

## **Servicio de Administración Tributaria**

### **Operaciones Aduaneras**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-06E00-15-0076-2018

76-GB

### ***Criterios de Selección***

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

#### a) Objetivos y metas del Plan Estratégico de la ASF 2011-2017

Objetivo 5. Impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización

5.6 Promover el fortalecimiento del control interno de los entes auditados en la fiscalización superior

La mejora del control interno es un elemento fundamental para la administración, el cual tiene como objeto identificar eventos potenciales que pueden afectar a la organización. Como resultado del proceso fiscalizador, se detectan deficiencias en el control interno, los órganos fiscalizadores deberán hacer propuestas concretas a los entes auditados respecto a la necesidad de implementar medidas correctivas, destacando la importancia que tiene esta actividad para la gestión y cumplimiento de los objetivos del ente auditado, la reducción de la exposición al riesgo, así como la prevención y detección oportuna de irregularidades y la realización de una fiscalización superior más eficiente.

#### b) Dependencias y Entidades Relevantes para la Fiscalización Superior

La Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía, son instituciones representativas para la labor de fiscalización de la ASF.

#### c) Importancia

La evaluación de un Sistema de Control Interno eficiente y eficaz, contribuirá al fortalecimiento de la gobernanza de la institución.

#### d) Pertinencia

Tomando como base los resultados de los estudios realizados por la ASF, la evaluación contribuirá a identificar las áreas de oportunidad del funcionamiento eficiente y eficaz de los mecanismos de control implementados en la integración y cálculo de las diversas tarifas aplicables a nivel nacional.

#### e) Factibilidad

Se tiene la capacidad operativa necesaria para llevar a cabo este estudio.

### **Objetivo**

Evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno del proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, 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**

Se revisó la implementación y eficacia operativa de los elementos de control interno establecidos, conforme a las cinco normas generales o componentes del Sistema de Control Interno Institucional (ambiente de control, administración de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión y mejora continua), en el proceso para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, que regula la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, así como el Plan de Modernización Aduana Siglo 21, que se integra por: el Plan de Modernización e Infraestructura Aduanera, la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM), el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA) y el Modelo de Administración Tributaria de Comercio Exterior (MATCE), de conformidad con el marco normativo en materia de control interno y demás disposiciones legales aplicables, las cuales son responsabilidad de la Administración General de Aduanas.

### **Antecedentes**

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el carácter de autoridad fiscal y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala la Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT); entre otras, tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de éstas, así como generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Ley del Servicio de Administración Tributaria, artículos 1 y 2, publicado en el DOF Última Reforma del 17-12-2015.

En septiembre de 2013, el Ejecutivo Federal dio a conocer la Reforma Fiscal para el ejercicio 2014,<sup>2/</sup> la cual incluyó modificaciones a la Ley Aduanera, que consistieron en impulsar la modernización en las aduanas<sup>3/</sup> del país, mediante el uso de medios electrónicos o digitales, el fomento de la inversión en infraestructura y la incorporación de mejores prácticas y procesos en materia aduanera, así como de la transparencia y simplificación de trámites relacionados con el comercio exterior.

En el cuarto Informe Tributario y de Gestión del SAT del ejercicio 2017, se indicó que la entrada y salida de mercancías en las aduanas aportó recursos equivalentes a 845,293.8 millones de pesos por concepto de impuestos, cifra que representó el 29.6% de la recaudación anual de los ingresos tributarios. En contraste, las mercancías introducidas ilegalmente al país tuvieron un valor de 13,969.7 millones de pesos, lo que representó contribuciones omitidas por 3,407.4 millones de pesos en las aduanas del país, por los conceptos de reconocimiento aduanero, órdenes de embargo, verificación de mercancía en transporte, secciones aduaneras, garitas, salas de pasajeros, entre otros.

## Contexto

### Responsables de la Operación Aduanera

Para llevar a cabo la gestión aduanera, el SAT dispone de la Administración General de Aduanas (AGA), que es la unidad administrativa facultada para establecer las estrategias, lineamientos y directrices que regulan el despacho aduanero y los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas<sup>4/</sup>; su objetivo es vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable en las operaciones de comercio exterior a la entrada y salida de mercancías al territorio nacional y sus medios de transporte; coordinar las acciones con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con otras dependencias del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, e implementar medidas de facilitación del despacho aduanero, con la finalidad de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes, eficientar la recaudación, la prestación de mejores y mayores servicios de calidad al público usuario y combatir la introducción ilegal de mercancías.<sup>5/</sup>

La AGA es auxiliada en el ejercicio de sus facultades por:

- a) Administración Central de Operación Aduanera;
- b) Administración Central de Apoyo Jurídico de Aduanas;

---

<sup>2/</sup> DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (Continúa en la Tercera Sección), publicado en el DOF Última Reforma del 11-12-2013.

<sup>3/</sup> Aduana: Oficina pública del Estado, situada en las fronteras, puertos o aeropuertos, donde se registran los géneros y mercancías que se importan o exportan y se cobran los derechos que adeudan según el arancel correspondiente. Ley Aduanera, artículo 14, publicada en el DOF Última Reforma del 09-12-2013.

<sup>4/</sup> Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, artículo 19, fracción V.

<sup>5/</sup> Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria, fracción X, numeral 1.2, publicado en el DOF Última Reforma del 05-01-2016.

- c) Administración Central de Investigación Aduanera;
- d) Administración Central de Atención Aduanera y Asuntos Internacionales;
- e) Administración Central de Modernización Aduanera;
- f) Administración Central de Equipamiento e Infraestructura Aduanera;
- g) Administración Central de Planeación Aduanera y
- h) Administración Central de Procesamiento Electrónico de Datos Aduaneros.

Asimismo, la LSAT establece que el SAT dispondrá de 49 aduanas, (19 se encuentran en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 17 son marítimas y 11 son interiores) y 14 Garitas, como se muestra a continuación.

RELACIÓN DE ADUANAS POR TIPO Y ENTIDAD FEDERATIVA 2017

FRONTERA NORTE		FRONTERA SUR	
Entidad	Cantidad	Entidad	Cantidad
Sonora	5	Chiapas	1
Coahuila	3	Quintana Roo	1
Chihuahua	3		
Tamaulipas	2		
Nuevo León	3		
Baja California	3		
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>Total</b>	<b>2</b>

INTERIORES		MARÍTIMAS	
Entidad	Cantidad	Entidad	Cantidad
Ciudad de México	2	Acapulco	1
Aguascalientes	1	Tamaulipas	2
Chihuahua	1	Quintana Roo	2
Guadalajara	1	Yucatán	2
Guanajuato	1	Campeche	1
Monterrey	1	Veracruz	2
Puebla	1	Tabasco	1
Querétaro	1	Baja California	1
Estado de México	1	Sonora	1
Torreón	1	Baja California Sur	1
		Michoacán	1
		Sinaloa	1
		Colima	1
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>Total</b>	<b>17</b>

FUENTE: Elaborado por la ASF, con Información proporcionada por el SAT.

Las aduanas, en coordinación con la AGA, autorizan los servicios a que se refiere la Ley Aduanera, relativos a las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mercancías, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de su equipaje, así como los demás actos del despacho aduanero, que sean prestados por el personal aduanero en lugar distinto del autorizado o en día u hora inhábil, así como modificar, prorrogar o cancelar dicha autorización.

Como elemento de planeación, el SAT dispone del Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria (PESAT) para el periodo 2014-2018, en el cual se establecen sus objetivos estratégicos y está orientado a focalizar y alinear los esfuerzos y recursos de la institución hacia el logro de los mismos.

El PESAT establece 15 objetivos estratégicos que interactuarán entre sí para alcanzar el resultado: “Aumentar la recaudación promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y de comercio exterior”, los cuales se agrupan en dos categorías: 1) de facilitación, encaminados a guiar y hacer más fácil a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y 2) de control, que se enfoca al incremento de las capacidades de fiscalización, modernización de los mecanismos de auditoría y cobranza de adeudos fiscales, para realizarlos con oportunidad y contundencia.

De los 15 objetivos estratégicos establecidos para el PESAT 2014-2018 parten los indicadores que miden el avance del resultado planteado, así como las iniciativas asociadas para el logro de sus objetivos. Adicionalmente, en el Mapa Estratégico del SAT se establecen las cuatro perspectivas siguientes: resultados; usuarios o contribuyente; procesos, e infraestructura y capital humano.

Respecto de las operaciones aduaneras, en el resultado núm. 10 se detallan los objetivos estratégicos, resultados y los objetivos de facilitación y de control asociados con los procesos por los cuales se lleva a cabo la operación.

#### **Revisión del Control Interno por parte de la ASF**

La evaluación sobre la efectividad del control interno en el proceso consistió en efectuar pruebas sobre la presencia y funcionamiento de las cinco normas generales o componentes de control interno y los elementos que las integran; como resultado, si los elementos relevantes de un componente no se encuentran presentes y en funcionamiento, el componente asociado no interactúa y, por lo tanto, el sistema de control interno no es efectivo. La presencia y funcionamiento de los componentes y sus elementos se explica por lo siguiente:

- **Presente.** Consiste en que los componentes y sus elementos relevantes se encuentran en el diseño e implementación del sistema de control interno para la consecución de los objetivos.
- **Funcionamiento.** Consiste en que los componentes y sus elementos relevantes operan de manera sistémica e interactúan en el desarrollo del sistema de control interno para la consecución de los objetivos.

Como parte de la evaluación del control interno se puede llegar a identificar deficiencias o debilidades de control interno, situaciones que reducen la probabilidad de que la institución cumpla con sus objetivos. Con una deficiencia significativa o una combinación de deficiencias de control que limitan de manera importante que la institución alcance sus objetivos, en cuyo caso, se concluye que el sistema de control interno no es efectivo.

Finalmente, el control interno tiene limitaciones inherentes, toda vez que es un proceso que incluye juicio, diligencia y cumplimiento humano y está sujeto a interrupciones resultantes de

fallos humanos o colusión. Debido a ello, existe el riesgo de que el control interno no prevenga, o detecte y corrija, oportunamente las desviaciones materiales.

Las técnicas y procedimientos de auditoría aplicados para la revisión de las cinco normas o componentes del sistema de control interno en el SAT, se enfocó conforme a la revisión y análisis que se describe a continuación:

*Ambiente de Control:* analizar las estructuras, manuales, principios éticos, así como la competencia y capacitación del personal adscrito a las unidades administrativas que participaron en los procesos sujetos a revisión.

*Administración de riesgos:* identificar la metodología que regula el proceso de administración de riesgos, así como el analizar su implementación para la identificación, evaluación y respuesta a los riesgos en los procesos sujetos a revisión.

*Actividades de control:* identificar y verificar los controles establecidos por las unidades administrativas auditadas en los procesos de despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, a fin de identificar la eficacia operativa de dichos controles para la administración de los riesgos de los procesos y su repercusión en el sistema de control interno institucional.

*Información y Comunicación:* analizar y evaluar la obtención, generación y uso de información relevante y de calidad para el control interno de los procesos sujetos a revisión.

*Supervisión y Mejora Continua:* analizar las evaluaciones de control interno, internas y externas, realizadas a los procesos sujetos a revisión, así como la atención de las observaciones y acciones de mejora generadas por dichas evaluaciones.

Como resultado del análisis de la información y documentación proporcionada, se obtuvieron conclusiones relacionadas con las cinco normas generales o componentes de control interno, establecidos en las disposiciones y el Manual de Control Interno, respecto de la implementación y eficacia operativa de los controles revisados, los cuales se describen en los resultados que componen el presente informe.

## **Resultados**

### **1. Marco normativo del SAT**

El artículo 89, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el Presidente de la República tiene la facultad de habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación; asimismo, México ha firmado diversos Acuerdos Internacionales en materia aduanera para facilitar el comercio, el control de los flujos comerciales y la aplicación de las normas vigentes mediante el intercambio de información en materia aduanera, los cuales establecen obligaciones en todo el país.

El artículo 31, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) organizará y dirigirá los servicios aduanales y de inspección. Para tal efecto, se emitieron y actualizaron diversos documentos normativos, a fin de regular dicha actividad, tales como la Ley del Servicio de Administración Tributaria; el Código Fiscal de la Federación; la Ley de Comercio Exterior; la Ley Aduanera; la

Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación; la Ley del Impuesto al Valor Agregado; la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; la Ley General de Salud; la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; el Reglamento de la Ley Aduanera, y las Reglas Generales de Comercio Exterior, entre otros.

Para regular sus actividades, el SAT emitió el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT), el Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria (MOGSAT), el Manual de Operación Aduanera y sus respectivos manuales de procedimientos.

En conclusión, el SAT dispone de un marco normativo que regula la operación aduanera, conforme a la normativa federal y a los acuerdos internacionales, a fin de cumplir con sus objetivos encomendados.

## **2. Marco normativo aplicable en materia de control interno**

El SAT, en materia de control interno, debe observar el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (Acuerdo de Control Interno), emitido por la Secretaría de la Función Pública (SFP), el cual tiene por objeto establecer las disposiciones en esta materia.

El Acuerdo de Control Interno define al Sistema de Control Interno Institucional (SCII), como "El conjunto de procesos, mecanismos y elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí, y que se aplican de manera específica por una Institución a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección, información y seguimiento de sus procesos de gestión, para dar certidumbre a la toma de decisiones y conducirla con una seguridad razonable al logro de sus metas y objetivos en un ambiente ético e íntegro, de calidad, de mejora continua, de eficiencia y de cumplimiento de la ley".

Asimismo, dispone que para establecer, actualizar y mantener en operación el SCII, se debe tomar como referencia el Marco Integrado de Control Interno (MICI) del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), el cual señala que los componentes del control interno representan el nivel más alto en la jerarquía del Marco y deben operar en conjunto y de manera sistémica, para que el control interno sea apropiado.

Las cinco normas generales de control interno están integradas por 17 principios que respaldan su diseño implementación y operación, los cuales representan los requerimientos necesarios para establecer un control interno eficaz, eficiente, económico y suficiente, conforme a la naturaleza, tamaño, disposiciones jurídicas y mandato de la institución, las cuales se conceptualizan de la manera siguiente.

**NORMAS GENERALES DE CONTROL  
DEL ACUERDO DE CONTROL INTERNO DE LA SFP**

Norma	Concepto
Ambiente de Control	Es la base que proporciona la disciplina y estructura para lograr un sistema de control interno eficaz e influye en la definición de los objetivos y la constitución de las actividades de control. Para la aplicación de esta norma, el Titular, la Administración y, en su caso, el Órgano de Gobierno, deberán establecer y mantener un ambiente de control en toda la institución, que implique una actitud de respaldo hacia el control interno.
Administración de Riesgos	Es el proceso dinámico desarrollado para identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución, mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos, con la finalidad de definir las estrategias y acciones que permitan mitigarlos y asegurar el logro de metas y objetivos institucionales de una manera razonable, en términos de eficacia, eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas.
Actividades de Control	Son las acciones que define y desarrolla la Administración mediante políticas, procedimientos y tecnologías de la información con el objetivo de alcanzar las metas y objetivos institucionales; así como prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción.
Información y Comunicación	<p>La información y comunicación son relevantes para el logro de los objetivos institucionales. Al respecto, la Administración debe establecer mecanismos que aseguren que la información relevante cuenta con los elementos de calidad suficientes y que los canales de comunicación tanto al interior como al exterior son efectivos.</p> <p>Los sistemas de información y comunicación, deben diseñarse e instrumentarse bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, así como con mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento que permitan determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos institucionales con el uso eficiente de los recursos. La Administración requiere tener acceso a información relevante y mecanismos de comunicación confiables, en relación con los eventos internos y externos que pueden afectar a la institución.</p>
Supervisión y Mejora Continua	Son las actividades establecidas y operadas por los responsables designados por el Titular de la institución, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno, mediante la supervisión y evaluación de su eficacia, eficiencia y economía. La supervisión es responsabilidad de la Administración en cada uno de los procesos que realiza, y se puede apoyar, en los resultados de las auditorías realizadas por el Órgano Fiscalizador y por otras instancias fiscalizadoras, ya que proporcionan una supervisión adicional a nivel institución, división, unidad administrativa o función.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, DOF 03-11-2016.

### **Responsabilidades sobre el Control Interno en el SAT**

El Acuerdo de Control Interno, establece que el Titular de la Institución designará mediante oficio dirigido al Titular de la SFP, a un servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior como Coordinador de Control Interno para asistirlo en la aplicación y seguimiento de las presentes disposiciones, el nombramiento recaerá preferentemente en el Oficial Mayor o su equivalente, y que el Coordinador de Control Interno designará a un Enlace, mediante oficio dirigido al Titular de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la SFP, para cada uno de los procesos contemplados en este instrumento, quienes deberán tener un nivel jerárquico inmediato inferior a éste; se podrá nombrar a un servidor público como Enlace en



más de un proceso, pero al menos deberán designarse dos enlaces para la totalidad de los procesos.

Al respecto, se constató que el Jefe del SAT envió al Titular de la Secretaría de la SFP el oficio de designación del Administrador General de Evaluación (AGE) como Coordinador de Control Interno (CCI) para el ejercicio 2017; asimismo, el CCI nombró al Administrador Central de Análisis y Evaluación de Riesgos como enlace del SCII y de Administración de Riesgos (AR) y al Administrador Central de Evaluación de Seguimiento como enlace del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI).

En conclusión, el Jefe del SAT designó al CCI; asimismo, el CCI nombró a los enlaces del SCII, AR y COCODI, conforme al Acuerdo de Control Interno.

### **3. Ambiente de Control: Gobernanza Institucional**

#### **Junta de Gobierno**

La Ley del SAT establece que el SAT contará con una Junta de Gobierno que será integrada por el por el Titular de la SHCP, tres consejeros designados por él y tres consejeros independientes designados por el Presidente de la República. Al aceptar el cargo cada consejero independiente deberá suscribir un documento donde declare, bajo protesta de decir verdad, que no tiene impedimento alguno para desempeñarse como consejero, así como aceptar los derechos y obligaciones derivados de tal cargo, sin que por ello se le considere servidor público en los términos de la legislación aplicable.

Al respecto, se constató que el SAT dispone de una Junta de Gobierno conformada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, tres consejeros designados por dicho secretario y tres consejeros independientes, designados por el Presidente de la República, dos de éstos a propuesta de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal.

El SAT dispone de los Lineamientos de Operación y Funcionamiento de la Junta de Gobierno, los cuales fueron actualizados en 2016; sin embargo, no se proporcionó evidencia de su autorización por la propia Junta de Gobierno.

Con la revisión de las 4 actas de sesión realizadas en 2017, por la Junta de Gobierno, se constató lo siguiente:

- La asistencia del 95.0% de sus integrantes, del contralor interno y de las unidades administrativas correspondientes.
- El Secretario de Hacienda y Crédito Público no participó en ninguna de las 4 sesiones, en su lugar asistió el Subsecretario de Ingresos de la SHCP, en calidad de suplente.
- Las actas celebradas se estructuran con base en los Lineamientos de Operación y Funcionamiento.
- Los temas de las sesiones se relacionaron con pasivos laborales, indicadores de cumplimiento, recuperación de cartera, el Plan Maestro de Inversiones de la AGA, evolución en la recaudación y reportes trimestrales de los temas relativos a Operación Recaudatoria, Coordinación con Entidades Federativas, Programa Anual de Mejora

Continua, Plan de Modernización de Aduanas y Atención de Observaciones de Órganos Fiscalizadores.

En relación con la declaración de los tres consejeros independientes, no se proporcionó la evidencia que permitiera determinar si tienen algún impedimento para desempeñarse como consejeros, debido a que el SAT informó que su nombramiento no es competencia de ellos.

En conclusión, se constató que la Junta de Gobierno vigiló las operaciones del SAT, ofreció orientación a los responsables de las operaciones aduaneras y tomó decisiones de vigilancia respecto de las acciones que el SAT realizó para el logro de sus objetivos. Asimismo, no se proporcionó evidencia de la autorización de los Lineamientos de Operación y Funcionamiento por la Junta de Gobierno del SAT y no se acreditó que los consejeros independientes suscribieran el documento mediante el cual declaran, bajo protesta de decir verdad, que no tienen impedimento para desempeñarse como consejeros del SAT y aceptar los derechos y obligaciones derivados de tal cargo.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó mediante el oficio núm. 103-06-02-00-00-2019-003, de fecha 9 de enero de 2019, el acta de la 1a. Sesión Ordinaria de 2016 de la Junta de Gobierno del SAT y copia de los tres nombramientos como consejeros independientes de la Junta de Gobierno del SAT, emitidos por el Presidente de la República el 1 de junio de 2004

El SAT acreditó la formalización de los Lineamientos de Operación y Funcionamiento de la Junta de Gobierno del SAT, el 4 de abril de 2016, mediante el ACUERDO-JC-SAT-IO-9-2016, e indicó que cuando sea designado un nuevo consejero, se solicitara al área competente tanto el nombramiento como el documento en el que declare bajo protesta de decir verdad, que no tienen impedimento para desempeñarse bajo ese cargo y que aceptan los derechos y obligaciones derivados del mismo, con lo que se solventa lo observado.

#### **Comité de Control y Desempeño Institucional**

El Acuerdo de Control Interno establece que los Titulares de las Instituciones instalarán y encabezarán el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), el cual tendrá como objetivos: contribuir al cumplimiento oportuno de metas y objetivos institucionales con enfoque a resultados, así como a la mejora de los programas presupuestarios; a la administración de riesgos institucionales con el análisis y seguimiento de las estrategias y acciones de control determinadas en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR); impulsar el establecimiento y actualización del SCII, con el seguimiento permanente de la implementación de sus componentes, principios y elementos de control, así como de las acciones de mejora comprometidas en el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) y acciones de control del PTAR, y celebrar cuatro sesiones al año de manera ordinaria y en forma extraordinaria las veces que sean necesarias, y ratificar las actas de las sesiones. Asimismo, en el referido Acuerdo se indica que el COCODI estará encabezado por el Titular de la institución, el Titular del Órgano Interno de Control y el CCI, entre otros miembros (para el caso de las dependencias, entidades, órganos administrativos desconcentrados).

Al respecto, en 2017 el COCODI realizó las 4 sesiones establecidas en el calendario que se aprobó en la última sesión ordinaria de 2016, en las que participaron el Jefe del SAT, el Titular del Órgano Interno de Control y el CCI, entre otros.

Con la verificación de las actas celebradas por el COCODI, se constató que se revisó la estructura y manuales de procedimientos, se identificaron esquemas de seguridad de los procesos de planeación, se realizó el taller estratégico de riesgos, capacitación en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, PTCI, PTAR y la estrategia para atender las quejas y denuncias.

En conclusión, se comprobó que el COCODI tuvo conocimiento del cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, del proceso de administración de riesgos, del análisis y seguimiento de las estrategias y acciones de control determinadas en el PTCI y PTAR y estableció acuerdos que sirvieron para la toma de decisiones de la Junta de Gobierno. No obstante, se observó que el acta de la cuarta sesión no fue formalizada.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó mediante el oficio núm. 103-06-02-00-00-2018-835 de fecha 20 de diciembre de 2018, el Acta Ejecutiva de la Cuarta Sesión Ordinaria 2017 del Comité de Control y Desempeño Institucional del SAT, aprobada y formalizada, con lo que se solventa lo observado.

### **Comité de Operación Aduanera**

El SAT conformó en julio de 2013 el Comité de Operaciones Aduaneras (COPA) con el objetivo de establecer comunicación con el sector privado a efecto de atender las problemáticas generales que se presentan en la operación diaria de las aduanas, mediante la facilitación y simplificación de procedimientos; el fortalecimiento de las relaciones aduaneras con el sector privado; la difusión de la normatividad y criterios jurídico-administrativos y la homologación de procedimientos en las aduanas. Para regular su funcionamiento emitió los Lineamientos del COPA.

Los Lineamientos del COPA establecen que: será presidido por personal de la Administración Central de Operación Aduanera (ACOA), que para tal efecto se designe, y podrán participar por parte del sector privado las Cámaras y Asociaciones que tengan interés de plantear problemáticas generales que se presentan en la operación de las aduanas y por parte de la autoridad aduanera y las unidades administrativas que la ACOA considere necesarias, en función de la problemática a tratar en cada sesión; deberá sesionar al menos en dos ocasiones; podrá estar en calidad de invitado el Órgano Interno de Control (OIC), dependencias o entidades gubernamentales, así como particulares, representantes de empresas y organizaciones cuya participación se considere necesaria por la ACOA.

El COPA sesionará de manera bimestral y, en caso de no existir asuntos que demanden su atención, podrá sesionar con menor frecuencia a la señalada, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias a las que convoque el presidente; las sesiones iniciarán con el registro de asistencia, lectura de la orden del día, seguimiento de acuerdos, exposición por parte de los miembros del COPA respecto de los asuntos previamente propuestos y admitidos para ser considerados en la sesión; requisitos que deben de tener los planteamientos del sector privado, y se promoverá la coordinación e implementación de las acciones derivadas de los acuerdos tomados en el seno del COPA.

En 2017 el COPA se integró como a continuación se indica.

## INTEGRANTES DEL COMITÉ DE OPERACIÓN ADUANERA

Miembros del COPA	Puesto en el COPA
Administrador Central de Operación Aduanera (ACOA).	Presidente y Promotor
Administradora Central de Modernización Aduanera (ACMA).	Promotor
Administrador Central de Investigación Aduanera (ACIA).	Promotor
Asociación de Terminales y Operadores Portuarios, A.C. (ATOP).	Expositor
Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, A.C. (CAAAREM).	Expositor
Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.	Expositor
Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información. (CANIETI).	Expositor
Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales. (CLAA).	Expositor
Asociación Mexicana de Agentes de Carga, A.C.	Expositor
Industria Nacional de Autopartes. (INA)	Expositor

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por el SAT.

Al respecto, se constató que la ACOA funge como enlace promotor de la participación de los representantes de los sectores públicos y privado para estudiar y dar soluciones conforme a derecho a todos los planteamientos, consultas y quejas que presenten los usuarios en las reuniones del COPA, a fin de incrementar, la eficiencia de los servicios en la operación de las aduanas y proponer modificaciones en la normativa que ayuden a agilizar el despacho aduanero de las mercancías. Sin embargo, no proporcionó evidencia de las actas de sesión del COPA, los registros de asistencia, la lectura de orden del día, el seguimiento de acuerdos, ni la exposición por parte de los miembros del COPA respecto de los asuntos previamente propuestos y admitidos para ser considerados en la sesión, sólo proporcionó correos electrónicos por medio de los cuales se atendió y se dio soluciones a los planteamientos realizados por los representantes de los sectores público y privado.

En conclusión, se constató que el COPA no sesionó conforme a los lineamientos establecidos para dar solución a los planteamientos realizados por los representantes de los sectores público y privado, debido a que la atención fue mediante correos electrónicos.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, entregó mediante oficio núm. G.800.02.09.00.00.19-48, de fecha 23 de enero de 2019, los Lineamientos del Comité de Operación Aduanera y los correos electrónicos oficiales del COPA.

Con el análisis de la información y documentación se constató que el SAT no proporcionó evidencia de que el COPA haya sesionado en el ejercicio 2017 conforme a lo establecido en sus Lineamientos, o en su caso, los mecanismos de control implementados para que sesione acorde a los Lineamientos o la actualización de los mismos, por lo que persiste lo observado.

#### 2017-5-06E00-15-0076-01-001 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria implemente los mecanismos de control necesarios, a fin de que el Comité de Operación Aduanera sesione conforme a lo establecido en los Lineamientos del Comité de Operación Aduanera o, en su caso, actualice los referidos lineamientos acorde a las actividades que efectivamente se realizan para establecer

comunicación con el sector privado, para efectos de atender las problemáticas generales que se presentan en la operación diaria de las aduanas, de conformidad con la Disposición Primera, Tercera, Quinta, Sexta y Novena de los Lineamientos del Comité de Operación Aduanera.

#### **4. Ambiente de Control: Servicios Tercerizados**

El Acuerdo de Control Interno señala que los mandos medios y superiores deben determinar si los controles internos establecidos por los servicios tercerizados son apropiados para asegurar que la institución alcance sus objetivos y responda a los riesgos asociados, o si se deben establecer controles complementarios en el control interno de la institución.

La AGA informó que no tiene contratos celebrados con terceros relacionados con la operación aduanera; sin embargo, durante la prueba de recorrido del proceso de entrada y salida de mercancías al territorio nacional, se constató la operación de terceros para la prestación de los servicios de los recintos fiscalizados, carga y descarga de mercancías y la operación de los sistemas siguientes: Modelo de Administración Tributaria de Comercio Exterior (MATCE), Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM), Proyecto de Integración Tecnológica (PITA) y Revisión No Intrusiva (RNI), entre otros.

Al respecto, se comprobó que el SAT no solicitó al responsable del servicio tercerizado la identificación de riesgos y diseño de controles, respecto del trabajo que desempeña, con objeto de determinar si los controles internos establecidos son apropiados para asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales, o si se deben establecer controles complementarios.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó mediante el oficio núm. 103-06-02-00-00-2019-044, de fecha 23 de enero de 2019, el anexo técnico de la convocatoria del PITA, Plan de Continuidad de Negocio (BCP) y Plan de Recuperación de Desastres (DRP) del PITA, mediante los cuales, se constató que el SAT sólo solicitó al proveedor del PITA la identificación de riesgos y controles a fin de mantener y mejorar el desempeño de los procesos de operación y los componentes habilitadores que lo integran, así como los parámetros que debe considerar para la continuidad de los servicios mediante la ejecución y cumplimiento de un BCP y un DRP.

Por lo anterior, el SAT no acreditó haber solicitado a todos los prestadores de servicios (terceros) del proceso de entrada y salida de mercancías al territorio nacional, la identificación de riesgos y diseño de controles, respecto del trabajo que desempeñan, para su evaluación y seguimiento, por lo que persiste lo observado.

#### **2017-5-06E00-15-0076-01-002 Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria solicite a todos los responsables de los servicios tercerizados que tiene contratados relacionados con la operación aduanera, la identificación de riesgos y diseño de controles, respecto del trabajo que desempeña, con objeto de determinar si los controles internos establecidos son apropiados para asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales o si se deben establecer controles complementarios, de conformidad con el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 26, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

## **5. Ambiente de Control: Estructura Organizacional del SAT**

La LSAT y el Acuerdo de Control Interno señalan que el Jefe del SAT debe presentar a la Junta de Gobierno para su consideración y, en su caso, aprobación, el anteproyecto de reglamento interior y sus modificaciones, el manual de organización general, los manuales de procedimientos y la estructura organizacional; asignar responsabilidades y delegar autoridad para alcanzar las metas y objetivos institucionales, preservar la integridad, y rendir cuentas de los resultados alcanzados.

Al respecto, el SAT publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el RISAT, el cual establece que para el despacho de los asuntos de su competencia dispondrá de una jefatura, 12 administraciones generales, 5 administraciones desconcentradas, 49 aduanas y un Órgano Interno de Control (OIC); asimismo, la Junta de Gobierno expidió el MOGSAT, en el cual describen los objetivos de las unidades administrativas que lo integran. Cabe mencionar que, las aduanas y las administraciones desconcentradas son coordinadas por administraciones generales. A continuación, se muestran las unidades administrativas encargadas de los procesos revisados en materia de operación aduanera y control interno, así como sus objetivos.

**OBJETIVO DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ENCARGADAS  
DE LA OPERACIÓN ADUANERA Y DEL CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL**

Unidad Administrativa	Objetivo
Jefatura del Servicio de Administración Tributaria	Desarrollar la actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público; así mismo, asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, con el fin de promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario, por parte del contribuyente, de las obligaciones derivadas de la mencionada legislación.
Administración General de Aduanas	Vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable en las operaciones de comercio exterior a la entrada y salida de mercancías al territorio nacional y sus medios de transporte; coordinar las acciones con las demás unidades administrativas del SAT, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con otras dependencias del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, e implementar medidas de facilitación del despacho aduanero, con la finalidad de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes, eficientar la recaudación, la prestación de mejores y mayores servicios de calidad al público usuario y combatir la introducción ilegal de mercancías.
Administración General de Auditoría de Comercio Exterior	Generar la percepción de riesgos entre los operadores de mercancías de comercio exterior mediante el desarrollo de una adecuada inteligencia tributaria; y establecer políticas y programas de fiscalización, que permitan identificar las conductas ilícitas en la materia, a fin de incrementar la recaudación y combatir el contrabando propiciando el cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones de los contribuyentes.
Administración General de Evaluación	Establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir posibles conductas ilícitas de servidores públicos; practicar revisiones administrativas para verificar las actuaciones de los servidores públicos y ejecutar las interventorías internas; supervisar los procesos, procedimientos, proyectos y sistemas de operación de las unidades administrativas, así como los procedimientos de contratación en los que el SAT sea parte; identificar riesgos de corrupción para impulsar acciones de fomento a la transparencia y combate a la corrupción; evaluar la confiabilidad de quienes aspiren u ocupen puestos de riesgo, así como aplicar estudios socioeconómicos y mediciones de percepción sobre transparencia en la gestión, corrupción y calidad de los servicios que ofrece el SAT, con el propósito de prevenir y combatir la corrupción en las actuaciones de los servidores públicos de dicho órgano administrativo desconcentrado.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por el SAT.

Con la revisión del RISAT y MOGSAT, se constató que la estructura orgánica del SAT asigna responsabilidades y delega autoridad, conforme a los objetivos de cada una de las unidades administrativas revisadas; asimismo, se comprobó que los objetivos de la AGA y sus administraciones centrales se alinean con los institucionales en materia aduanera y se confirmó que los responsables de cada uno de los procesos conocen las funciones que les fueron encomendadas y las implicaciones que éstas conllevan.

En conclusión, se constató que el SAT dispone de una estructura organizacional que permite asignar responsabilidades y delegar autoridad en función de los objetivos de cada una de las unidades administrativas.

## **6. Ambiente de Control: Ética e Integridad Institucional**

En 2015, el Presidente de la República instruyó a la SFP a emitir reglas de integridad para el ejercicio de la función pública, ampliando y profundizando el Código de Ética de los servidores públicos, a fin de que sea acorde con los nuevos retos en materia de combate a la corrupción, por lo que, el 20 de agosto de 2015, se creó y público el 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.

### **Códigos de Ética, Conducta y Campaña de difusión del Código de Conducta**

El SAT debe elaborar los lineamientos de ética de su personal y supervisar su cumplimiento; asimismo, el Acuerdo de Control Interno señala que el Titular y la Administración (los mandos medios y superiores) deben tener una actitud de compromiso en general con la integridad, los valores éticos, las normas de conducta, así como con la prevención de irregularidades administrativas y actos contrarios a la integridad y en particular con el *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*. De igual manera, la Administración debe establecer procesos para evaluar el desempeño del personal frente a las normas de conducta de la institución y atender oportunamente cualquier desviación identificada.

Al respecto, se constató que el SAT dispone de un Código de Conducta, aprobado por el Jefe del SAT y actualizado en junio de 2017, el cual se dio a conocer en 2017 mediante la publicación de una campaña en el portal de la Intranet del SAT de presentaciones relacionadas con el apego a la ley; conflicto de interés; manejo de la información; trabajando juntos; ambiente, salud y seguridad; diversidad e igualdad de oportunidades; trabajo con integridad; desempeño del capital humano; desarrollo profesional, y Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Intereses, no obstante, se verificó que la campaña no incluyó los temas relacionado con el Código de Ética.

Asimismo, a fin de evaluar el desempeño del personal frente a las normas de conducta de la institución y atender oportunamente cualquier área de oportunidad, el SAT aplicó un cuestionario de percepción del cumplimiento del Código de Ética, Reglas de Integridad y Código de Conducta, desarrollado por la SFP, al respecto se identificó que participaron 3,000 servidores públicos de 36,207 adscritos al SAT, lo que se considera una muestra poco representativa, que impide medir el impacto de las directrices establecidas.

Además, el SAT no elaboró el Lineamiento de Ética para su personal, por lo que, no realizó la supervisión a dichas acciones establecidas en la normativa.

### **Política Institucional de Integridad y Prevención de la Corrupción**

El Acuerdo de Control Interno, señala que la Administración debe articular un programa, política o lineamiento institucional de promoción de la integridad y prevención de la corrupción, que considere como mínimo la capacitación continua en la materia de todo el personal; la difusión adecuada de los Códigos de Ética y Conducta implementados; el establecimiento, difusión y operación de una línea ética o mecanismo de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad; así como una función específica de gestión



de riesgos de corrupción en la institución, como parte del componente de administración de riesgos (con todos los elementos incluidos en dicho componente).

Al respecto, se constató que el SAT realizó una campaña de combate a la corrupción en el ejercicio 2017; sin embargo, no dispone de una Política Institucional de Integridad y Prevención de la Corrupción, autorizada y vigente a la fecha, que articule los controles establecidos en la institución para prevenir, detectar e inhibir irregularidades, y que considere la capacitación continua en materia de ética, integridad y anticorrupción; la difusión adecuada de los Códigos de Ética y Conducta; el establecimiento, difusión y operación de una línea ética o mecanismo de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad, así como una función específica de gestión de riesgos de corrupción y la evaluación del funcionamiento eficiente y eficaz de los controles implementados por la administración.

En conclusión, se comprobó que el SAT dispone de controles en materia de ética e integridad, y efectuó su difusión; sin embargo, no elaboró el Lineamiento de Ética para su personal ni estableció una Política Institucional de Integridad y Prevención de la Corrupción que permita la articulación de los controles implementados (capacitación, difusión, mecanismo de denuncia, riesgos de corrupción, entre otros) a fin de fortalecer la administración de riesgos relacionados con la actuación de los servidores públicos, evaluar su desempeño, eficacia y eficiencia, para prevenir, disuadir y detectar posibles actos corrupción y en su caso sancionar la conducta negativa de los servidores públicos.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante oficio núm. 103-06-02-00-00-2019-042, de fecha 23 de enero de 2019, indicó que su Política Institucional de Integridad y Prevención de la Corrupción se encuentra dentro del Programa Anual de Trabajo de la Administración General de Recursos y Servicios, y del Informe Anual de Actividades 2017 del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés. Sin embargo, no proporcionó evidencia que permita acreditar lo antes señalado, por lo que persiste lo observado.

#### **2017-5-06E00-15-0076-01-003 Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria elabore una Política de Integridad y Prevención de la Corrupción, que articule los controles establecidos en la institución para prevenir, detectar e inhibir irregularidades, y que incluya la capacitación continua en materia ética, integridad y anticorrupción; la difusión adecuada de los Códigos de Ética y Conducta; el establecimiento, difusión y operación de una línea ética o mecanismo de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad, así como una función específica de gestión de riesgos de corrupción y la evaluación del funcionamiento eficiente y eficaz de los controles implementados por la administración, a fin de fortalecer la administración de riesgos relacionados con la actuación de los servidores públicos, evaluar su desempeño, eficacia y eficiencia, para prevenir, disuadir y detectar posibles actos corrupción y, en su caso, sancionar las conductas contrarias a la ética y conducta institucionales por parte de los servidores públicos, de conformidad con lo que establece el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 9. NORMA GENERAL PRIMERA. AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 1, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 1.10, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

## **7. Ambiente de Control: Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés en el SAT y mecanismos de denuncia**

Los lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, por medio de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (Lineamientos de Integridad) señalan que le corresponde al Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) elaborar y aprobar, durante el primer trimestre de cada año, su programa anual de trabajo que contendrá cuando menos: los objetivos, metas y actividades específicas que tenga previsto llevar a cabo; participar, difundir, promover y evaluar el cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta; establecer y difundir el procedimiento de recepción y atención de los incumplimientos al Código de Conducta; presentar un informe anual de actividades y celebrar por lo menos tres sesiones ordinarias conforme a lo aprobado en su Programa Anual de Trabajo, y establece que cualquier persona puede hacer del conocimiento presuntos incumplimientos al Código de Ética, las Reglas de Integridad y el Código de Conducta y acudir ante el Comité para presentar una delación, acompañado del testimonio de un tercero; asimismo, el Acuerdo de Control Interno, establece que la Administración debe determinar el nivel de tolerancia para las desviaciones a la Ética e Integridad por parte de los servidores públicos.

El SAT integró el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) el 23 de abril de 2012, el cual tiene por objeto desarrollar mecanismos de autorregulación en los servidores públicos como medida de prevención de la corrupción, fungir como órgano de consulta y asesoría especializada en el SAT, coadyuvar en la aplicación y cumplimiento del Código de Ética, así como la emisión, actualización, aplicación y cumplimiento del Código de Conducta, en el que se incluirán las acciones permanentes que deberán llevarse a cabo en el SAT.

Con la revisión de las 3 actas de sesiones ordinarias que celebró el CEPCI en 2017 se identificó lo siguiente:

- La participación de 7 de los 11 miembros propietarios y suplentes.
- Falta de firmas de los miembros del CEPCI (presidente, secretario ejecutivo y miembros temporales).
- Aprobación del Plan Anual de Trabajo 2017.
- Conocimiento del resultado de la Encuesta Electrónica Nacional 2016 sobre el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública y el Código de Conducta del SAT.
- Aprobación del Informe Anual de Actividades del CEPCI 2016, el cual contiene el logro o cumplimiento de los objetivos y las actividades específicas en el Programa Anual de Trabajo 2016.
- Actualización del Código de Conducta.

Además, se constató que el CEPCI aprobó el procedimiento y protocolo para atender quejas y denuncias, el cual tiene como objetivo notificar presuntos incumplimientos a los Códigos de Ética y Conducta y a las Reglas de Integridad; sin embargo, este procedimiento y protocolo no

está publicado en la página de Internet, no considera la denuncia de terceros por posibles incumplimientos del Código de Conducta o actos contrarios a la integridad institucional. Asimismo, no determinó el nivel de tolerancia para desviaciones por el incumplimiento de ciertas normas de conducta de manera oportuna, consistente y aplicando las leyes y reglamentos correspondientes.

En conclusión, se comprobó que si bien el CEPCI cumplió con el objetivo para el cual fue establecido, mediante la promoción de la Ética e Integridad, la actualización del Código de Conducta y la implementación del procedimiento y mecanismo para hacer denuncias, se observó que este mecanismo no es público y no considera la denuncia de terceros interesados por posibles incumplimientos y/o actos contrarios a la integridad institucional, a fin de que se pueda denunciar cualquier posible incumplimiento de los principios y normas de conducta contenidos en estos documentos por parte del personal del SAT; además, no se determinó el nivel de tolerancia para desviaciones por el incumplimiento de las normas de conducta.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó mediante los oficios núms. 103-06-02-00-00-2019-024, de fecha 21 de enero de 2019, 103-06-02-00-00-2019-042 y 103-06-02-00-00-2019-043, ambos de fecha 23 de enero de 2019, el Informe Ejecutivo sobre el Desempeño del SAT en 2017, impresiones de pantalla de la página de internet del SAT, el Protocolo de Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento y Acoso Sexual emitido por la Secretaría de la Función Pública y el SAT, con el análisis de la información y documentación se constató lo siguiente.

El SAT acreditó que dispone de 5 medios para la recepción de quejas y denuncias (página de internet del SAT, correo electrónico, vía telefónica nacional e internacional, aplicación SAT Móvil y teléfonos rojos en cada oficina del SAT), por los cuales cualquier persona y empleado puede denunciar posibles actos contrarios a la integridad institucional, con lo que solventa lo observado.

Asimismo, proporcionó el “Pronunciamiento de Cero Tolerancia al Hostigamiento y Acoso Sexual” autorizado. Sin embargo, éste no incluye el pronunciamiento relacionado con el nivel de tolerancia para desviaciones por el incumplimiento de las normas de conducta, por lo que persiste lo observado.

#### 2017-5-06E00-15-0076-01-004 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria elabore, emita y difunda el pronunciamiento respecto de los niveles de tolerancia relacionados con la normas de conducta, a fin de que los servidores públicos conozcan las conductas no aceptadas y se propicie un ambiente de honestidad y respeto, que coadyuve a la prevención de posibles actos contrarios a la ética y conducta institucional, de conformidad con el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 9, PRINCIPIO 1, ELEMENTO DE CONTROL 1.09, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

### **8. Ambiente de Control: Competencias del personal**

El Acuerdo de Control Interno señala que los mandos superiores y medios deben establecer expectativas de competencia profesional sobre los puestos clave y los demás cargos institucionales para ayudar a la institución a lograr sus objetivos, y que 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.

### Plantilla de Personal

Al 31 de diciembre de 2017 la plantilla de personal del SAT se integró por 36,207 servidores públicos, de los cuales 7,160 corresponden a personal adscrito a la Administración General de Aduanas y a las 49 aduanas del país.

A continuación, se presenta el resumen de las plantillas de personal, al 31 de diciembre de 2017 y 2016, de la AGA y de las 49 Aduanas.

PLANTILLA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS Y DE LAS 49 ADUANAS  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017

AGA			Aduanas		
Tipo de contratación	Núm. de empleados	Porcentaje	Tipo de contratación	Núm. de empleados	Porcentaje
Permanente	1,153	86.5	Permanente	4,327	74.3
Honorarios	10	0.8	Honorarios	71	1.2
Eventual	170	12.7	Eventual	1,369	23.5
Otros	-	0.0	Otros	60	1.0
<b>Total</b>	<b>1,333</b>	<b>100.0</b>	<b>Total</b>	<b>5,827</b>	<b>100.0</b>
<b>Total</b>			<b>7,160</b>		

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por el SAT.

PLANTILLA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS Y DE LAS 49 ADUANAS  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016

AGA			Aduanas		
Tipo de contratación	Núm. de empleados	Porcentaje	Tipo de contratación	Núm. de empleados	Porcentaje
Permanente	1,098	83.3	Permanente	4,547	74.1
Honorarios	10	0.7	Honorarios	68	1.1
Eventual	211	16.0	Eventual	1,524	24.8
<b>Total</b>	<b>1,319</b>	<b>100.0</b>	<b>Total</b>	<b>6,139</b>	<b>100.0</b>
<b>Total</b>			<b>7,458</b>		

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por el SAT.

Del análisis y comparación de las plantillas de personal se identificó que la AGA tuvo una disminución de 298 servidores públicos, con respecto de 2016, debido a la baja de personal eventual en 2017; además, 1,539 servidores públicos son eventuales y 81 son por honorarios para 2017, los cuales representan el 22.6% de la plantilla de personal que es de 7,160. Tal situación representa un riesgo en la continuidad de las operaciones de la AGA y de las aduanas.

La Administración General de Recursos y Servicios (AGRS) proporcionó en enero y octubre de 2018, dos bases de datos de la plantilla del personal de la AGA y de las 49 aduanas, con corte al 31 de diciembre de 2017; de su revisión, se identificó que en la primera existen 13 empleados que ya no laboran en el SAT, y en la segunda existen 73 empleados que no están registrados en la primera base de datos, por lo que existe una diferencia de 60 empleados.

En conclusión, se constató que la plantilla de personal de la AGA y de las 49 aduanas en el ejercicio 2017 tuvo una reducción de 298 servidores públicos eventuales con respecto de 2016, y que 1,539 servidores públicos son eventuales y 81 son por honorarios, lo que representa un riesgo en la continuidad de las operaciones de la AGA y de las aduanas. Asimismo, se comprobó que las bases de datos no disponen de información confiable, debido a que, al comparar dos bases de datos solicitadas en dos momentos distintos, se encontraron diferencias significativas.

### **Perfiles de Puestos**

A fin de comprobar que el personal adscrito a la AGA y a las 49 aduanas cumplieran con el perfil establecido en el Catálogo y Perfiles del Puesto del SAT relacionado con el grado escolar, se realizó una comparación de los 195 perfiles de puestos proporcionados, 152 son de la AGA y 43 de las aduanas, contra la plantilla de personal y el catálogo de puestos de la AGA y de las Aduanas.

Al respecto, se constató que 35 plazas (25 de la AGA y 10 de las aduanas) no disponen de perfil de puesto y 2,251 servidores públicos (1,734 de las aduanas y 517 de la AGA) no cumplen con el perfil requerido relacionado con el grado escolar.

Asimismo, se identificó que el 43.0% del personal de la AGA, posee un nivel de estudios de licenciatura, y un 4.4%, posgrado, lo que en conjunto suma 47.4% del personal con nivel profesional, y con relación al personal de las 49 Aduanas, el 42.3% tiene un nivel de licenciatura y posgrado, como se muestra a continuación:

## GRADO DE ESTUDIOS DEL PERSONAL DE LA AGA Y DE LAS 49 ADUANAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS			ADUANAS		
Máximo Grado de Estudios	Personal	Porcentaje	Máximo Grado de Estudios	Personal	Porcentaje
Sin especificar	458	34.4	Sin especificar	2,852	48.9
Primaria (Incluye el rubro: Secundaria no concluida)	4	0.3	Primaria (Incluye el rubro: Secundaria no concluida)	14	0.3
Secundaria (Considerando los rubros: bachillerato no concluido, carrera técnica no concluida, etc.)	52	3.9	Secundaria (Considerando los rubros: bachillerato no concluido, carrera técnica no concluida.)	58	1.0
Bachillerato (Considerando los rubros: Licenciatura no concluida, Técnico Superior Universitario no concluido, etc.)	187	14.0	Bachillerato (Considerando los rubros: Licenciatura no concluida, Técnico Superior Universitario no concluido)	376	6.5
Licenciatura (Considerando el rubro: Especialidad no concluida)	573	43.0	Licenciatura (Considerando el rubro: Especialidad no concluida)	2,349	40.3
Posgrado (Considerando los rubros: especialidad y maestría)	59	4.4	Posgrado (Considerando los rubros: especialidad y maestría)	118	2.0
Otros	0	0.0	Otros	60	1.0
<b>Total</b>	<b>1,333</b>	<b>100.0</b>	<b>Total</b>	<b>5,827</b>	<b>100.0</b>
			<b>Total</b>	<b>7,160</b>	

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por el SAT.

En conclusión, se constató que 35 plazas no disponen de perfil de puestos y que 2,251 servidores públicos no cumplen con el perfil de puesto; además, con relación del grado escolar, se observó que la base de datos no tiene registrado el grado escolar de 3,310 servidores públicos adscritos a la AGA y a las 49 aduanas.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó mediante el oficio núm. 103-06-02-00-00-2019-042 de fecha 23 de enero de 2019, los descriptivos de puestos de la AGA, el Manual de Procedimientos del Subproceso 16.2.2 Reclutar, Seleccionar y Contratar y Evidencia del Grado de Estudios del Personal de la AGA y de las 49 Aduanas.

Con el análisis de la información y documentación, el SAT documentó la actualización de los descriptivos de puestos de la AGA; asimismo, acreditó el grado escolar de los servidores públicos observados e indicó que dentro del manual del subproceso se establece la obligatoriedad de contratar servidores que cumplan con el perfil establecido. Sin embargo, se comprobó que este control no es suficiente, para corregir las deficiencias detectadas, en la base de datos de la plantilla de personal, por lo que persiste lo observado.

#### 2017-5-06E00-15-0076-01-005 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria implemente los mecanismos de control que le permitan contratar a servidores públicos que cumplan con el perfil de puesto autorizado, así como mantener actualizada la base de datos de la plantilla de personal del Servicio de Administración Tributaria, a fin de tener personal con las competencias necesarias para el desarrollo de sus funciones y contar con información precisa, confiable y oportuna que coadyuve a la toma de decisiones, de conformidad con el artículo 40, fracciones I y XI, del

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 9. NORMA GENERAL PRIMERA. AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 4, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 4.01 y 4.03, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

### 9. Ambiente de Control: Capacitación del Personal en materia de control interno, riesgos e integridad

El RISAT señala que la AGA, deberá participar con la AGRS en el diseño, organización e instrumentación de los programas de capacitación para el personal adscrito a las aduanas que coadyuven al adecuado desempeño de sus funciones y a su promoción y ascenso, así como elaborar y aplicar las políticas, normas y programas de becas para dichos servidores.

Se constató que en 2017, el SAT aprobó el Programa Anual de Capacitación, el cual incluyó un total de 694 cursos, 420 solicitados por las Administraciones Generales mediante los Programas Integrales de Formación y 274 adicionales solicitados en el transcurso del año, relacionados con temas sustantivos del SAT; asimismo, se constató que consideró 12 cursos en materia de control interno, administración de riesgos, ética e integridad, cultura organizacional, corrupción, entre otros, los cuales fueron tomados por 3,013 de los 7,160 servidores públicos adscritos a la AGA y a las 49 Aduanas revisadas, lo que representó el 42.1% del total del personal, como se muestra a continuación:

CURSOS PROGRAMADOS EN MATERIA DE CONTROL INTERNO, ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, ÉTICA E INTEGRIDAD, EN 2017

Cursos	Número de servidores públicos capacitados
Código de Conducta SAT	1,839
Corrupción y sus Consecuencias	374
Programa Administración de Control Fronterizo: Tema 2 Preparación de una evaluación de riesgos y un plan estratégico	234
Administración de Riesgos	137
Tutorial del Código de Conducta del SAT	137
Control Interno	125
El Éxito a través de la Ética y los Valores	63
Cultura Organizacional	45
Programa Formativo para el Personal de Base en el SAT 2017. Análisis y Administración del Riesgo	14
Análisis de Riesgo	10
Curso a Distancia sobre Prevención y Combate al Lavado de Dinero	33
Gestión de Riesgo en Aduanas	2
<b>Total</b>	<b>3,013</b>

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por el SAT.

En conclusión, el SAT incluyó en su programa anual de capacitación cursos relacionados con temas sustantivos de la operación del SAT y de control interno, ética e integridad y

administración de riesgos, a fin de mejorar las competencias del personal y realicen un adecuado desempeño de sus funciones.

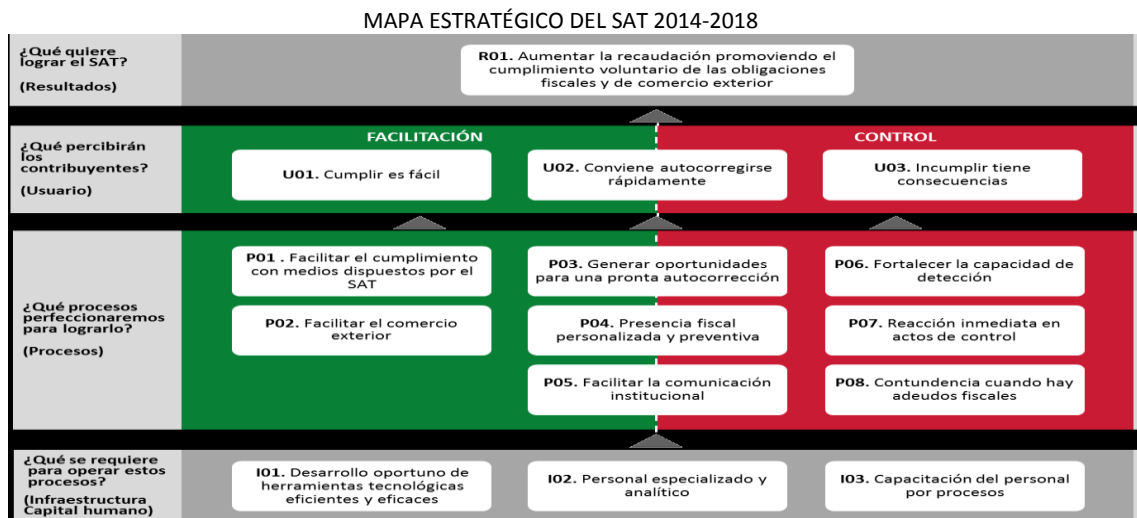
### 10. Administración de Riesgos: Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria

El RISAT establece que compete a la Administración General de Planeación (AGP) integrar y proponer al Jefe del SAT el plan estratégico, los planes específicos, los indicadores y metas, así como dar seguimiento a los mismos, y coordinar las acciones para que las administraciones generales alineen sus planes y programas de trabajo al plan estratégico del SAT.

El Acuerdo de Control Interno señala que la administración debe definir objetivos en términos específicos y medibles para permitir el diseño del control interno y sus riesgos asociados, que estos objetivos deben de ser comunicados y entendidos en todos los niveles en la institución y que deben de estar alineados con el mandato, la misión, la visión institucional, con su plan estratégico y con otros planes y programas aplicables, así como las metas de desempeño.

Al respecto, el SAT emitió en abril de 2014 su Plan Estratégico (PESAT) 2014-2018, en el que se establecieron 15 objetivos estratégicos, bajo 4 perspectivas: Resultados, Usuarios o Contribuyente, Procesos, e Infraestructura y Capital Humano, las cuales interactúan entre sí para alcanzar el resultado “Aumentar la recaudación promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y de comercio exterior”; asimismo, en el PESAT se establecen las iniciativas estratégicas, para el cumplimiento de los objetivos e indicadores para medir el desempeño institucional y evaluar el logro de los objetivos estratégicos.

A continuación, se presenta el esquema del Mapa Estratégico del SAT, el cual sintetiza el planteamiento estratégico y permite integrar la planeación y ejecución del mismo, así como su evaluación y ajuste.



FUENTE: Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria 2014-2018.



Del análisis, se constató que los objetivos estratégicos determinados por el SAT se encuentran alineados con las metas *IV México Próspero* y *V México con Responsabilidad Global*, del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018) y con el objetivo 2 del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE 2013-2018) “*Contar con un sistema hacendario que genere más recursos, que sea simple, progresivo y que fomente la formalidad*”.

De la revisión de los 15 objetivos estratégicos del SAT se identificó que están relacionados con la operación aduanera los 5 siguientes:

- U01. Cumplir es fácil.
- U02. Conviene autocorregirse rápidamente.
- P02. Facilitar el Comercio Exterior.
- P07. Reacción inmediata en actos de control.
- I01. Desarrollo oportuno de herramientas tecnológicas eficientes y eficaces.

En relación con los objetivos específicos, la AGA indicó que no tiene un programa operativo para la operación aduanera; sin embargo, informó que se llevaron a cabo diversos proyectos con los que se busca cumplir con los objetivos y estrategias y planes federales en materia de comercio exterior, mediante la modernización del despacho aduanero para la mejora de los procesos y eficiencia en las operaciones de comercio exterior.

En conclusión, se comprobó que el SAT definió y estableció objetivos estratégicos, para el cumplimiento de su mandato y con relación a la operación aduanera, los cuales están alineados con la misión y visión institucional, el PND 2016-2018 y el PRONAFIDE 2013-2018. Sin embargo, la AGP no coordinó la elaboración del programa operativo específico con la AGA, por lo que no se definieron objetivos específicos para los procesos en revisión, que permitan la identificación y evaluación de los riesgos potenciales asociados a éstos.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. 103-06-02-00-00-2018-836, de fecha 20 de diciembre de 2018, proporcionó el plan específico de la AGA elaborado en 2015, el cual consta de 13 objetivos divididos en tres rubros (Resultados, Usuarios y Procesos), alineados al Mapa Estratégico del SAT 2014 – 2018, así como el oficio por el cual fue enviado a la AGP en ese mismo año, con lo que se solventa lo observado.

#### **11. Administración de Riesgos: Metodología de administración de riesgos en el SAT**

El RISAT señala que la AGE debe diseñar y actualizar el Modelo Integral de Administración de Riesgos Institucionales e implementarlo en coordinación con las unidades administrativas del SAT, así como evaluar sus resultados.

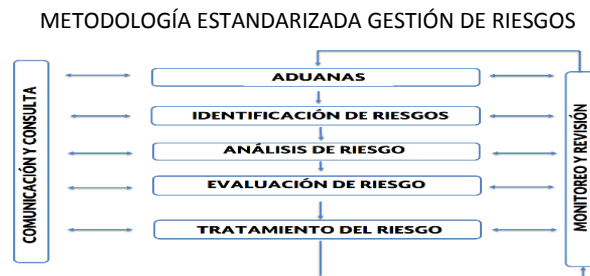
Asimismo, el Acuerdo de Control Interno señala que es responsabilidad del Titular de la Institución aprobar la metodología para la administración de riesgos y que la metodología general de administración de riesgos del mismo acuerdo, deberá tomarse como base para la metodología específica que aplique cada Institución, la cual deberá estar debidamente autorizada por el Titular de la Institución y documentada su aplicación en una Matriz de Administración de Riesgos.

Al respecto, se constató que el SAT no dispone de una Metodología para la Administración de Riesgos Institucional, por lo que llevó a cabo su proceso de administración de riesgos conforme a la metodología establecida en el Acuerdo de Control Interno.

Se verificó que el SAT realizó su proceso de administración de riesgos en el último trimestre de 2016, mediante un grupo de trabajo, en el que participaron los titulares de las unidades administrativas del SAT, el CCI, el enlace de AR y el Titular del OIC, en el cual se analizó el contexto, se identificaron los riesgos, se implementaron controles, se evaluaron, se definieron estrategias para su seguimiento y se realizó la Matriz de Administración de Riesgos Institucional y el mapa de riesgos.

### Metodología específica para la identificación de riesgos aduaneros

La AGA, por medio de la Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA), proporcionó una metodología específica para la operación aduanera denominada “Modelo de Administración de Riesgos a la Importación y Exportación (MARIE)”, la cual se elaboró conforme al marco internacional de referencia en cuanto a la administración y gestión en términos de manejo de riesgos, como se muestra en la figura siguiente.



FUENTE: Modelo de Administración de Riesgos a la Importación y Exportación (MARIE).

Esta metodología establece la identificación de riesgos por proceso, mediante la utilización de un modelo sistematizado de métricas e integración de datos estadísticos, a fin de prevenir conductas ilícitas o de alto riesgo, sin incidir negativamente en la facilitación comercial.

Asimismo, se observó que la metodología está ligada al *Macroproceso 13: Gestión del Riesgo Tributario y Aduanero*, en la que se ubican los siguientes procesos:

- Identificación del Riesgo y Desarrollo de la Solución.
- Implementación, Evaluación e Incorporación de Acciones de Mejora.
- Gestión de Incidentes de Comercio Exterior.

De lo anterior, se constató que la metodología no está autorizada y que los procesos antes señalados no están relacionados con el proceso “Despacho aduanero y control de mercancías”, señalados en el Manual de Operación Aduanera.

En conclusión, el SAT dispone de una Metodología para la Administración de Riesgos Institucional y de un proyecto de Metodología Específica para la Administración de Riesgos a

la Importación y Exportación, las cuales no están autorizadas y no consideran los procesos señalados en el Manual de Operación Aduanera.

Lo anterior, incide en que el SAT no disponga de herramientas de gestión que fortalezcan el proceso de administración de riesgos que permita identificar, evaluar y establecer estrategias de control, para aumentar la recaudación y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y de comercio exterior, y coadyuve a la mejora del SCII.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó mediante los oficios núms. 103-06-02-00-00-2019-041 y G.800.02.09.00.00.19-48, ambos de fecha 23 de enero de 2019, la Matriz y Mapa de Riesgos Institucional, los Lineamientos para la Administración de Riesgos Tributarios, Aduaneros y de Comercio Exterior y los Lineamientos para el Comité de Administración de Riesgos Tributarios y Aduaneros (CARTA).

Con el análisis de la información y documentación se constató que el SAT no dispone de una Metodología de Administración de Riesgos Institucional que le permita tener un proceso sistemático para la administración de riesgos, conforme a sus especificaciones y mandato institucional, por lo que persiste lo observado.

En relación a la metodología específica, la AGA proporcionó los Lineamientos para la Administración de Riesgos Tributarios, Aduaneros y de Comercio Exterior, autorizada por el Comité de Administración de Riesgos Tributarios y Aduaneros (CARTA) en octubre de 2018, este contiene la metodología específica para la administración de riesgos, el modelo de riesgos, y sustituye al Modelo de Administración de Riesgos a la Importación y Exportación (MARIE), con lo que se solventa lo observado.

#### 2017-5-06E00-15-0076-01-006 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria desarrolle, apruebe e implemente una metodología institucional para la administración de riesgos, a fin de disponer de una herramienta de gestión que le permita administrar los riesgos que, en caso de materializarse, le impidan alcanzar el objetivo de aumentar la recaudación y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y de comercio exterior, conforme al artículo 44, fracción XVII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO II, DISPOSICIÓN 10, FRACCIÓN II, INCISO F), Y TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 23, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

### **12. Administración de Riesgos: Riesgos en las Operaciones Aduaneras**

El Acuerdo de Control Interno señala que los mandos medios y superiores deben identificar riesgos en todos los procesos institucionales en su ámbito de actuación, analizar su relevancia y diseñar acciones suficientes para responder a éstos y asegurar de manera razonable el logro de los objetivos institucionales; asimismo, deben comunicarlos al personal e instancias competentes de la institución y considerar la posibilidad de ocurrencia de actos de corrupción, fraudes, abuso, desperdicio y otras irregularidades relacionadas con la adecuada salvaguarda de los recursos públicos. Además, dichos mandos medios y superiores deben diseñar actividades de control mediante políticas, procedimientos, técnicas y mecanismos, en respuesta a los riesgos asociados con los objetivos institucionales, a fin de alcanzar un control interno efectivo.

## Inventario de Riesgos Institucionales del SAT

De la revisión de la Matriz de Administración de Riesgos Institucional de 2017 se observó que el SAT desde 2014 identificó 7 riesgos relacionados con sus 12 unidades administrativas.

Conforme a la naturaleza de los 7 riesgos, 5 son sustantivos, 1 de recursos humanos y 1 de imagen institucional. En relación con la prioridad para su atención, 5 de seguimiento y 2 son de bajo impacto, los cuales están asociados con la misión institucional.

Para cada uno de los riesgos identificados, el SAT determinó el efecto de su materialización, sus factores de riesgo, su valoración inicial, los controles establecidos, la valoración final y las estrategias y acciones para su administración, como se muestra a continuación.

### RIESGOS INSTITUCIONALES DEL SAT 2017

Objetivo	Riesgo	Clasificación del riesgo	Controles	Estrategia y acción
Plan Estratégico del SAT 2014-2018. Misión del SAT: Recaudar los recursos tributarios y aduaneros que la Ley prevé, dotando al contribuyente de las herramientas necesarias que faciliten el cumplimiento voluntario.	Riesgo 1: Recursos Tributarios y aduaneros recaudados por debajo de la meta anual establecida por el Congreso de la Unión.	Sustantivo	Se establecieron 10 controles para mitigar este riesgo, de los cuales 8 no son efectivos.	Reducir Se implementaron 3 estrategias de acción.
	Riesgo 2: Introducción al país de mercancía ilegal, contrabando y piratería que afecten el control eficiente de la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.	Sustantivo	Se establecieron 7 controles para mitigar este riesgo, de los cuales ninguno es efectivo.	Reducir Se implementaron 5 estrategias de acción.
	Riesgo 3: Procesos ineficientes que afecten la recaudación, la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, la correcta aplicación de la legislación correspondiente.	Sustantivo	Se establecieron 9 controles para mitigar este riesgo, de los cuales ninguno es efectivo.	Reducir Se implementaron 5 estrategias de acción.
	Riesgo 4: Capital humano ineficiente que afecte la recaudación, la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, la correcta aplicación de la legislación correspondiente.	Sustantivo	Se establecieron 5 controles para mitigar este riesgo, de los cuales 4 no son efectivos.	Reducir Se implementaron 3 estrategias de acción.
	Riesgo 5: Vulnerabilidad de la integridad de los servidores públicos, el patrimonio y la información que afecte a recaudación, la entrada y salida de mercancías al país, la correcta aplicación de la legislación correspondiente.	Sustantivo	Se establecieron 6 controles para mitigar este riesgo, de los cuales 4 no son efectivos.	Reducir Se implementaron 4 estrategias de acción.
	Riesgo 6: Servidores públicos deshonestos que favorecen las conductas evasivas, prácticas ilegales e incumplimiento normativo que afecten la recaudación de contribuciones federales, la entrada y salida de mercancías al territorio nacional.	Recursos Humanos	Se establecieron 9 controles para mitigar este riesgo, de los cuales 8 no son efectivos.	Reducir Se implementaron 4 estrategias de acción.

Objetivo	Riesgo	Clasificación del riesgo	Controles	Estrategia y acción
	Riesgo 7: Estrategias de comunicación, difusión y campañas ineficientes que propician la desinformación de contribuyentes, afectan la recaudación la entrada y salida de mercancías del país y la imagen institucional.	Imagen institucional	Se establecieron 5 controles para mitigar este riesgo, de los cuales ninguno es efectivo.	Reducir Se implementaron 5 estrategias de acción.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por el SAT.

Del análisis se identificó que: los 7 riesgos institucionales no están asociados con ninguno de los 15 objetivos establecidos en el PESAT 2014-2018; no se incluyó ningún riesgo de corrupción, y de los 51 controles, 6 son efectivos y 45 son deficientes, conforme a la evaluación de controles realizada por el SAT, debido a que las estrategias de acción no han sido las indicadas para mitigar esos riesgos. Asimismo, se comprobó que no se establecieron controles derivados de la implementación del Plan de Modernización Aduanera Siglo 21, que está relacionado con el riesgo estratégico número 3.

Por lo anterior, el SAT debe implementar y rediseñar los controles y las estrategias de acción para que éstas sean eficientes, a fin de evitar la materialización de los riesgos, particularmente a los relativos a la vulnerabilidad de los servidores públicos y a la introducción al país de mercancía ilegal, contrabando y piratería, a fin de asegurar, de manera razonable, el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

#### **Inventario de Riesgos Operativos del SAT**

La AGE proporcionó el inventario de riesgos operativos de cada una de las actividades consignadas en los 17 macroprocesos vigentes del SAT, los cuales se conforman por 55 procesos, 175 subprocesos y 1,195 riesgos registrados bajo el esquema “Arquitectura Institucional de Procesos” del ejercicio 2017, como se indica en el cuadro siguiente.

## INVENTARIO DE RIESGOS EN EL SAT, PARA EL EJERCICIO 2017

Núm.	Macroproceso	Proceso	Subproceso	Riesgos
1	Identificación del Usuario	2	8	78
2	Atención al Usuario	3	11	109
3	Declaraciones, Pedimentos y Pagos	4	8	52
4	Compensaciones y Devoluciones	2	4	25
5	Control de Obligaciones	4	13	173
6	Auditoría	3	7	48
7	Cobranza	5	21	254
8	Defensa del Interés Fiscal	2	4	42
9	Relaciones Interinstitucionales	3	8	27
10*	-----	-	-	-
11*	-----	-	-	-
12	Gestión del Riesgo Interno	3	10	22
13	Gestión del Riesgo Tributario y Aduanero	3	8	47
14	Gestión del Ciclo de Vida de la Información	5	11	45
15	Gestión de la Calidad de la Información	2	4	13
16	Ciclo de Vida de Capital Humano	3	14	113
17	Recursos y Servicios	4	18	81
18	Tecnología de la Información	4	17	2
19	Gestión de la Estrategia y Desempeño Institucional	3	9	64
Total		55	175	1,195

FUENTE: Elaborado por la ASF, con Información proporcionada por el SAT.

\* Los macroprocesos núms. 10 y 11 fueron eliminados por el SAT.

Al respecto, el SAT no se proporcionó evidencia de la clasificación de los riesgos; la evaluación de su grado de impacto y probabilidad de ocurrencia; la implementación de las estrategias de acción para que no se materialicen y las unidades administrativas responsables; tampoco se tuvo evidencia de que los riesgos asociados a los macroprocesos núms. 10 y 11, que fueron eliminados, se incluyeron en otro macroproceso, para garantizar su seguimiento y atención.

En materia aduanera los riesgos están clasificados en el macroproceso núm. 13 “Gestión del Riesgo Tributario y Aduanero”, que se integra por 3 procesos y 8 subprocesos, para los cuales se identificaron y evaluaron 47 riesgos, con base en el Modelo de Administración de Riesgos a la Importación y Exportación (MARIE).

Con la revisión no se identificó ningún riesgo asociado con el despacho y control de entrada y salida de mercancías en las aduanas ni con los proyectos que integran el Plan de Modernización Aduana Siglo 21. Además, se observaron inconsistencias en el proceso de identificación de riesgos, tales como que los riesgos identificados corresponden a factores de riesgo y no a riesgos en sí; no se establecieron controles y estrategias para su atención y seguimiento; se duplicaron riesgos en varios subprocesos, y ninguno de los riesgos está asociado con los objetivos de los procesos.

### **Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR)**

El CCI en el SAT proporcionó los avances trimestrales del PTAR del ejercicio 2017, firmados y autorizados, en los que se identificó que la estrategia implementada desde 2014 fue la “Reducción del Riesgo”, mediante la implementación de acciones para mejorar, optimizar y estandarizar los procesos y procedimientos en la institución, así como a fortalecer sus controles, a la cual se le ha dado seguimiento de forma trimestral, mediante 238 acciones de control asociadas con los 7 riesgos institucionales, de las cuales 118 acciones están concluidas, 118 en proceso y los 2 restantes no presentan avances.

En conclusión, se constató que el SAT identificó 7 riesgos institucionales, los cuales no están alineados con los objetivos estratégicos, no incluyó riesgos de corrupción y 45 de los 51 controles establecidos para administrar los riesgos no son efectivos. Asimismo, se observó que no se identificaron riesgos operativos asociados con el despacho y control de entrada y salida de mercancías en las aduanas, ni relacionados con los proyectos que integran el Plan de Modernización Aduana Siglo 21, los riesgos identificados corresponden a factores de riesgo y no a riesgos en sí, y no se establecieron controles y estrategias para su atención, situación que puede afectar el cumplimiento de los objetivos del Plan de Modernización Aduana Siglo 21.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó mediante los oficios núms. 103-06-02-00-00-2019-041 y G.800.02.09.00.00.19-48, ambos de fecha 23 de enero de 2019, la Matriz y Mapa de Riesgos Institucional, los Lineamientos para la Administración de Riesgos Tributarios, Aduaneros y de Comercio Exterior y los Lineamientos para el Comité de Administración de Riesgos Tributarios y Aduaneros (CARTA), con el análisis de la información y documentación se constató que el SAT identificó 7 riesgos estratégicos de los cuales 2 son de corrupción; sin embargo, no acreditó que estos riesgos estén asociados a las metas, objetivos o procesos establecidos en el PESAT 2013-2018; el rediseño de los controles para los riesgos estratégicos y de corrupción; las estrategias de acción implementadas, ni la correcta identificación de riesgos operativos de los procesos revisados y los relacionados con los proyectos que integran el Plan de Modernización Aduana Siglo 21, lo que denota que la metodología para la administración de riesgos incluida en los Lineamientos para la Administración de Riesgos Tributarios, Aduaneros y de Comercio Exterior no ha sido implementada, por lo que persiste lo observado.

#### **2017-5-06E00-15-0076-01-007 Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria rediseñe los controles y las estrategias de acción implementadas para los riesgos estratégicos, de acuerdo con su impacto y probabilidad de ocurrencia, a fin de administrarlos, de manera razonable y evitar su materialización que pudiera derivar en daños de alto impacto en el cumplimiento del marco normativo, la capacidad recaudatoria y la prevención del contrabando de mercancías y bienes, de conformidad con el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 9. NORMA GENERAL SEGUNDA. ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, PRINCIPIO 7, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 7.07 y 7.08, y NORMA GENERAL TERCERA. ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 10.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

**2017-5-06E00-15-0076-01-008 Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria lleve a cabo el proceso de administración de riesgos operativos conforme a los "Lineamientos para la Administración de Riesgos Tributarios, Aduaneros y de Comercio Exterior" e incluya en su inventario de riesgos operativos los correspondientes a las operaciones aduaneras (facilitar el comercio legítimo de mercancías, garantizar la seguridad, la protección y los intereses económicos del país), a fin de que se establezcan los controles para su administración y asegurar, razonablemente, el cumplimiento de los objetivos del Plan de Modernización Aduana Siglo 21, de conformidad con el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 9. NORMA GENERAL PRIMERA. AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 7, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 7.07 y 7.08, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

**13. Actividades de control: Manuales de procedimientos**

El Acuerdo de Control Interno señala que los mandos medios y superiores deben documentar, por medio de políticas, manuales, lineamientos y otros documentos de naturaleza similar, las responsabilidades sobre el cumplimiento de los objetivos de los procesos, de sus riesgos asociados, del diseño de actividades de control, de la implementación de los controles y de su eficacia operativa.

Al respecto, se constató que el SAT dispone del Manual de Operación Aduanera, que se divide en 4 procesos, los cuales, a su vez, se subdividen en 103 subprocesos y el mismo número de manuales de procedimientos, de acuerdo con el tipo de aduana y operación.

Con el análisis y revisión de los manuales de procedimientos se comprobó que no se establecen las responsabilidades de los servidores públicos; la segregación de funciones y las obligaciones específicas del personal; los controles de las actividades; las actividades de supervisión, conciliación y validación; las actividades específicas de interacción entre las unidades administrativas y los prestadores de servicios ni los insumos de entrada y salida, entre otros elementos, lo que constituye un riesgo para el logro de los objetivos estratégicos y específicos para la operación aduanera.

**2017-5-06E00-15-0076-01-009 Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria modifique, actualice e incluya en los manuales de procedimientos del Manual de Operación Aduanera, los controles establecidos respecto de las actividades del proceso; las responsabilidades de los servidores públicos; la segregación de funciones y las obligaciones específicas del personal; las actividades de supervisión, conciliación y validación; las actividades específicas de interacción entre las unidades administrativas y los prestadores de servicios, y los insumos de entrada y salida, entre otros elementos, a fin de garantizar el logro de los objetivos y el cumplimiento de las actividades y de las disposiciones aplicables, de conformidad con el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 9. NORMA GENERAL TERCERA. ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 12, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 12.01 y 12.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.



#### 14. Actividades de Control: Proceso de Despacho, Control y Fiscalización de las operaciones aduaneras en el SAT

La AGA tiene como objetivo vigilar el cumplimiento de la normativa aplicable en las operaciones de comercio exterior a la entrada y salida de mercancías al territorio nacional y sus medios de transporte e implementar medidas de facilitación del despacho aduanero, con la finalidad de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes, eficientar la recaudación, la prestación de mejores y mayores servicios de calidad al público usuario y combatir la introducción ilegal de mercancías.

Asimismo, el Acuerdo de Control Interno señala que los mandos medios y superiores deben diseñar, actualizar y garantizar la suficiencia e idoneidad de las actividades de control establecidas para lograr los objetivos institucionales. En este sentido, son responsables de que existan controles apropiados para hacer frente a los riesgos que se encuentran presentes en cada uno de los procesos institucionales, incluidos los riesgos de corrupción.

El despacho aduanero es el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, que de acuerdo con los diferentes tráfic<sup>6/</sup> y regímenes aduaneros<sup>7/</sup> deben realizar ante la aduana, las autoridades aduaneras, consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes aduanales.

La entrada, salida y control de mercancías en las aduanas, se realiza mediante los recintos fiscalizados<sup>8/</sup>, los cuales se clasifican en Autorizados (119 recintos), Concesionados (18 recintos) y Estratégicos (22 recintos).

El Proceso General del Despacho Aduanero y Control de Mercancías, se inicia cuando el usuario elabora la solicitud de pedimento por conducto de un agente o apoderado aduanal o por cuenta propia, mediante la VUCEM, para introducir mercancías al territorio nacional y destinarlas a un régimen aduanero. Posteriormente, se realiza la validación del pedimento en el VUCEM para verificar los datos del solicitante y una vez verificado, se realiza el pago correspondiente; en un lapso no mayor de 30 días, la mercancía llega al recinto fiscalizado, y se registra en el sistema electrónico de control de inventarios de mercancías, una vez registrada se realiza la toma de muestras de mercancía, para su clasificación arancelaria; si la información verificada con el pedimento coincide con lo solicitado, se le notifica al solicitante para que proceda a retirar la mercancía (desaduanamiento), en caso de detectar inconsistencias en el contenido contra la descripción del pedimento, el recinto fiscalizador

---

<sup>6/</sup> El tráfico, son los medios de transporte en el que se traslada de mercancía (tráfico marítimo, terrestre, ferroviario, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal). Ley Aduanera, artículo 11, publicada en el DOF Última Reforma del 09-12-2013.

<sup>7/</sup> Los regímenes aduaneros: Son las modalidades en que las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas, los regímenes pueden ser definitivos, temporales, de exportación, depósito fiscal, tránsito de mercancías, elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico. Ley Aduanera, artículo 35, publicada en el DOF Última Reforma del 09-12-2013.

<sup>8/</sup> Recinto fiscal: Lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas. Ley Aduanera, artículo 14-A, publicada en el DOF Última Reforma del 09-12-2013.

retiene la mercancía o la devuelve; en este último caso, se cancela el registro en el sistema electrónico de control de inventarios de mercancía.

En la actividad siguiente del proceso, el solicitante acude por la mercancía con su pedimento ante la autoridad aduanera, lo que activa el mecanismo de selección automatizado, el cual determina si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas (semáforo); en caso de ser seleccionado, la autoridad efectuará el reconocimiento aduanero por medio de Revisiones No Intrusivas (RNI)<sup>9/</sup>; si de éstas no se detectan irregularidades que den lugar al embargo precautorio, se emite el dictamen correspondiente, que será proporcionado a las autoridades aduaneras; si el resultado del mecanismo de selección automatizado determina que no debe practicarse el reconocimiento aduanero, se entregarán las mercancías.

Si los resultados de las RNI determinan irregularidades, las autoridades aduaneras del SAT proceden a revisar y pesar la mercancía; si no detectan inconsistencias, se entrega la mercancía; en caso contrario, las autoridades aduaneras, con base en el dictamen emitido por el Dictaminador Aduanero y el pedimento presentado ante la misma, se hará constar en documento denominado Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).

Durante el desarrollo de la auditoría, la ASF realizó un recorrido en la Aduana de México con la finalidad de verificar que el personal en las aduanas lleva a cabo sus actividades conforme al Proceso General del Despacho Aduanero y Control de Mercancías, y los procedimientos que establece el Manual de Operación Aduanera. De lo anterior, se constató lo siguiente:

- La Aduana de México tiene un recinto fiscalizado concesionado, el cual dispone de un circuito cerrado de televisión y de un sistema electrónico para llevar el control de inventarios de las mercancías.
- Se revisaron pedimentos realizados por un agente aduanal mediante el VUCEM, los cuales cumplieron con los datos respecto a su acreditación, contenido y pago realizado para introducir mercancías el territorio nacional. Asimismo, se identificó el registro de las mercancías en el sistema electrónico de control de inventarios de mercancías; posteriormente, se observó que el personal del recinto concesionado realizó la toma de muestras de mercancía, conforme al manual de procedimiento, y se constató que la autoridad aduanera avisó al solicitante para retirar su mercancía.
- Respecto del subproceso de Reconocimiento Aduanero, se revisaron pedimentos que se encontraban en esta fase y se observó que se activó el mecanismo de selección, el cual determina si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas (semáforo). Al respecto, se identificó que el mecanismo de selección no es automatizado, ya que se hace de manera manual por la autoridad aduanera, por lo que esta revisión es subjetiva y aleatoria. A la mercancía que fue seleccionada para el reconocimiento aduanero, se le aplicó la revisión mediante un sistema móvil Nucotech, por lo que se constató que no se tiene un sistema de Revisión No Intrusiva (RNI), debido a que la Aduana de México no

---

<sup>9/</sup> Revisiones No Intrusivas (RNI): Es un servicio realizado por particulares autorizados, el cual permite revisar las mercancías y sus medios de transporte tanto en vehículos de carga como en el área de vehículos ligeros de pasajeros (incluyendo autobuses), utilizando Equipos de Alta Tecnología (rayos X). Ley Aduanera, artículo 43, publicada en el DOF Última Reforma del 09-12-2013.

dispone de la infraestructura necesaria para este tipo de sistemas, conforme a lo señalado por el personal del SAT. Además, se emitió el Dictamen relativo al análisis e interpretación de imágenes, el cual fue proporcionado a las autoridades aduaneras después de realizarlo.

En conclusión, si bien, se comprobó que el proceso de despacho y control de mercancías se realizó con base en el Manual de Operación Aduanera y las fases que señala, en relación con el pedimento, el registro de mercancía y toma de muestra en el recinto fiscalizado, se identificaron debilidades en el mecanismo para el reconocimiento aduanero, debido a que no es automatizado y la selección se hace de manera subjetiva. Asimismo, se identificó que en 29 de las 49 aduanas no existe la infraestructura necesaria para la aplicación de sistemas de RNI, lo que implica debilidades en la operación aduanera, ya que la AGA no estableció controles para los factores de riesgo antes citados, situación que posibilita la materialización del riesgo relacionado con la *“Introducción al país de mercancía ilegal, contrabando y piratería que afecten el control eficiente de la entrada y salida de mercancías del territorio nacional”*.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante oficio núm. 103-06-02-00-00-2019-044, de fecha 23 de enero de 2019, proporcionó el diagrama de Flujo del Despacho Aduanero, 4 impresiones de pantalla en donde se muestran pedimentos, listado de las aduanas que disponen de RNI, listado de caninos por aduana y mapa con el equipamiento de revisión no intrusiva en las aduanas del país.

Con el análisis y revisión de la documentación e información, se determinó que el SAT no proporcionó evidencia que acredite que el mecanismo de selección para realizar el reconocimiento aduanero sea automatizado y no se pueda modificar para la Aduana de México, agregó que de forma adicional al sistema móvil Nuctech, se dispone de caninos para realizar revisiones de mercancía, pero no justificó la falta del sistema RNI, el cual se concluyó en febrero de 2018, en 20 de las 49 aduanas y que los sistemas fueron transferidos al SAT, por lo que persiste lo observado.

#### 2017-5-06E00-15-0076-01-010 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria implemente controles y automatice el mecanismo de selección para realizar el reconocimiento aduanero y provea a las aduanas de la infraestructura necesaria para la implementación de la Revisión No Intrusiva, a fin de dar cumplimiento al Plan de Modernización Aduana Siglo 21, y evitar la materialización del riesgo relacionado con la introducción al territorio nacional de mercancías que no coincidan con lo declarado o no cumplan con las disposiciones establecidas, de conformidad con lo establecido en los manuales de procedimientos: ¿Muestreo de Mercancía en Aduana Interior, Reconocimiento Aduanero a la Importación Aduana Interior y Revisión con Rayos X en la importación en aduana interior¿ del Manual de Operación Aduanera y conforme al objetivo del Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera.

#### **15. Actividades de Control: Plan de Modernización Aduana Siglo 21**

El RISAT establece que la Administración General de Planeación debe establecer los lineamientos y las metodologías para la planeación, análisis, evaluación, coordinación, control y seguimiento de los proyectos registrados en el portafolio de proyectos del SAT.

Asimismo, el Acuerdo de Control Interno señala que los mandos medios y superiores deben diseñar, actualizar y garantizar la suficiencia e idoneidad de las actividades de control establecidas para lograr los objetivos institucionales. En este sentido, son responsables de que existan controles apropiados para hacer frente a los riesgos que se encuentran presentes en cada uno de los procesos institucionales, incluidos los riesgos de corrupción.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) mediante el Convenio de Kyoto promueve la facilitación del comercio exterior, vía la simplificación de los procedimientos y las prácticas aduaneras, mediante los siguientes principios fundamentales:

- Transparencia y previsibilidad de las acciones que realiza la Aduana,
- Estandarización y simplificación de la declaración de mercancías y los documentos de soporte,
- Procedimientos simplificados para los operadores autorizados,
- Máxima utilización de la tecnología de la información, y
- Mínimos controles aduaneros necesarios para garantizar el cumplimiento de las reglamentaciones.

Al respecto se identificó que, en 2010, la AGA implementó la VUCEM, que tiene como objetivo la innovación y creación de sistemas de tecnologías de información y comunicación, con la finalidad de que la información relacionada con el comercio y/o documentos pudieran ser presentados solo una vez en un único punto de entrada.

En 2013, la AGA diseñó el Plan de Modernización de la Infraestructura Aduanera (PMIA) 2013-2018, el cual tiene por objetivo la modernización o construcción de nuevas instalaciones que impacten favorablemente la operación aduanera y el comercio en el país mediante la ejecución de 54 obras de infraestructura, 32 a cargo del SAT y 22 a cargo de otras dependencias del gobierno federal y de la iniciativa privada; asimismo, la Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información (AGCTI), elaboró la iniciativa del Modelo de Administración Tributaria de Comercio Exterior (MATCE), que consiste en modernizar tecnológicamente y de manera paulatina los sistemas, herramientas y plataformas del Comercio Exterior.

En 2015, la AGA dio inicio al Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA), que tiene como objetivo, integrar una solución especializada, con el uso de herramientas tecnológicas de inteligencia de negocio y video vigilancia para las aduanas del país.

El SAT en 2017, implementó el Plan de Modernización Aduana Siglo 21, con el objetivo de dar un sentido de unidad institucional a los distintos esfuerzos que realizan sus áreas, el cual consiste en agrupar conceptualmente diversos proyectos, entre los que destacan la VUCEM, el PMIA, el MATCE, el PITA y 19 proyectos independientes creados para la modernización aduanera, los cuales tienen sus propios objetivos, alcances, controles, programas y recursos en caso de aplicar.

El Plan de Modernización Aduana Siglo 21 incluye 5 componentes con sus respectivos objetivos y 23 proyectos, los cuales se muestran a continuación.

## COMPONENTES, OBJETIVOS Y PROYECTOS DE PLAN DE MODERNIZACIÓN ADUANA SIGLO 21

Componentes	Objetivos	Proyectos
I.Inteligente	Tener aduanas con tecnología para consolidar el despacho aduanero automatizado y contar con un análisis de riesgos que permitan ser más asertivos en los reconocimientos aduaneros.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA).</li> <li>2. Modelo de Administración Tributaria de Comercio Exterior (MATCE).</li> <li>3. Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM).</li> <li>4. Modelo de riesgo.</li> <li>5. Sin Semáforos es Mejor.</li> <li>6. Despacho Integrado QR.</li> </ol>
II.Transparente	Hacer públicos los procesos y criterios de la operación aduanera y sus sistemas, para que sea transparente, predecible y otorgue mayor certeza a los usuarios de comercio exterior.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Portal de Servicios Aduaneros.</li> <li>2. Nuevo Manual de Operación Aduanera.</li> <li>3. Simplificación administrativa.</li> </ol>
III.Competitiva	Agilizar los procesos a través de la simplificación y estandarización. Se hará uso exhaustivo de la infraestructura y tecnología.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Despacho a Domicilio</li> <li>2. Despacho Directo</li> <li>3. Despacho Conjunto</li> <li>4. Inspección Conjunta</li> <li>5. Régimen de Tránsito Interno</li> <li>6. Recintos Fiscalizados Estratégicos.</li> <li>7. Plan de Modernización de Infraestructura 2013-2018 (PMIA).</li> </ol>
✓IV.Colaborativa	Mantener un intercambio de información con los principales socios comerciales y dar solución a las problemáticas de los usuarios de comercio exterior.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comité de Operación y Facilitación de la Operación Aduanera.</li> <li>2. Programa conoce a tu usuario.</li> <li>3. Somos Mexicanos.</li> <li>4. Juntos contra la ilegalidad.</li> </ol>
✓V.Global	Realizar planes de trabajo con América del Norte, América del Sur y el resto del mundo, para adoptar mejores prácticas internacionales, como la interoperabilidad entre sistemas, que permitan incrementar significativamente nuestra competitividad.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC).</li> <li>2. Organización Mundial de Aduanas (OMA).</li> <li>3. Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20.</li> </ol>

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por el SAT.

Con la revisión del grado de implementación y avances al cierre del ejercicio 2017, de los proyectos VUCEM, PMIA 2013-2018, MATCE y PITA, se identificó lo siguiente.

**a) Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM)**

Es un sistema integral enfocado en la mejora y simplificación de los procesos de cumplimiento, haciendo más transparente el flujo de mercancías y la facilitación del comercio exterior, sus objetivos estratégicos son los siguientes:

- Rediseño de arquitectura, optimización de procesamiento de datos y mejora en tiempos de respuesta.
- Respaldo en servidores autónomos que eliminan el riesgo de pérdida de información.
- Se consolidó la validación de las guías aéreas transmitidas en el Manifiesto Único Aéreo en los pedimentos de importación.
- Interoperabilidad con VUCEs y sistemas de Colombia, Chile, Perú y EUA.

Al respecto, se verificó que el VUCEM inició operaciones en 2011; pero el SAT no dio continuidad al proyecto, hasta el ejercicio 2015, el cual tuvo un presupuesto autorizado de

975,303.2 miles de pesos, con una vigencia de 60 meses y dio inicio en enero de 2016 para finalizar en mayo de 2021.

A fin de verificar el avance de la implementación del VUCEM, se solicitó el Programa de Trabajo, el cual no fue proporcionado por la AGA; únicamente informó el avance físico y financiero de su implementación al 31 diciembre de 2017:

- Avance físico planeado (33.0%) y real (31.0%).
- Avance financiero planeado (25.2%) y real (23.5%).

**b) Plan de Modernización de la Infraestructura Aduanera 2013-2018 (PMIA)**

Consiste en la modernización de infraestructura de las aduanas para agilizar la movilidad de bienes, capitales y personas mediante las fronteras terrestres y marítimas del país, la cual comprende 54 proyectos de infraestructura, de los cuales 32 serán ejecutados por el SAT y 22 por otras dependencias en conjunto con la iniciativa privada.

La inversión estimada para los 54 proyectos es de 34,100.0 miles de pesos, de los cuales 9,400.0 miles de pesos, corresponden a los 32 proyectos ejecutados por el SAT, entre lo que destacan los siguientes:

- Modernización del área de importación y vehículos ligeros en Otay.
- Modernización de la Sección Aduanera en Zaragoza, Cd. Juárez.
- Nuevo cruce en Guadalupe – Tornillo.
- Modernización de la Aduana de Ojinaga.
- Modernización del área de exportación de Mexicali II.
- Modernización de la Sección Aduanera de San Emeterio, Sonoyta.
- Modernización de Reynosa Pharr.
- Modernización del área de vehículos ligeros en Nuevo Laredo II.

A fin de verificar el avance de la implementación del PMIA, se solicitó el Programa de Trabajo, el cual no fue proporcionado por la AGA; únicamente informó el avance físico y financiero de su implementación al 31 diciembre de 2017:

- Avance Proyectos SAT: 22 proyectos están concluidos, 8 en desarrollo y 2 en planeación, lo que dan un total de 32 proyectos elaborados por el SAT.
- Avance Proyectos Gobierno Federal / Iniciativa Privada: 16 proyectos están concluidos, 5 en desarrollo y uno en planeación, lo que da un total de 22 proyectos elaborados por el Gobierno Federal / Iniciativa Privada.
- Monto Presupuestado, SAT y Gobierno Federal / Iniciativa Privada: 34,100.0 miles de pesos; Ejercido: 32,800.0 miles de pesos; Avance 96.0%.
- Monto Presupuestado, SAT: 9,400.0 miles de pesos; Ejercido 9,300 miles de pesos; Avance 98.9%.

- Monto Presupuestado, Gobierno Federal / Iniciativa Privada: 24,700.0 miles de pesos; Ejercido 23,500.0 miles de pesos; Avance 95.0%.

**c) Modelo de Administración Tributaria de Comercio Exterior (MATCE)**

Los objetivos estratégicos del MATCE son los siguientes:

- Automatizar procesos con la mínima intervención humana, promoviendo la transparencia en el Despacho Aduanero y evitar actos ilícitos o de corrupción, garantizando la integridad, seguridad y disponibilidad de la información, así como incrementar la calidad en los servicios prestados a los contribuyentes, fortaleciendo la función de Seguridad Pública (controlar el tráfico ilegal de mercancías de importación y exportación).
- Robustecer la inteligencia de negocio, ya que MATCE se alimenta de fuentes de información que le permiten evaluar el riesgo de las importaciones de mercancías que se encuentran próximas a arribar a territorio nacional, para contar con un sistema que sea más asertivo en las alertas y en el Reconocimiento Aduanero.

La AGE no proporcionó información acerca del MATCE; al respecto, informó que en la Auditoría número 70-GB “Auditoría de TIC” de la Cuenta Pública 2017 se analizó y verificó el plan, la implementación y eficacia operativa de este proyecto.

Los resultados de la auditoría antes señalada, determinaron que el MATCE se integra por los siguientes sistemas, como se muestra a continuación:

- Mecanismo de selección automatizada (MSA): Semáforo fiscal que determina si debe o no practicarse la revisión documental y examen físico de las mercancías de importación y en su caso, muestras.
- Documento de Operación para Despacho Aduanero (DODA QR) y su integración con PITA: Permite que la operación sea más ágil y se habilite el despacho sin papel.
- Plantillador: Elaboración de actas modelo a nivel nacional homologando documentos oficiales.
- Pago Referenciado con línea de Captura: Pago de obligaciones fiscales mediante línea de captura.
- Reconocimiento Aduanero: Es la revisión documental y examen físico de las mercancías de importación y, en su caso, muestras.
- Validador de Operaciones de Comercio Exterior (VOCE): Es la verificación de la información referente a los pedimentos que se despachan ante el SAT (cumplimiento a los criterios de llenado y a las autorizaciones a nivel central).

La auditoría concluye que la AGCTI y la AGA no tienen un Plan de Trabajo del Proyecto y que no tiene una fecha de término estimada y no proporcionó información de los avances. El

detalle de los resultados está contenido en el Informe de la Auditoría 70-GB “Auditoría de TIC”.<sup>10/</sup>

**d) Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA).**

Los objetivos estratégicos del PITA son los siguientes:

- Automatizar el despacho aduanero de mercancía en carga. Se modernizarán 60 puntos de revisión con un máximo de 434 carriles.
- Fortalecer el control de vehículos de pasajeros en cruces fronterizos. Se modernizarán 52 cruces fronterizos.
- Hacer más eficiente la supervisión de aduanas y áreas del SAT mediante video vigilancia. Reactivación de 9,875 cámaras.

Al respecto, se verificó que el PITA tuvo un presupuesto autorizado de 11,327,665.0 miles de pesos, con una vigencia de 48 meses, el cual fue modificado en 2016, para quedar en 11,470,064.2 miles de pesos y un plazo de vigencia a febrero de 2020.

El Plan de Trabajo del PITA se conforma por tres grandes fases:

- Fase de Servicios Administrados: Reactivación de los servicios en los Puntos Tácticos, denominados “VPN” donde se realiza el Despacho de mercancía en vehículos ligeros de pasajeros y de carga, con un avance del 100.0%
- Fase de Servicios de Arranque: Aprovechamiento, instalación, desarrollo, configuración, pruebas y puesta en marcha del PITA en los servicios de Video-Vigilancia, Despacho de mercancía en vehículos ligeros de pasajeros y de carga, con un avance del 98.0%, 100.0% y 0.0%, respectivamente.
- Fase de Servicios Tercerizados: Son los servicios que se consumirán una vez realizada la implementación del PITA, relacionados con los servicios Video-Vigilancia y Despacho de mercancía en vehículos ligeros de pasajeros, con un avance del 42.0% y 31.0%.

A fin de verificar el avance de la implementación del PITA, se solicitó el Programa de Trabajo, el cual no fue proporcionado por la AGA; únicamente informó el avance físico y financiero de su implementación al 31 diciembre de 2017:

- Avance físico planeado (47.0%) y real (43.0%).
- Avance financiero planeado (45.0%) y real (25.0%).

Para el resto de los demás proyectos, la AGA no proporcionó los objetivos, planes de trabajo y avances de la implementación de cada uno. La única información que se conoce de esos proyectos es la que está disponible en el portal de aduanas,<sup>11/</sup> apartado Aduana Siglo 21, como se muestra en el cuadro siguiente.

---

<sup>10/</sup> Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, Informe de Auditoría número 70-GB “Auditoría de TIC”.

<sup>11/</sup> Servicio de Administración Tributaria, Portal de Aduanas.



## PROYECTOS QUE INTEGRAN EL PLAN DE MODERNIZACIÓN ADUANA SIGLO 21

Proyecto	Objetivo y Avances.
<b>Componente I. Inteligente</b>	
Modelo de riesgo	La AGA desarrolló el Modelo de Administración de Riesgos a la Importación y Exportación (MARIE), modelo que integra la información multivariada de cada actor de comercio exterior con técnicas estadísticas avanzadas logrando una metodología de análisis focalizado de riesgos, de acuerdo a su tipología, y así incidir positivamente en la administración de riesgos tanto a la importación como a la exportación.
Sin Semáforos es Mejor	Este modelo esta implementado en las instalaciones de la Aduana de la Terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y consiste lo siguiente: el pasajero desciende del avión y realiza su trámite migratorio, se procede a revisar su equipaje sin abrirlo, a través de Rayos X; además se eliminan los semáforos y la declaración de aduanas. Sólo van a declarar los pasajeros, cuando traigan mercancías diferentes a la de tu equipaje o si traen más de 10,000 dólares en efectivo o en documentos.
Despacho Integrado QR	Agilizar el despacho aduanero y reducir los tiempos de espera de los trasportistas en las aduanas. Sus objetivos estratégicos son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lectura electrónica de pedimentos, evitando el uso de papel y transparentando procesos.</li> <li>• Rastreo en tiempo real de pedimentos desde cualquier dispositivo móvil.</li> </ul>
<b>Componente II. Transparente</b>	
Portal de Servicios Aduaneros	Es un portal de facilitación que integra todos los servicios tanto para pasajeros como de carga con la finalidad de hacer más sencilla, rápida y transparente la participación en el comercio exterior. Sus objetivos estratégicos son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción de mercancía de procedencia extranjera al país de manera legal.</li> <li>• Facilitar el cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones en materia aduanera.</li> </ul>
Manual de Operación Aduanera (MOA).	El MOA es una herramienta simplificada y estructurada, en el que se diagramaron 192 procesos aduaneros y se revisaron más de 120 trámites que se automatizarán a través de la Plataforma Integral de Servicios.
Simplificación administrativa	Los objetivos estratégicos son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se modificaron más de 30 Reglas Generales de Comercio Exterior, con el fin de que los trámites ante aduanas se realicen en el Portal del SAT mediante firma electrónica.</li> <li>• Se modificaron 30 instructivos de trámites homologando su estructura y lenguaje.</li> <li>• Se eliminaron requisitos para obtener autorizaciones, mismas que se incorporarán paulatinamente a la Plataforma Integral de Servicios.</li> </ul>
<b>Componente III. Competitiva</b>	
Despacho a Domicilio	Es la modalidad del despacho realizada en el domicilio de los exportadores certificados. Las operaciones se someten al Mecanismo de Selección Automatizado, en caso de que se determine reconocimiento aduanero, el verificador revisa la mercancía de forma documental y física en las instalaciones de la empresa. Sus objetivos estratégicos son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de un 70.0% en tiempos de despacho.</li> <li>• Disminución en costos y beneficios en la cadena logística.</li> </ul>
Despacho directo	Se han autorizado 85 empresas, en 13 sectores industriales, con 88 representantes legales y 224 auxiliares.
Despacho Conjunto	Cooperación bilateral entre el SAT y Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), que surge en el marco del Plan Estratégico Aduanero Bilateral, firmado por la SHCP y el Departamento de Seguridad de Estados Unidos. Sus objetivos estratégicos son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aeropuerto Laredo, Texas. Carga aérea del sector automotriz, electrónica y aeroespacial con destino a 8 aeropuertos mexicanos. Reducción del 50.0% en costos y un 60% en tiempo.</li> <li>• Mesa de Otay, Baja California. Se despacha productos agrícolas con destino a Estados Unidos. Reducción de tiempos en el despacho hasta del 95% sin revisión.</li> </ul>
Inspección Conjunta	Programa de cooperación bilateral que permite la revisión de mercancías en Estados Unidos. Está operando en siete cruces fronterizos.
Régimen de Tránsito Interno	Con la finalidad de fomentar este Régimen e impulsar el despacho de mercancías en las aduanas interiores, se establecieron para empresas certificadas las siguientes facilidades: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los agentes aduanales podrán actuar en cualquier aduana para efectuar el inicio o despacho del tránsito interno que hubieran promovido.</li> <li>• Se elimina la transmisión del Comprobante de Valor Electrónico (COVE).</li> <li>• Revisiones ágiles, ponderando el uso de medios no intrusivos.</li> <li>• Simplificación de requisitos.</li> </ul>
Recintos Fiscalizados Estratégicos	Sus objetivos estratégicos son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducir por tiempo limitado de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas.</li> <li>• Generar cadenas productivas.</li> </ul>

Proyecto	Objetivo y Avances.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Favorecer del desarrollo de la economía y generar empleos.</li> <li>Mejorar las condiciones para que las empresas sean más competitivas.</li> </ul>
<b>Componente IV. Colaborativa</b>	
Comité de Operación y Facilitación Aduanera Operación	<p>Sus objetivos estratégicos son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Operación Mantener comunicación con el sector privado respecto a temas relevantes que impactan las operaciones a nivel nacional.</li> <li>Facilitación Foros que se realizan en las aduanas con el fin de plantear y solventar problemáticas o consultas a nivel local.</li> </ul>
Programa Conoce a tu usuario	Visitas que realiza la Aduana a las empresas, con la finalidad de conocer los procesos productivos, las cadenas logísticas y principales necesidades.
Somos Mexicanos	Es un programa creado para aquellos paisanos que regresen al país de forma definitiva. Con este programa, se incrementa la cantidad y tipo de artículos que podrán ingresar a México como parte de su mudanza sin pagar impuestos.
Juntos Contra la ilegalidad	Una práctica que se opera en diversos aspectos de las políticas públicas, es la coparticipación de autoridades y particulares, a efecto de sumar visiones, atribuciones y tener de primera mano el conocimiento de las personas que día a día operan una actividad específica.
<b>Componente V. Global</b>	
Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC	Mediante este Acuerdo, se estima que el costo de hacer comercio se reducirá alrededor de 15%; se estima que la ganancia de bienestar social será de 210.000 millones de dólares al año.
Acuerdos Aduaneros Bilaterales de Cooperación	<p>Acuerdos Aduaneros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>27 suscritos (21 en vigor 6 pendientes).</li> <li>24 negociaciones en curso (2 en proceso de formalización).</li> </ul>
Organización Mundial de Aduanas	México es el país más activo en Comités y grupos de trabajo (100% asistencia, fue Vicepresidente para la Región de las Américas y El Caribe, preside Comité de Facilitación, es Vicepresidente del Comité de Sistema Armonizado y Vicepresidente en el Comité de Integridad, entre otras).
Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20	México ha venido impulsando una iniciativa en el Grupo de Trabajo Anti-Corrupción del G20 (GTAC), a fin de incluir a las aduanas como un sector sensible a la corrupción. Como resultado, en la Cumbre de Hamburgo del G20 los líderes respaldaron los "Principios de Alto Nivel para Combatir la Corrupción en Aduanas", basados en la Declaración de Arusha de la OMA. Esta iniciativa fue liderada por la Administración General de Aduanas con el apoyo de todos los miembros del G20 y organizaciones internacionales, incluyendo la OMA, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Oficina de las Naciones Unidas para el control de las Drogas y la Prevención del Delito.
Mecanismos de Cooperación Bilateral	<p>Mecanismos de Cooperación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Estratégico Bilateral (2014). Establece el compromiso para desarrollar iniciativas con el fin de modernizar y mejorar el despacho aduanero.</li> <li>Cumbre Líderes de América del Norte (2005). Foro entre México, Canadá y Estados Unidos, con la intención de reforzar la cooperación económica de la región.</li> <li>Diálogo Económico de Alto Nivel (2013). Foro de cooperación bilateral entre México, Canadá y Estados Unidos, para promover crecimiento económico, el empleo y la competitividad Global.</li> </ul>
Estudio: Combate a la corrupción en aduanas ONUDD	En 2016 se firmó el Convenio de Colaboración entre el SAT y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, para realizar un diagnóstico denominado "Automatización: Herramienta para prevenir la Corrupción en el Sistema Aduanero Mexicano". Se trata del primer estudio en el mundo sobre prevención y combate a corrupción en el sector aduanero.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información del portal de aduanas, pestaña Aduana Siglo 21.

Los proyectos antes indicados tienen objetivos propios, algunos reportan avances de su implementación a diciembre de 2017; sin embargo, se desconoce con base en qué criterios o lineamientos la AGA determina esos avances.

En conclusión, la AGA no estableció controles para la planeación, ejecución y control del Plan de Modernización Aduana Siglo 21 y los proyectos que lo integran (plan o programa maestro

y programas de trabajo individuales por proyecto o documentos de similar naturaleza), ni estableció plazos para su conclusión e implementación, situación que no posibilita mejorar la transparencia y rendición de cuentas, estandarizar y simplificar la declaración de mercancías y adecuar los procesos y utilizar las tecnologías de la información para garantizar el cumplimiento de la normativa en forma eficaz y posibilita la materialización del riesgo estratégico del SAT (número 3) relacionado con los *“Procesos ineficientes que afecten la recaudación, la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, la correcta aplicación de la legislación correspondiente”*, debido a que no se han concluido las actividades relacionadas con la mejora y simplificación de los procesos para facilitar el comercio exterior; la modernización de infraestructura de las aduanas, mediante su automatización, y evitar actos ilícitos y de corrupción, a fin de robustecer la inteligencia del negocio.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF mediante oficio núm. 103-06-02-00-00-2019-044, de fecha 23 de enero de 2019, proporcionó los programas de trabajo iniciales del PITA, MATCE y VUCEM.

Con el análisis y revisión de la documentación e información, se concluye que el SAT no acreditó la implementación de mecanismos de control para la ejecución, seguimiento y conclusión de los proyectos PITA; MATCE y VUCEM, debido a que los programas de trabajo proporcionados corresponden a los iniciales y no presentan el avance físico-financiero real; además, no proporcionó evidencia del resto de los proyectos que integran la iniciativa Aduana Siglo 21, por lo que persiste lo observado.

#### 2017-5-06E00-15-0076-01-011 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria elabore el programa maestro para la implementación del Plan de Modernización Aduana Siglo 21 y los Programas de Trabajo Individuales de los proyectos que lo integran, en los que se determine su objetivo, las actividades específicas por realizar y las unidades responsables, los recursos requeridos y los plazos para su conclusión e implementación, a fin de mejorar la transparencia y rendición de cuentas, estandarizar y simplificar la declaración de mercancías y adecuar los procesos, así como utilizar las tecnologías de la información para garantizar el cumplimiento de la normativa en forma eficaz y evitar la materialización de los riesgos relacionados con los procesos de recaudación, la entrada y salida de mercancías del territorio nacional y la aplicación de la legislación correspondiente, de conformidad con lo que señala el artículo 38, fracción XII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 9. NORMA GENERAL TERCERA. ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 10.01 y 10.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

#### **16. Actividades de Control en las TIC**

La AGA debe proveer, en coordinación con la Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información (AGCTI), los sistemas, equipos, redes y dispositivos informáticos y de comunicaciones que den soporte a las funciones operativas y administrativas de las aduanas.

Asimismo, el Acuerdo de Control Interno señala que el titular de la institución, los mandos medios y superiores deben desarrollar actividades de control, que contribuyan a dar respuesta y reducir los riesgos identificados, basadas principalmente en el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para apoyar el logro de metas y objetivos institucionales. En los sistemas de información, existen dos tipos principales de actividades de control: generales y de aplicación.

Del análisis de la información proporcionada por la AGA, se identificó que los sistemas informáticos, tecnológicos de comunicación y aplicaciones en las que se apoya, para llevar a cabo las actividades del proceso general de despacho aduanero y control de mercancía, son los siguientes.

## SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LA OPERACIÓN ADUANERA

Sistema de Información	Objetivo	Aduana en la que se implementó
Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM)	Innovación y creación de sistemas de tecnologías de información y comunicación.	Este sistema opera en las 49 aduanas.
MATCE - Mecanismo de selección automatizada (MSA)	Determinar si una operación de comercio exterior debe someterse a reconocimiento aduanero, con base en los criterios de Análisis de Riesgo Institucionales.	Este sistema opera en las 49 aduanas.
MATCE – Documento de Operación para Despacho Aduanero (DODA QR)	Esquema de despacho de mercancías sin que sea necesaria la presentación de las impresiones de pedimentos.	En la aduana de Tijuana – Mesa de Otay – Sede – Fronteriza.
MATCE - Plantillador	Incorporar en una sola plataforma integral los criterios en los formatos de actas utilizados durante el Despacho Aduanero.	Este sistema opera en las 49 aduanas.
MATCE – Pago Referencia con Línea de Captura	Pago de obligaciones fiscales mediante línea de captura.	Este sistema opera en las 49 aduanas.
MATCE – Reconocimiento Aduanera	Es la revisión documental y examen físico de las mercancías de importación y, en su caso, muestras.	Este sistema opera en las 49 aduanas.
MATCE – Validador de Operaciones de Comercio Exterior (VOCE)	Es la verificación de la información referente a los pedimentos que se despachan ante el SAT.	Este sistema opera en las 49 aduanas.
Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA)	Solución especializada, con el uso de herramientas tecnológicas de inteligencia de negocio y video vigilancia para las aduanas del país.	Este sistema opera en las aduanas de Agua Prieta, Camargo, Ciudad Acuña, Ciudad Hidalgo, Ciudad Juárez, Colombia, Dos Bocas, La Paz, Matamoros, Mexicali, Miguel Alemán, Naco, Nogales, Nuevo Laredo, Ojinaga, Piedras Negras, Puerto Palomas, Reynosa, San Luis Río Colorado, Sonoyta, Tecate, Tijuana.
Revisión No Intrusiva (RNI)	Servicio realizado por particulares autorizados, el cual permite revisar las mercancías y sus medios de transporte tanto en vehículos de carga como en el área de vehículos ligeros de pasajeros (incluyendo autobuses), utilizando Equipos de Alta Tecnología (rayos X).	Este sistema opera en las Aduanas de Altamira, Ciudad Hidalgo, Ciudad Juárez, Colombia, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Matamoros, Mexicali, Miguel Alemán, Nogales, Nuevo Laredo, Ojinaga, Piedras negras, Progreso, Reynosa, San Luis Río Colorado, Sonoyta, Tijuana, Veracruz.
Recongamma	Registrar el resultado obtenido del portal Gamma para su posterior verificación física, dependiendo del resultado de la verificación Gamma.	Este sistema opera en las aduanas de Cd. Juárez, Mexicali, Nuevo Laredo, Cd. Reynosa, y Colombia,

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por el SAT.

Respecto, de los controles generales y de aplicación establecidos en cada uno de los sistemas, antes referidos, se identificó lo siguiente:

- La VUCEM tiene manuales de usuario y de operación por cada fase que lo integra, los cuales describen a detalle los pasos que deben seguir los usuarios del sistema; sin embargo, no dispone de un Programa de Trabajo para validar el avance físico y financiero

implementado a diciembre 2017; asimismo, se desconoce si existen controles generales relacionados con la seguridad del sistema, acceso lógico y físico, segregación de funciones, planes de continuidad y planes de recuperación de desastres, así como controles de aplicación, relacionados con las entradas, el procesamiento, las salidas, los archivos maestros, las interfaces y los controles para los sistemas de administración de datos.

- El MATCE<sup>12/</sup> tiene manuales de usuario y de operación para los 6 sistemas que lo integran, los cuales describen los pasos que deben seguir para usar cada sistema; sin embargo, no dispone de un Programa de Trabajo para determinar los avances de su implementación, además, de que no cuenta con controles generales y de aplicación, de conformidad con lo resultados reportados en la Auditoría número 70-GB “Auditoría de TIC” de la Cuenta Pública 2017, que señala que en el MATCE, no existe un área responsable para la identificación, clasificación y gestión de los riesgos relacionados al mismo, lo que implica que los riesgos críticos de seguridad, arquitectura, normativos, operacionales, entre otros, pudieran no detectarse de manera oportuna.
- El PITA<sup>13/</sup> no tiene un manual de operación ni tampoco un Programa de Trabajo para determinar el avance físico y financiero de su implementación al 31 diciembre de 2017, los controles generales y de aplicación, fueron revisados en la Auditoría número 74-GB “Auditoría de TIC” de la Cuenta Pública 2016, en las que se observó que el PITA tiene deficiencias en la implementación de su Plan de Recuperación de Desastres (DRP) y Plan de Continuidad de Negocio (BCP), así como en los controles de seguridad del sistema, acceso lógico y físico, en las interfaces y en el procesamiento de datos, entradas y salidas.
- La Revisión No Intrusiva (RNI) y el Recongamma, disponen de manuales de operación que explican los pasos que se deben seguir para utilizar los 7 de equipos de Rayos X de RNI y los 2 equipos de Rayos Gamma del Recongamma en la operación aduanera; además, se describen las actividades de control generales y de aplicación.

En conclusión, la AGCTI en conjunto con la AGA no tienen establecidos controles generales y de aplicación, así como un Plan de DRP y BCP, para los sistemas de VUCEM y MATCE, y para el PITA tiene deficiencias en la implementación de los mismos.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF mediante los oficios núms. 103-06-02-00-00-2019-040 y 103-06-02-00-00-2019-044, ambos de fecha 23 de enero de 2019, proporcionó el reporte de resultados de pruebas del plan de BCP y DRP del PITA, Minutas de Trabajo realizadas en 2018, para la implementación de los planes BCP y DRP del VUCEM y del MATCE.

Con el análisis y revisión de la documentación e información, el SAT acreditó que el PITA dispone de planes de BCP y de DRP, los cuales han sido actualizados; respecto de la VUCEM, los equipos que conforman el DPR se encuentran disponibles y en operación; para el BCP se

---

<sup>12/</sup> Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, Informe de Auditoría número 70-GB “Auditoría de TIC”.

<sup>13/</sup> Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Informe de Auditoría número 74-GB “Auditoría de TIC”.

informó que se encuentra en desarrollo, puesto que se tienen que realizar pruebas con el DRP para su implementación, y para el aplicativo MATCE no cuenta con un DRP, pero se cuenta con respaldos de la capa de base de datos tanto de dicho aplicativo, como de las 49 aduanas en el Centro de Datos, con la finalidad de garantizar la integridad de la operación. Por otro lado, es importante señalar que la base de datos del aplicativo MATCE cuenta con una réplica operacional, la cual es usada para consultas; no obstante, en caso de colapsarse la base de datos transaccional, se podría efectuar un Fail-over a dicha réplica operacional.

Además, no se proporcionó evidencia de la implementación de los demás controles generales y de aplicación de los sistemas antes mencionados, por lo que, la observación se solventa de forma parcial.

#### 2017-5-06E00-15-0076-01-012 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria implemente controles generales y de aplicación en los sistemas de Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano y Modelo de Administración Tributaria de Comercio Exterior, relacionado con los controles de seguridad (acceso lógico y físico, administración de la configuración, segregación de funciones, planes de continuidad y planes de recuperación de desastres) y los controles para los sistemas de administración de datos, entradas, procesamiento, salidas, archivos maestros e interfaces, con la finalidad de garantizar la cobertura de los objetivos de procesamiento de la información en los procesos operativos, de conformidad con lo que señala el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 9. NORMA GENERAL TERCERA. ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 11, ELEMENTOS DE CONTROL 11.05, 11.06 y 11.07, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

#### **17. Información y Comunicación en los procesos de Operaciones Aduaneras**

El Acuerdo de Control Interno, señala que los mandos medios y superiores deben identificar los requerimientos de información en un proceso continuo que se desarrolla en todo el control interno, conforme ocurre un cambio en la institución, en sus objetivos y riesgos, deben modificar los requisitos de información, según sea necesario, para cumplir con los objetivos y hacer frente a los riesgos modificados.

Al respecto, se identificó que parte de la comunicación interna entre las áreas o unidades administrativas del SAT se encuentra documentada en los manuales de procedimientos, en los que se describen los informes o reportes generados, se establecen los medios y líneas de reporte y los responsables de la información. Además, se constató que se cuenta con el IntraSAT, que es la plataforma de comunicación a usuarios internos en la que se publica y almacena información relacionada con la operación diaria.

Asimismo, se verificó que las unidades administrativas del SAT integran y difunden informes de los avances de los resultados obtenidos de su gestión relacionados con los procesos sujetos a revisión, entre los principales se encuentran los siguientes.

## LISTADO DE LOS PRINCIPALES INFORMES QUE GENERAN LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL SAT, 2017

Informe	Descripción	Unidad administrativa responsable
Informe Anual de Actividades de la Administración General de Aduanas	Contiene los resultados de las operaciones de las 49 aduanas del país, así como los resultados obtenidos durante el ejercicio.	Administración General de Aduanas
Informe único	Contiene información de cada una de las 49 aduanas del país genera un informe mensual, se integra por 14 apartados los cuales constituyen un resumen del comportamiento y operación.	Administración General de Evaluación
Informe de Cifras Estadísticas de la Operación Aduanera (COA)	Contiene información de las 49 aduanas del país, se integra por 7 apartados con información estadística, comparativa y relevante de la operación aduanera	Administración General de Aduanas
Informe de Tablero de Control (TDC)	Macro en gráficas describe la actividad de las aduanas en porcentajes.	Administración General de Aduanas
Informe Tributario y de Gestión	Presenta los resultados referentes a la recaudación, servicios al contribuyente, declaraciones y pagos, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, entre otros temas.	Unidades administrativas del SAT

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por el SAT.

Como parte de la atención a usuarios, el SAT dispone del Portal de Aduanas, herramienta implementada en conjunto con la AGA, dirigida a usuarios relacionados con el comercio exterior, entrada y salida de mercancías al país, además de información de normatividad, herramientas, estadísticas, de los recintos fiscalizados, manual de operación aduanera, criterios, entre otros.

En conclusión, se verificó que las unidades administrativas del SAT disponen de los medios necesarios, para que generen y utilicen información; además, difunden la información relevante con partes externas.

## 18. Supervisión del Sistema de Control Interno Institucional

### Autoevaluaciones al Sistema de Control Interno

El Acuerdo de Control Interno señala que el SCII deberá ser evaluado anualmente, identificando y conservando la evidencia documental y/o electrónica que acredite la existencia y suficiencia de la implementación de las cinco Normas Generales de Control Interno, sus 17 Principios y elementos de control interno, con base en los resultados obtenidos de la aplicación de la evaluación, los Titulares presentarán con su firma autógrafa un Informe Anual y que el PTCI podrá ser actualizado con motivo de las recomendaciones formuladas por el titular del Órgano Fiscalizador, derivadas de la evaluación al Informe Anual y al PTCI original al identificarse áreas de oportunidad adicionales o que tiendan a fortalecer las acciones de mejora determinadas por la Institución; el titular del Órgano Fiscalizador



evaluará el Informe Anual y el PTCI, debiendo presentar con su firma autógrafa el Informe de Resultados.

### **Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional**

El SAT entregó en tiempo y forma a la SFP el Informe Anual del Estado que Guarda el SCII del ejercicio, como resultado de la autoevaluación de seis procesos prioritarios: i) inscripción de usuarios en el Registro Federal de Contribuyentes; ii) actualización de usuarios en el Registro Federal de Contribuyentes; iii) inspección de mercancías; iv) inventario y control de créditos; v) ejecución y, vi) administración de proyectos de los cuales, cinco corresponden a procesos sustantivos y uno sustantivo, en 2017 se obtuvo un porcentaje de cumplimiento del 75.6%.

Se constató que el titular del Órgano Interno de Control en el SAT presentó a la SFP, la evaluación del Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el cual concluyó que el resultado del porcentaje de cumplimiento bajo un 20.8%, ya que disminuyó de 96.4% a 75.6% respecto del ejercicio 2016; asimismo, como resultado de la revisión de las 160 evidencias documentales de la autoevaluación, se constató que 12 no cumplen con ningún atributo, 60 no fueron localizados en la información proporcionadas, en algunos casos las evidencias proporcionadas no corresponde a la respuesta, lo cual fue registrado en el sistema.

### **Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI)**

Como resultado de la autoevaluación realizada por el SAT, en 2018, se elaboró PTCI a fin de darle seguimiento a las áreas de oportunidad detectadas mediante 22 acciones de mejora, con la finalidad de fortalecer las debilidades de control detectadas en 12 elementos de control, las cuales están encaminadas a fortalecer la capacitación del personal, la actualización de perfiles de puestos y manuales de procedimientos, definición de actividades de control e identificar observaciones recurrentes.

Con la revisión de la evaluación del OIC en el SAT al PTCI 2018, se observó que el OIC recomendó replantear algunas acciones de mejora y los medios de verificación de éstas, a fin de asegurar que sean específicas, medibles y alcanzables y contribuyan al fortalecimiento del SCII.

En conclusión, el SAT presentó el Informe Anual del Estado que Guarda el SCII del ejercicio 2017, en tiempo y forma ante la SFP, el cual consideró la autoevaluación de 5 procesos sustantivos y un administrativo y la elaboración del PTCI, a partir de las áreas de oportunidad detectadas; sin embargo, el OIC en el SAT determinó que la documentación soporte de la evaluación no es suficiente; falta difusión de las acciones realizadas para fortalecer el SCII, y recomendó replantear algunas acciones de mejora y los medios de verificación de estas, a fin de asegurar que sean específicas, medibles y alcanzables y contribuyan al fortalecimiento del SCII.

### **Auditorías del OIC para la Operación Aduanera**

En 2017, el OIC en el SAT realizó 11 auditorías relacionadas con los procesos revisados, de las cuales 9 corresponden a las aduanas de diversas entidades federativas,<sup>14/</sup> 1 a la AGA en conjunto con las Administraciones Generales de Recursos y Servicios y la de Servicios al Contribuyente, y 1 a la Administración Central de Operación Aduanera.

En conclusión, se identificó que el OIC en el SAT en 2017, realizó 11 auditorías relacionadas con los procesos sujetos a revisión, las cuales en promedio presentaron 7 observaciones por cada auditoría.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó mediante el oficio núm. 103-06-02-00-00-2019-041 de fecha 23 de enero de 2019, los resultados de la Evaluación del Sistema de Control Institucional.

El SAT no acreditó haber entregado al OIC en el SAT la documentación de los resultados obtenidos de la autoevaluación del SCII para el ejercicio 2017, por lo que persiste lo observado.

#### **2017-5-06E00-15-0076-01-013 Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria evalúe y documente los resultados obtenidos de las autoevaluaciones al Sistema de Control Interno Institucional, a fin de identificar deficiencias y debilidades en el control interno y considerarlas como criterios para autoevaluaciones posteriores y para retroalimentar e implementar mejoras, de conformidad con el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 9. NORMA GENERAL QUINTA. SUPERVISIÓN Y MEJORA CONTINUA, PRINCIPIO 16. ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 16.01 y 16.08, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

#### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinaron 13 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 12 restantes generaron: 13 Recomendaciones.

#### **Dictamen**

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno del proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, 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. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

---

<sup>14/</sup> Aduanas de la Ciudad de México, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Toluca, Lázaro Cárdenas, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Tijuana, Manzanillo y Reynosa.

Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada se determinó que el diseño, la implementación y la eficacia operativa del sistema de control interno en el proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras tiene debilidades, de las cuales destacan por su importancia, las siguientes:

- a) En 2017, el SAT no implementó acciones efectivas respecto de la planeación estratégica para el establecimiento de controles efectivos en los procesos para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, toda vez que, la ejecución de la iniciativa “Aduana Siglo 21”, cuyo objetivo es la modernización de la infraestructura en las 49 aduanas del país, se ha venido realizando mediante diversos proyectos independientes, sin programas de trabajo y sin la coordinación requerida para implementar controles efectivos.
- b) Se constató que los proyectos que integran la referida iniciativa “Aduana Siglo 21” tienen retrasos considerables en sus avances físicos, lo que le da entonces el carácter de una estrategia parcialmente implementada y vigente. Entre los retrasos, cabe destacar los siguientes: Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana con avance del 31%; Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera 43%; Modelo de Administración Tributaria de Comercio Exterior sin avances constatables, y de los 54 proyectos del Plan de Modernización de la Infraestructura Aduanera, 38 están concluidos, 13 en desarrollo y 3 en planeación.
- c) Se comprobó que, si bien, el proceso de despacho y control de mercancías, se realizó con base en el Manual de Operación Aduanera y las fases que señala, en relación con el pedimento, el registro de mercancía y toma de muestra en el recinto fiscalizado, se identificaron debilidades debido a que se observó que el mecanismo para el reconocimiento aduanero no es automatizado y que la selección se hace de manera subjetiva; asimismo, se identificó que en 29 de las 49 aduanas no existe la infraestructura necesaria para la aplicación de sistemas de Reconocimiento No Intrusivo, lo que implica debilidades en la operación aduanera, ya que la Administración General de Aduanas no estableció controles para los factores de riesgo antes citados, situación que posibilita la materialización del riesgo relacionado con la “Introducción al país de mercancía ilegal, contrabando y piratería que afecten el control eficiente de la entrada y salida de mercancías del territorio nacional”.
- d) El SAT no dispone de una Política Institucional de Integridad y Prevención de la Corrupción, autorizada y vigente a la fecha, que articule los controles institucionales establecidos para prevenir, detectar e inhibir irregularidades, y que considere la capacitación continua en la materia ética, integridad y anticorrupción; la difusión adecuada de los Códigos de Ética y Conducta; el establecimiento, difusión y operación de una línea ética o mecanismo de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad, así como una función específica de gestión de riesgos de corrupción y la evaluación del funcionamiento eficiente y eficaz de los controles implementados por la administración.

En opinión de la ASF, los resultados de la auditoría efectuada al proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, muestran debilidades significativas en uno o más elementos de control, situación que posibilita la materialización

de los riesgos relacionados con procesos ineficientes que afecten la recaudación, la entrada y salida de mercancía ilegal, contrabando y piratería del territorio nacional, la correcta aplicación de la legislación correspondiente y no permite alcanzar el objetivo estratégico “Aumentar la recaudación promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y de comercio exterior”, lo que ocasiona pérdidas económicas para las empresas formales, disminución de empleos, menor inversión privada y recaudación de impuestos.

Se concluye que el sistema de control interno del proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras no es efectivo; lo anterior, con base en el análisis de la información proporcionada por los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, responsables del establecimiento y mantenimiento del sistema de control interno, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para atender algunas de las observaciones determinadas, las cuales se pueden consultar en los resultados específicos del informe de auditoría. No obstante, para que su sistema de control interno sea efectivo, se requiere que las normas, los principios y los elementos establecidos en la normativa aplicable, se encuentren presentes y funcionando de forma integrada.

Es importante señalar que, en atención a los resultados presentados, el personal responsable del proceso fiscalizado tiene la obligación de subsanar los riesgos o debilidades identificadas en dicho proceso y que, en caso de no implementar los controles necesarios para su mitigación, asume la responsabilidad de su materialización y de las consecuencias económicas, legales y administrativas a que haya lugar.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Marisela Alcántara Gómez

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. Analizar e identificar el marco normativo del SAT; asimismo, identificar a los responsables de la aplicación y vigilancia del Sistema de Control Interno Institucional y la Gobernanza Institucional.
2. Verificar que el ambiente de control implementado por el SAT se estableció de conformidad con las disposiciones aplicables, a efecto de que exista un entorno de Ética e Integridad, definición y desagregación de funciones, y prácticas de recursos humanos.
3. Verificar la definición de objetivos y la implementación de un proceso sistemático para la administración de riesgos, que permita identificar, analizar, evaluar, atender, monitorear y comunicar los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, así como identificar los riesgos asociados a los procesos en revisión.
4. Verificar el establecimiento de controles para la mitigación de los riesgos identificados en los procesos de despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras.
5. Verificar que las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) que se utilizan para el registro y generación de información, disponen de programas para el desarrollo de los sistemas, controles generales y de aplicación, infraestructura requerida, controles de seguridad, así como programas de adquisición, desarrollo y mantenimiento de las TIC.
6. Verificar que la información que se emplea para el apoyo de las actividades del SAT es confiable, oportuna y veraz; que existen canales de comunicación y líneas de reporte efectivas.
7. Verificar que el Sistema de Control Interno Institucional se supervisa y mejora continuamente en la operación y que se resuelven con oportunidad y diligencia las debilidades de control detectadas por los diversos órganos de fiscalización.

### *Áreas Revisadas*

Las administraciones generales de Aduanas, de Evaluación, de Planeación, de Recursos y Servicios, y de Comunicaciones y Tecnologías de la Información, adscritas al Servicio de Administración Tributaria.

### *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 del Servicio de Administración Tributaria, Artículo 9, fracción II, párrafo segundo.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Artículos 38, fracciones II, III y XII, Art. 40, fracciones I y XI y 44, fracción XVII.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 9. NORMA GENERAL PRIMERA. AMBIENTE DE CONTROL,

PRINCIPIO 1, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 1.09 y 1.10, PRINCIPIO 4, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 4.01 y 4.03, NORMA GENERAL SEGUNDA. ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, PRINCIPIO 6, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 6.01 y 6.02, PRINCIPIO 7, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 7.07 y 7.08, NORMA GENERAL TERCERA. ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 10.01 y 10.02, PRINCIPIO 11, ELEMENTOS DE CONTROL 11.05, 11.06 y 11.07, PRINCIPIO 12, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 12.01 y 12.02, NORMA GENERAL QUINTA. SUPERVISIÓN Y MEJORA CONTINUA PRINCIPIO 16, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 16.01 y 16.08, CAPÍTULO II, DISPOSICIÓN 10, FRACCIÓN II, INCISO F), TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO I, DISPOSICIÓN 23, 26 y TÍTULO CUARTO, CAPÍTULO IV, SECCIÓN IV, DISPOSICIÓN 52,FRACCIÓN IV.

Lineamientos del Comité de Operación Aduanera, Disposición Primera, Tercera, Quinta, Sexta y Novena.

*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.