, para la presentación de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares de la República que estime convenientes y que las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos: de prestar servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica; atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día.

Asimismo, el Reglamento de la Ley de Migración establece lo siguiente:

El artículo 225 mandata que en el establecimiento de estaciones migratorias y la habilitación de estancias provisionales deberán garantizar en todo momento condiciones de seguridad y el respeto a los derechos humanos, así como deberá observarse el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas extranjeras, sea cual sea su origen, nacionalidad, género, etnia, edad, sexo, condición social o económica, estado de salud, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres embarazadas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas y víctimas o testigos de delito.

El artículo 226 establece que *“Las personas extranjeras presentadas en las estaciones migratorias o en las estancias provisionales tendrán los siguientes derechos (...)”*.

En los artículos 13 y 14, Capítulo III Del Procedimiento del ACUERDO por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de 2012, se establece que *“Cuando una persona extranjera se presente de manera voluntaria o sea puesta a disposición del Instituto, la autoridad migratoria deberá efectuar el registro en el libro de gobierno o en el sistema electrónico del Instituto”* y *“De todas las personas extranjeras presentadas en una Estación Migratoria o en una Estancia Provisional se abrirá un expediente administrativo”*, respectivamente.

ARTÍCULO SEGUNDO. TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno, establece que *“La Administración debe diseñar actividades de control para asegurar la adecuada cobertura de los objetivos y los riesgos en las operaciones, así como a nivel transacción o ambos, dependiendo del nivel necesario para garantizar que la institución cumpla con sus objetivos y conduzca los riesgos relacionados”*.

b) Pruebas de Recorrido en las Estaciones Migratorias.

Con el fin de verificar los controles establecidos y determinar posibles riesgos que pudieran afectar de manera negativa en el cumplimiento de los objetivos de la institución, en las Estaciones Migratorias, se determinó realizar pruebas de recorrido en las Estaciones Migratorias de la Ciudad de México y en la Siglo XXI en Tapachula Chiapas, ya que éstas cuentan con el mayor número de extranjeros presentados.

Se solicitó al INM, el número de extranjeros presentados en las estaciones migratorias y estancias provisionales el año 2017.

Como resultado de lo anterior el INM proporcionó el número de flujos irregulares de extranjeros presentados ante el INM, de lo cual se identificó lo siguiente:

El INM cuenta para la presentación de migrantes, con un total de 33 estaciones migratorias, y 37 estancias provisionales en toda la República Mexicana, en las cuales se registró un total

de 93,731 extranjeros presentados en el año 2017, de los cuales 85,189 fueron puestos a disposición por una autoridad y 8,542 extranjeros ingresaron de manera voluntaria. En la Estación Migratoria de la Ciudad de México y en la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula Chiapas, se registraron un total de 3,817 y 16,794 personas presentadas en estas estaciones, respectivamente, que corresponde al 5.3 % y 22.3 % de un total de 72,369 presentados en las 33 estaciones migratorias. Como resultado de las pruebas de recorrido en la Estación Migratoria de la Ciudad de México, se identificaron principales actividades y controles clave los cuales se muestran en el siguiente esquema:

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

ACTIVIDADES PRINCIPALES DEL PROCESO DE LA ESTACIÓN MIGRATORIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Núm.	Actividades Principales
1	Notificación a la Estación Migratoria del arribo del personal asegurado como resultado de los procedimientos de revisiones y verificaciones a las personas migrantes.
2	Verificar al personal asegurado, que cuente con el documento de Puesta a Disposición con el debido soporte que acredite su detención.
3	Inventario de Valores y pertenencias a cada uno de los asegurados.
4	Revisión Médica y se emite un certificado sobre su salud.
5	Descripción precisa de los datos personales y rasgos físicos del asegurado.
6	Registro de los asegurados en el Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estancias Migratorias, así como en el Libro de Gobierno.
7	Acuerdo de Inicio en donde se precisan los hechos que motivaron el Procedimiento Administrativo Migratorio y se hace el registro en el Libro de Gobierno.
8	Comparecencia en donde se determina la situación migratoria del asegurado.
9	Acuerdo de Presentación en donde se determina el alojamiento temporal.
10	Resolución de la situación de los migrantes.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, se determinó que la Estancia Migratoria de la Ciudad de México, realizó las actividades de control establecidas en el “ACUERDO por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”, con relación al proceso de ingreso de extranjeros, respecto de revisar la documentación soporte sobre su aseguramiento (puesta a disposición) o en su caso, el expediente respaldo de la condición de refugiado; asimismo, se verificó el cumplimiento del inventario de valores y pertenencias de los asegurados, la emisión de un certificado médico, el formato de filiación, así como su registro en el sistema.

De igual forma, se realizó una revisión documental de una muestra de 153 expedientes de ingreso, alojamiento y salida de migrantes extranjeros de la Estación Migratoria de la Ciudad de México durante el ejercicio 2017, determinada con base en lo establecido en la Norma Internacional de Auditoría 530 “Muestreo de Auditoría”, observando que no cumple con lo establecido en la fracción III del artículo 14, Capítulo III, del ACUERDO por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, ya que de 108 expedientes correspondientes al 70.6 % de un total de 153 expedientes revisados, no se presentó evidencia de las constancias y oficios que se hayan generado con motivo de la verificación o revisión migratoria practicada a la persona extranjera, por parte de la autoridad migratoria, o cualquier otra que haya dado lugar a su presentación a la Estación Migratoria, esto da lugar a que dichas presentaciones se realicen de manera irregular y sin fundamento legal, lo cual podrían originar actos de corrupción por parte de los servidores públicos del INM, ya que se desconoce si estaban autorizados para realizar las verificaciones o revisiones migratorias.

Por lo que respecta a la estancia o alojamiento de los extranjeros en la Estación Migratoria de la Ciudad de México, se observó que de la muestra revisada en la prueba de recorrido (20 expedientes de extranjeros), el procedimiento llevado a cabo fue de ingreso por salida, ya que 11 de estos casos se encontraban en estatus de refugiados y los 9 restantes en estafeta, por lo que su estancia fue de entrada por salida, ya que contaban con la resolución correspondiente, como resultado de la anterior cumple con “ACUERDO por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”. En cuanto a las pruebas de recorrido realizadas a la Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula) se determinó lo siguiente:

Con motivo de la caravana de migrantes hondureños con destino hacia México y Estados Unidos para solicitar asilo y lograr una mejor calidad de vida y tras cruzar la frontera con Guatemala, las autoridades mexicanas decidieron cerrar el punto de internación Suchiate I, al respecto, y tras la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y en cumplimiento con lo establecido en la normatividad vigente aplicable, el INM permitió la entrada de grupos de migrantes para iniciar el trámite para el procedimiento administrativo migratorio (PAM) aplicable a la solicitud de condición de refugiados, cabe señalar que debido al alto flujo de migrantes se produjo una contingencia, la cual rebasó la capacidad operativa del INM, por lo cual se implementaron las siguientes actividades:

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

ACTIVIDADES PRINCIPALES DEL PROCESO DE LA ESTACIÓN MIGRATORIA SIGLO XXI (TAPACHULA)

Núm.	Actividades Principales
1	Verificar la Puesta a Disposición.
2	Formato solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado.
3	Inventario de Valores y pertenencias a cada uno de los asegurados.
4	Carta de consentimiento para la toma de ADN.
5	Realización de biométricos.
6	Notificación de Salida.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, se determinaron las siguientes debilidades e incumplimientos de la normatividad aplicable:

El INM no cumple con lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO. TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno, ya que se observó que no implementó actividades de control durante el ingreso de los migrantes presentados en la Estación Migratoria, consistentes en la revisión personal, a efecto de evitar el comercio, introducción, posesión, suministro, uso o consumo de bebidas alcohólicas, estupefacientes, drogas, enervantes, psicotrópicos, sustancias tóxicas, medicamentos no autorizados, instrumentos punzo cortantes, explosivos y, en general, cualquier otra sustancia u objeto que por su propia naturaleza pudiera poner en peligro la vida o integridad de las personas extranjeras presentadas y demás personas, así como la seguridad de las instalaciones, incumpliendo también con lo establecido en el artículo 230, fracción IV del Reglamento de la Ley de Migración. Tampoco se implementaron actividades de control para evitar la introducción, comercio, posesión y uso de telefonía y de cualquier otro tipo de radiocomunicación, por lo que se incumplió con la fracción V del artículo antes citado.

De igual forma, no se implementaron controles respecto de realizar un inventario de las pertenencias que traigan consigo, así como a su depósito y resguardo en el área establecida para ello, y que les sean devueltos a su salida, incumpliendo con lo establecido en la fracción XI del artículo 226 del Reglamento de la Ley de Migración. Asimismo, se observó que se alojó a un número de migrantes, superior a la capacidad física con que contaba la Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula), situación en la que se podría presentar el riesgo de hacinamiento de personas y motines que pudieran poner en riesgo la integridad física tanto de los extranjeros alojados como al personal del INM, por lo que incumplió con lo establecido en el artículo 106 de la Ley de Migración.

Es importante señalar que la contingencia de la caravana de centroamericanos mencionada, los extranjeros fueron llevados a un albergue provisional, antes de presentados a la Estación Migratoria Siglo XXI de Tapachula, para dar inicio con su trámite de Procedimiento Administrativo Migratorio; en otro caso, los extranjeros fueron presentados en la Estación Migratoria en donde se inició su PAM, en el que solicitaron la Condición de Refugiados y posteriormente al dejar la Estación Migratoria, fueron trasladados al albergue provisional donde el personal de la COMAR realizó nuevamente el pre registro del formato de solicitud de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, pese a que éste ya había sido elaborado por el personal del INM en las instalaciones de la Estación Migratoria.

Además, se realizó una revisión documental de una muestra de 25 expedientes de ingreso, alojamiento y salida de migrantes extranjeros de la Estación Migratoria Siglo XXI de Tapachula durante el ejercicio 2017, determinada con base en lo establecido en la Norma Internacional de Auditoría 530 “Muestreo de Auditoría”, observando que no cumple con lo establecido en la fracción III del artículo 14, Capítulo III, del ACUERDO por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, ya que de los 25 expedientes revisados el 100% de ellos, no cuenta con las constancias y oficios que se hayan generado con motivo de la verificación o revisión migratoria practicada a la persona extranjera, por parte de la autoridad migratoria, o cualquier otra que haya dado lugar a su presentación a la Estación Migratoria, situación propicia a que dicha presentación se realice de manera irregular y sin fundamento legal, lo cual podrían originar actos de corrupción por los servidores públicos del INM, ya que se desconoce si estaban autorizados para realizar las verificaciones o revisiones migratorias.

Posterior a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría, mediante los oficios NM/DGA/DGAAR/DNyC/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018, INM/DGCVN/DEM/0648/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, INM/DGCVN/4252/2018 de fecha 12 de diciembre de 2018, INM/DFCDMX/DAJ/290/2018 de fecha 13 de diciembre de 2018, y INM/DFCM/EMCM/D/4060/2018 de fecha 12 de diciembre de 2018, el INM proporcionó evidencia de instrucción para que la Delegación Federal del INM en la Ciudad de México, verifique continuamente que los expedientes que se inicien en la Estación Migratoria Iztapalapa, con motivo del procedimiento administrativo migratorio iniciado a migrantes que ingresaron de manera irregular a territorio nacional, se integren de conformidad a lo señalado en el artículo 14 del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, publicado en el DOF el 8 de noviembre de 2012; y cinco expedientes administrativos migratorios, aperturados a diversos extranjeros con estancia irregular en territorio mexicano correspondientes al ejercicio 2018.

Asimismo informó, mediante los oficios NM/DGA/DGAAR/DNyC/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018, INM/DGCVN/DEM/0648/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, y INM/DGCVN/4251/2018 de fecha 12 de diciembre de 2018, que se requirió la colaboración de la Delegación Federal del INM en el Estado de Chiapas, con el fin instruir a los servidores públicos adscritos a su jurisdicción para que se verifique continuamente, que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 231, fracciones IV y V del Reglamento de la Ley

de Migración, con el objeto de evitar que los extranjeros alojados ingresen a las instalaciones artículos o sustancias prohibidas, que pudieran poner en riesgo su integridad y la del personal migratorio.

También informó, mediante los oficios NM/DGA/DGAAR/DNyC/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018, INM/DGCVM/DEM/0648/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, y INM/DGCVM/4251/2018 de fecha 12 de diciembre de 2018, que se requirió la colaboración de la Delegación Federal del INM en el Estado de Chiapas, con el fin instruir a los servidores públicos adscritos a su jurisdicción para que se verifique continuamente, que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 231, fracciones IV y V del Reglamento de la Ley de Migración, a fin de evitar que los extranjeros alojados ingresen a las áreas de alojamiento artículos o sustancias prohibidas, que pudieran poner en riesgo su integridad y la del personal migratorio; así como para que verificar lo ordenado en el artículo 226, fracción XI del mismo reglamento, para llevar un adecuado control del resguardo de las pertenencias de los alojados incluidos sus aparatos telefónicos, así como girar un correo electrónico al personal adscrito a su delegación.

Además presentó, mediante los oficios NM/DGA/DGAAR/DNyC/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018, INM/DGCVM/DEM/0648/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, y INM/DGCVM/4251/2018 de fecha 12 de diciembre de 2018, “Protocolo de actuación para prevenir el hacinamiento en la Estación Migratoria”, mismo que se encuentra en la intranet del INM, con el objeto de evitar riesgos en las instalaciones de las estaciones migratorias, al albergar un número mayor de extranjeros al de su capacidad de alojamiento.

Finalmente informó, mediante los oficios NM/DGA/DGAAR/DNyC/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018, INM/DGCVM/DEM/0648/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, y INM/DGCVM/4251/2018 de fecha 12 de diciembre de 2018, que se requirió la colaboración de la Delegación del INM en el Estado de Chiapas para instruir a los servidores públicos adscritos a esa Delegación para que verifique continuamente, que los expedientes se inicien como motivo del procedimiento administrativo migratorio incoado a migrantes que ingresaron de manera irregular a territorio nacional, se integren de conformidad a lo señalado en el artículo 14 de Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM.

Respecto de la observación de que no existe evidencia de las constancias y oficios que se hayan generado con motivo de la verificación o revisión migratoria practicada a la persona extranjera, por parte de la autoridad migratoria, o cualquier otra que haya dado lugar a su presentación a la Estación Migratoria, con base en el análisis a la información proporcionada, se constató que en los cinco expedientes presentados cuentan con evidencia de las constancias y oficios ya mencionados, y “cédula de supervisión” mediante la cual se revisa que el expediente cumpla con lo mandatado en el artículo 14 del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, con excepción la fracción III del mismo artículo, que establece que el expediente administrativo deberá contener *“Constancias y oficios que se hayan generado con motivo de la verificación o revisión migratoria practicada a la persona*

extranjera por parte de la autoridad migratoria, o cualquier otro que haya dado lugar a su puesta a disposición , por lo que subsiste la observación.

En relación con la observación de que el INM no implementó actividades de control durante el ingreso de los migrantes presentados en la Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula, Chiapas), consistentes en la revisión personal, a efecto de evitar el comercio, introducción, posesión, suministro, uso o consumo de bebidas alcohólicas, estupefacientes, con base en el análisis a la información proporcionada, se constató que a pesar de que el INM instruyó a los servidores públicos adscritos a la Estación Migratoria para que se verifique continuamente, que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 231, fracciones IV y V del Reglamento de la Ley de Migración, no presentó evidencia de la supervisión del cumplimiento de la instrucción, por lo que subsiste la observación.

Respecto de la observación de que el INM no implementó actividades de control en la Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula, Chiapas), en los casos atípicos o contingencias que se lleguen a presentar, con el objetivo de evitar el riesgo de introducción, comercio, posesión y uso de telefonía y de cualquier otro tipo de radiocomunicación por parte de los extranjeros presentados y no implementó controles respecto de realizar un inventario de las pertenencias que traigan consigo, con base en el análisis a la información proporcionada, se constató a pesar de que el INM realizó acciones para instruir a los servidores públicos adscritos a la Estación Migratoria para que se verifique continuamente que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 231, fracciones IV y V del Reglamento de la Ley de Migración y lo ordenado en el artículo 226, fracción XI del mismo reglamento, para llevar un adecuado control del resguardo de las pertenencias de los alojados incluidos sus aparatos telefónicos, así como girar un correo electrónico al personal adscrito a su delegación, el INM no presentó evidencia de la supervisión o vigilancia para el verificar el cumplimiento de la instrucción realizada, por lo que subsiste la observación.

En relación a la observación de que en la Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula), se observó que se alojó a un número de migrantes, superior a la capacidad física con que contaba la Estación Migratoria, con base en el análisis a la información proporcionada, se determinó que el INM implementó el “Protocolo de actuación para prevenir el hacinamiento en la Estación Migratoria” con el fin con el fin de evitar sobrepoblación y hacinamiento en las Estaciones Migratorias y estancias provisionales, el cual se observó que este sólo es aplicable a la Estación Migratoria de la Ciudad de México, además de que no ésta formalizado por la autoridad competente, por lo que subsiste la observación.

Finalmente, respecto de la observación de que los 25 expedientes revisados, no cuenta con las constancias y oficios que se hayan generado con motivo de la verificación o revisión migratoria practicada a la persona extranjera, por parte de la autoridad migratoria, o cualquier otra que haya dado lugar a su presentación a la en la Estación Migratoria Siglo XXI de Tapachula, con base en el análisis a la información proporcionada, se constató que , a pesar de realizar acciones para instruir a los servidores públicos adscritos a esa Estación para que verifique continuamente, que los expedientes se inicien como motivo del procedimiento administrativo migratorio incoado a migrantes que ingresaron de manera irregular a territorio

nacional, se integren de conformidad a lo señalado en el artículo 14 de Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM, no presentó evidencia de la supervisión al cumplimiento de la dicha instrucción realizada, por lo que subsiste la observación.

2017-5-04K00-15-0021-01-019 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de supervisión de las actividades de integración de expedientes para garantizar la incorporación de la evidencia de las constancias y oficios que se hayan generado con motivo de la verificación o revisión migratoria practicada a la persona extranjera, por parte de la autoridad migratoria, o cualquier otra que haya dado lugar a su presentación a la Estación Migratoria de la Ciudad de México, a fin de fortalecer el sistema de control interno institucional, en atención a lo establecido en la fracción III del artículo 14, Capítulo III, del ACUERDO por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.

2017-5-04K00-15-0021-01-020 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente actividades de control en la Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula, Chiapas) aplicables a los casos atípicos o contingencias que se lleguen a presentar, a fin de evitar el riesgo de que los extranjeros que sean presentados en la citada estación migratoria, realicen comercio, introducción, posesión, suministro, uso o consumo de bebidas alcohólicas, estupefacientes, drogas, enervantes, psicotrópicos, sustancias tóxicas, medicamentos no autorizados, instrumentos punzo cortantes, explosivos y, en general, cualquier otra sustancia u objeto que por su propia naturaleza pudiera poner en peligro la vida o integridad de las personas extranjeras presentadas y personas que laboran o visitan la estación migratoria, así como la seguridad de las instalaciones, con el fin de fortalecer el sistema del control interno institucional, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 230, fracción IV del Reglamento de la Ley de Migración y en el ARTÍCULO SEGUNDO. TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-021 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente actividades de control en la Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula, Chiapas), en los casos atípicos o contingencias que se lleguen a presentar, con el objetivo de evitar el riesgo de introducción, comercio, posesión y uso de telefonía y de cualquier otro tipo de radiocomunicación por parte de los extranjeros presentados e implementar controles respecto de realizar un inventario de las pertenencias que traigan consigo, con el fin de fortalecer el sistema del control interno institucional, en atención a lo establecido en el artículo 230, fracción V del Reglamento de la Ley de Migración y en el ARTÍCULO SEGUNDO. TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-022 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente las acciones pertinentes en la Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula, Chiapas) en los casos atípicos o contingencias que se lleguen a presentar, con el fin de evitar sobrepoblación y hacinamiento en las Estaciones Migratorias y estancias provisionales, a fin de garantizar el trato digno a los migrantes con estricto respecto de sus derechos humanos mientras se resuelve su situación migratoria, y fortalecer el sistema de control interno institucional, en atención a lo establecido en el artículo 106 de la Ley de Migración y el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma General Tercera Actividades de Control, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-023 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de supervisión, con el objeto de integrar a los expedientes la evidencia de las constancias y oficios que se hayan generado con motivo de la verificación o revisión migratoria practicada a la persona extranjera, por parte de la autoridad migratoria, o cualquier otra que haya dado lugar a su presentación a la Estación Migratoria Estación Migratoria Siglo XXI, a fin de fortalecer el sistema de control interno institucional, en atención a lo establecido en la fracción III del artículo 14, Capítulo III, del ACUERDO por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.

9. Regulación Migratoria

Los artículos 126, 128 y 130 de la Ley de Migración establecen que “Las solicitudes de trámite migratorio deberán contener los datos y requisitos que se precisen en la Ley, el Reglamento y en otras disposiciones administrativas de carácter general; La autoridad migratoria deberá dictar resolución en los trámites migratorios en un plazo no mayor a veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla con todos los requisitos formales exigidos por esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables; Si el interesado no cumple con los requisitos aplicables al trámite migratorio que solicita, la autoridad migratoria lo prevendrá conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y le otorgará un plazo de diez días hábiles a partir de que se le notifique dicha prevención para que subsane los requisitos omitidos. En caso de que no se subsanen los requisitos, se desechará el trámite”. Asimismo el Artículo 1 y Reglamento de la Ley de Migración establece que sus disposiciones son de orden público y de observancia general y tienen por objeto regular, (...) el movimiento internacional de personas; los criterios y requisitos para la expedición de visas; la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional; la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional; el procedimiento administrativo migratorio en las materias de regulación, control y verificación migratoria y el retorno asistido de personas extranjeras. El Artículo 1 de los Lineamientos, para Trámites y Procedimientos Migratorios establece que tienen por objeto dar a conocer los requisitos, procedimientos y criterios aplicables para la atención y resolución de diversos trámites y servicios migratorios. Finalmente, para la resolución de trámites se deberá tener

en cuenta lo establecido en el Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del INM, así como lo establecido en el artículo 83 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. El artículo segundo, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma General Tercera, Principio 10, elementos de control 10.07 y 10.09 del Acuerdo de Control Interno señalan que: La Administración debe diseñar actualizar y garantizar la suficiencia e idoneidad de las actividades de control establecidas para lograr los objetivos institucionales (...) es responsable de que existan controles apropiados para hacer frente a los riesgos que se encuentran presentes en cada uno de los procesos institucionales, incluyendo los riesgos de corrupción; (...) debe diseñar actividades de control para asegurar la adecuada cobertura de los objetivos y los riesgos en las operaciones, así como a nivel transacción o ambos; Las actividades de control a nivel transacción son acciones integradas directamente en los procesos operativos para contribuir al logro de los objetivos y enfrentar los riesgos asociados (...).

Con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, mediante los oficios número DGAESCI/316/2017 de 21 de diciembre de 2017 y oficio SAESCI-A1/014/2018 de 5 de octubre de 2018, se solicitó la siguiente información: marco normativo que regula los procesos de entrada, estancia y salida de extranjeros, y reporte de los tramites ingresados del 1° al 31 de diciembre de 2017.

El INM, mediante oficio número INM/DGJDHT/DLC/013/2018 del 18 de enero de 2018, presentó el Marco Jurídico Aplicable al Proceso sujeto a revisión. Asimismo, mediante oficio núm. INM/DGAAR/DNyc/2723/2018 de 16 de octubre de 2018, remitió información correspondiente a los trámites ingresados en el ejercicio 2017, por Delegación Federal.

En el análisis de la información proporcionada por el INM, se identificó que 1° al 31 de diciembre en 2017, se registraron un total de 437,799 trámites, en las Delegaciones Federales, Subdelegaciones Federales, Delegaciones Locales, Subdelegaciones locales y demás áreas del INM que realizan trámites en el país, siendo su estatus el que se muestra en la siguiente tabla:

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN				
TRÁMITES INGRESADOS EN 2017				
	Resueltos	Sin Resolver	Cancelados	Total de Trámites Ingresados
Autorizado y enviado a SRE	4,765		Caducado	2,681
Positivo	395,434		Desechado	8,133
Negativo	15,918		Cancelado	3,240
Desistidos	177		Cancelado por error	673
Desistidos por el solicitante	5,930			
Subtotal	422,224	848		14,727
				437,799

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, se identificó que, de los trámites ingresados en 2017, como se indica en la tabla anterior, 848 se encuentran en el estatus de “Sin resolver”. Por lo anterior se determinó que se tiene un rezago en la resolución de los trámites migratorios, el INM no cumple con lo establecido en el artículo 128 de la Ley de Migración en cuanto a que la autoridad migratoria deberá dictar resolución en los trámites migratorios en un plazo no mayor a veinte días hábiles, contados a partir de la fecha en que el solicitante cumpla con todos los requisitos formales exigidos por la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones administrativas aplicables.

Además, se identificó que, de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración, el INM sólo tiene atribuciones para resolver asuntos relacionados con las condiciones de estancia migratoria relativas a la unidad familiar, por oferta de empleo y por razones humanitarias. Asimismo, es importante señalar que la normatividad aplicable contempla cinco tipos de formatos de solicitud, aunque en la Delegación Federal del INM en la Ciudad de México sólo se utilizan tres: formato para solicitar ante el Instituto autorización de visa; formato para solicitar trámite de estancia y formato para empleadores. A continuación, se describen los diferentes tipos de trámites migratorios identificados:

Trámites que pueden efectuarse en el INM	
Trámites de Visa	
Visa por unidad familiar	➤ De residencia permanente ➤ De residencia temporal
Visa por oferta de empleo	➤ De visitante (6 meses) ➤ De residente temporal (de 1 a 3 años)
Visa por razones humanitarias	➤ Sin permiso para realizar actividades
Trámites de estancia	
Expedición de documento migratorio	➤ Por canje ➤ Por autorización de condición de estancia ➤ Por renovación ➤ Por reposición ➤ Permiso de salida y regreso
Cambio de condición de estancia	➤ A residente permanente por vínculo familiar ➤ A residente temporal por vínculo familiar ➤ A visitante por razones humanitarias ➤ De visitante por razones humanitarias a residente temporal ➤ De visitante por razones humanitarias a residente permanente ➤ De residente temporal estudiante a residente temporal ➤ De residente temporal a residente permanente
Regularización	➤ Por razones humanitarias ➤ Por vínculo familiar ➤ Por documento vencido o realizar actividades no autorizadas ➤ Obtención de oficio de salida de la estación migratoria para regularización ➤ Por alcanzar el plazo de 60 días hábiles en la estación migratoria.
Notificación de cambios	➤ De estado civil ➤ De nombre ➤ De nacionalidad ➤ De domicilio
Trámites sobre permiso de trabajo	
	➤ Obtención de permiso de trabajo ➤ Obtención de constancia de inscripción del empleador ➤ Actualización de constancia de inscripción del empleador

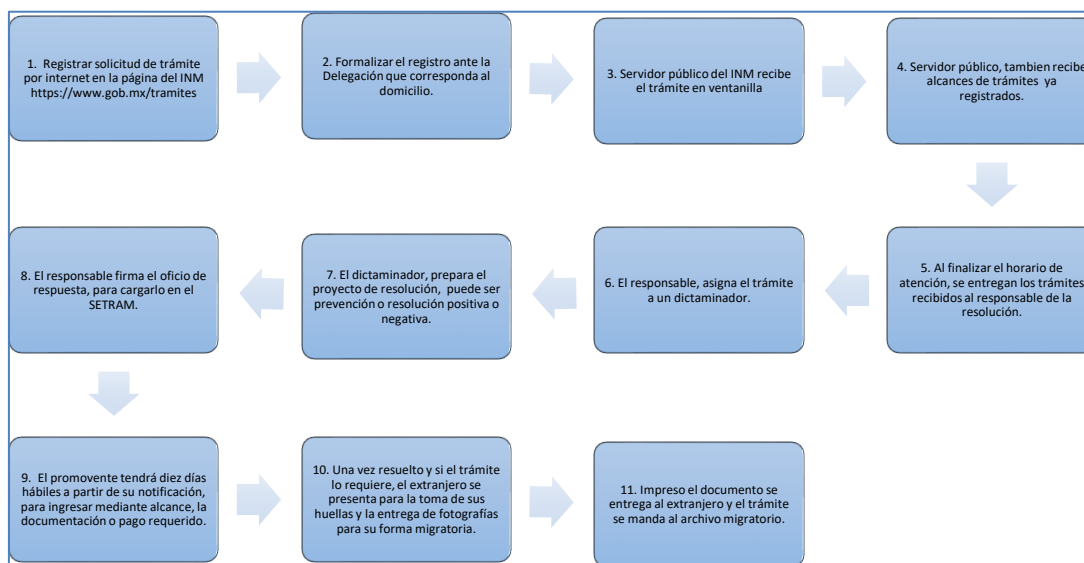
FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios.

b) Pruebas de Recorrido

Por otro lado, se realizaron pruebas de recorrido con el fin de identificar el procedimiento de resolución de trámites migratorios en la Dirección de Atención y Difusión Migratoria de la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio y a la Delegación Federal del INM de la Ciudad de México, por ser estas unidades administrativas las que más reciben solicitudes.

Como resultado de lo anterior, se identificó lo siguiente: (i) Para la solicitud de trámites migratorios el extranjero promovente o persona autorizada, debe requisitar en la página del INM <https://www.gob.mx/tramites> la solicitud del trámite que a sus intereses convenga; (ii) a efecto de formalizar el registro de la solicitud efectuada vía internet, los promoventes deberán acudir ante la oficina de atención a trámites del INM, que corresponda al domicilio del interesado o al domicilio laboral, con la finalidad de ingresarla en el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM), y obtener el acuse de recibo del citado trámite; (iii) el servidor público del INM en ventanillas, recibe la solicitud y la documentación correspondiente al trámite migratorio que pretenden realizar los promoventes (Cotejará los documentos y validará los pagos), y generará a través del SETRAM el Número Único de Trámite (NUT); (iv) el servidor público del INM en ventanillas también recibe los alcances por documentación faltante en los trámites ingresados con anterioridad; (v) el servidor público del INM, al finalizar el horario de atención a ventanilla, entrega los expedientes de trámite o alcances recibidos al responsable de la resolución del trámite migratorio; (vi) el responsable de resolver el trámite asigna por medio del SETRAM a un dictaminador para que analice el contenido del expediente migratorio; (vii) el dictaminador una vez analizado el trámite, lo entrega al responsable con el proyecto de resolución que a cada caso corresponda, pudiendo ser prevención cuando falte algún requisito o pago; resolución positiva o negativa; (viii) el responsable del trámite, firma la resolución correspondiente y lo devuelve al dictaminador para cargarlo al SETRAM, y ser notificado posteriormente al promovente; (ix) el promovente tendrá diez días hábiles a partir de su notificación, para ingresar mediante alcance, la documentación o pago requerido (pudiendo ser mediante correo electrónico o en ventanillas); (x) si la resolución es positiva y si el trámite lo requiere, el extranjero acudirá a las oficinas de trámites migratorios del INM para la toma de huellas dactilares y entrega de fotografías, y se le indicará la fecha en la que le será entregado el documento migratorio correspondiente; (xi) una vez impreso el documento migratorio, se entrega al extranjero en ventanillas, el cual firma de recibido en la cédula de notificación y finalmente el INM envía el expediente resuelto al archivo migratorio. En el siguiente esquema se identifica el procedimiento:

Instituto Nacional de Migración
Procedimiento de Regulación Migratoria



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Se determinó que el INM no cumple con el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno, ya que se observó que tanto la Dirección de Atención y Difusión Migratoria y las direcciones de trámites “A” y “B” de la Delegación Federal del INM en la Ciudad de México, no cuentan con criterios o mecanismos formales para la distribución de los diferentes trámites a los dictaminadores encargados de su análisis, situación que podría dar origen a posibles actos de corrupción por parte de los servidores públicos del INM, al asignarles trámites a modo de que beneficie a algunos extranjeros. Es importante señalar que a diferencia de la Delegación Federal del INM en la Ciudad de México, en la Dirección de Atención y Difusión Migratoria, no se encuentra implementado un sistema por el cual se revise a los usuarios que la documentación para el trámite migratorio que se pretende realizar este completa de conformidad con la normativa aplicable a la materia, lo que implica una extensión de tiempo en su resolución, ya que hasta que llega el trámite con los dictaminadores se percatan de la falta de documentos o requisitos para su resolución.

Adicionalmente, se revisó en la Dirección de Atención y Difusión Migratoria una muestra de 40 trámites migratorios de un total de 15,477 y en la Delegación Federal del INM de la Ciudad de México una muestra de 40 trámites migratorios de un total de 98,299, con la finalidad de verificar que el proceso de resolución se lleve a cabo de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable a la materia y al mismo tiempo verificar la eficacia operativa de los controles inherentes al mismo proceso. En el siguiente esquema se muestra el resumen del análisis realizado a los trámites ingresados en las dos áreas mencionadas.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y DIFUSIÓN MIGRATORIA
TIPO DE TRÁMITE

Constancia de Inscripción de Empleador

		Requisitos											
		Acta constitutiva		Poder o Mandato		Identificación oficial vigente		Comprobante de domicilio		RFC		Lista de empleados	
		Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
Total	4	3	1	3	1	4	0	3	1	3	1	2	2
%	100%	75.0%	25.0%	75.0%	25.0%	100.0%	0.0%	75.0%	25.0%	75.0%	25.0%	50.0%	50.0%

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y DIFUSIÓN MIGRATORIA
TIPO DE TRÁMITE

Regularización por Razones Humanitarias

Expedientes		Requisitos															
		Copia del pasaporte		Documento migratorio			Comprobante del pago de la multa			Documentos que acrediten supuestos			Comparecencias		Original de oficio de salida		
		Si	No	Si	No	N/A	Si	No	N/A	Si	No	NA	Si	No	Si	No	N/A
Total	27	24	3	9	2	16	1	4	22	25	0	2	27	0	1	0	26
%	100%	88.9%	11.1%	33.3%	7.4%	59.3%	3.7%	14.8%	81.5%	92.6%	0.0%	7.4%	100.0%	0.0%	3.7%	0.0%	96.3%

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y DIFUSIÓN MIGRATORIA
TIPO DE TRÁMITE

Regularización por Vínculo Familiar

Expedientes		Requisitos															
		Copia del pasaporte		Comprobante pago de derechos		Documento migratorio			Comprobante pago de multa		Documentos de acreditación		Comparecencia		Original oficio de salida		
		Si	No	Si	No	Si	No	N/A	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	N/A
Total	5	5	0	5	0	2	0	3	5	0	5	0	5	0	0	0	5
%	100%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	40.0%	0.0%	60.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y DIFUSIÓN MIGRATORIA TIPO DE TRÁMITE Regularización por Documento Vencido												
Requisitos												
Personas	Copia del pasaporte		Comprobante pago de derechos		FMM		Comprobante pago de multa		Documento Comprobatorio			
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	N/A	
Total	4	4	0	4	0	2	2	4	0	4	0	0
%	100%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	50.0%	50.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN DELEGACIÓN FEDERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE TRÁMITE Regularización por Razones Humanitarias																
Requisitos																
Expedientes	Copia del pasaporte		Documento migratorio			Comprobante del pago de la multa			Documentos que acrediten supuestos			Comparecencias		Original de oficio de salida		
	Si	No	Si	No	N/A	Si	No	N/A	Si	No	No	Si	No	Si	No	N/A
Total	9	4	5	3	0	6	0	0	9	9	0	0	9	0	1	0
%	100%	44.4%	55.6%	33.3%	0.0%	66.7%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	11.1%	0.0%

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN																	
DELEGACIÓN FEDERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO																	
TIPO DE TRÁMITE																	
Regularización por Vínculo Familiar																	
Requisitos																	
Expedientes	Copia del pasaporte		Comprobante pago de derechos		Documento migratorio			Comprobante pago de multa		Documentos de acreditación			Comparecencia		Original oficio de salida		
	Si	No	Si	No	Si	No	N/A	Si	No	Si	No	NA	Si	No	Si	No	N/A
Total	24	23	1	14	10	11	1	12	19	5	22	0	2	24	0	0	0
%	100%	95.8%	4.2%	58.3%	41.7%	45.8%	4.2%	50.0%	79.2%	20.8%	91.7%	0.0%	8.3%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN DELEGACIÓN FEDERAL TIPO DE TRÁMITE Regularización por Documento Vencido												
Requisitos												
Personas	Copia del pasaporte		Comprobante pago de derechos		FMM		Comprobante pago de multa		Documento Comprobatorio			
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	N/A	
Total	7	7	0	7	0	7	7	0	7	0	0	0
%	100%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación

Con base en el análisis contenido en los cuadros que anteceden de los 40 expedientes revisados en la Dirección de Atención y Difusión Migratoria, se concluye lo siguiente: en 4 casos para la obtención de la Constancia de Empleador, ninguno cumple con el total de los

requisitos establecidos en los LINEAMIENTOS para trámites y procedimientos migratorios y sus ACUERDOS modificatorios; en 27 casos relativos a Regularización por Razones Humanitarias, tampoco cumplen con la totalidad de los requisitos; en relación a los 5 casos de Regularización por Vínculo Familiar, se constató que todos cumplen con los requisitos; finalmente, en 4 casos de Regularización por Documento Vencido, en 2 cumplen y en los 2 restantes no cumplen con los requisitos establecidos.

Por lo que se refiere a los cuadros que corresponden a la Delegación Federal del INM en la Ciudad de México, se constató que, de los 40 expedientes revisados, en 9 casos relativos a Regularización por Razones Humanitarias, ninguno cumple con el total de los requisitos establecidos LINEAMIENTOS para trámites y procedimientos migratorios y sus ACUERDOS modificatorios; en 24 casos de Regularización por Vínculo Familiar, incumplen el total de los requisitos establecidos; y finalmente, se observó que en 7 casos de Regularización por Documento Vencido, si cumplen con los requisitos.

Posterior a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría, la Directora de Normatividad y Contratos del INM, mediante oficio INM/DGA/DGAAR/DNyC/3027/2018 del 18 de diciembre de 2018, envió los siguientes similares INM/DGRAM/DPPM/9958/2018 del 13 de diciembre de 2018 y INM/DGRAM/4774/DERM/2018 del 16 de junio de 2018, mismos que a continuación se mencionan y que fueron analizados de acuerdo con las recomendaciones a que hacen referencia:

Oficio INM/DGRAM/DPPM/9958/2018, suscrito por el Director de Planeación y Promoción Migratoria del INM, relacionado con la recomendación 2017-5-04K00-15-0021-01-024, por el que anexó la “Guía de procedimiento para la resolución de trámites migratorios”, señalando que fue enviada por oficio a las delegaciones federales con el objetivo de homologar las actuaciones dentro del procedimiento de atención a trámites migratorios que cada área realiza, como resultado de la revisión de este documento se desprende que no incluye criterios o mecanismos para la distribución aleatoria de los diferentes trámites a los dictaminadores encargados de su análisis, por lo que subsiste la observación.

Oficio INM/DGRAM/DPPM/9958/2018, suscrito por el Director de Planeación y Promoción Migratoria del INM, relacionado con la recomendación 2017-5-04K00-15-0021-01-025, por el que anexó el “Manual para notificaciones”, señalando que fue emitido para tener elementos que faciliten la conclusión de los trámites migratorios pendientes de su resolución y evitar su paralización más allá del tiempo estipulado en la normatividad migratoria y procedimental administrativa, como resultado de la revisión de este documento se observó que no se encuentra formalizado por la autoridad competente, no indica la homologación de criterios de recepción de documentos en las ventanillas de la Dirección de Atención y Difusión Migratoria y en las correspondientes a las delegaciones federales, por lo que subsiste la observación.

Oficio INM/DGRAM/DPPM/9958/2018, suscrito por el Director de Planeación y Promoción Migratoria del INM relacionado con la recomendación 2017-5-04K00-15-0021-01-026, por el

que anexó el oficio INM/DGRAM/4774/DERM/2018 del 16 de junio de 2018, dirigido a las delegaciones federales del INM, en el que se les reiteró los plazos normativos de resolución por cada tipo de trámite con el objeto de reforzar su conocimiento y aplicación en todas las oficinas de trámites, en consecuencia como resultado del análisis de este último se desprende que el INM no proporcionó mecanismos de supervisión para dar seguimiento al cumplimiento de los plazos establecidos para las resoluciones de trámites migratorios, por lo que subsiste la observación.

Asimismo, el INM mediante el citado oficio INM/DGRAM/DPPM/9958/2018, con el objeto de dar atención a las recomendaciones 2017-5-04K00-15-0021-01-024, 2017-5-04K00-15-0021-01-025 y 2017-5-04K00-15-0021-01-026, anexó copia simple de reportes de visitas de supervisión para los ejercicios 2017 y 2018 a las delegaciones federales, con la finalidad de reforzar las acciones para atender las citadas recomendaciones, como resultado del análisis de los reportes de referencia, se concluyó que el contenido de los mismos, no indica los plazos establecidos en la Ley de Migración, su Reglamento y la normatividad aplicable a la materia, por lo que subsiste la observación.

Por último cabe señalar que, la Directora de Normatividad y Contratos del INM, envió el oficio INM/UAF/DGAAR/DNyc/051/2019 del 21 de enero de 2019, en relación con la recomendación 2017-5-04K00-15-0021-01-026, por el que anexó nota informativa en la que se realizan distintas aclaraciones sobre los expedientes de trámites migratorios atendidos por la Dirección de Atención y Difusión Migratoria, como resultado del análisis de la nota, se observó que las aclaraciones contenidas en la misma no justifican el incumplimiento de la Ley de Migración, su Reglamento y demás normatividad aplicable a la materia, por lo que subsiste la observación.

2017-5-04K00-15-0021-01-024 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente y formalice criterios o mecanismos para la distribución aleatoria de los diferentes trámites a los dictaminadores encargados de su análisis, a fin de evitar posibles actos de corrupción y fortalecer el sistema control interno institucional, en cumplimiento de lo establecido en ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-025 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración realice acciones para homologar criterios de recepción de documentos en las ventanillas de la Dirección de Atención y Difusión Migratoria, y en las correspondientes a las Delegaciones Federales, con el objetivo de verificar que se entregue la totalidad de los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos para la resolución del trámite migratorio, evitando con esto molestias a los usuarios del servicio que presta el Instituto, así como reducir el tiempo de la resolución de dichos trámites, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 10, elemento de control 10.07 del Acuerdo de Control Interno.

2017-5-04K00-15-0021-01-026 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de supervisión, con el objetivo de asegurar que los trámites migratorios se dictaminen en los plazos y términos establecidos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás normatividad aplicable a la materia, a fin fortalecer los procesos y el sistema de control interno institucional.

10. Verificación Migratoria

Las visitas de verificación y revisiones migratorias son acciones que realiza el INM para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento. Las visitas de verificación pueden ser solicitadas por alguna área del INM o por otra autoridad competente o bien por un particular, para lo cual la autoridad migratoria emite un acuerdo mediante el cual funda y motiva su procedencia. Posteriormente el INM emite una orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad migratoria, en la que precisa el lugar o zona de la verificación, el objeto de la visita, el alcance, las disposiciones legales que la fundamentan, nombre, firma y cargo del servidor público que la expide. Asimismo, la autoridad migratoria expide un oficio de comisión al servidor público por el cual se le asigna para realizar la visita de verificación. Para lo cual el servidor público comisionado acude al domicilio indicado y se identifica con credencial vigente con fotografía expedida por el INM, haciéndole saber al visitado el motivo de la verificación y entregando a la persona con quien se lleve a cabo la diligencia, la orden de verificación, y dejando constancia de dicha circunstancia. Finalmente se informa los resultados de la diligencia a los solicitantes de dicha verificación.

En cuanto a las revisiones migratorias, el servidor público del INM que realice la revisión migratoria que corresponda, debe contar con una orden de revisión y un oficio de comisión, ambos debidamente fundados y motivados, en los cuales se hace constar la fecha, el objeto de la revisión, su duración y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará, así como nombre, firma y cargo del servidor público que los expide. También, el personal comisionado deberá identificarse ante las personas a las que se les realice la revisión migratoria, quien posteriormente rendirá un informe a la autoridad que la ordenó, en el cual se harán constar la descripción del lugar en que se practicó, así como una narración de los hechos. Finalmente se informa los resultados de las diligencias a los solicitantes de dichas revisiones.

a) Marco Jurídico aplicable

El INM deberá cumplir con los siguientes artículos de la Ley de Migración:

Artículo 92, establece que *“El Instituto realizará visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en esta Ley y su Reglamento.”*

Los supuestos para que el Instituto lleve a cabo una visita de verificación son los siguientes:

- I. Confirmar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios;*
- II. Cuando se advierta que ha expirado la vigencia de estancia de extranjeros en el país, y*
- III. Para la obtención de elementos necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, siempre que funde y motive su proceder.*

Asimismo, el Instituto recibirá y atenderá las denuncias formuladas en contra de extranjeros por la presunta comisión de delitos, las cuales deberá turnar en forma inmediata a la autoridad competente.

Si con motivo de la visita de verificación se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se pondrá al extranjero a disposición del Instituto para que resuelva su situación migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del presente Título.

El artículo 97, establece que “Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros”.

Además, deberá cumplir con los siguientes artículos del Reglamento de la Ley de Migración:

El artículo 213, establece que “El procedimiento de revisión migratoria en adición al artículo 97 de la Ley, se sujetará a lo siguiente:

- I. El servidor público que realice la revisión migratoria que corresponda deberá contar con una orden de revisión y un oficio de comisión, ambos debidamente fundados y motivados, y en los cuales se hará constar la fecha, el objeto del acto de la revisión, su duración y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará, así como nombre, firma y cargo del servidor público que lo expide, y*
- II. El personal comisionado deberá identificarse ante las personas a las que se les realice la revisión migratoria.*

De toda revisión migratoria, el personal comisionado deberá rendir un informe a la autoridad que la ordenó, en el cual se harán constar la descripción del lugar en que se practicó y se deberá hacer una narración de los hechos. Los servidores públicos que realicen el procedimiento de revisión migratoria deberán invariablemente sujetar su actuación a los principios a que hace referencia el artículo 22 de la Ley.”

b) Procedimiento de Verificación y Revisión Migratoria

Respecto del procedimiento de verificación y revisión migratoria, se solicitó al INM que proporcionara las actividades que se lleva a cabo para su realización, su programa de trabajo e informes de resultados correspondientes al ejercicio 2017 de la Delegación Federal del INM de la Ciudad de México y de la Dirección de Control y Verificación. Al respecto el INM, proporcionó las actividades realizadas en los procedimientos de verificación y revisión

migratoria, el programa de trabajo 2017 y los informes de resultados tanto de la Delegación Federal del INM de la Ciudad de México, como de la Dirección de Control y Verificación Migratoria.

Como resultado del análisis de la información entregada se identificó que el INM cuenta con la Dirección General de Control y Verificación, la cual tiene entre otras, las funciones de realizar visitas de verificación y revisiones migratorias, solicitadas por la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio del INM, por otra autoridad competente o a petición de un particular, a efecto de verificar si algún extranjero se encuentra en el país en forma regular.

Asimismo, tiene la función de supervisar los procedimientos de visitas de verificación y revisión migratoria que llevan a cabo las delegaciones federales del INM, con el fin de que éstas se lleven a cabo conforme a la normatividad aplicable a la materia, y definir con dichas delegaciones las directrices para la elaboración del Programa Anual de visitas de verificación y revisiones migratorias.

El INM reportó que la Dirección General de Control y Verificación realizó 204 visitas de verificación migratoria y 25 revisiones migratorias en el ejercicio 2017, a efecto de confirmar la veracidad de los datos proporcionados en los trámites migratorios ingresados y por peticiones ciudadanas. También las 32 delegaciones federales del INM cuentan con un Subdirección de Control y Verificación, cuya función es de realizar visitas de verificación y revisión migratoria solicitadas por parte de alguna área de la delegación federal del INM a la que se encuentra adscrita, por otra autoridad competente o a petición de un particular; esto con el fin de comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplen con las obligaciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento.

Las 32 delegaciones federales del INM, realizaron 21,682 visitas de verificación de migratoria, lo cual derivó en que 688 personas extranjeras fueran puestas a disposición ante el INM. Asimismo, se realizaron 20,426 revisiones migratorias, con un total de 46, 847 personas extranjeras puestas a disposición ante el INM.

En el siguiente esquema se presentan las verificaciones y revisiones migratorias realizadas por la Delegación Federal del INM de la Ciudad de México.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN			
VISITAS DE VERIFICACIÓN Y REVISIONES MIGRATORIA REALIZADAS POR LA DELEGACIÓN FEDERAL DEL INM DE LA CDMX EN 2017			
Verificaciones		Revisiones	
Regulación Migratoria	1,138	Norte	32
Programadas	138	Tapo	24
Peticiones de Particulares o denuncias	2	Poniente	24
Otras	0	Otros	1
Total	1,278		81

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

c) Pruebas de recorrido

Con la finalidad de comprobar que el proceso de verificación migratoria, se lleve a cabo en cumplimiento de la normatividad aplicable a la materia y a efecto de verificar la eficacia operativa de los controles inherentes al mismo proceso, el grupo auditor revisó una muestra de 40 expedientes correspondientes al 19.6 % de un total 204 visitas de verificación migratoria, realizadas por la Dirección General de Control y Verificación, como se muestra en el siguiente esquema.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN			
VERIFICACIONES MIGRATORIAS REALIZADAS EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL Y VERIFICACIÓN			
PROCESO DE VISITAS Y REVISIONES MIGRATORIAS		TOTAL	%
Acuerdo de Visita de Verificación o Revisión	SI	40	100.0%
	NO	0	0.0%
Orden de Visita o Revisión	SI	40	100.0%
	NO	0	0.0%
Oficio de Comisión	SI	40	100.0%
	NO	0	0.0%
Informe	SI	40	100.0%
	NO	0	0.0%
Oficio de Respuesta al Solicitante	SI	40	100.0%
	NO	0	0.0%
Acuerdo de Conclusión	SI	37	92.5%
	NO	0	0.0%
	N/A	3*	7.5%

*Nota: No aplica el Acuerdo de conclusión, ya que se continúan con las diligencias de verificaciones.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo anterior, se determinó que cumple con lo establecido en los artículos 97 de la Ley de Migración y 213 de su Reglamento, ya que el INM presentó evidencia de las órdenes de revisión y oficios de comisión debidamente fundados y motivados, así como de los informes elaborados dirigidos a la autoridad que solicitó la verificación o revisión migratoria.

11. Información y comunicación

Sistemas que apoyan la operación del proceso para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de los extranjeros.

El ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 11, elemento de control 11.01 del Acuerdo de Control Interno, establece que *“La administración debe desarrollar los sistemas de información de la institución de manera tal que se cumplan los objetivos institucionales y se responda apropiadamente a los riesgos asociados”*.

El ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 11, elemento de control 11.05 del Acuerdo de Control Interno, establece que *“La Administración debe diseñar actividades de control apropiados en los sistemas información para garantizar la cobertura de los objetivos de procesamiento de la información en los procesos operativos. En los sistemas de información, existen dos tipos principales de actividades de control: generales y de aplicación.”*

El ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 11, elemento de control 11.10 del Acuerdo de Control Interno, establece que *“La Administración debe diseñar actividades de control para la gestión de la seguridad sobre los sistemas de información con el fin de garantizar el acceso adecuado, de fuentes internas y externas a éstos. Los objetivos para la gestión de la seguridad deben incluir la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad”*.

El ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 13, elemento de control 13.03 del Acuerdo de Control Interno, establece que *“La Administración debe obtener datos relevantes de fuentes confiables internas y externas, de manera oportuna, y en función de los requisitos de información identificados y establecidos. Los datos relevantes tienen una conexión lógica con los requisitos de información identificados y establecidos. Las fuentes internas y externas confiables proporcionan datos que son razonablemente libres de errores y sesgos”*.

Se solicitó al INM información de los sistemas que apoyan los procesos migratorios de entrada, estancia y salida del país de los extranjeros, durante el ejercicio de 2017, así como el inventario y descripción de los controles generales (de seguridad y accesos lógicos, físicos, de respaldo, de aplicaciones, entre otros), así como su naturaleza (preventivos, detectivos o correctivos) y su periodicidad de aplicación respecto de los sistemas de información automatizados que apoyan la operación del proceso, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Control Interno.

Como resultado del análisis de la información proporcionada por el INM, se comprobó que cuenta con una plataforma digital llamada Gestión Migratoria Simplificada (GEMAS), la cual fue desarrollada por el INM. Su función es proporcionar unidades de procesamiento y de almacenamiento, que es la base sobre la cual de manera integral se desarrollan los diferentes módulos (sistemas) que soportan la operación sustantiva del INM, tales como Flujo Migratorio (entradas y salidas- SIOM), Trámites Migratorios (SETRAM), Estaciones Migratorias (SICATEM), Ingreso por concepto de derechos migratorios (SISM), Visitas y Revisiones de Verificación Migratoria (VIRE), entre otros. Los siguientes sistemas se describen continuación:

1. Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) desarrollado por personal del INM, el cual es supervisado por la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, en el que se registran las entradas y salidas de mexicanos y extranjeros del país. De acuerdo con la información proporcionada por el INM y con base en el Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2013-2018, el SIOM apoya los objetivos estratégicos siguientes:
 - Facilitar los flujos migratorios legales, ampliando y modernizando la infraestructura para la facilitación de la entrada, estancia y salida de los flujos migratorios.
 - Fortalecer la gestión de regulación, control y verificación, mejorando los mecanismos de registro de extranjeros.
 - Modernizar la gestión institucional, eficientar el control y verificación de entradas de extranjeros para consolidar una cultura de calidad en la prestación de los servicios migratorios, e implementando el uso de tecnologías de la información y comunicaciones para mejorar la eficiencia de las funciones del INM.

El SIOM es utilizado por Dirección General de Control y Verificación Migratoria y por las áreas de control y verificación migratoria de las 32 delegaciones federales del INM, en los lugares destinados al tránsito internacional de personas aéreo y terrestre.

Asimismo, se alimenta con la información del transporte que se utiliza para el ingreso o salida del territorio nacional, datos personales, datos de documento de internación y la condición de estancia asignada a la persona, los reportes que genera son de carácter estadísticos de los ingresos, salidas y envíos a segunda revisión, así como de información detallada de los pasajeros.

2. Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM) desarrollado por personal del INM, el cual es supervisado por la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio, mediante el cual se llevan a cabo los trámites migratorios correspondientes a la entrada, estancia y salida de extranjeros en el país.

De acuerdo con la información proporcionada por el INM y con base en el Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2013-2018, el SETRAM apoya a los objetivos estratégicos siguientes:

- Facilitar los flujos migratorios legales, ampliando y modernizando la infraestructura para la facilitación de la entrada, estancia y salida de los flujos migratorios.
- Fortalecer la gestión de regulación, control y verificación, mejorando los mecanismos de registro de extranjeros.

- Modernizar la gestión institucional, eficientar el control y verificación de entradas de extranjeros para consolidar una cultura de calidad en la prestación de los servicios migratorios, e implementando el uso de tecnologías de la información y comunicaciones para mejorar la eficiencia de las funciones del INM.

El SETRAM es utilizado por las áreas de regulación migratoria en las oficinas de gestión de trámites en el sector central y en las 32 delegaciones federales del INM. Asimismo, se alimenta con la información de las solicitudes en líneas realizadas mediante el portal www.inami.gob.mx, tipo de trámite, datos personales, datos del pasaporte, así como de información adicional que se requiere durante la gestión del trámite; genera reportes estadísticos de los trámites, así como de información detallada de los solicitantes.

3. El SICATEM es un aplicativo desarrollado por personal del INM, el cual es utilizado por la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, y tiene la finalidad de apoyar el proceso administrativo migratorio.

El objetivo principal de este aplicativo es llevar el control en el registro de extranjeros con estancia irregular en el país, los cuales son presentados en las estaciones migratorias, controlando de igual forma el traslado entre estaciones, hasta emitir una resolución. Los datos con que se alimenta este aplicativo son la captura de datos personales y datos adicionales de los extranjeros. Además, genera reportes sobre la condición de ingreso, estancia y salida de las estaciones migratorias. Finalmente, este aplicativo es utilizado por los agentes federales migración adscritos a las estaciones migratorias.

Respecto de los controles de seguridad de los sistemas de información automatizados, se constató que el INM cuenta con un formato llamado AOP4, en el cual se implementan y verifican que se cumplan con los controles siguientes:

- Los riesgos de seguridad física
- Limitar el acceso a la información sensible del centro de datos.
- Efectuar el retiro, transporte y almacenamiento de activos de TIC, de forma segura.
- El borrado seguro de la información de los dispositivos de almacenamiento fijos, removibles y externos, que sean retirados del ambiente operativo, por daño o reemplazo.
- El registro de incidentes sobre la seguridad del ambiente físico, mediante la solicitud de servicio respectiva.
- Los controles de seguridad requeridos para el acceso físico a las áreas reservadas de la Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones (UTIC).

Por otro lado, se constató que el INM cuenta con el “Plan de Recuperación de Desastres y Continuidad en la Plataforma GEMAS 2018”, el cual está integrado por los siguientes apartados: Directriz rectora para la administración de riesgos; Identificación de Infraestructuras Críticas; Matrices de Infraestructuras Críticas y Activos Clave; Plan de Recuperación de Desastres (DRP); y Respaldo de la Plataforma Tecnológica Institucional.

Como resultado del análisis realizado a la información proporcionada por el INM, se determinó que cumple con lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 11, elementos de control 11.01, 11.05 y

11.10 del Acuerdo de Control Interno, ya que el INM presentó evidencia del desarrollo de los sistemas de información que apoyan a los procesos de la institución. Asimismo, presentó evidencia del diseño actividades de control apropiadas en los sistemas de información para garantizar la cobertura de los objetivos de procesamiento de la información relacionada con los servicios migratorios que presta el INM.

Reportes e informes de los Sistemas que apoyan el proceso migratorio

Adicionalmente, se revisaron los informes y reportes emitidos respecto de la operación del proceso para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de los extranjeros, a fin de verificar que la información sea confiable, relevante y de calidad, a efecto de fortalecer la eficiencia en el proceso migratorio. Como resultado del análisis de la información proporcionada por el INM, en cuanto a los flujos migratorios regulares por los puntos de internación terrestres, aéreos y marítimos, reportados por el SIOM y la información consultada en el “Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2017”, publicada por la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, (http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2017) se determinó que existe una diferencia la cual se presenta en el siguiente esquema.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN		
REPORTES DE FLUJOS MIGRATORIOS		
SIOM	Unidad de Política Migratoria SEGOB	Diferencia
29,106,101	30,825,706	1,719,605

FUENTE: Reporte del SIOM, "Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2017" de la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB

Como resultado del análisis realizado a la información proporcionada por el INM, se determinó que no cumple con lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 13, elemento de control 13.03 del Acuerdo de Control Interno, ya que se identificaron diferencias entre los reportes de flujos migratorios del SIOM y del Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2017 de la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, restándoles confiabilidad a ambos reportes.

Posterior a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría, la Directora de Normatividad y Contratos del INM, mediante oficio INM/DGA/DGAAR/DNyC/3028/2018 del 20 de diciembre de 2018, remitió el oficio INM/DGCVM/4422/2018 del 18 de diciembre de 2018, suscrito por el Director de Resoluciones Migratorias, por el que anexó las circulares INM/DGCVM/0205/2013, de fecha 6 de febrero de 2013 y INM/DGCVM/0594/2014 del 26 de marzo de 2014, dirigidas a las delegaciones federales del INM, mediante las cuales se establecen criterios para autorizar la

internación al territorio nacional de las personas extranjeras, así como, para el desahogo de la segunda revisión, con lo que se fortalece la información que se registra en los sistemas a efecto de que sea confiable, relevante y de calidad.

También, con el oficio INM/DGCVM/4422/2018 del 18 de diciembre de 2018, anexa copia de los manuales y guías rápidas de flujo migratorio, señalando que se encuentran publicados en la intranet del INM, en los que se indica al personal que realiza funciones de control en el filtro de revisión migratoria, cómo registrar la entrada y salida de nacionales y extranjeros del país.

Con base en el análisis a la información proporcionada, se constató que el INM no aclaró la diferencia identificada entre los reportes del SIOM y la información publicada en el “Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2017”, de la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, correspondientes al ejercicio 2017, por lo que subsiste la observación.

2017-5-04K00-15-0021-01-027 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Migración implemente mecanismos de control, con el objetivo de que la información que generan los sistemas de información del Instituto sea confiable, relevante y de calidad, a fin de dar cumplimiento al objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretender ingresar o salir del territorio nacional y de fortalecer el sistema de control interno del Instituto, en atención a lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma Tercera, Principio 13, elemento de control 13.03 del Acuerdo de Control Interno.

12. Supervisión y Mejora Continua

La supervisión contribuye a la optimización permanente del control interno y, por lo tanto, a la calidad en el desempeño de las operaciones, la salvaguarda de los recursos públicos, la prevención de la corrupción, la oportuna resolución de los hallazgos de auditoría y de otras revisiones, así como a la idoneidad y suficiencia de los controles implementados.

El Sistema de Control Interno Institucional (SCII) debe mantenerse en un proceso de supervisión y mejora continua, con el propósito de asegurar que la insuficiencia, deficiencia o inexistencia detectadas en la supervisión, verificación y evaluación interna o por las diferentes instancias fiscalizadoras, se resuelva con oportunidad y diligencia, dentro de los plazos establecidos de acuerdo con las acciones a realizar, debiendo identificar y atender la causa raíz de las mismas a efecto de evitar su recurrencia. De conformidad con lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, Norma General Quinta del Acuerdo de Control Interno, la supervisión, son actividades establecidas y operadas por los responsables designados por el Comisionado del INM, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno, mediante la supervisión y evaluación de su eficacia, eficiencia y economía. La supervisión es responsabilidad de los mandos medios y superiores en cada uno de los procesos que realiza, y se puede apoyar en los resultados de las auditorías realizadas por el Órgano Interno de Control (OIC) y por otras instancias fiscalizadoras, ya que

proporcionan una supervisión adicional a nivel institución, división, unidad administrativa o función.

A fin de verificar la supervisión del procedimiento de internación, estancia y salida de extranjeros del territorio nacional, se solicitó al INM los informes del resultado de la autoevaluación del SCII, así como de las auditorías realizadas por parte del OIC en el INM y de auditores externos, además de la evidencia de la atención de las observaciones y recomendaciones derivadas de dichas revisiones, en su caso. Los resultados derivados de la revisión de la información antes indicada se presentan a continuación.

Autoevaluación de control interno

De conformidad con el ARTÍCULO SEGUNDO, CAPÍTULO III, TÍTULO SEGUNDO, numerales 11, 13 y 14 del Acuerdo de Control Interno, el INM debe cumplir con realizar la autoevaluación del estado que guarda el SCII y presentación del Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional. Se realizó el análisis del Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional del INM, correspondiente al ejercicio 2016, al respecto, se validó que dicho informe contiene los aspectos siguientes:

- I. Aspectos relevantes derivados de la evaluación del SCII:
 - a) Porcentaje de cumplimiento general de los elementos de control y por norma general de control interno;
 - b) Elementos de control con evidencia documental y electrónica, suficiente para acreditar su existencia y operación, por norma general de control interno;
 - c) Elementos de control con evidencia documental y electrónica, inexistente o insuficiente para acreditar su implementación, por norma general de control interno;
 - d) Debilidades o áreas de oportunidad en el Sistema de Control Interno Institucional;
- II. Resultados relevantes alcanzados con la implementación de las acciones de mejora comprometidas en el año inmediato anterior en relación con los esperados, indicando en su caso, las causas por las cuales no se cumplió en tiempo y forma la totalidad de las acciones de mejora propuestas en el PTCI del ejercicio inmediato anterior;
- III. Compromiso de cumplir en tiempo y forma las acciones de mejora que conforman el PTCI.

Al respecto, en el Informe Anual del Estado que Guarda el SCII se reportan los porcentajes de cumplimiento general de los elementos de control y por norma general de control interno, los cuales se muestran en el cuadro siguiente.

RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL
INTERNO INSTITUCIONAL EN EL INM, 2016

Norma General	Norma	Cumplimiento del 100 %
General	General	42.1
Primera	Ambiente de Control	39.2
Segunda	Administración de Riesgos	54.2
Tercera	Actividades de Control	40.3
Cuarta	Informar y Comunicar	36.7
Quinta	Supervisión y Mejora Continua	40.0

FUENTE: Resultados de Evaluación del SCII que se proporcionan como evidencia del Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional 2016.

En lo correspondiente a las debilidades o áreas de oportunidad en el SCII 2016, se encontró que el elemento de control 29 relacionado con la implementación de un mecanismo para el registro, análisis y atención oportuna y suficiente de quejas y denuncias, representa un área de oportunidad dentro de los elementos de control considerados como Institucionales. Los cinco procesos prioritarios para el INM que fueron identificados con mayor debilidad son: Recursos Financieros, Recursos Humanos, Controlar el Ingreso, Procedimiento Administrativo Migratorio y Regulación de la Estancia. Asimismo, se presentó el Informe del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional del INM correspondiente al ejercicio 2017, el cual se integró con lo estipulado en la normatividad, con los apartados siguientes:

- I. Aspectos relevantes derivados de la evaluación del SCII:
 - a) Porcentaje de cumplimiento general de los elementos de control y por norma general de control interno;
 - b) Elementos de control con evidencia documental y electrónica, suficiente para acreditar su existencia y operación, por norma general de control interno;
 - c) Elementos de control con evidencia documental y electrónica, inexistente o insuficiente para acreditar su implementación, por norma general de control interno;
 - d) Debilidades o áreas de oportunidad en el Sistema de Control Interno Institucional;
- II. Resultados relevantes alcanzados con la implementación de las acciones de mejora comprometidas en el año inmediato anterior en relación con los esperados, indicando en su caso, las causas por las cuales no se cumplió en tiempo y forma la totalidad de las acciones de mejora propuestas en el PTCL del ejercicio inmediato anterior;
- III. Compromiso de cumplir en tiempo y forma las acciones de mejora que conforman el PTCL.

Al respecto, en el Informe Anual del Estado que Guarda el SCII se reportan los porcentajes de cumplimiento general de los elementos de control y por norma general de control interno, los cuales se muestran en el cuadro siguiente.

**RESULTADOS DE LA AUTOEVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL
INTERNO INSTITUCIONAL EN EL INM, 2017**

Norma General	Norma	Cumplimiento del 100 %
General	General	33.2
Primera	Ambiente de Control	36.8
Segunda	Administración de Riesgos	45.1
Tercera	Actividades de Control	37.0
Cuarta	Informar y Comunicar	24.7
Quinta	Supervisión y Mejora Continua	22.6

FUENTE: Resultados de Evaluación del SCII que se proporcionan como evidencia del Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional 2017.

En lo correspondiente a las debilidades o áreas de oportunidad en el SCII 2017, se detectaron cinco áreas de oportunidad, específicamente en los elementos de control. En consecuencia, el INM con el objeto de fortalecer su Sistema de Control Interno al Interior de los Procesos prioritarios sustantivos denominados Controlar el Ingreso, Regulación de la Estancia y Proceso Administrativo Migratorio, así como en sus procesos prioritarios administrativos seleccionados, Recursos Humanos, Recursos Financieros y elementos de control Institucionales compromete en su Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) del 2018, un total de 202 acciones de mejora, brindando principal interés en las debilidades detectadas en los resultados de la Evaluación del SCII correspondiente al ejercicio fiscal 2017.

Con el análisis realizado de la evaluación del Reporte de Avances Trimestral del PTCI, del Informe Anual y el PTCI, se determinó que se incluyó la siguiente documentación:

- Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Institucional del INM, correspondiente al ejercicio 2017.
- Informe de Evaluación al Primer Reporte de Avances Trimestral del Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI), correspondiente al Primer Trimestre 2017 (enero-marzo).
- Informe de Evaluación al Segundo Reporte de Avances Trimestral del Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI), correspondiente al Segundo Trimestre 2017 (abril-junio).
- Informe de Evaluación al Tercer Reporte de Avances Trimestral del Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI), correspondiente al Tercer Trimestre 2017 (julio-septiembre).

Con base en el análisis de los Informes de evaluación al reporte de avances trimestral del Programa de Trabajo de Control Interno Institucional al primer, segundo y tercer trimestre de 2017 y en cumplimiento de lo establecido en la Sección III, Numeral 19, Fracción I y II del ACUERDO de Control Interno, se observó que fueron presentados al Titular de la Institución y al Coordinador de Control Interno.

Como resultado del análisis realizado a la información presentada por el INM se concluyó que cumple con lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, CAPÍTULO III, TÍTULO SEGUNDO,

numerales 11, 13 y 14 del Acuerdo de Control Interno, ya que se constató que el INM realizó la autoevaluación del estado que guarda el SCII y presentó el Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional 2017, a las instancias correspondientes, en tiempo y forma.

Auditorías realizadas al procedimiento de entrada, estancia y salida de extranjeros del territorio nacional por instancias internas.

Órgano Interno de Control

Respecto de lo señalado en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO II, numeral 10, Fracción VII, Responsabilidades y funciones en el Sistema de Control Interno Institucional del Acuerdo de Control Interno, corresponde al Órgano Interno de Control (OIC) asesorar y apoyar a la Institución de forma permanente en el mantenimiento y fortalecimiento del SCII, así como promover y vigilar que las acciones de mejora comprometidas en el PTCl, se cumplan en tiempo y forma, apoyando en todo momento en el Fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional.

Asimismo, en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, numeral 9, Norma Quinta, Principio 16, elemento de control 16.03 del Acuerdo de Control Interno, establece que *“La Administración debe supervisar el control interno a través de autoevaluaciones y evaluaciones independientes. Las autoevaluaciones están integradas a las operaciones de la institución, se realizan continuamente y responden a los cambios. Las evaluaciones independientes se utilizan periódicamente y pueden proporcionar información respecto de la eficacia e idoneidad de las autoevaluaciones”*.

Se solicitó al INM los informes o reportes de los estudios, evaluaciones o auditorías efectuadas a la institución (realizadas por el Órgano Interno de Control), en 2016 y 2017, incluidos aquellos relacionados con los sistemas de información; así como los programados en 2018. Lo anterior, con el fin de verificar, analizar y evaluar los mecanismos de supervisión y mejora continua en las auditorías realizadas por el Órgano Interno de Control en los ejercicios 2016, 2017 y 2018, en apego a normatividad vigente aplicable. Con base en la revisión, se obtuvieron las siguientes observaciones. El INM presentó los Informes de Auditoría del Órgano Interno de Control de los ejercicios 2016 y 2017, y su Programa Anual de Auditorías para el ejercicio 2018.

Con el resultado del análisis de la información presentada por el INM se observó que de las 14 auditorías realizadas en el ejercicio 2016, 11 son relacionadas con el proceso de entrada, estancia y salida de extranjeros del territorio nacional, determinándose 49 observaciones y, en el 2017 de las 14 auditorías realizadas, 10 están relacionadas con el proceso sujeto a revisión, identificándose 37 observaciones. Por lo anterior, se desprende que, de la cobertura de las auditorías realizadas por el OIC, en cuanto al alcance y actividades revisadas, es suficiente para la administración de los riesgos que implica el proceso antes señalado. En el siguiente esquema se muestran las observaciones relevantes identificadas por auditoría en los ejercicios 2016 y 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN		
ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN		
OBSERVACIONES RELEVANTES RELACIONADAS CON EL PROCESO SUJETO A REVISIÓN		
No. de Auditoría	Área Auditada	Descripción de las principales observaciones
01/16	Delegación Federal del INM en la Ciudad de México	•Deficiencias en la ejecución de las verificaciones migratorias •Irregularidades detectadas en la documentación de diversos trámites migratorios •Debilidades detectadas en el proceso migratorio de segunda revisión
05/16	Delegación Federal del INM en el Estado de Baja California Sur	•Aerolíneas que no se han sancionado por parte de la Delegación con motivo de rechazos de pasajeros •Irregularidades detectadas en la revisión de expedientes de trámites migratorios
07/16	Delegación Federal del INM en el Estado de Veracruz	•Debilidades en los traslados de los asegurados (alojados) •Debilidades detectadas en la estación migratoria •Irregularidades detectadas en la revisión de expedientes de trámites migratorios •Deficiencias en la ejecución de las verificaciones migratorias
08/16	Delegación Federal del INM en el Estado de Baja California	•Inconsistencias detectadas en los expedientes de Trámites Migratorios •Deficiencias en el Control Interno e integración de expedientes de verificaciones
10/16	Delegación Federal del INM en el Estado de Chiapas	•Traslados: -Debilidades en los traslados terrestres de los extranjeros alojados -Debilidades en los traslados aéreos internacionales de extranjeros •Atrasos e irregularidades en las resoluciones a favor de mexicanos que son ingresados en la Estación Migratoria en calidad de extranjeros alojados, así como en la visita de verificación de sus datos manifestados •Falta de control y seguimiento de las solicitudes de condición de refugiados realizadas a la COMAR por parte de extranjeros en situación vulnerable
11/16	Dirección General de Control y Verificación Migratoria. Dirección de Control y Verificación Migratoria	•Los indicadores del Programa Anual de Trabajo de la Dirección de Control y Verificación Migratoria no permiten medir el cumplimiento y/o impacto de los objetivos de la Dirección
13/16	Delegación Federal del INM en el Estado de Sonora	•Deficiencias en la ejecución de las Verificaciones Migratorias •Irregularidades detectadas en la revisión de expedientes de los Trámites Migratorio
16/16	Delegación Federal del INM en el Estado de Sinaloa	•Deficiencias en la ejecución de las verificaciones migratorias •Inconsistencias detectadas en los expedientes de trámites migratorios •Deficiencia en el procedimiento para la ejecución de las revisiones migratorias
17/16	Delegación Federal del INM en el Estado de Zacatecas	•Irregularidades detectadas en el procedimiento de resguardo de valores y pertenencias depositados por los extranjeros

FUENTE: Información proporcionada por el INM.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN INFORMES DE AUDITORÍA 2017		
No. de Auditoría	Área Auditada	Descripción de observaciones relacionadas con el proceso sujeto a revisión
01/17	Delegación Federal del INM en el Estado de Quintana Roo	• Debilidades detectadas en el proceso migratorio de segunda revisión • Debilidades en materia de control y verificación migratoria • Puestas a disposición derivadas de una visita de verificación migratoria de tres extranjeras, en la que no se cuenta con registro de haber sido ingresadas a la Estación Migratoria • Desfase en el desahogo en tiempo y forma del requerimiento de información relacionado con la muestra de 75 expedientes de conducción y 75 expedientes extranjeros alojados en la Estación Migratoria • Inconsistencias detectadas en los expedientes de trámites migratorios
02/17	Dirección de Regulación y Archivo Migratorio. Dirección de Atención y Difusión Migratoria	• Deficiencias en los expedientes de trámites migratorios
03/17	Delegación Federal del INM en el Estado de Nuevo León	• Deficiencias en la ejecución de las verificaciones migratorias • Debilidades detectadas en el proceso migratorio de segunda revisión • Irregularidades detectadas en la documentación de diversos trámites migratorios realizados en 2016
05/17	Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación	• Los indicadores del Programa Anual de Trabajo de la Dirección Nacional del programa Paisano en el ejercicio 2017, no permiten medir el cumplimiento y/o impacto de los objetivos de la misma
08/17	Delegación Federal del INM en el Estado de Tlaxcala	• Deficiencias en la documentación de los expedientes administrativos de los extranjeros alojados en la Estación Migratoria • Deficiencias en el procedimiento para la ejecución de las revisiones migratorias realizadas a los vehículos y autobuses de pasajeros
11/17	Delegación Federal del INM en el Estado de Yucatán	• Irregularidades detectadas en la revisión de expedientes de trámites migratorios
12/17	Delegación Federal del INM en el Estado de Querétaro	• Falta de registros en el sistema de control de aseguramiento
16/17	Delegación Federal del INM en el Estado de Campeche	• Irregularidades detectadas en las operaciones y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios

FUENTE: Información proporcionada por el INM.

Por lo que respecta al ejercicio 2018, se programaron 13 auditorías integradas por: 10 a las delegaciones federales del INM, 2 de desempeño, 1 adquisiciones y 4 seguimientos a actividades específicas institucionales.

Del análisis realizado de la información presentada por el INM se concluye que cumple con lo señalado en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO II, numeral 10, Fracción VII del Acuerdo de Control Interno, ya que presentó evidencia de la asesoría y apoyo a la

Institución de forma permanente en el mantenimiento y fortalecimiento del SCII, por parte del OIC.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 80, fracción II, inciso b), número 2, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, establece que el OIC debe evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda. Al respecto, se presentaron los Resultados de la Evaluación del Sistema de Control Interno Institucional 2016, el Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional y el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) 2017.

En lo correspondiente a las debilidades o áreas de oportunidad en el SCII 2016, se observó un área de oportunidad dentro de los elementos de control relacionado con la implementación de un mecanismo para el registro, análisis y atención oportuna y suficiente de quejas y denuncias. Los cinco procesos prioritarios para el INM que fueron identificados con mayor debilidad son: Recursos Financieros, Recursos Humanos, Controlar el Ingreso, Procedimiento Administrativo Migratorio y Regulación de la Estancia.

Al respecto, el INM con el objeto de fortalecer su Sistema de Control Interno en los procesos prioritarios sustantivos, así como en sus procesos prioritarios administrativos, compromete en su Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) 2017, un total de 111 acciones de mejora, brindando principal interés en las debilidades detectadas en los resultados de la Evaluación al SCII correspondiente al ejercicio 2016.

En cumplimiento de lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO III, Sección III, Numeral 19, Fracción I y II del Acuerdo de Control Interno; y en cumplimiento con el Programa de Trabajo de Control Interno 2017, el INM presentó el Informe de Evaluación del Reporte de Avances del Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI), correspondientes a los tres primeros trimestres del ejercicio 2017. Esto con el fin de atender los preceptos en materia de Control Interno, lo que permite fortalecer los Elementos de Control, impulsando el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Respecto del Informe Anual del Estado que Guarda el SCII 2017, se detectaron cinco áreas de oportunidad, específicamente en los elementos de control. En consecuencia, el INM con el objeto de fortalecer su Sistema de Control Interno de los Procesos prioritarios sustantivos denominados Controlar el Ingreso, Regulación de la Estancia y Proceso Administrativo Migratorio, así como en sus procesos prioritarios administrativos seleccionados, Recursos Humanos, Recursos Financieros y elementos de control Institucionales compromete en su Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) e 2018, un total de 202 acciones de mejora, brindando principal interés en las debilidades detectadas en los resultados de la Evaluación del SCII correspondiente al ejercicio fiscal 2017.

Por otra parte, en cumplimiento de lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO III, Sección IV, numerales 20, Fracción I y 21 Fracciones I, II, III y IV, del Acuerdo de Control Interno, así como lo estipulado en la Guía de Apoyo para la Evaluación del Órgano Interno de Control al Informe Anual y PTCI 2018, el OIC del INM, realizó la

evaluación al Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional 2017 y al programa de Trabajo de Control Interno, mismos que fueron enviados a la Titular de la Secretaría de la Función Pública y al Comisionado del Instituto Nacional de Migración, mediante oficios 311//04999/OIC/115/18 y 311/04999/116/18, respectivamente, ambos del día 27 de febrero de 2018.

Auditorías realizadas por instancias de auditoría externas

Los artículos 37, fracciones IV, X y XXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 6 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 306 y 307 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 68 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y numerales 5, 6 y 23 de los Lineamientos para la designación, control y evaluación del desempeño de las firmas de auditores externos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 2010 y modificados mediante acuerdo publicado en el citado órgano oficial de difusión de 8 de noviembre de 2011.

Por de lo anterior, se constató que fue designado el auditor externo por la Dirección General de Auditorías Externas de la Secretaría de la Función Pública, para dictaminar los estados financieros presupuestales del 1° de enero al 31 de diciembre de 2016; asimismo, se presentó el oficio DGAE/212/1227/2017 del día 1° de noviembre de 2017, suscrito por el Director General de Auditorías Externas de la SFP mediante el cual se designa al auditor externo para dictaminar los estados financieros del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017. El auditor externo presentó el informe denominado “Informe Ejecutivo” en el que se establecen los aspectos abarcados en su revisión siendo estos: los estados financieros contables y presupuestarios preparados con base en la normatividad vigente en materia financiera y presupuestaria; las obligaciones fiscales federales y estatales, en su carácter de obligado solidario; el apego a la normatividad vigente en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y obras públicas y servicios relacionados con las mismas; y el cumplimiento a las disposiciones normativas aplicables en materia de control interno. Así como una Carta de Observaciones Definitiva de Auditoría al 31 de diciembre de 2016, la cual contiene los formatos de observaciones determinadas. Al respecto, el auditor externo no identificó áreas de oportunidad que, por su relevancia pudieran mejorar el control interno dentro del ente auditado.

Auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación.

La última auditoría realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) respecto de los procesos sustantivos del INM, fue en el ejercicio 2014, la cual fue de desempeño y, cuya finalidad fue la de fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de los servicios y apoyos a la población migratoria en relación con sus derechos humanos, determinándose las siguientes debilidades:

- En cuanto a los flujos migratorios regulares, se evidenciaron debilidades en el control de las entradas y salidas de extranjeros del país, debido a que, de los 167 puntos fijos de internación, en el 13.2% (22 puntos de internación) no se registró la salida de

extranjeros; y en el 1.8% (3 puntos de internación), las entradas. La cobertura del control de las salidas fue de 42.7% (7,423,424) de los extranjeros respecto de los 17,380,387 que ingresaron, por lo que el INM desconoció si los 9,956,963 extranjeros que entraron al territorio nacional, abandonaron el país de acuerdo con la condición a la que sometieron su estancia en el país

- Se evidenciaron deficiencias en la atención de trámites migratorios que podrían afectar la facilitación de los flujos migratorios regulares, ya que, en 2014, el INM resolvió 432,150 trámites, el 74.3% (321,068 trámites) conforme a los plazos establecidos en la normatividad; y el 25.7% (111,082 trámites) se atendieron fuera de plazo.
- En el caso de la verificación migratoria, relativa a comprobar que los extranjeros cumplan con las condiciones a las que se sujetó su estancia en el país, el INM desconoce el universo de extranjeros que deben ser visitados, lo que podría poner en situación de vulnerabilidad al país; además el instituto no acreditó el cumplimiento de los criterios bajo los cuales realizó las 18,895 visitas en 2014, las cuales permitieron presentar a 2,172 extranjeros en las estaciones migratorias.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 9 observaciones las cuales generaron: 30 Recomendaciones.

Dictamen

Es nuestra responsabilidad expresar una opinión sobre la razonabilidad del sistema de control interno en el proceso para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de los extranjeros, para la consecución de los objetivos y metas en relación con la operación; confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; respecto del cumplimiento del marco jurídico aplicable, la salvaguarda, preservación y mantenimiento de los recursos y patrimonio públicos y protección de los Derechos Humanos de nacionales y extranjeros, en condiciones de integridad, transparencia, disponibilidad y combate a la ilegalidad y a la corrupción en todas sus formas de conformidad con las disposiciones en materia de control interno y las demás que les son aplicables.

Lo anterior, se determina con base en la información y documentación proporcionada por los servidores públicos responsables del establecimiento y mantenimiento del sistema de control interno, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Con los resultados de la Auditoría practicada, se constata que el Instituto Nacional de Migración carece de los procedimientos y sistemas de control interno que le permitan garantizar el debido y puntual cumplimiento del marco legal de actuación que le regula, y la protección efectiva de los derechos de las personas que transitan por los diferentes puntos de internación y salida del territorio nacional en sus diferentes modalidades (aérea, terrestre y marítima). Así tampoco, se garantiza que los componentes de la Política de Migración del Estado mexicano son efectivos o eficientes para cumplir con los compromisos internacionales

que derivan de las Convenciones y Acuerdos que el país ha suscrito en la materia, ni la aplicación de los recursos humanos, materiales e intangibles con que cuenta.

La situación en la que se prestan y operan los Servicios Migratorios está fuertemente afectada por vacíos de integridad ética, falta de apego a la legalidad, discrecionalidad en el ejercicio de las funciones mandatadas, lo que genera y potencia circunstancias para la materialización de los principales riesgos asociados a fenómenos como la trata de personas, el tráfico ilegal de menores y órganos, el contrabando de armas y estupefacientes y el debilitamiento constante del Estado de Derecho y de la integridad territorial, como rasgo fundamental de la Seguridad Nacional.

Por todo ello, la Auditoría Superior de la Federación considera necesario y recomienda que la Secretaría de Gobernación -en coordinación y colaboración con el propio Instituto Nacional de Migración- lleve a cabo una revisión y una reingeniería profunda y exhaustiva de todos los procesos que afectan directa e indirectamente el ejercicio de las funciones relacionadas con la operación de los Servicios Migratorios y la garantía de protección de los Derechos Humanos y la integridad de las personas que transitan por los puntos de internación y salida del territorio nacional de México. Esta revisión y reingeniería deberán enfocarse a la conformación de un marco de gestión que permita el cumplimiento de las leyes y sus reglamentos en condiciones de eficiencia, eficacia, economía y plena transparencia; contando con todos los controles y mecanismos de detección y mitigación de riesgos que resulten necesarios y pertinentes.

En este sentido, debe destacarse que los procedimientos y pruebas de auditoría se enfocaron al análisis, estudio y evaluación del sistema de control interno a nivel del proceso para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de los extranjeros; al respecto, con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada cuyo objetivo consistió en “Evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno en el proceso para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de los extranjeros, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos”, en relación con el proceso revisado que se establece en el apartado relativo al alcance, en nuestra opinión el diseño, la implementación y la eficacia operativa del sistema de control interno tiene debilidades significativas e inconsistencias, como se ha establecido en esta auditoría, que requieren ser atendidas y resueltas, las cuales por su impacto y probabilidad de ocurrencia ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos y metas, o motivan la existencia de un riesgo que, de materializarse, causarían un daño o perjuicio al erario público federal, siendo cuando menos, las siguientes:

- El INM carece de la evidencia documental de la constitución de su Consejo Técnico, lo que representa un riesgo de incumplimiento de acciones de conducción, control y vigilancia de la dirección estratégica de la institución, así como de las obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas y las metas establecidas; además de no instrumentar los mecanismos, procedimientos específicos y acciones que se

requieran para la debida observancia de las disposiciones en materia de control interno e integridad.

- Además, no existe la Unidad de Operación quién debería de ser la responsable de organizar, coordinar, dirigir en funcionamiento de las Direcciones Generales y vigilar el cumplimiento de la política migratoria, ni la Dirección General de Asuntos Internos, la cual es responsable principalmente de supervisar la aplicación de los procesos a cargo de las diversas áreas del INM, con la finalidad de detectar violaciones, incumplimientos, deficiencias, responsabilidades o irregularidades por parte de servidores públicos, así como realizar las denuncias y vistas a las autoridades competentes.
- Respecto de los puntos de internación terrestres, en lo relativo al tránsito fronterizo, la Ley de Migración establece la condición de estancia de Visitante Regional que autoriza al extranjero nacional o residente de los países vecinos para ingresar a las regiones fronterizas con derecho a entrar y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de siete días y sin permiso para recibir remuneración en el país. En la actualidad, los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios regulan únicamente a los nacionales y residentes permanentes de Guatemala y Belice.

Para lo cual, el Visitante Regional ingresa y transita hasta por tres días naturales por la región fronteriza conformada por las ciudades y municipios de las entidades federativas de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo; situación que no sucede en la frontera norte, ya que los citados lineamientos no consideran a los nacionales y residentes de la frontera norte, creando con esto un riesgo para el país, ya que no existe un control migratorio respecto a dichos extranjeros, quienes ingresan en forma irregular, desconociéndose la actividad que vienen a realizar a México, el tiempo de estancia y los lugares por donde van a transitar en territorio nacional.

Asimismo, en los puntos de internación terrestres ubicados en Tijuana, Baja California se determinó que no cuentan con controles para verificar la documentación migratoria de las personas que ingresan al país a bordo de vehículos particulares, así como la falta de controles para identificar a las personas que abandonan el territorio nacional de manera peatonal y vehicular, impactando negativamente en el objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretenden ingresar o salir del territorio nacional. En el caso del punto de internación marítimo de Puerto Ensenada, se observó que el INM no realizó la inspección migratoria, ni documentó de forma personal a cada pasajero y tripulante en el ingreso y salida del país de las personas ubicadas a bordo de embarcaciones que prestan el servicio de crucero, propiciando así el riesgo de que algún extranjero pueda ingresar al país de forma irregular.

- El INM no cuenta con mecanismos de control para evitar la internación irregular de extranjeros en situaciones atípicas, así mismo, no se tienen establecidos controles bajo el puente fronterizo Suchiate I y en los márgenes del río, para evitar el cruce de

manera irregular de extranjeros, propiciando con esto la internación de personas al territorio nacional de manera irregular, además del desconocimiento de si cuentan con alerta migratoria, o con antecedentes penales, poniendo en riesgo la integridad física de los mexicanos.

- Respecto de la estación migratoria siglo XXI ubicada en Tapachula Chiapas, se observó que durante la caravana de migrantes Centroamericanos no se realizó la revisión personal de los extranjeros que ingresaron a ésta, así como tampoco les fueron revisadas sus pertenencias físicas, originando el riesgo de comercio, introducción, posesión, suministro, uso o consumo de bebidas alcohólicas, estupefacientes, drogas, enervantes, psicotrópicos, sustancias tóxicas, medicamentos no autorizados, instrumentos punzo cortantes, explosivos y, en general, cualquier otra sustancia u objeto que por su propia naturaleza pudiera poner en peligro la vida o integridad de las personas extranjeras presentadas y demás personas, así como la seguridad de las instalaciones.

Es importante que el INM implemente acciones que fortalezcan al Sistema de Control Interno Institucional, a efecto de que coadyuve en la constitución y funcionamiento del Consejo Técnico, de la Unidad de Operación y de la Dirección General de Asuntos Internos, en términos de lo que establece el Reglamento Interior de la SEGOB, a fin de fortalecer la gobernanza institucional; diseñe e implemente mecanismos de control migratorio en los puntos de internación terrestres y marítimos, así como en las estaciones migratorias, con el objeto de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros, además de promover sugerencias modificatorias a la política migratoria vigente para evitar que futuros flujos migratorios masivos, ingresen de forma irregular al país.

Es importante señalar que, en atención a los resultados presentados, los mandos superiores tienen la obligación de subsanar los riesgos o debilidades identificadas en el Instituto Nacional de Migración, y que, en caso de no implementar los controles necesarios para su mitigación, asumen la responsabilidad de su materialización y de las consecuencias económicas, legales y administrativas a que haya lugar.

La presente opinión se emite el 1º de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría correspondientes a la Cuenta Pública 2017, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Armando Porras Palomino

Mtro. José de Jesús Sosa López

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Análisis del marco jurídico y legal de actuación de la entidad auditada y del proceso para tramitar y resolver la internación, estancia y salida del país de los extranjeros.
2. Análisis de la implementación de los elementos de la gobernanza establecidos en el proceso para tramitar y resolver la internación, estancia y salida del país de los extranjeros
3. Análisis y evaluación del proceso general de administración de riesgos del proceso para tramitar y resolver la internación, estancia y salida del país de los extranjeros.
4. Análisis y evaluación del proceso para tramitar y resolver la internación, estancia y salida del país de los extranjeros, sus riesgos inherentes, así como la evaluación del diseño, implementación y eficacia operativa de los controles para su mitigación.
5. Verificar la implementación de los controles generales de las tecnologías de la información y comunicación que apoyan la operación del proceso para tramitar y resolver la internación, estancia y salida del país de los extranjeros.
6. Análisis y evaluación de los mecanismos de supervisión y mejora continua del proceso para tramitar y resolver la internación, estancia y salida del país de los extranjeros y los resultados obtenidos.
7. Análisis y evaluación de los controles a nivel entidad del proceso para tramitar y resolver la internación, estancia y salida del país de los extranjeros y los resultados obtenidos.

Áreas Revisadas

Las Direcciones Generales de Control y Verificación; de Regulación y Archivo Migratorio; de Tecnologías de la Información y Comunicaciones; la Adjunta del Centro de Evaluación y Control de Confianza; las Direcciones de Administración de Personal, de Capacitación Migratoria, de Organización y Evaluación de Desempeño, la Dirección General de Administración, unidades dependientes del Comisionado del Instituto Nacional de Migración. Asimismo, la Subdirección de Control y Verificación, Dirección de Atención a Trámites “A” y “B”, Dirección de la Estación Migratoria de Iztapalapa, Subdelegación Federal Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, áreas dependientes de la Delegación Federal de la Ciudad de México; además, la Delegación Local Ensenada, y la Delegación Local Tijuana, adscritas a la Delegación Federal en Baja California; el Puerto Fronterizo Ciudad Hidalgo Suchiate I (Tapachula), Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula), éstas adscritas de la Delegación Federal de Chiapas; y finalmente, la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa, adscrita a la Secretaría de Gobernación.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Migración artículo 52, fracción III y 106; artículos 66, 67, 77, 78 fracción XI, 79, 80, 93 y 132 y 203 fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; Acuerdo de Control Interno, ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 23 y Numeral 9, Norma Segunda, Principio 4, Elemento de Control Interno 4.01, 4.02, 4.03, 4.04, 4.05, Principio 6, elemento de control 6.02 y Norma Primera, Principio 1, Elementos 1.07 y 1.08, Principio 13, elemento de control 13.03 ; Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 8, fracciones XI y XII; Acuerdo de Recursos Humanos, ARTÍCULO TERCERO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO III, SECCIÓN I, Numeral 47; fracción III del artículo 14, Capítulo III, del ACUERDO por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración; LINEAMIENTOS para trámites y procedimientos migratorios y sus ACUERDOS modificatorios.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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.