



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Auditoría Interna de la Nación

MINISTERIO DEL INTERIOR

Dirección Nacional de Migración

Informe de Auditoría

Montevideo, 6 de febrero de 2020



OBJETIVO Y ALCANCE

Verificar el cumplimiento de los protocolos de frontera respecto a los controles migratorios relacionados con el tránsito de personas por vía terrestre, a efectos de identificar áreas de mejora en la gestión en el ámbito regional.

El alcance abarcó el periodo 01/01/2019 - 30/08/2019, se visitaron los puntos de frontera Quaraí - Artigas y Concordia - Salto los días 18 al 20 de agosto de 2019.

En esta auditoría se analizó el sistema informático RAMM a nivel usuario, ya que existe un informe técnico realizado por la A.I.N al respecto.

La auditoría se realizó de acuerdo a las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay y a las Guías Técnicas para la gestión de la actividad de auditoría interna gubernamental, adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 22/08/2011, y a las Normas Generales de Control Interno adoptadas por Resolución de la A.I.N. de fecha 25/01/2007.

INFORME DETALLADO

I. MARCO DE REFERENCIA

La Dirección Nacional de Migración (DNM) tiene como objetivo el registro, control del ingreso, permanencia y egreso de personas en el territorio nacional, así como también de asesoramiento en materia migratoria, y regularización de la situación de los migrantes en el país.

El control migratorio consiste en la verificación de la legalidad y vigencia de los documentos que presenta el individuo y de su situación legal (a vía de ejemplo: restricciones, impedimentos y/u observaciones, a los cuales se los denomina impedidos), a fin de que todas las personas que ingresen/egresen al país cumplan con los requisitos exigidos.

El marco normativo que rige las áreas de fronteras proviene de acuerdos aprobados en el ámbito de MERCOSUR (Acuerdo de Recife y Resoluciones del GMC) e incorporados a la normativa nacional.

En el Acuerdo de Recife suscripto entre los estados parte del MERCOSUR, se establecen medidas técnicas y operativas que regulan los controles realizados en las Áreas de Control Integrado (ACI). Se entiende por ACI, la parte del territorio del país sede donde se realiza



el control integrado, es decir la actividad realizada utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultáneo, por los funcionarios de los distintos organismos que intervienen en el control.

La Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) N° 20/09 "Nómina y Reglamento Administrativo de los Organismos Coordinadores en el Área de Control Integrado", aprobada por el Decreto 363/2012, establece en la Nómina quienes son los organismos coordinadores de los 4 Estados partes (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y en el Reglamento las actividades y funciones que debe realizar el coordinador local.

En Uruguay el organismo coordinador local de las ACI es la Dirección Nacional de Pasos de Frontera (DNPPF) dependiente del Ministerio de Defensa Nacional (MDN).

Los organismos que integran el ACI por parte de Uruguay son: DNM, Ministerio de Defensa Nacional (MDN), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), Dirección Nacional de Aduana (DNA), Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), LATU, Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ministerio de Turismo (MinTur), y por parte del país sede se encuentran los organismos que ejercen los mismos controles y la policía correspondiente a dicho país, la cual sirve de apoyo en caso de impedidos o cualquier circunstancia relacionada con la seguridad.

La Coordinación inspectiva tiene a su cargo 19 inspectorías que funcionan en la totalidad de los cruces de frontera (terrestre, aérea, fluvial y marítima). La Resolución del (GMC) N° 29/07 aprueba la nómina de puntos de frontera entre los estados parte. En lo referente a Uruguay, establecen 6 ubicados en la frontera con Brasil y 3 en la frontera con Argentina, de los cuales Uruguay es país sede de 5 (Rivera, Chui, Rio Branco, Fray Bentos y Paysandú).

En el ACI Concordia – Salto (ubicado en Concordia), existe un control integrado por reconocimiento recíproco de competencias (RRC), siendo éste la actividad de control integrado realizada por los funcionarios migratorios de un país, bajo supervisión del otro. Mediante este acuerdo de RRC, los funcionarios realizan el control migratorio de entrada a su país, y transmiten dicha información al país limítrofe, siendo registrada como la salida.

En el ACI Quaraí – Artigas (ubicado en Quaraí) funciona el control migratorio independiente en cada país, comparten el mismo edificio trabajando en forma paralela.

Uruguay cuenta con un sistema informático diseñado a medida (RAMM), a partir del cual se registran los movimientos migratorios de las personas. El mismo contiene una base de datos con la información de entrada y salida de cada individuo y cualquier impedimento



legal que tuviere. Dicho sistema se nutre de la información contenida en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP).

II. HALLAZGOS

A partir del programa de auditoría ejecutado se identifican los siguientes hallazgos, los cuales son clasificados siguiendo el criterio establecido en la categorización anexa.

De los procedimientos de auditoría realizados surgen hallazgos, clasificados por nivel de criticidad, siguiendo el criterio establecido en Anexo.

	Extremo	Alto	Medio	Bajo
1- ACI Concordia - Salto		X		
2- ACI Quaraí - Artigas	X			
3- Controles Migratorios	X			
4- Información Judicial	X			
5- Permanencia de personas en el país		X		

Hallazgo No. 1

Funcionamiento del ACI Concordia – Salto

Respecto al funcionamiento en el ACI se constató que:

- Al momento de la visita se encontraba acéfalo el cargo de Coordinador del ACI, siendo responsabilidad del país sede su designación, generando inconvenientes logísticos, lo que implicó la necesidad de solicitar apoyo a la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande, a vía de ejemplo para emergencia médica y limpieza del local.
- Existen en forma reiterada cortes de energía y no se cuenta con generadores, debiendo realizar en dicho lapso los controles en forma manual, no pudiendo acceder a la lista de requeridos. Esta situación ha generado por ejemplo, que se haya permitido la salida del país de una ciudadana que estaba impedida.

Posibles efectos:

- Permitir el ingreso a personas con documentación falsa, alterada, o indocumentada.
- Permitir el egreso a personas que tienen prohibido la misma.
- No tener acceso a la información en tiempo real.



- Afectación de la calidad y continuidad del servicio

Criticidad del Hallazgo



Alto

Recomendaciones

1. Realizar las gestiones necesarias con DNPPF para dar cumplimiento al Decreto N° 363/12, en lo que respecta a la designación y responsabilidades de un coordinador local en el ACI.
2. Realizar el relevamiento y comunicación de servicios mínimos a ser cubiertos por el país sede, a efectos de garantizar la calidad y oportunidad del control.

Hallazgo No. 2

Funcionamiento del ACI Quaraí – Artigas

No es posible realizar un control migratorio íntegro y eficiente, en virtud de las siguientes debilidades del ACI:

- Dada las características del cruce de frontera, solamente realizan el control migratorio a aquellas personas que voluntariamente se presentan a efectuarlo.
- El horario de atención es de 7 a 19 horas, teniendo que trasladarse los funcionarios uruguayos a la oficina administrativa en el centro de la ciudad de Artigas luego de dicho horario.
- No cuentan con el apoyo de la policía Federal en el local en caso de necesidad por impedidos.
- La lista de impedidos de Brasil no está disponible para su consulta debido a que el país sede no la proporciona, sumado a que el horario de atención del ACI en Quaraí es limitado, no es posible asegurar que todas las personas que ingresan no tengan impedimentos legales para salir de su país.

Posibles efectos:

- Que ingresen al país personas con documentación falsa, alterada, o indocumentada.
- Permitir el egreso a personas que tienen prohibido la misma.
- Tráfico de personas
- Ingreso/egreso de personas sin control



Criticidad del Hallazgo



Extremo

Recomendaciones

1. Realizar gestiones con la DNPPF, para lograr que Uruguay pueda desarrollar sus funciones 24 horas con las garantías necesarias, dado que Brasil es el país sede.
2. Ubicar un puesto de control en una zona estratégica con el fin de verificar que las personas que ingresan al país por la ciudad de Artigas hayan realizado el control migratorio.
3. Contar con la lista de impedidos de Brasil, ya que no es obligatorio que sus ciudadanos registren la salida de su país.
4. Coordinar con el Estado Mayor de la Defensa del MDN a efectos que las Fuerzas Armadas realicen tareas de vigilancia en las zonas fronterizas, en virtud de lo dispuesto por la Ley 19677 de 26 de octubre de 2018 y su Decreto reglamentario de 9 de diciembre de 2019.

Hallazgo No. 3

Vulnerabilidad de los controles migratorios

En ambos cruces se detectaron ciertas vulnerabilidades que podrían afectar la eficiencia y eficacia de los controles:

- En el día de la visita se detectó que no cuentan con lectores de documentación, ingresando los datos al sistema RAMM en forma manual.
- En caso de un impedimento, el sistema RAMM emite una alerta y despliega una lista con todas las coincidencias de nombres y apellidos posibles, debiendo el funcionario buscar uno a uno. Dicha alerta puede ser omitida por el funcionario y continuar con el trámite, no existiendo control in situ por parte del supervisor.

Posibles efectos:

- Permitir el ingreso/egreso de individuos con impedimentos.
- Permitir el ingreso de personas, omitiendo la registración de todos los campos de información en el sistema.
- Errores de tipeo al ingresar manualmente los datos al sistema.

Criticidad del Hallazgo



Extremo



Recomendaciones

1. Proveer a las inspectorías de nuevas tecnologías permitiendo que el control migratorio sea más eficiente evitando de esta manera errores humanos.
2. Desarrollar un nuevo sistema que asocie todos los datos referentes a la persona, de modo que al generar la alerta brinde una única información. A su vez, no debe permitir continuar el trámite si detecta a un impedido, siendo el supervisor quien deba validar el trámite dejando constancia en el mismo, de forma de delimitar responsabilidades.

Hallazgo No. 4

Información judicial

El Departamento de Servicios Inspectivos de la DNM es el responsable de mantener actualizada la información relativa a la situación judicial de las personas, sin embargo no siempre se encuentra completa y/o actualizada en el sistema RAMM. Esto se debe a que:

- Los oficios enviados por los juzgados en algunas oportunidades no cuentan con los datos completos de las personas impedidas y/o con las causas del impedimento, y generalmente en caso de que el individuo no cuente con un abogado personal, no se comunica el levantamiento de las causas de impedimentos.
- Se actualizan los datos ante los reclamos realizados por las personas a las cuales se impidió salir del país, previa verificación de la veracidad de la información.

Posibles efectos:

- No permitir la salida del país a un ciudadano habilitado para hacerlo.
- Permitir la salida a un impedido.
- Pérdida económica por juicios realizados a la DNM por parte de los ciudadanos por perjuicios ocasionados al impedir la salida.

Criticidad del Hallazgo



Extremo



Recomendaciones

1. Realizar las gestiones con los juzgados de modo que envíen la información legal actualizada y completa de los individuos, ingresando la misma en el sistema RAMM.
2. Mantener actualizada la información de la situación legal de las personas y realizar controles aleatorios con el fin de verificar la misma.

Hallazgo No. 5

Permanencia de personas en el país

El control de la permanencia en el país no es eficaz, dado que:

- No se encuentra automatizado en el sistema RAMM, siendo el funcionario quien debe calcular manualmente la cantidad de días que permaneció en el país.
- El sistema no asocia los documentos con los que ingresa/egresa (pasaportes, documento de identidad) con la persona, debiendo el funcionario realizar la búsqueda con cada documento por separado. A vía de ejemplo, un individuo puede ingresar al país con cédula de identidad y salir con pasaporte, en este caso, al realizar la búsqueda, el sistema solamente trae las fechas de entrada y salida que el ciudadano realizó con el pasaporte.
- En el ACI Quaraí Artigas, se cobra la tasa por exceso de permanencia solamente si la persona pasa por el local a realizar la salida del país.

Posibles efectos:

- No cobrar tarjetas de salida a personas por excederse el plazo legal de permanencia en el país.
- Personas viviendo ilegalmente en el país.

Criticidad del Hallazgo



Alto

Recomendaciones

1. Realizar acciones para que el sistema informático calcule el tiempo de permanencia y alerte en caso de exceso de este.
2. Asimismo, dicho sistema debería vincular al individuo con todos sus documentos.



III. CONCLUSION

La Dirección Nacional de Migraciones realiza el registro, control del ingreso, permanencia y egreso de las personas que se presentan en el puesto de control migratorio en base a lo establecido en los protocolos de frontera. Sin embargo, la eficacia de los controles se ve reducida por las debilidades que presenta el sistema RAMM y las carencias en el funcionamiento de las ACI auditadas (Concordia-Salto y Quaraí- Artigas), como ser: la falta de coordinación, la logística, el horario de funcionamiento y la seguridad. Esto determina que no se pueda asegurar que todas las personas que ingresan/egresan al país cumplan con los requisitos exigidos, y por ende, que la DNM cumpla eficazmente con uno de sus objetivos estratégicos.

Por lo expuesto se recomienda poner en conocimiento al Órgano Coordinador, Dirección Nacional de Paso de Frontera, para que se realicen las gestiones correspondientes con los países fronterizos para cumplir con el Acuerdo de Recife, tomar las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento de las ACI y lograr la eficiencia y eficacia en los controles migratorios.

Para cada uno de los hallazgos expuestos en el cuerpo de este informe, se solicita la elaboración de un Plan de Acción y su presentación ante la AIN, indicando de manera detallada: i) medidas a adoptar, ii) plazos previstos de implementación; iii) responsables asignados.



ANEXO - CATEGORIZACIÓN DE HALLAZGOS

