

Consultoría para la “Evaluación de procesos de los programas presupuestarios del SAT 2012”

Fase 4: Integración y Cierre

(No. de entrega TdR: 7ma. entrega
4.1, 4.2 y 4.3 en su versión final.)

14 Noviembre 2012

Nombre del entregable:

Reportes Integrados

Programa Presupuestario E025
“Control de la Operación Aduanera” del Servicio
de Administración Tributaria (SAT)

INFORME DE EVALUACIÓN
DE PROCESOS 2011

del

Programa Presupuestario *E025*

“Control de la Operación Aduanera” del Servicio de
Administración Tributaria (SAT)

Institución Evaluadora:
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. (INAP)

Noviembre de 2012

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	8
II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y DE SU OPERACIÓN.....	13
II.1. Descripción de las principales características del Programa.....	13
II.2. Descripción de la operación del Programa.....	28
III. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA.....	37
III.1. Proceso: Inscripción en el padrón de importadores y exportadores.....	42
III.2. Proceso: Certificación de empresas.....	45
III.3. Proceso: Despacho aduanero.....	49
III.4. Proceso: Arribo de pasajeros.....	56
III.5. Proceso: Validación de pedimentos.....	58
III.6. Proceso: Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación (SAORS).	61
III.7. Proceso: Pago de contribuciones al comercio exterior.....	63
III.8. Proceso: Verificación de domicilios fiscales.....	65
III.9. Interacción entre los Procesos.....	66
IV. METODOLOGÍA.....	69
IV.1. Esquema metodológico.....	69
IV.2. Diseño de la estrategia del trabajo de campo y justificación de la selección de entidades.....	70
Análisis Cuantitativo.....	72
Análisis Cualitativo.....	73
Número de entidades.....	73
Número de puntos de entrega.....	73
IV.3. Estrategia de trabajo de campo.....	74
IV.4. Recolección de la información. Descripción de las actividades y de la estrategia para la recolección de la información.....	75
Solicitud y recepción de la información documental.....	75
Información de entrevistas a profundidad.....	75
Información de entrevistas semi-estructuradas.....	77
IV.5. Análisis de la información. Descripción detallada del análisis de la información recabada.....	78

V. RESULTADOS.....	94
V.1. Ámbito y alcance técnico de la evaluación.....	94
V.2. Valoración de los procesos.....	97
V.2.1. General.....	97
V.2.2. Planeación.....	98
V.2.3. Difusión.....	101
V.2.4. Solicitud de Servicios.....	102
V.2.5. Población Objetivo.....	104
V.2.6. Calidad de los Servicios.....	109
V.2.7. Seguimiento a la población objetivo.....	110
V.2.8. Supervisión y monitoreo.....	111
V.3. Contribución de la operación al cumplimiento de la meta del Programa a nivel Propósito.....	111
V.3.1. Proceso: Inscripción al padrón de importadores y exportadores.....	111
V.3.2. Proceso: Certificación de empresas.....	112
V.3.3. Proceso: Despacho Aduanero.....	112
V.3.4. Proceso: Arribo de Pasajeros.....	113
V.3.5. Proceso: Validación de Pedimentos.....	114
V.3.6. Proceso: Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación (SOARS).....	115
V.3.7. Proceso: Pago de contribuciones al comercio exterior.....	116
V.3.8. Proceso: Verificación de domicilios fiscales.....	117
V.4. Buenas prácticas, áreas de oportunidad y cuellos de botella.....	117
V.5. Fortalezas y Debilidades que impactan en la operación del Programa.....	120
V.5.1. Fortalezas Institucionales.....	120
V.5.2. Fortalezas específicas.....	122
V.5.3. Debilidades en los Procesos.....	123
VI. CONCLUSIONES.....	126
VI.1. Conclusiones generales.....	131
Alineación Estratégica:.....	131
Alcance:.....	131
Operación interna e integración a otros procesos:.....	131

Control de riesgos operativos:	132
Jerarquía de procesos:	132
Estructura del proceso:	132
Evaluación del desempeño:	132
Respeto a la normatividad:	133
VI.2. Conclusiones específicas.....	133
Cultura organizacional del SAT:.....	133
Procesos modernizados y estandarizados:.....	133
Concientización en el cumplimiento de obligaciones en el comercio exterior:.....	134
Enfoque a resultados:	134
Establecimiento de metas:.....	134
Servicios a los usuarios de operaciones de comercio exterior:	134
VII. RECOMENDACIONES.....	135
VII.1. Recomendaciones de nivel de atención medio:.....	135
VII.2. Recomendaciones de nivel de atención baja:.....	135
VII.3. Otras recomendaciones:.....	136
VII.4. Recomendaciones sobre la MIR:.....	137
ANEXO I: CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA.	140
ANEXO II: DESCRIPCIÓN GENERAL DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA.....	148
ANEXO III: DESCRIPCIÓN DE PROCESOS.	158
III.1. Proceso: inscripción en el Padrón de Importadores y Exportadores.	160
III.2. Proceso: Certificación de Empresas.	163
III.3. Proceso: Despacho Aduanero.	168
III.4. Proceso: Arribo de Pasajeros.....	171
III.5. Proceso: Validación de Pedimentos.....	173
III.6. Proceso: Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación.....	178
III.7. Proceso: Pago de Contribuciones al Comercio Exterior.....	180
III.8. Proceso: Verificación de Domicilios Fiscales.	182
ANEXO IV: IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS.....	184
ANEXO V: ELEMENTOS MÍNIMOS PARA LA MEDICIÓN DE SUFICIENCIA.	186
ANEXO VI: RESUMEN DE INDICADORES Y ATRIBUTOS DE LOS PROCESOS... ..	188

ANEXO VII: GUÍA DE ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD O SEMI-ESTRUCTURADAS.	
.....	190
Guía de Entrevistas Semi-estructuradas: “Cuestionarios para Aduanas”.....	191
Guía de Entrevistas Estructuradas: “Cuestionario para contribuyentes”.	199
ANEXO VIII: PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA NORMATIVIDAD DEL	
PROGRAMA.	203
Domicilio Fiscal.....	203
ANEXO IX: VALORACIÓN DE PROCESOS.	205
IX. ANEXOS: INDICADORES DEL PROGRAMA.	206
RESUMEN EJECUTIVO.	209
I. INTRODUCCIÓN.	209
II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y DE SU OPERACIÓN.	210
III. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA.....	216
III.1. Proceso: Inscripción en el padrón de importadores y exportadores.....	218
III.2. Proceso: Certificación de empresas.	219
III.3. Proceso: Despacho aduanero.	221
III.4. Proceso: Arribo de pasajeros.	223
III.5. Proceso: Validación de pedimentos.....	224
III.6. Proceso: Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación (SAORS).	
.....	226
III.7. Proceso: Pago de contribuciones al comercio exterior.	228
III.8. Proceso: Verificación de domicilios fiscales.....	229
IV. METODOLOGÍA.....	230
IV.1. Esquema metodológico.....	230
IV.2. Diseño de la estrategia del trabajo de campo y justificación de la selección de	
entidades.	230
IV.3. Recolección de la información. Descripción de las actividades y de la estrategia	
para la recolección de la información.	231
V. RESULTADOS.	235
V.1. Ámbito y alcance técnico de la evaluación.....	235
V.2. Valoración de los procesos.	237
V.2.1. General.	237

V.2.2. Planeación.....	238
V.2.3. Difusión.	240
V.2.4. Solicitud de Servicios.	241
V.2.5. Población Objetivo.....	241
V.2.6. Calidad de los Servicios.	242
V.2.7. Seguimiento a la población objetivo.....	243
V.3. Contribución de la operación al cumplimiento de la meta del Programa a nivel Propósito.....	244
V.3.1. Proceso: Inscripción al padrón de importadores y exportadores.....	244
V.3.2. Proceso: Certificación de empresas.	244
V.3.3. Proceso: Despacho Aduanero.....	244
V.3.4. Proceso: Arribo de Pasajeros.....	244
V.3.5. Proceso: Validación de Pedimentos.	245
V.3.6. Proceso: Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación (SOARS).....	245
V.3.7. Proceso: Pago de contribuciones al comercio exterior.....	245
V.3.8. Proceso: Verificación de domicilios fiscales.....	245
V.4. Buenas prácticas, áreas de oportunidad y cuellos de botella.	246
V.5 Fortalezas y Debilidades que impactan en la operación del Programa.	249
V.5.1. Fortalezas Institucionales.	249
V.5.2. Fortalezas específicas.	251
V.5.3. Debilidades en los Procesos.....	251
VI. CONCLUSIONES.....	254
VI.1. Conclusiones generales.....	260
VI.2. Conclusiones específicas.....	262
VII. RECOMENDACIONES.....	263
BITÁCORA DE TRABAJO.	269
ANEXO A.- MANUALES DEL SAT.	279
ANEXO B.- GLOSARIO SAT.	287
ANEXO C.- SISTEMAS CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA.	298

I. INTRODUCCIÓN.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), ha institucionalizado el Sistema de Evaluación del Desempeño de la gestión gubernamental en México, con el propósito de que la evaluación y el monitoreo de los programas federales considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, contribuyan a impulsar la Gestión para Resultados, GPR.

El siguiente diagrama señala de manera general como se conforma la evaluación en los programas públicos.



Fuente: Elaboración propia del INAP

Evolución de la Madurez en la MML y MIR y sus Evaluaciones



Fuente: Elaboración propia del INAP.

En el Programa de Evaluación Anual 2012, establecido conjuntamente entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), así como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se determinó que, con base a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, se debía llevar a cabo la Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario E025 “Control de la Operación Aduanera”, a cargo del Servicio de Administración Tributaria.

Para ese fin, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados el 30 de marzo de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, establecen la aplicación de diversos tipos de evaluación, entre los que destaca la Evaluación de Procesos cuyos resultados se articularán con la planeación estratégica y el proceso presupuestario y que, conforme al inciso C de la fracción I del Lineamiento Décimo Sexto, deberá analizar mediante trabajo de campo si el programa evaluado lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

El Servicio de Administración Tributaria, bajo la coordinación de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), instancia que funge como coordinadora de este tipo de evaluaciones orientadas a consolidar y complementar el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto basado en Resultados, seleccionó al Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. (INAP), como evaluador externo, para elaborar este estudio cuyo objetivo es analizar los procesos del Programa *E025 “Control de la Operación Aduanera”* para el ejercicio fiscal 2011, a fin de determinar si se realizan de manera eficaz y suficiente y si contribuyen al mejoramiento de su gestión. De esta manera, se realizó trabajo de campo y de gabinete, para conocer la forma en que los procesos favorecen el logro de las metas, así como los problemas que enfrentan durante su desarrollo.

El presente trabajo describe las características generales del Programa *E025 “Control de la Operación Aduanera”* y de su operación, en el contexto de los objetivos del Servicio de Administración Tributaria y destaca tanto la estrategia como los objetivos del propio Programa en el ejercicio 2011; de igual manera, se presenta una descripción de cada uno de los procesos y la metodología utilizada para la obtención de información y para la construcción de los resultados. Cabe señalar que los diagramas presentados en el presente trabajo se elaboraron de conformidad con la información obtenida en las entrevistas, presentaciones y otros documentos propios del SAT.

De acuerdo con los términos de referencia establecidos por CONEVAL y la SHCP, esta evaluación deberá analizar, mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y si contribuye al mejoramiento de la gestión, y así determinar si el Programa favorece el logro de la meta a nivel propósito, ya que, de existir un diseño adecuado, la correcta operación del programa permitiría el logro de las metas de cada componente establecido en la matriz de indicadores del programa y, por lo tanto, el logro del propósito.

En este sentido, esta evaluación se ha realizado realizando los siguientes pasos:



Fuente: Elaboración propia del INAP.

Con base en el análisis estadístico derivado del trabajo de campo y de acuerdo con la opinión de funcionarios locales y usuarios entrevistados, se detallan los resultados alcanzados en la operación del Programa durante 2011, y los aspectos más sobresalientes que inciden en el desarrollo de cada uno de los procesos y en la calidad en la prestación del servicio. Lo anterior permite, adicionalmente, presentar las principales conclusiones generadas por el equipo de trabajo, con base en el análisis de la información obtenida por los diferentes medios descritos en la metodología. Dichas conclusiones consideran la identificación de buenas prácticas, la detección de cuellos de botella y las recomendaciones de mejora.

Para la Evaluación de Procesos del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”, se realizaron entrevistas con funcionarios del Servicio de Administración Tributaria de oficinas centrales, particularmente de la Administración General de Aduanas, así como con administradores de algunas aduanas localizadas en aeropuertos, puertos marítimos y

puntos estratégicos terrestres en el interior del país. Dichas entrevistas se centraron en aspectos esenciales de las actividades de la aduana y su vinculación con las de otras unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, que fueron la base para efectuar el análisis sobre el desempeño de los procesos aduaneros. De igual manera, se aplicó un cuestionario a los apoderados y agentes aduanales (principales usuarios de la aduana) sobre el servicio prestado por las aduanas. Los resultados de la opinión de los usuarios sobre dicho servicio, se presentan en el anexo correspondiente.

Finalmente solo resta agradecer al Servicio de Administración Tributaria las facilidades otorgadas para la realización de este trabajo, especialmente a la Administración General de Recursos y Servicios por el apoyo que en todo momento otorgó, así como a la Administración General de Aduanas y a las aduanas visitadas, por su colaboración y disponibilidad para realizar las entrevistas y proporcionar la información requerida, sin la cual no hubiera sido posible elaborar esta Evaluación.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y DE SU OPERACIÓN.

En este capítulo se describen las principales características del Programa *E025 “Control de la Operación Aduanera”*, y de su operación en general, con base en la revisión y análisis de información de gabinete, así como de la información derivada de las entrevistas que se realizaron durante el trabajo de campo.

II.1. Descripción de las principales características del Programa.

El programa presupuestario E025 “Control de Operación Aduanera”, tiene como ámbito de operación las aduanas, las cuales se definen como las *“oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas”*.

La Administración General de Aduanas es la autoridad competente para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero¹, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior; dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en materia aduanera; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte; la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera; establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria.

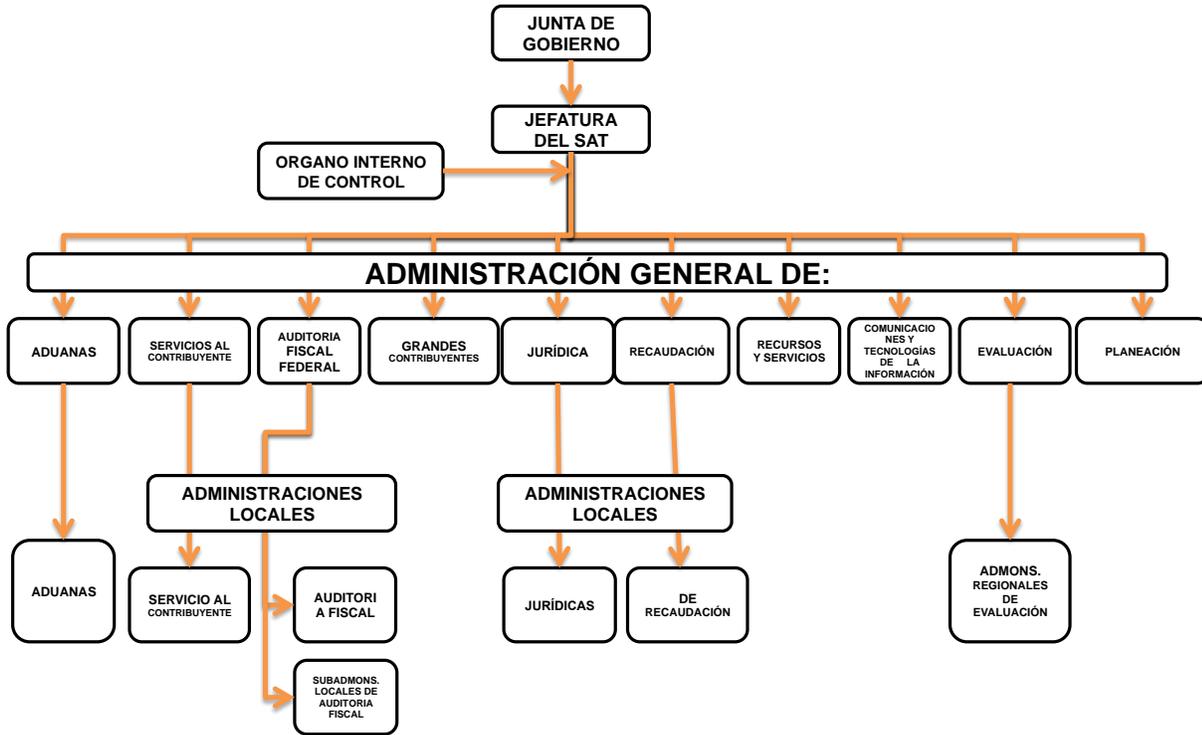
¹ Artículo 35 de la Ley Aduanera. Para los efectos de esta Ley, se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

Entre sus principales objetivos se encuentran los siguientes:

- **Modernizar el sistema aduanero:** Integrar procesos que permita fortalecer el servicio, con infraestructura para mejorar las instalaciones y la introducción de tecnología de punta para competir a nivel mundial.
- **Combatir el contrabando:** Mediante la óptima detección y solución de irregularidades, al aplicar controles más estrictos en el sistema aduanero, apoyados con la colaboración nacional e internacional.
- **Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero:** Con la continua profesionalización del personal y la difusión de procesos para ofrecer al usuario un servicio íntegro.

De ésta forma se puede decir que en la actualidad el rol de la aduana no sólo se limita a vigilar que las normas que rigen el comercio internacional se cumplan tal y como han sido aprobadas y acordadas. También controla los convenios que afectan las medidas sanitarias, de calidad, de empaque y embalaje, así como normas ambientales, asegurando que éstos sean observados de forma adecuada. Tiene injerencia directa en el tráfico ilegal de mercancías y es responsable de la adopción de medidas que faciliten el comercio entre países. La Aduana sigue siendo un organismo de recaudación de impuestos; en este sentido, en nuestro país opera como parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

La AGA se integra a la estructura del SAT, como se muestra en el siguiente organigrama, que se presenta en el Manual de Organización citado.



Fuente: Elaboración propia del INAP.

Para llevar a cabo sus múltiples funciones, la AGA tiene la siguiente estructura organizacional.

Organigrama AGA



Fuente SAT

Existen 49 aduanas distribuidas en de todo el país, como se muestra en el siguiente cuadro:

ADUANAS DEL PAÍS



Fuente: SAT.

Evolución de la operación aduanera.

Entre **1990 y 1997**, en México se inició la apertura de mercados mediante la firma del Trabajo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que se reflejó en un importante crecimiento en las operaciones de comercio exterior; no obstante el presupuesto destinado a modernizar los sistemas de información y la infraestructura de las aduanas era muy limitado y se tenían procesos de adquisiciones muy lentos. Sin embargo, la operación del despacho aduanero respondió razonablemente a los retos presentados.

De **1997 a 1996**, la modernización del sistema aduanero registró avances importantes en la mejora de infraestructura y equipamiento: se rediseño el Sistema Aduanero Automatizado Integral (SAAI-M3); se inició la automatización del análisis de riesgo, se otorgaron diversas facilidades a los sectores productivos y se crearon los padrones sectoriales. Asimismo entraron en vigor tratados de libre comercio con más de 30 países, en este tenor se requirió una reingeniería mayor de los procesos que, junto a la reestructuración del marco normativo y la adopción de herramientas informáticas más robustas y modernas, simplificaran la actividad de comercio exterior. Adicionalmente se fortalecieron los sistemas de revisión no intrusiva y se realizara una mayor fiscalización posterior al despacho, utilizando todas las herramientas y facultades del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

De **2000 a 2006**, la AGA establece el compromiso de brindar servicio de calidad a sus usuarios, adecuándose a las necesidades de comercio exterior pero sin dejar de cumplir con su facultad de fiscalización, para ello se realizaron cambios, adaptaciones en sus procesos, estructura organizacional, infraestructura, equipamiento y normatividad.

Se priorizó la lucha contra la introducción ilegal de mercancías en sus diferentes modalidades, la agilización de los elevados volúmenes de intercambio comercial del país y la salvaguardia del interés fiscal, para ello se realizaron las siguientes acciones:

- Intercambio de información con otras áreas del SAT y otras dependencias.

- Monitoreo de las operaciones e investigaciones con base en factores de riesgo.
- Revisión documental de las operaciones posterior al despacho aduanero.
- Programa Valunet para verificar los valores en el país de origen de la mercancía exportada hacia México y determinar si los datos contenidos en la documentación y la información proporcionadas por los importadores corresponden a la operación real.
- Visitas domiciliarias y verificación de mercancías en transporte.
- Operativos de la AGA y en coordinación con otras dependencias del gobierno federal.
- Proyecto de la Aduana Modelo.
- Empresas certificadas y el uso de carriles FAST – exprés.
- Programas para empresas maquiladoras y Pitex.
- Introducción del esquema de Recintos Fiscalizados Estratégicos.

De **2007 a 2012**, el plan de modernización de las aduanas contempla los siguientes elementos:

- La integración de un plan estratégico que define claramente el cometido institucional y las prioridades de la organización.
- El ordenamiento y fortalecimiento de sus funciones para aumentar la eficacia de su operación.
- La relación con actores externos.
- El fortalecimiento de los recursos humanos de la aduana.

Asimismo se alinearon los objetivos de aduanas con los objetivos institucionales, para generar una transversalidad y congruencia entre los planes, programas y proyectos, entre los que destaca los objetivos generales del SAT.

- Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario.
- Combatir la evasión, el contrabando y la informalidad.
- Incrementar la eficiencia de la administración tributaria.

- Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso.

SERVICIO.

Conocer mejor a los contribuyentes y actores (usuarios).

Identificar y analizar el comportamiento de los diferentes actores que participan en el comercio exterior a fin de lograr estrategias efectivas de servicio, atención y control.

Facilitación del Comercio Exterior.

Promover proyectos y acciones dirigidas a eficientar la operación aduanera mediante la mejora del marco jurídico, la unificación de criterios operativos, la profundización de los esquemas de facilitación y la simplificación de trámites y procedimientos, así como fortalecer el control integral a través de la cadena productiva.

Transparencia de servicios de Comercio Exterior

Proporcionar a los usuarios de la Aduana toda la información relacionada con los trámites y servicios de comercio exterior que permita el fácil cumplimiento, inhiba la discrecionalidad y haga que la aduana mexicana sea predecible.

Comunicación

Fortalecer la comunicación de la estrategia, las políticas y lineamientos en el interior de las aduanas y frente a la opinión pública, así como difundir las acciones en materia de facilitación y transparencia de los servicios a fin de mejorar la imagen de la Aduana.

Integración de Aduanas con el SAT

Integrar las funciones de fiscalización, evaluación y administrativas al resto del SAT. Iniciar la consolidación de las áreas de riesgo junto con la Administración General de Planeación y Administración de Riesgos.

Solución integral de Aduanas

Realizar la reingeniería de los procesos de Aduanas, bajo el esquema de la Arquitectura Institucional.

CONTROL.

Profundizar el análisis de riesgo en Comercio Exterior.

El análisis de riesgo mediante el diseño de un sistema de análisis basado en una segmentación de usuarios conforme al riesgo, al tipo de mercancías, así como de todos los regímenes y todas sus fases operativas, incorporando todas las unidades de análisis de las aduanas para su retroalimentación.

Definir la estrategia para la utilización del muestreo de laboratorio, fiscalización y glosa.

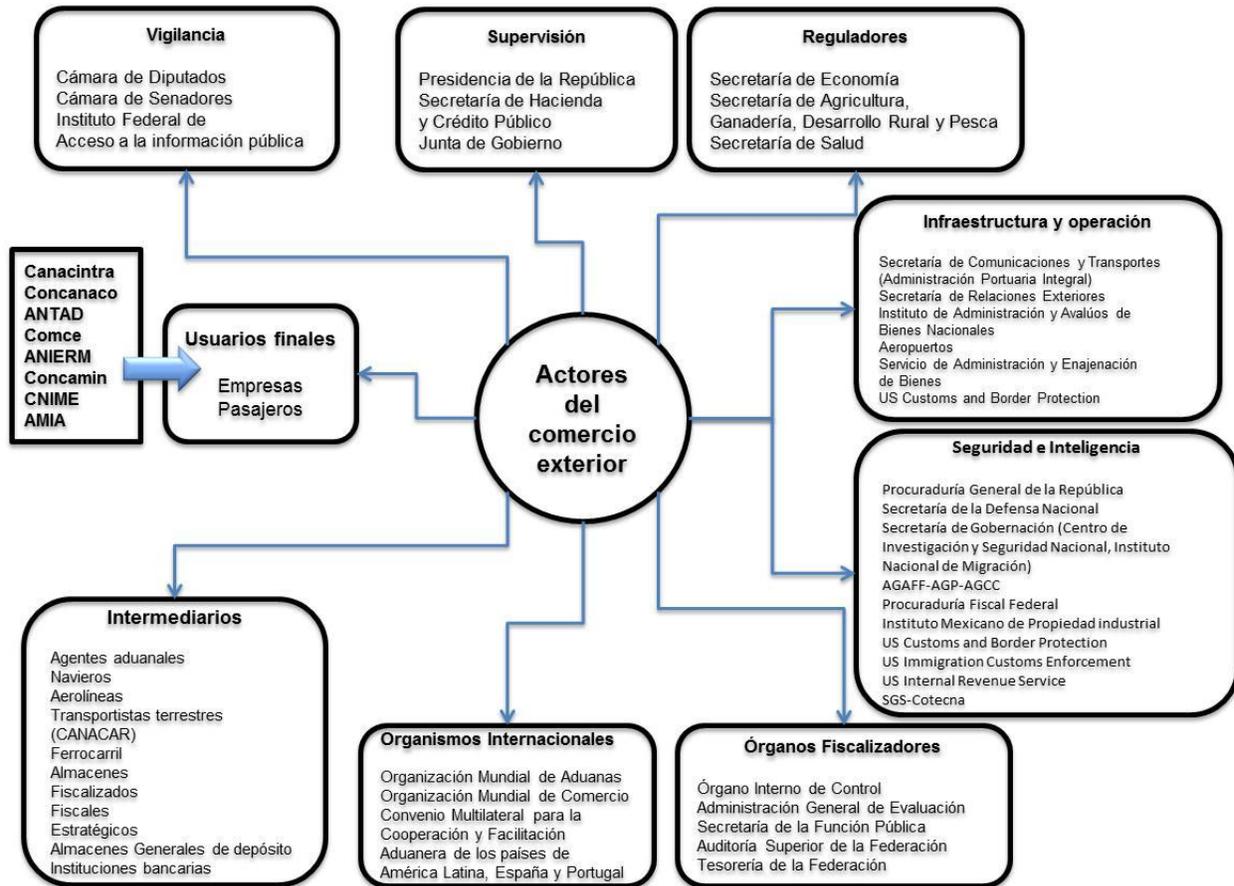
Seguridad

Contribuir al fortalecimiento de la Seguridad Nacional

Fortalecer los esquemas de intercambio de información y la estrecha colaboración con otras dependencias de gobierno, así como con las autoridades aduanales de otros países, para tener un comercio exterior seguro.

Actores.

Los actores que participan en las operaciones de comercio exterior son muy variados. Estos se pueden clasificar con base en la función que desempeñan, por ejemplo: vigilancia, supervisión, regulación, infraestructura y operación, así como seguridad e inteligencia, entre otras. También participan activamente organismos fiscalizadores, organismos internacionales y aquellas instituciones intermediarias entre la autoridad y el usuario final. Asimismo se contempla a los usuarios finales; empresas y pasajeros. Para ilustrar lo anterior se muestra el esquema siguiente:



Aduana Modelo

Derivado de los grandes cambios que adoptaron las aduanas del país se planteó la creación de una Aduana Modelo que tuviera la finalidad de brindar un servicio eficaz, transparente y de calidad, así como infraestructura moderna y equipamiento de punta para hacer más ágiles las operaciones aduaneras. Los principales objetivos de ésta aduana fueron:

- Mayor transparencia.
- Calidad en los servicios a los usuarios.
- Mejorar la facilitación al comercio exterior.
- Mejorar el control del despacho aduanero

Esta aduana modelo contempla el uso de nuevos sistemas tales como la validación en línea de los programas y fracciones arancelarias para empresas PITEX y Maquila (INMEX), de los certificados fitosanitarios de importación y sus cupos, programas de Promoción Sectorial; lo que reduce la posibilidad del uso de certificados o permisos falsos. Todo esto incrementa el control sin aumentar la duración del despacho de mercancías.

Se incorpora el intercambio de información por vía electrónica con transportistas y concesionarios de recintos fiscalizados, lo que permite mejorar la programación y el control del despacho de mercancías por ferrocarril y transporte marítimo.

Las aduanas tienen una estructura organizacional, como la que se presenta en el siguiente diagrama:

Aduana Tipo



De esa manera, cada aduana está a cargo de un Administrador del cual dependen, entre otros, los Subadministradores, Jefes de Sala, Jefes de Departamento, Jefes de Sección, Verificadores y Notificadores.

En ese contexto y conforme a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el objetivo del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera” consiste en: *“Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante el control de la operación aduanera”*. Para el logro de ese objetivo, tiene como propósito que los usuarios del comercio exterior

cuenten con una operación aduanera eficiente y controlada que permita el cumplimiento de las obligaciones fiscales.²

Las condiciones en que operó el Programa en 2011 hacen referencia a la estabilidad económica y financiera del país, dentro de un entorno internacional complejo caracterizado por bajo crecimiento económico y altos niveles de desempleo. En ese año, la economía nacional creció 3.9% en términos reales y la fortaleza de los fundamentos económicos atemperó los problemas derivados del contexto internacional. Por su parte, y pese a la desaceleración de la economía de Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, el comercio exterior de México durante 2011, continuó con su dinamismo. Las exportaciones de mercancías ascendieron a 349 mil 676 millones de dólares, monto superior en 17.2% al del año anterior, mientras que las importaciones de mercancías aumentaron 16.4%, al pasar de 301 mil 482 millones de dólares en 2010, a 350 mil 843 millones en el año 2011.³

Por su parte se puede decir que el valor de las operaciones de comercio exterior en pesos registró en el período 2010 - 2011 un crecimiento real de 13.9% y de 9.4% en recaudación de contribuciones, y un decremento de 1.2% en pedimentos tramitados. En el período de enero a marzo de 2012, el valor de las operaciones de comercio exterior registró 13.7% de incremento real (de 2.4 a 2.8 bdp), respecto al mismo período de 2011.

En 2011, el cruce fronterizo terrestre registró un total de 405.2 millones de pasajeros, con un promedio diario de 1,110,369 personas. En cuanto a vehículos, se reportó un ingreso promedio diario de 118,324; durante el programa Paisano, este promedio se incrementó a 130,986 vehículos diarios, alcanzando un pico diario de 142,933 en noviembre de 2011.⁴

A esos resultados positivos contribuyó el Programa *E025 "Control de la Operación Aduanera"*, debido al mejor control del flujo de exportaciones e importaciones de mercancías y a la mayor recaudación aduanera.

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2011*.

³ Banco de México, *Informe Anual 2011*, México, abril de 2012.

⁴ http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_12137.html.

El Programa se vincula con el objetivo estratégico del SAT que establece: *“Recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno”*. Asimismo, el Programa contribuye al logro de los cuatro objetivos generales enunciados en el Plan Estratégico 2007-2012 del SAT, que son: *“Incrementar la eficiencia tributaria”, “Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario”, “Combatir la evasión, el contrabando y la informalidad”* y, *“Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso”*.

También es importante destacar que el Programa se alinea al Eje de Política 2. Economía Competitiva y Generadora de Empleo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, específicamente al objetivo que señala: *“Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica”*. Asimismo, se alinea al objetivo del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (PRONAFIDE), que establece: *“Profundizar la simplificación tributaria, buscar mecanismos adicionales para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y combatir la evasión y elusión fiscales para fortalecer la recaudación”*.

El Programa E025 *“Control de la Operación Aduanera”*, inicia en la práctica con la vigilancia de la entrada o salida de mercancías de nuestro país y se centra en la recaudación de impuestos y derechos aduaneros por actividades de comercio exterior. El Programa opera de manera tal que se mantenga el respeto a las normas nacionales e internacionales en materia aduanera, para fomentar el comercio exterior y disminuir las incidencias de fraude, corrupción y afectación a los derechos de propiedad.

En todo momento, el Programa E025 *“Control de la Operación Aduanera”* cumple con la normatividad federal en la materia, así como con las propias normas internas del **SAT**, en el **Anexo A** se señalan los manuales internos del **SAT**.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F., 05-feb-1917 y sus reformas (Última reforma publicada en el D.O.F. 29-jul-2010).
2. Ley Aduanera, D.O.F., 15-dic-1995 y sus reformas.

3. Ley del Comercio Exterior, D.O.F., 27-jul-1993 y sus reformas.
4. Ley del Impuesto al Valor Agregado, D.O.F., 29-dic-1978 y sus reformas.
5. Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, D.O.F, 02-jul-2007.
6. Ley sobre la Celebración de Tratados, D.O.F., 02-ene-1992.
7. Ley del Servicio de Administración Tributaria, D.O.F., 15-dic-1995 y sus reformas.
8. Ley de Seguridad Nacional, D.O.F., 31-ene-2005 y sus reformas.
9. Código Fiscal de la Federación, D.O.F, 31-dic-1981 y sus reformas.
10. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente.
11. Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria, D.O.F., 29-ene-2009.
12. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, D.O.F. 31-dic-1993 y sus reformas.
13. Reglamento de la Ley Aduanera, D.O.F., 06-jun-1996 y sus reformas.
14. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, D.O.F., 15-dic-2011.
15. Tratados de Libre Comercio suscritos por México, así como Convenios Aduaneros, bilaterales y multilaterales.

Por otra parte, conforme a información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para 2011, originalmente se aprobó un presupuesto para el Programa *E025 "Control de la Operación Aduanera"* por 2 mil 633 millones de pesos, el cual se modificó, previa autorización de la autoridad hacendaria, a 3 mil 398 millones de pesos, que fue el presupuesto que finalmente se ejerció durante ese año.

Cabe destacar que para apoyar acciones del Programa, la AGA también contó en 2011 con recursos provenientes de los siguientes fideicomisos:

- i) *Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA).*

Con los recursos de este Fideicomiso se ha logrado avanzar en el proyecto de infraestructura de cómputo (proyecto CAT), el cual continúa soportado en la instalación de impresoras portátiles, migración de puestos de servicios administrados a puestos de servicio externalizados, y cambio de equipo de red en los inmuebles que ocupa el SAT.

Asimismo, se continúa en la implementación del Programa de Servicios de Soporte Operativo, con el cual se liberaron las herramientas para administrar los cambios en los equipos productivos y en la infraestructura. Se migró la base de datos de devoluciones automáticas para garantizar la continuidad operativa y un mayor rendimiento en la aplicación. Se implementó en producción el portal de la Solución Integral para empleados del SAT.

Un tercer proyecto que se financia con estos recursos es el Centro de Contacto Multiservicio (CCM), a través del cual, se pretende asignar a un tercero la implantación, administración y operación de posiciones de operador para atención telefónica, así como otros canales de atención, regido por un grupo de niveles de servicio. De forma general, CCM busca incrementar la calidad en la atención telefónica, de fax, de correo electrónico o de **“CHAT”** hacia los contribuyentes, respecto de los servicios prestados por el SAT, mediante múltiples canales de acceso a la información a través de un único número telefónico y a través de Internet.

Otras acciones adicionales fueron la implementación de la primera campaña del Padrón de Importadores, para lo cual se capacitó al personal en el nuevo portal del SAT y se inició el servicio al contribuyente a finales de agosto.

Por otra parte, se apoyó también la instrumentación del proyecto “Fábrica de Software”, establecido para asegurar la calidad y oportunidad en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información del SAT; al respecto, se avanzó en la implementación del plan de migración de acuerdos de servicios a niveles de servicios de sistemas legados y de la Solución Integral, y se concluyó el acuerdo de criterios de estabilización de aplicaciones para implementar niveles de servicio para soporte.

También con recursos del FACLA se ejecuta el proyecto Servicios Administrados de Seguridad (SAS) para desarrollar una estrategia institucional de seguridad de la información, que mejore su confidencialidad, disponibilidad e integridad, se avanzó en la captura de información para análisis de riesgo y análisis de impacto. Se realizó prueba piloto para el análisis de brechas y se capacitó en ISO27001 al personal de seguridad de la información del SAT.

El proyecto Multiservicios Administrados de Comunicación (MAC), administra y opera diversos servicios de comunicación fija y móvil. Están operando 129 teléfonos rojos, así como nuevos equipos de voz en 112 localidades.

Finalmente con el Proyecto “Nuestro Espacio”, se continúan con las obras de remodelación en Mazatlán, Acapulco, Piedras Negras, Tijuana y La Paz, entre otras 14 localidades. Se concluyó el cambio de inmueble de Monterrey, Puerto Vallarta, Cancún y Puebla norte, con lo que se optimizaron 14,200 metros cuadrados y se mejoró el espacio de oficinas y atención al contribuyente.

ii) Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras (FIDEMICA).

Con recursos de este fideicomiso se continúa apoyando servicios externos de los procesos de revisión y control aduaneros para la operación del equipo tecnológico en todas las aduanas del país.

De igual forma, se financia la implementación del proyecto de modernización aduanera, a través de la dotación, instalación y mantenimiento de equipos de rayos gamma para el área de carga de varias aduanas, así como mantenimiento preventivo y correctivo para equipos de rayos X en todas las aduanas del país.

Por otra parte, se continuó apoyando los proyectos de modernización aduanera con obras de infraestructura para la modernización y equipamiento de las instalaciones aduaneras de las siguientes aduanas: Reynosa, Ciudad Miguel Alemán, Ciudad Juárez, Guanajuato, México-Pantaco, Colombia, Garitas de Samalayuca y Las Yescas, entre otras, habiéndose concluido con

los proyectos de corrección de vialidades en la Aduana México-Pantaco, construcción de alojamientos Suchiate II para la UAIFA y señalización en las Aduanas de Veracruz y Manzanillo.

Otra parte de los recursos de este fideicomiso también se han usado para mejorar la infraestructura (física y de equipamiento), los procesos, y la capacitación de los recursos humanos y su interacción con el entorno, en cuatro de las principales aduanas del país, con el fin de llevarlas a niveles de clase mundial en lo que a servicio y control se refiere.

II.2. Descripción de la operación del Programa.

Unas de las principales funciones de la AGA radica en:

- Asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan.
- Hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras.
- Recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior.

Por otra parte para dar cumplimiento a estas funciones evoca sus principales estrategias de su actividad en:

- Facilitar el Comercio Exterior,
- Optimizar el control y la seguridad del comercio exterior y,
- Mejorar estructural y operativamente las aduanas (Recursos humanos).

La primer estrategia se desarrolla mediante la simplificación en el proceso del despacho aduanero a través de la automatización de procesos y del desarrollo de esquemas adicionales para realizar operaciones de comercio exterior mediante mecanismos alternos al pedimento, que implican la reducción en los tiempos, y costos logísticos y de operación, como es la instalación de la Ventanilla Única, las facturas electrónicas, la exportación

simplificada, entre otros.

En materia de control y seguridad del comercio exterior, los proyectos y acciones se encuentran enfocados a fortalecer el control y combatir la introducción de mercancías no declaradas o prohibidas (drogas, armas, explosivos, lavado de dinero, piratería y contrabando), mediante la incorporación de sistemas tecnológicos vanguardistas y de revisión no intrusiva, así como de mejora de los esquemas de verificación y monitoreo de la operación, como son la vigilancia administrada, los equipos de revisión no intrusivos y las unidades caninas (binomios), y el esquema de empresas certificadas, entre otros.

Finalmente las acciones para la mejora estructural y operativa se han centrado en elevar la eficiencia operativa, dando prioridad al fortalecimiento de las capacidades, los planes de carrera, y la captación y capacitación del capital humano, como los Oficiales de Comercio Exterior y los revisores.

Con la realización de estas acciones la AGA ha logrado alcanzar las metas establecidas para este Programa (ver anexo V) en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), ya que las mismas han permitido obtener un incremento en las actividades de comercio exterior, en la recaudación misma, y en la modernización y simplificación aduanera.

De acuerdo a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en 2011 la operación del Programa *E025 "Control de la Operación Aduanera"*, el logro de las actividades mencionadas contribuyó al cumplimiento de la meta o fin de la MIR, consistente en *"Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante el control de la operación aduanera"*.

Los indicadores de las actividades y componente del Programa 2011 fueron los siguientes:

- Actividades
 - Registro en el padrón de importadores y exportadores.
 - Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera.
 - Registro de operaciones de comercio exterior

- Componentes
 - Despacho aduanero realizado (el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional).

Los principales resultados de la operación del Programa en 2011, mediante las metas programadas y alcanzadas por los indicadores definidos en los diferentes niveles de la MIR, se describen a continuación:

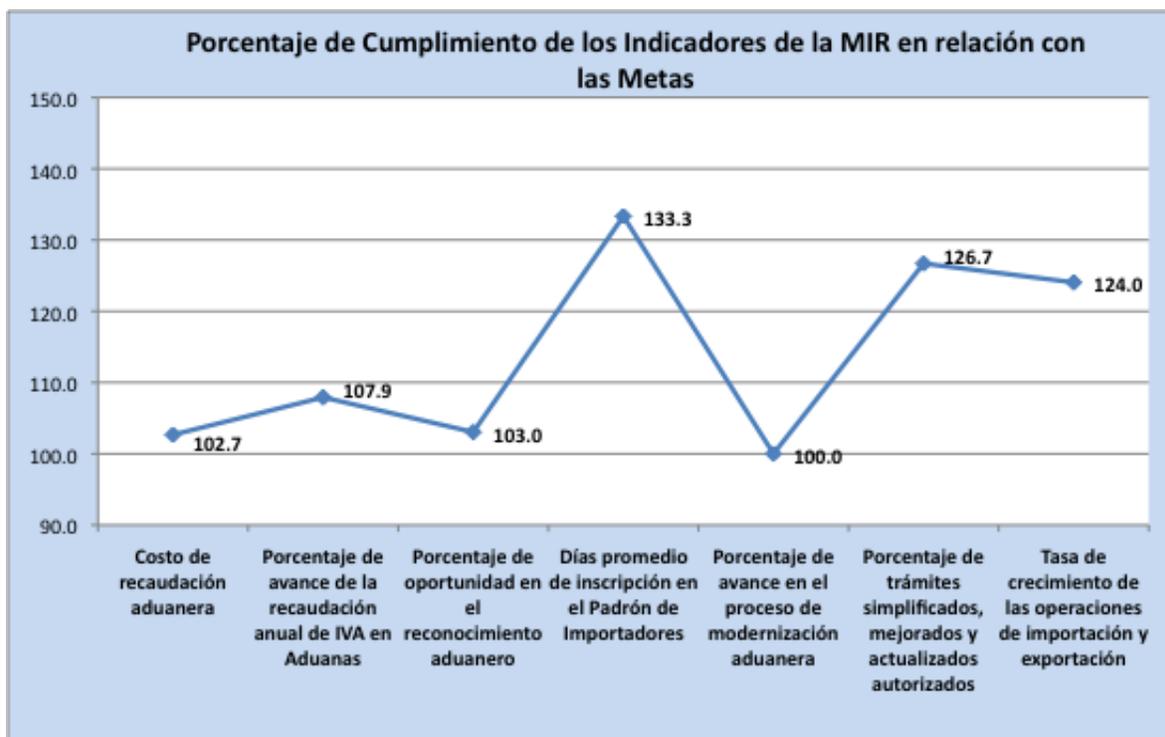
Informe de Avance Físico de Metas de los Indicadores de las Administraciones Generales del SAT 2011:

ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS			AVANCE FÍSICO DE LAS METAS (CANTIDADES)						
			META PROGRAMADA			META REALIZADA			% de cumplimiento
NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	Numerador	Denominador	Meta	Numerador	Denominador	Meta	
			1	2	3	4	5	6	7
Costo de recaudación aduanera	(Presupuesto ejercido por la AGA (gasto corriente) / Recaudación bruta total AGA) x 100	Porcentaje	2,296	274,840	0.84	2,423.7	298,148.0	0.81	102.7
Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en Aduanas	(Recaudación de IVA en Aduanas / Recaudación de IVA en aduanas prevista en la ley de ingresos) x 100.	Porcentaje	244,498	244,498	100.0	263,867.0	244,498	107.9	107.9
Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero	(Reconocimientos que se realizan en 3 horas o menos / Número de reconocimientos totales) x 100	Porcentaje	978,762	1,165,192	84.0	952,540.0	1,100,479	86.6	103.0
Días promedio de inscripción en el Padrón de Importadores	(Sumatoria de días de registro al padrón / Total de solicitudes de registro)	Promedio	49,200	16,400	3.0	29,546	14,773	2.0	133.3
Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera	(Obras de infraestructura y/o equipamiento que iniciaran su ejecución en el periodo / Total de obras de infraestructura y/o equipamiento programadas en el año) x 100	Porcentaje	25	25	100.0	25	25	100.0	100.0
Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados	(Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites autorizadas / Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites propuestas) x 100	Porcentaje	60	60	100.0	76	60	126.7	126.7
Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación	((Número de operaciones año actual / Número de operaciones realizadas en el año anterior)-1) x 100	Tasa de crecimiento	44,593,336	42,469,843	5.0	45,103,989	42,469,843	6.2	124.0

* Cifras preliminares, sujetas a validación por el Banco de México

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de cumplimiento de los indicadores del Programa establecidos en la MIR, en la cual se aprecia que la totalidad de las metas

establecidas para la AGA han sido cumplidas en su totalidad; en particular, metas a nivel Actividad (Registro en el padrón de importadores y exportadores; Acciones de modernización y simplificación aduanera) han sido sobrepasadas por arriba del 24%.



Fuente: Elaboración propia del INAP.

Los indicadores de la MIR tuvieron el siguiente comportamiento:

Actividades Básicas.⁵

Indicador 1.- Días promedio de inscripción en el padrón de importadores. La meta programada durante 2011, que en promedio se resuelve en no más de 3 días, se cumplió al 100%; destacándose que durante los últimos meses del año, el tiempo promedio de inscripción se redujo a 2 días, con lo que se tuvo mayor eficiencia debido a los esfuerzos realizados en el programa de mejora continua de los padrones, logrando reducir el tiempo en un 33.3% por ciento con respecto a la meta establecida para el periodo ubicado en 3 días. La disminución en el tiempo de respuesta a los usuarios de los servicios de comercio exterior es resultado de los esfuerzos que se han venido realizando, con base en el programa de mejora continua de los padrones en beneficio del contribuyente enfocados en la reducción en los plazos para la inscripción y la atención personalizada en “Call Center”.

Indicador 2.- Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados. En este caso, se tuvo un cumplimiento superior en 26.7% a la meta prevista, debido a que el número de acciones de simplificación, facilitación, mejoramiento y actualización de trámites fue de 76, superior a la meta programada de 60 acciones propuestas. De estas acciones se derivan las propuestas de reforma, adición o derogación a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, enviadas a la AGJ para su revisión y su publicación en el DOF, mismas que tienen impacto en los siguientes rubros de la operación aduanera: trámites sobre autorización y operación de Empresas Certificadas (13); trámites sobre autorización y operación de Recintos Fiscalizados Estratégicos (3); trámites sobre operación de empresas con Programas IMMEX (10); trámites en el despacho aduanero (21); trámites sobre autorización y operación en general (29). Las acciones de simplificación están encaminadas a apoyar la competitividad de las empresas mediante medidas que

⁵ Los resultados de la operación del Programa en 2011, se reportaron trimestralmente a la SHCP, quien los presentó oportunamente en sus Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2011.

permitan fomentar la simplificación, agilización, mejora y automatización de trámites y procedimientos en el despacho aduanero, por lo que el nivel de cumplimiento de este indicador está impulsado por el número de regulaciones susceptibles de modificación o derogación, así como la eliminación de restricciones en beneficio del usuario de comercio exterior. No obstante, se considera necesario la inclusión de indicadores que midan el impacto de la instrumentación de este tipo de medidas de simplificación, mediante la realización de encuestas de satisfacción que midan la percepción de los actores de comercio exterior.

Indicador 3.- Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera. La meta prevista de 100% se alcanzó a fines de 2011, debido a que iniciaron su ejecución 25 proyectos de modernización tecnológica e infraestructura, mismos que representan el 100% del universo de cobertura anual estimado. El avance del indicador alcanzó satisfactoriamente la meta prevista como resultado de los esfuerzos y prioridades para iniciar en tiempo la ejecución de los proyectos de infraestructura y/o equipamiento, para dar atención a los requerimientos en el suministro de servicios de seguridad y operación, así como de mejora de las instalaciones aduaneras, que permitan alcanzar los niveles de eficiencia y eficacia que demanda el flujo comercial y elevar la calidad y competitividad de los servicios.

Indicador 4.- Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación. En 2011 se obtuvo una tasa de 6.2%, superior a la programada de 5.0%, como consecuencia del dinamismo del comercio exterior de nuestro país, así como a las facilidades en materia aduanera y de comercio exterior, a través de la eliminación de regulaciones, implementación de medidas de simplificación y facilitación, y la incorporación de trámites electrónicos. En el año de 2011, se registraron un total de 45,103,989 operaciones, lo que representa un 6.2 por ciento de crecimiento respecto del mismo periodo del ejercicio anterior, lográndose un cumplimiento del 124.0% respecto de la meta establecida para el periodo. El nivel de cumplimiento de este indicador se encuentra por arriba de la meta prevista, como resultado del mayor dinamismo comercial en la economía global y las facilidades en materia aduanera y de comercio exterior impulsadas

por la SHCP y la Secretaría de Economía, a través de la eliminación de regulaciones; la implementación de medidas de simplificación y facilitación; y la incorporación de trámites electrónicos. Es importante destacar que el incremento en la demanda de bienes y servicios en el mercado global, así como el fortalecimiento del mercado interno y las facilidades otorgadas a las empresas para la realización de operaciones de importación y exportación, han dado como resultado un importante crecimiento en el volumen de operaciones respecto del mismo periodo del ejercicio anterior.

Componente.

Indicador 1.- Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero. En 2011 se realizaron un total de 1,100,479 reconocimientos, alcanzándose un porcentaje ligeramente superior de 86.6%, debido al uso de tecnología de punta, al fortalecimiento de los sistemas de revisión no intrusiva, la simplificación de trámites, las medidas de facilitación y desregulación para la operación aduanera, y a la formación e incorporación a la operación aduanera de los oficiales de comercio exterior, revisores y moduladores, como parte del fortalecimiento de las capacidades del personal para alcanzar los niveles de eficiencia y eficacia que demanda el intercambio comercial, facilitar y controlar las operaciones comerciales y coadyuvar en el fortalecimiento de la seguridad nacional. Por lo anterior se logró un cumplimiento del 103.0 por ciento respecto de la meta establecida para el periodo, con lo que se coadyuvó a generar una mayor eficiencia en el proceso del reconocimiento de mercancías en las aduanas del país.

Los resultados anteriores en la operación del *Programa E025 "Control de la Operación Aduanera"* en 2011, posibilitaron el logro del propósito, toda vez que la recaudación de IVA en aduanas, que es la principal fuente de ingresos por concepto de obligaciones tributarias de comercio exterior, ascendió a 263 mil 867 millones de pesos, cantidad superior en 7.9% a la prevista en la Ley de Ingresos, como resultado del incremento en el número de operaciones por los conceptos de importación y exportación, lo que impactó

favorablemente el intercambio comercial, dando como resultado un mayor nivel de recaudación por comercio exterior.⁶

De esa manera, la recaudación ascendió a 298,147.95 millones de pesos mientras que el gasto ejercido ascendió a 2,423.73 millones de pesos, lo que dio como resultado un costo de la recaudación bruta aduanera de 0.81 pesos por cada 100 pesos recaudados logrando con ello que el costo de la recaudación se encuentre por debajo de la meta prevista logrando así un cumplimiento del 102.7 por ciento respecto de la meta anual programada.

En 2011 el Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”, operó con una organización alineada a procesos y servicios, conforme al ciclo tributario del SAT para comercio exterior, y con las siguientes funciones: Aduanas; Fiscalización, tanto a empresas medianas, pequeñas y personas físicas como a grandes contribuyentes; y, Notificación y Cobranza. Dicho ciclo tributario tiene un soporte jurídico, de planeación y administración de riesgo, administración de la información, tecnología de infraestructura, servicios administrativos y de evaluación.⁷

En ese esquema, los trabajos de gabinete y de campo realizados para esta Evaluación, permitieron identificar ocho procesos, que se vinculan directamente con las variables de la MIR del Programa, por lo que los resultados de la operación descritos, se ampliaron y complementaron con el trabajo de campo efectuado en diez Aduanas, mediante la aplicación de entrevistas a profundidad, semi-estructuradas y de cuestionarios estructurados. De esta manera, el análisis y valoración de los atributos de los procesos identificados, así como los problemas, buenas prácticas, fortalezas y áreas de oportunidad para la mejora de la normatividad se presentan en el capítulo de Resultados de esta Evaluación.

⁶ Los resultados de la operación del Programa en 2011, se reportaron trimestralmente a la SHCP, quien los presentó oportunamente en sus Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2011.

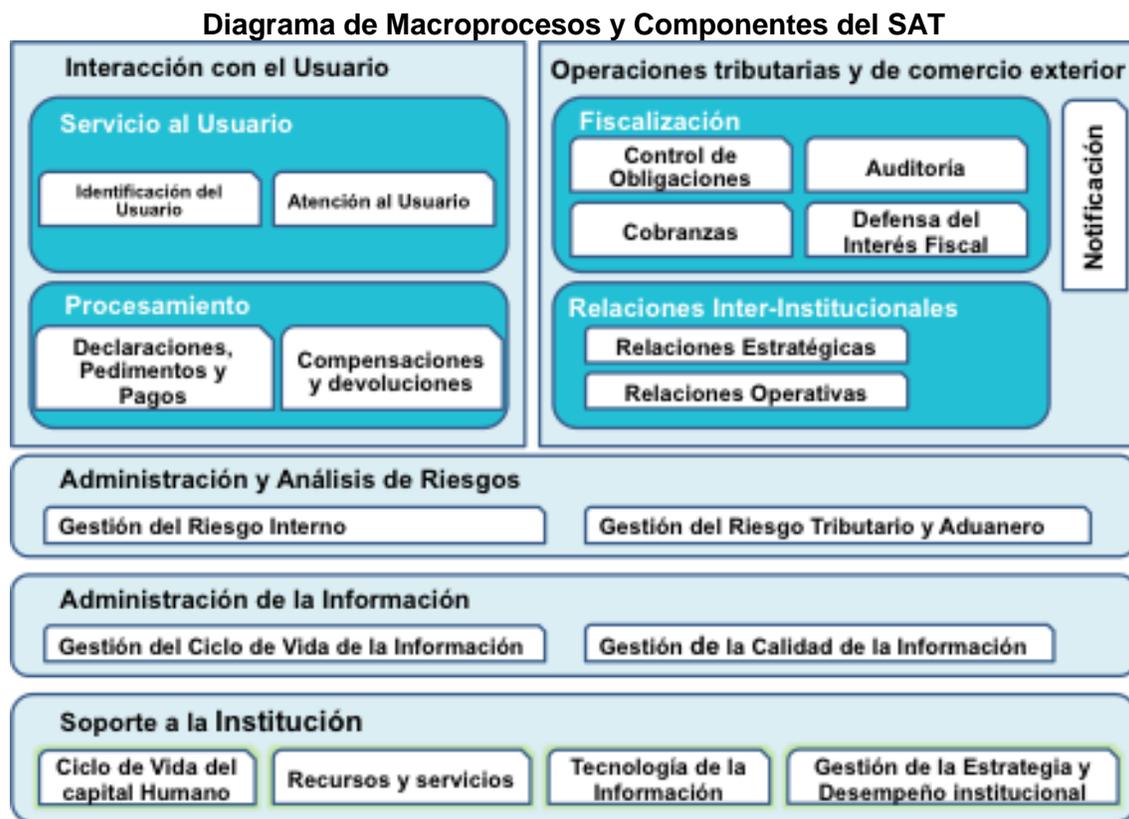
Los resultados definitivos se publicaron en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, así como en el Portal de Transparencia Presupuestaria, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp>

⁷ Respecto al ciclo tributario, véase Servicio de Administración Tributaria, *Plan Estratégico 2007-2012*.

III. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA.

Para definir los procesos objeto de la evaluación, el **INAP** siguió la metodología que el **SAT** utiliza para su propia organización a cargo del área de Arquitectura Organizacional (*Manual de Arquitectura Organizacional*⁸). Asimismo, utilizó los mismos conceptos, definiciones y agrupaciones que el SAT, a fin de que fuera más transparente y homogénea la nomenclatura y las convenciones utilizadas en esta evaluación.

Con la finalidad de ilustrar el modelo de operación del SAT se presenta el siguiente diagrama:



Fuente: Elaboración propia del INAP.

En el diagrama anterior se muestran los 19 Macroprocesos, y conforme lo señala el propio SAT “El propósito de este modelo es proporcionar el Marco de Referencia a través del cual se presentan las Capacidades, Subcapacidades y los Macroprocesos que dan origen

⁸ Manual de Convenciones de la Meta Arquitectura, Arquitectura Institucional. Fuente SAT.

a los diferentes niveles de descripción y documentación de Procesos en el SAT. A partir de este modelo, se define la jerarquía de procesos a cinco niveles de detalle para la descripción y documentación de cada uno de los procesos que operan en el SAT, comenzando con el Nivel 0, que representa los Macroprocesos del SAT (reflejado dentro del modelo) y va hasta el Nivel 4 que está formado por las Tareas o expresiones mínimas que describen un proceso”.⁹

En la siguiente tabla se resumen los cinco niveles mencionados, no obstante cabe aclarar que sólo el nivel 1 entran dentro del ámbito de la Evaluación, ya que el número 0 corresponde a la planeación a nivel central.

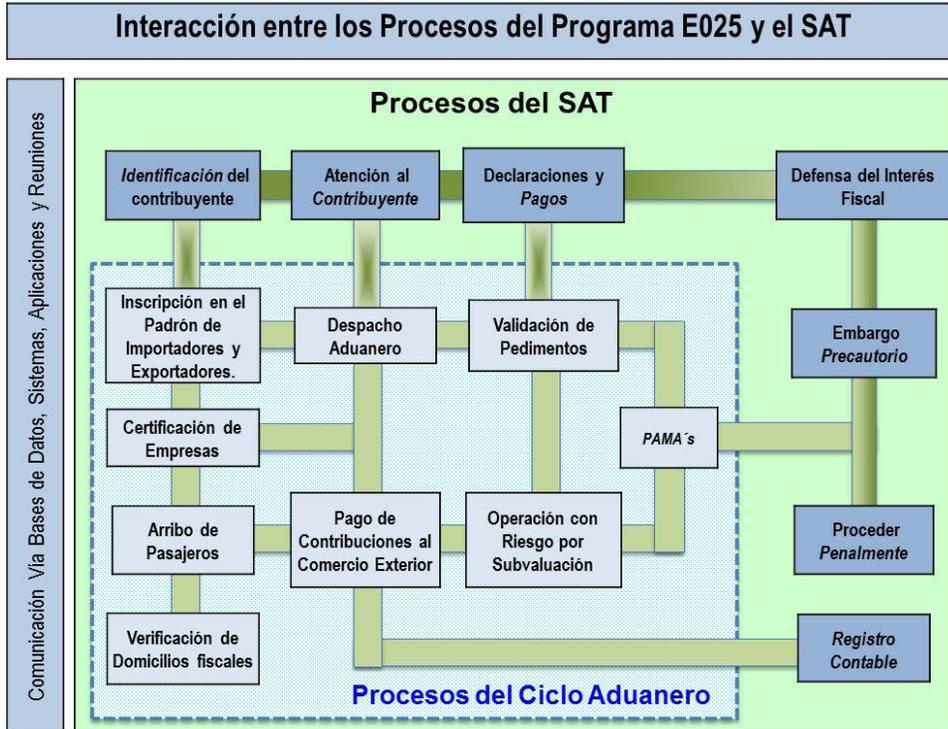
Tabla de la jerarquía de la organización del trabajo del SAT

Nivel	Grupo	Descripción	Núm.	Alcance
0	Macroprocesos	Modelo de Referencia de Procesos del SAT	19	Ámbito de la Evaluación
1	Procesos	Conjunto de Actividades (Subprocesos) que consumen Recursos Materiales, Tecnológicos y Humanos	+/- 120	
2	SubProcesos	Conjunto Mínimo de Actividades Lógicas que transforman una Entrada en Salida	+ DE 200	Niveles no considerados
3	Actividades	Conjunto Lógico de Tareas agrupadas para ejecutar una Función	+ DE 2,000	
4	Tareas	Es la Unidad de Trabajo de mas baja composición de un Proceso	+ DE 20,000	

Fuente: SAT

Después de analizar el modelo, se determinó que 8 de los procesos participan en forma directa (*Ciclo Aduanero*), y otros tres en forma indirecta en la Defensa del Interés Fiscal (*Jurídico*) y un proceso transversal a todos (*Registro Contable*).

⁹ Manual de convenciones de la meta arquitectura institucional.



El análisis de la MIR y el trabajo de campo realizado, permitieron identificar que estos ocho procesos sustantivos del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”, se relacionan con las variables de la MIR como se muestra en el siguiente esquema:

ELEMENTOS DE LA MIR			
FIN DE LA MIR	PROPOSITO DE LA MIR	COMPONENTE	ACTIVIDAD
Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante el control de la operación aduanera	Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales	Despacho aduanero realizado	Registro en el padrón de importadores y exportadores
			Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera
			Registro de operaciones de comercio exterior

Fuente: Elaboración Propia del INAP

Es pertinente señalar que la MIR es una herramienta de planeación estratégica que expresa en forma ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión, que constituyen la base para la evaluación de los resultados alcanzados y de su impacto en la población.

Acorde a lo anterior se estima necesario determinar en la presente evaluación la vinculación que existe de ésta con los procesos del Programa E026 “Recaudación de las Contribuciones Federales” que generan las variables con las que se construyen los indicadores establecidos en la MIR. Para ello se presenta en la siguiente matriz, en color negro, se muestra la relación directa que existe entre los procesos del programa E025 y la MIR y, en color gris, la relación indirecta. Se considera una relación directa cuando la variable que se genera en ese proceso es parte de la definición de la fórmula del indicador e indirecta cuando la variable participa parcialmente en el ensamble del indicador.

PROCESOS SUSTANTIVOS QUE GENERAN LAS VARIABLES DE LOS INDICADORES DE LA MIR	PROCESOS SUSTANTIVOS							
	Inscripción al Padrón de Importadores y Exportadores	Certificación de Empresas	Despacho Aduanero	Arribo de Pasajeros	Verificación de Domicilios Fiscales	Validación de Pedimentos	Operaciones de Riesgo por Subvaluación	Pago de Contribuciones al Comercio Exterior
INDICADOR								
Costo de la recaudación aduanera								
Porcentaje de avance la recaudación anual de IVA en aduanas	Proceso del SAT: Registro Contable							
Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero								
Días promedio de inscripción en el padrón de importadores								
Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera								
Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados								
Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación								

Fuente: Elaboración propia del INAP.

PROCESOS SUSTANTIVOS QUE GENERAN LAS VARIABLES DE LOS INDICADORES DE LA MIR	
Procesos Aduanales	Indicadores de la MIR
Inscripción al Padrón de Importadores y Exportadores	Días promedio de inscripción en el padrón de importadores
	Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados
Certificación de Empresas	Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera
	Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados
Despacho Aduanero	Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero
	Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera
	Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados
Arribo de Pasajeros	Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero
	Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera
	Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados
Validación de Pedimentos	Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados
	Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación
Operaciones de Riesgo por Subvaluación	Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero
	Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera
Pago de Contribuciones al Comercio Exterior	Costo de la recaudación aduanera
	Porcentaje de avance la recaudación anual de IVA en aduanas
Verificación de Domicilios Fiscales	Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados

Los procesos del Programa están normados por el Manual de Operación Aduanera, que es parte del propio Manual de Operación del SAT. Algunos de estos procesos se operan de manera centralizada, otros se ejecutan en cada aduana, en estos, la aplicación de indicadores estándar, los criterios de capacitación del personal y la estricta supervisión de oficinas centrales, hacen que se realicen de manera homogénea en todas las diversas aduanas del país, aspecto que ha permitido establecer la política de rotación de personal, necesaria para obtener resultados favorables en el control de la corrupción al interior del SAT.

La descripción de cada uno de los ocho procesos sustantivos que opera el Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”, se presenta a continuación.

III.1. Proceso: Inscripción en el padrón de importadores y exportadores.

Conforme la Ley Aduanera (Art. 59) y su Reglamento (Art. 71, 72 y 77), así como a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, para que una persona física o moral pueda ejercer actividades de comercio exterior, requiere, entre otros requisitos, solicitar a la autoridad aduanera su inscripción en los padrones de importadores y exportadores correspondientes. Con esto se busca evitar la economía informal mediante el control de los importadores, combatir la evasión fiscal, controlar las operaciones de comercio exterior y fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como prevenir y detectar prácticas de fraude aduanero, incluyendo el contrabando, cumpliendo con lo establecido en el Manual de Organización de SAT, que le delega a la AGA el procedimiento de inscripción, suspensión, modificación y cancelación de los registros en los padrones de importadores, de exportadores sectoriales y de importadores de sectores específicos.

El proceso inicia con el llenado de la solicitud respectiva, que puede presentarse personalmente, por mensajería o vía Internet en el portal electrónico del SAT, para su aprobación por parte de la autoridad. El solicitante deberá cumplir con diversos requisitos, dependiendo del padrón al cual desea inscribirse. A continuación se describen los tres tipos de padrones de importadores y exportadores que existen¹⁰, así como sus requisitos:

- **Padrón de importadores:** En este padrón se inscriben las personas físicas o morales que requieran introducir a territorio nacional mercancía de importación de acuerdo a su actividad comercial. Los requisitos para inscribirse en este padrón son:
 - Firma Electrónica Avanzada del contribuyente y no la del representante legal

¹⁰ Para mayor detalle sobre las características de los padrones de importadores y exportadores, así como de las guías de trámites para inscribirse en ellos, véase el siguiente portal electrónico: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2011/home.asp

- Clave de Identificación Electrónica Confidencial (CIEC)
 - Domicilio fiscal que se encuentre como “localizado” en el RFC
 - Estar al corriente con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales
 - Estar inscrito y activo en el RFC con alguna de las obligaciones de Régimen General del ISR o en alguna de las señaladas en el artículo 71 del Reglamento de la Ley Aduanera
- **Padrón de importadores de sectores específicos:** En este padrón se inscriben las personas físicas o morales que requieran introducir a territorio nacional mercancías sensibles para la economía, clasificadas en las fracciones arancelarias contenidas en el apartado A del Anexo 10 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigentes en 2011, de los siguientes sectores: Productos químicos; Radiactivos y nucleares; Precursores químicos y químicos esenciales; Armas de fuego y sus partes, refacciones, accesorios y municiones; Explosivos y material relacionado con explosivos; Sustancias químicas, materiales para usos pirotécnicos y artificios relacionados con el empleo de explosivos; Las demás armas y accesorios, armas blancas y accesorios, así como explosivos; y Máquinas, aparatos, dispositivos y artefactos relacionados con armas y otros. Los requisitos para la inscripción en este padrón son los siguientes:
- Firma Electrónica Avanzada Vigente del contribuyente y no del representante legal.
 - CIEC
 - Domicilio fiscal que se encuentre como localizado en el RFC
 - Estar al corriente con el cumplimiento de las obligaciones fiscales
 - Estar inscrito y activo en el RFC con alguna de las obligaciones de Régimen General del ISR o en alguna de las señaladas en el artículo 71 del Reglamento de la Ley Aduanera
 - Tratándose de las fracciones arancelarias listadas en el Sector 2 del apartado A del Anexo 10, se deberá anexar a la solicitud en forma digitalizada cualquiera de los siguientes documentos emitidos por la

Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la Secretaría de Energía:

- Autorización para Adquisición y Transferencia.
 - Autorización para Prestadores de Servicio.
 - Licencia de Operación.
 - Licencia para Posesión y Uso de Material.
- **Padrón de exportadores sectorial:** En este padrón se inscriben las personas físicas o morales que por su actividad comercial requieran exportar mercancías reguladas por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que se encuentran clasificadas en las fracciones arancelarias contenidas en el apartado B del Anexo 10 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigentes en 2011, de los siguientes sectores: Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables; cerveza; tequila; bebidas alcohólicas fermentadas (vinos); bebidas alcohólicas destiladas (licores); cigarros y tabacos labrados; bebidas energizantes, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar bebidas energizantes; y minerales de hierro y sus concentrados. Los requisitos para inscribirse en este padrón son:
 - Firma Electrónica Avanzada Vigente del contribuyente y no del representante legal
 - Domicilio fiscal que se encuentre como localizado en el RFC
 - Estar al corriente con el cumplimiento de las obligaciones fiscales
 - RFC activo
 - Presentar el original del formato “Solicitud para el Padrón de Exportadores Sectorial”
 - Anexando los documentos señalados en la fracción II del inciso A, numerales 1 y 2 de la regla 1.3.2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior

Cada solicitud de inscripción a alguno de los padrones mencionados, se folia y se turna al área de dictamen, la cual la revisa, analiza y efectúa consultas sobre las características fiscales primarias y secundarias del contribuyente, así como su cumplimiento en los

sistemas informáticos Solución Integral y Cuenta Única Nacional (DARIO).

Conforme al resultado del análisis de dichas consultas, se autoriza o se rechaza la solicitud de inscripción por alguna inconsistencia detectada, se firma el dictamen y se captura el resultado en el Sistema del Padrón de Importadores y Exportadores, el cual es incorporado al portal electrónico del SAT, con lo que concluye el proceso denominado “Inscripción al padrón de importadores y exportadores”.

En caso de que la solicitud de inscripción al padrón sea rechazada, es posible generar una nueva solicitud, subsanando las inconsistencias observadas. Por su parte, una vez inscrito en algún padrón, el importador o exportador puede solicitar la suspensión, reincorporación o actualización (adición y disminución de sectores y/o de encargos conferidos) al padrón correspondiente.

Los beneficios que se obtienen al estar inscrito en el padrón de importadores y exportadores, son que el usuario puede ingresar su trámite y consultar el estado que guarda los 365 días del año, las 24 horas del día; evitar al importador el traslado físico o la contratación de servicios de mensajería; y consultar en línea la causal o causales que hayan dado origen a una posible suspensión.

Durante 2011 este proceso se realizó de acuerdo a los tiempos establecidos y, conforme transcurrió el año mejoró sus resultados y se desarrolló de manera más eficiente, como lo muestra el hecho de que el número de días promedio de inscripción en el padrón de importadores se redujo, a fines de ese año a sólo dos días, cuando se había establecido una meta anual de tres en días promedio. Además, debe tenerse en cuenta que el plazo máximo para inscripción en el padrón de importadores, fue de cinco días, conforme al instructivo de trámite vigente en 2011.

III.2. Proceso: Certificación de empresas.

El proceso consiste en instrumentar esquemas de certificación que proveen de ciertos beneficios fiscales, aduaneros, logísticos y administrativos a un número de empresas en términos de los artículos 100-A y 100-B de la Ley Aduanera, en donde se establecen los requisitos que deben cumplir las personas morales para que el SAT autorice su

inscripción en el registro de empresas certificadas, así como las facilidades administrativas a que tendrán derecho para el despacho aduanero de las mercancías. Con ello, se busca fortalecer la seguridad de la cadena logística del comercio exterior, a través de la implementación de estándares mínimos de seguridad, en coordinación con el sector privado y la cooperación internacional.¹¹

Entre las facilidades que tienen las empresas al certificarse, destacan las siguientes:

- Agilizar el despacho aduanero de las mercancías.
- Promover el despacho aduanero de mercancías ante cualquier aduana.
- Agilizar procedimientos administrativos y regulaciones.

Para registrarse como empresa certificada, la persona moral debía presentar una solicitud y cumplir los siguientes requisitos:

- Estar constituida conforme a la legislación mexicana.
- Estar al corriente de sus obligaciones fiscales.
- Designar a los agentes o apoderados aduanales autorizados para promover sus operaciones de comercio exterior.

El proceso “*Certificación de empresas*” consiste, en términos generales, en lo siguiente:

- Se realiza un análisis de la empresa que solicita su certificación, que incluye, entre otros aspectos, su historial en materia de comercio exterior.
- Se analizan las características de su cadena productiva, a fin de determinar las garantías de seguridad que ofrece.
- Se realiza un análisis en materia tributaria.
- Con la información obtenida antes señalada, se obtiene un perfil de seguridad de la empresa y, si es adecuado, se realiza una visita de verificación del análisis documental realizado.
- Con base en lo anterior, se prepara un dictamen de las condiciones de la empresa y las recomendaciones relativas a su certificación.
- Finalmente, dicho dictamen se presenta a las autoridades correspondientes,

¹¹ Como resultado de las acciones de mejora del proceso, en enero de 2012, entró en vigor un Nuevo Esquema de Empresas Certificadas

quienes emitirán la resolución correspondiente.

La inscripción en el registro de empresas certificadas deberá ser renovada anualmente por las empresas, dentro de los 30 días anteriores a que venza el plazo de vigencia de su registro. En caso de ser rechazada la solicitud de inscripción, podrá presentarse de nueva cuenta subsanando las inconsistencias detectadas.

Los criterios mínimos de seguridad que deben cumplir las empresas para obtener la certificación son:

1. Planeación de la seguridad en la cadena de suministros. La empresa debe elaborar políticas y procedimientos documentados a fin de llevar a cabo un análisis para identificar riesgos y debilidades en su cadena de suministros, con el objeto de establecer estrategias que ayuden a mitigarlos.
2. Seguridad física. La empresa debe contar con mecanismos establecidos para disuadir, impedir o descubrir la entrada a las instalaciones de personas no autorizadas. Todas las áreas sensibles de la empresa, deben contar con barreras físicas, elementos de control y disuasión contra el ingreso no autorizado.
3. Controles de acceso físico. La empresa debe contar con mecanismos o procedimientos para el control del ingreso de los empleados y visitantes, y proteger los bienes de la empresa. Los controles de acceso deben incluir la identificación de empleados, visitantes y proveedores en todos los puntos de entrada.
4. Socios comerciales. La empresa debe contar con procedimientos escritos y verificables para la selección y contratación de socios comerciales (transportistas, fabricantes, vendedores, proveedores de partes y materias primas, y proveedores de servicios) y exigirles que cumplan con las medidas de seguridad establecidas conforme a sus análisis de riesgo.
5. Seguridad de procesos. La empresa debe establecerse medidas de control para garantizar la integridad y seguridad de la mercancía durante el transporte, manejo, despacho aduanero y almacenaje de carga a lo largo de la cadena de suministro.

6. Gestión aduanera. La empresa debe contar con procedimientos documentados donde se establezcan políticas internas y de operación, así como los controles necesarios para el debido cumplimiento de las obligaciones aduaneras. Asimismo, tener personal especializado y procedimientos documentados, que verifiquen la información y documentación generada por el agente aduanal o, en su caso, los procesos que realiza el apoderado aduanal.
7. Seguridad de los vehículos de carga, contenedores, remolques y/o semirremolques. La empresa debe mantener la seguridad en los medios de transporte, contenedores, carros de tren, remolques y semirremolques para protegerlos de la introducción de personas o materiales no autorizados. Debe aplicarse un sello de alta seguridad a todos los contenedores y remolques en los embarques de comercio exterior, que cumpla o exceda la norma ISO 17712 para sellos de alta seguridad.
8. Seguridad del personal. La empresa debe contar con procedimientos documentados para el registro y evaluación de las personas que desean obtener un empleo dentro de la empresa y establecer métodos para realizar verificaciones periódicas de los empleados actuales. También, contar con programas de capacitación para el personal, que difundan las políticas de seguridad de la empresa, así como las consecuencias y acciones a tomar en caso de cualquier falta.
9. Seguridad de la información y documentación. La empresa debe establecer medidas de prevención para mantener la confidencialidad e integridad de la información y documentación generada por los sistemas, incluidos aquellos utilizados para el intercambio de información con otros integrantes de la cadena de suministro. Asimismo, políticas que incluyan las medidas contra su mal uso.
10. Capacitación en seguridad y concientización. Debe existir un programa establecido y mantenido por el personal de seguridad para reconocer y crear conciencia sobre las amenazas de terroristas y contrabandistas en cada punto de la cadena de suministro. Los empleados deben conocer los procedimientos establecidos de la compañía para considerar una situación y cómo denunciarla. Se debe brindar capacitación adicional a los empleados en las áreas de envíos y recibos, y también a quienes reciben y abren el correo.

11. Manejo e investigación de incidentes. La empresa debe contar con procedimientos documentados para investigar y reportar incidentes en la cadena de suministros y sobre las acciones que haya que tomar para evitar su recurrencia.

En 2011, el proceso “Certificación de empresas” tuvo buenos resultados, cumpliendo con la normatividad, contribuyó a mejorar el porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados que tuvo un nivel de cumplimiento de la meta del 126.7%, así como a la mayor tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación, que presentó un nivel de cumplimiento del 124.0%. Adicionalmente, en ese año se realizó una fase piloto para mejorar y ajustar el proceso a estándares mínimos de seguridad internacional, con base en el “Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el comercio global”, de la Organización Mundial de Aduanas, conocido como SAFE Framework¹², con el que se busca crear un sistema internacional para la identificación de empresas privadas que ofrezcan un elevado nivel de garantías de seguridad en la posición que ocupan en la cadena logística, lo que derivó en un Nuevo Esquema de Empresas Certificadas que inició operaciones en enero de 2012.

De acuerdo a los resultados de la MIR del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”, en 2011 se efectuó el trámite de 249 autorizaciones, 1,115 modificaciones y 541 prórrogas o renovaciones de registro de empresas certificadas, las cuales obtuvieron facilidades administrativas para el despacho aduanero de las mercancías y la rectificación de los pedimentos, así como para regularizar mercancías mediante la importación definitiva.

III.3. Proceso: Despacho aduanero.

El ámbito de operación de este proceso es federal y su ejecución se lleva a cabo a nivel central, su objetivo es atender el despacho aduanero, considerado este como “*el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades*”

¹² SAFE Framework: SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade.

*aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales”*¹³

Toda mercancía que entra o sale del país a través de una aduana, se somete a un proceso de verificación que garantice el cumplimiento de la legislación aduanera y tributaria y así verificar que cumplan con su obligación tributaria, velando por el correcto y oportuno pago de las tarifas y aranceles, revisando cualquier deficiencia en las declaraciones y pedimentos presentados y, en su caso, determinando el impuesto que corresponde al obligado tributario.

La AGA conforme al Manual de Operación del SAT está facultada de su instrumentación, mismo que inicia previo al arribo de las mercancías a la aduana, para su importación o exportación y por cualquier medio de transporte (aéreo, marítimo o terrestre).

Los principales usuarios de dicho proceso son el Agente Aduanal y el Apoderado Aduanal.

El importador/exportador contrata los servicios de un agente aduanal o utiliza a un apoderado aduanal para que realice el trámite relativo a la entrada/salida de mercancías del territorio nacional.¹⁴

El agente o apoderado aduanal realizará las acciones correspondientes para definir el régimen aduanero, en el entendido de que todas las mercancías que ingresen o que salen del país deben destinarse a un régimen aduanero, de acuerdo con la función que se le va a dar en territorio nacional o en el extranjero. De esta manera, cuando una mercancía es presentada en la aduana para su ingreso o salida del país, se debe informar en un

¹³ Artículo 35, Ley Aduanera.

¹⁴ De acuerdo al artículo 159 de la Ley Aduanera, el agente aduanal es “...la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley; para obtener la patente, que es personal e intransferible, y para operar como agente aduanal, deben cumplirse los requisitos señalados en la Ley”. Por su parte, el artículo 168 de dicha Ley establece: “Tendrá el carácter de apoderado aduanal la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél”. Para obtener la autorización para actuar y operar como apoderado aduanal se deben cumplir los requisitos señalados en esta Ley.

documento oficial (pedimento) el destino que se pretende dar a dicha mercancía.

En ese sentido, el artículo 90 de la Ley Aduanera señala que “Las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes:

- A. Definitivos.
 - I. De importación.
 - II. De exportación.
- B. Temporales.
 - I. De importación.
 - a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.
 - b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.
 - II. De exportación.
 - a) Para retornar al país en el mismo estado.
 - b) Para elaboración, transformación o reparación.
- C. Depósito Fiscal.
- D. Tránsito de mercancías.
 - I. Interno.
 - II. Internacional.
- E. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.
- F. Recinto fiscalizado estratégico”.

Una vez definido el régimen aduanero, se realiza revisión la cual puede ser intrusiva o no intrusiva en todos los casos ya sea de manera ocular, con rayos “x” o rayos gamma, principalmente. De acuerdo con el resultado de dicha inspección no intrusiva, se determina si las importaciones se remiten al recinto fiscalizado o requieren una orden de verificación (revisión intrusiva), por cualquiera de los métodos utilizados (uso de binomios, toma de muestras, etc.).

Ya en el recinto fiscal o fiscalizado, se solicita y recibe del importador o exportador, a través del agente o apoderado aduanal la documentación necesaria para realizar el trámite para la elaboración del pedimento correspondiente.

En el caso que los interesados así lo manifiesten por escrito, o cuando tácitamente no sean retiradas dentro de los plazos que establecidos, las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana causarán abandono en favor del Fisco Federal. También causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que hayan sido embargadas por las autoridades aduaneras con motivo de la tramitación de un procedimiento administrativo o judicial, o cuando habiendo sido vendidas o rematadas no se retiren del recinto fiscal o fiscalizado.

Una vez transcurrido el plazo establecido, las autoridades aduaneras notificarán a los propietarios o consignatarios de las mercancías, que ha transcurrido el plazo de abandono y que cuentan con quince días para retirar las mercancías, previa la comprobación del cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, así como del pago de los créditos fiscales causados y que, de no hacerlo, se entenderá que han pasado a ser propiedad del Fisco Federal. Una vez que se determine el destino de las mercancías que hubieran pasado a propiedad del Fisco se deberán vender, donar o destruir aquellas mercancías de las cuales no disponga el SAT. El adquirente de dichas mercancías podrá optar por retornarlas al extranjero o destinarlas a cualquiera de los regímenes aduaneros, calculando la base para el pago de las contribuciones, de ésta forma el producto de la venta se destinará a los fondos constituidos para el mantenimiento, reparación o ampliación de las instalaciones de las aduanas, así como a pagar los cargos originados por el manejo, almacenaje, custodia y gastos de venta de las mercancías.

De acuerdo al artículo 43 de la Ley Aduanera, una vez que se haya elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar

nuevamente el sistema de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento”.¹⁵

La transferencia de la mercancía al mecanismo de selección automatizado se realiza mediante el recorrido de la ruta fiscal, en la cual se realizan revisiones no intrusivas (Rayos “X” o Rayos Gamma). En aduanas aeroportuarias, la ruta fiscal es recorrida desde que la mercancía es enviada al depósito en los recintos fiscalizados, mientras que en aduanas marítimas, este recorrido se realiza a partir del recinto fiscalizado, hasta su salida de la aduana.

El mecanismo de selección automatizado (semáforo) determina si se realizará el reconocimiento por parte de un verificador, o se aplicará un desaduanamiento y se procederá a la salida de la mercancía de la aduana.¹⁶

El agente o apoderado aduanal, como responsable de la veracidad y exactitud de la información suministrada, la determinación del régimen aduanero de las mercancías y su correcta clasificación arancelaria, podrá solicitar el reconocimiento aduanero, previo a que se realice el procedimiento del mecanismo de selección automatizado en el módulo correspondiente.

De no ser seleccionada la mercancía para reconocimiento aduanero, esta podrá ser retirada de la aduana; sin embargo, si existe alguna alerta correspondiente a la mercancía en proceso, la autoridad aduanera podrá emitir una orden de verificación, que consiste en la realización de un reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por el SAT. El reconocimiento u orden de verificación lo realiza un verificador

¹⁵ El reconocimiento aduanero consiste en la revisión de documentos y mercancías para precisar la veracidad de lo declarado en el pedimento, con la finalidad de determinar la cantidad, características y la plena identificación de las mercancías. En términos del artículo 44 de la Ley Aduanera “El reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

- I. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
- II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.”

¹⁶ El desaduanamiento consiste en el retiro de las mercancías de los recintos fiscal y/o fiscalizado, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades establecidos en la Ley Aduanera.

quién primeramente realiza la revisión de la documentación (pedimento), verificándolo con la mercancía.

En algunas aduanas marítimas el reconocimiento podrá realizarse en un lugar diferente al autorizado, es decir, fuera de la aduana (Reconocimiento LDA), por cuestiones de la infraestructura portuaria-aduanera y que por aspectos de logística prevean que no es conveniente que la mercancía sea depositada en un recinto fiscalizado. En estos casos, el verificador, junto con todos los elementos intrusivos correspondientes deberá trasladarse al lugar donde sea desembarcada la mercancía.

Cuando como resultado del reconocimiento aduanero u orden de verificación, se requiera efectuar la toma de muestras de mercancías, a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características físicas, dicha toma la realizarán los importadores o exportadores y la entregarán al agente o apoderado aduanal, quien las presentará al momento del reconocimiento aduanero u orden de verificación.

Por otra parte, si no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero u orden de verificación que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, éstas se entregarán de inmediato y podrán ser retiradas de la aduana.

De encontrarse alguna irregularidad, se levantará un acta circunstanciada la cual será remitida a los interesados a efecto de notificar la irregularidad correspondiente, para que en su caso, presenten en 10 días, pruebas y alegatos que desvirtúen la irregularidad.

En el caso de las mercancías cuya importación o exportación esté prohibida o que sean objeto de ilícitos contemplados por otras leyes distintas de las fiscales, las autoridades aduanales entregarán dichas mercancías a las autoridades competentes en términos de la Ley Aduanera. Si se desvirtúa la irregularidad, la aduana emitirá una resolución absolutoria, misma que se remite a la Administración Local de Recaudación para su notificación.

De no ser desvirtuada la irregularidad, la aduana emitirá una resolución condenatoria, y determinará las contribuciones, cuotas compensatorias, multas recargos y actualizaciones correspondientes. Dicha resolución será remitida a la Administración Local de

Recaudación para su notificación, control y cobro del crédito fiscal respectivo. Su trámite correspondiente será responsabilidad de dicha Administración.

Las irregularidades, como podrían ser errores en la clasificación arancelaria o subvaluación de las importaciones, entre otros, darán origen a que se inicie un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMAS).¹⁷

La existencia de incidencias detona el inicio de un procedimiento jurídico que está referido en los procedimientos del área jurídica. Competerá a la Administración General Jurídica resolver los recursos administrativos hechos valer contra actos o resoluciones de cualquier unidad administrativa del SAT y en su caso, interponer el recurso de revisión contra las sentencias y resoluciones que pongan fin al juicio respectivo. Asimismo, competerá a la Administración Local de Recaudación, el cobro del crédito fiscal o la realización de embargos, conforme a la resolución del procedimiento jurídico en cuestión.

De acuerdo a la MIR del Programa *E025 "Control de la Operación Aduanera"*, para el logro del componente o servicio denominado "Despacho aduanero realizado", al mes de diciembre de 2011 se efectuaron un total de 1 millón 100 mil 479 reconocimientos, de los cuales 952 mil 540 se realizaron en tres horas y menos, lo que representó el 86.6% respecto del total de reconocimientos realizados en las aduanas del país, lográndose un cumplimiento del 103.1% respecto de la meta programada en el año, que fue de 84.0%, como consecuencia de la modernización de la infraestructura aduanera, el uso de tecnología de punta en todas las aduanas del país y el fortalecimiento de los sistemas de revisión no intrusiva, entre otras razones.

Asimismo, la realización eficiente del proceso "Despacho aduanero" contribuyó a que el porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados se incrementara en 2011, toda vez que se programó en 100.0% y se alcanzó una meta de 126.7%. Este resultado implicó una reducción de costos para los usuarios de los servicios de comercio exterior por el menor tiempo de espera en la logística y operación relacionada con la entrada y

¹⁷ Conforme al Plan de Modernización de Aduanas 2007-1012, el "PAMAS es el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva, con la finalidad de determinar la omisión de contribuciones, restricciones y regulaciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en materia de comercio exterior, respetando en particular su derecho de audiencia al considerarse las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legalidad de sus actos"

salida de mercancías del territorio nacional.

III.4. Proceso: Arribo de pasajeros.

La Administración General de Aduanas, conforme al Plan de Organización del SAT, es la encargada autorizar que la entrada o salida de mercancías de territorio nacional, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de su equipaje, se realice por el personal aduanero.

El proceso, como su nombre lo indica, inicia con el arribo del pasajero a territorio nacional por cualquier medio (aéreo, marítimo o terrestre), en el cual se determina si trae mercancía que declarar para su ingreso al país. Los pasajeros están obligados a declarar si traen consigo mercancías distintas de su equipaje, y podrán optar por determinar y pagar las contribuciones por la importación o exportación de mercancías distintas de su equipaje, mediante el procedimiento simplificado, a menos de que se traten de mercancías que estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias. Cuando las importaciones de mercancías que efectúen los pasajeros y cuyo valor no exceda del que para tales efectos se establezcan, no será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal.¹⁸

Una vez presentada la declaración y de ser el caso, efectuar el pago de las contribuciones determinadas conforme al procedimiento simplificado referido en la Ley Aduanera, los pasajeros podrán optar por solicitar que la autoridad aduanera practique el reconocimiento de las mercancías o activar el mecanismo de selección automatizado que determine si el reconocimiento debe practicarse.

De acuerdo con el mecanismo de selección automatizado, el pasajero podrá concluir su paso por la aduana y retirarse del recinto o, en su caso, deberá de practicarse un reconocimiento a su equipaje para determinar la existencia o no de mercancía restringida o sobre la cual deban de pagarse las contribuciones correspondientes.

¹⁸ Conforme a lo establecido en el capítulo 3.2. de la Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, “Se considera pasajero a toda persona que introduzca mercancías de comercio exterior a su llegada al país o al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional”.

Cuando como resultado del reconocimiento aduanero se requiera efectuar la toma de muestras de mercancías, a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características físicas, dicha toma se realizará con el procedimiento establecido para ello.

Si no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero u orden de verificación que den lugar al embargo precautorio de mercancías, el pasajero podrá retirarse de la aduana.

De encontrarse alguna irregularidad, se levantará un acta circunstanciada la cual será remitida a los interesados a efecto de notificar la irregularidad correspondiente, para que en su caso, presenten en 10 días pruebas y alegatos que desvirtúen la irregularidad. Asimismo, en el caso de las mercancías cuya importación esté prohibida o que sean objeto de ilícitos contemplados por otras leyes distintas de las fiscales, las autoridades aduanales entregarán dichas mercancías a las autoridades competentes en términos de la Ley Aduanera.

De no ser desvirtuada la irregularidad, la aduana emitirá una resolución condenatoria, y determinará las contribuciones, cuotas compensatorias, multas, recargos y actualizaciones correspondientes. Dicha resolución será remitida a la Administración Local de Recaudación para su notificación, control y cobro del crédito fiscal respectivo. Su trámite correspondiente será responsabilidad de dicha Administración.

La mercancía correspondiente será depositada en un recinto fiscalizado, en tanto se desvirtúa su irregularidad, o se paga el crédito fiscal correspondiente a la resolución de dicha irregularidad. En el caso de mercancías prohibidas, serán depositadas en el recinto fiscal hasta en tanto la autoridad correspondiente solicita su destrucción o procede a retiradas del recinto.

El hecho de que las acciones de modernización y simplificación aduanera programadas para 2011, se cumplieran al 100.0%, asociadas al proceso "Arribo de pasajeros", posibilitaron que se proporcionara mayores y mejores servicios a los pasajeros.

III.5. Proceso: Validación de pedimentos.

De acuerdo al artículo 36 de la Ley Aduanera “Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto del agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones”. El pedimento, documento aduanero con el que se ampara la legal estancia y tenencia de las mercancías de procedencia extranjera en el país, debe someterse a una validación por parte de las autoridades aduaneras.¹⁹

De acuerdo con el Manual de Operación del SAT, las Aduanas son las responsables de revisar los pedimentos y demás documentos exigibles en las importaciones y exportaciones, Para agilizar el proceso, el agente o apoderado aduanal remite el pedimento a una empresa prevalidadora autorizada, para que haga una validación previa de dicho documento.²⁰

Si existen errores se regresa para su corrección y, cuando esté corregido, se envía al Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) para su validación definitiva.²¹

¹⁹ El pedimento es un documento fiscal elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conformado por bloques en los cuales los importadores y exportadores deberán registrar información que deba ser declarada como la cantidad y tipo de mercancía, origen, valor y base gravable; además el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, la aduana o sección aduanera de ingreso y la de despacho, el tipo de operación, el régimen aduanero, entre otros datos.

²⁰ El artículo 16-A de la Ley Aduanera establece que “El servicio de Administración Tributaria podrá otorgar autorización a las confederaciones de agentes aduanales, a las asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales, para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos, contenido en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados aduanales, siempre que acrediten sus solvencia moral y económica, así como estar a la corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en los términos que establezca el Reglamento.

La prevalidación consiste en comprobar que los datos asentados en el pedimento, estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos, conforme se establezca por el Servicio de Administración Tributaria, para ser presentados al sistema electrónico del propio Servicio”

²¹ Mediante el SAAI la autoridad agiliza las operaciones de comercio exterior, incrementa el control aduanero, valida los pedimentos de manera veraz y automática y enlaza los sistemas de cómputo de los agentes o apoderados aduanales con los de las autoridades aduaneras, instituciones bancarias y recintos fiscalizados.

En el SAAI se efectúa la validación definitiva del pedimento; si detecta errores se devuelve a la empresa prevalidadora y si está correcto, se regresa para su firma electrónica.

El proceso “Validación de pedimentos” da lugar a un intercambio de información (archivos) entre agentes y apoderados aduanales, por una parte, y la autoridad aduanera, por la otra. Esta comunicación se da a través del intercambio de archivos entre los equipos de cómputo de ambas partes. Inicialmente, los agentes y apoderados aduanales le envían a la aduana un conjunto de archivos que contienen información de los pedimentos y tránsitos que pretenden tramitar. Después de una etapa de validación, la autoridad les envía en respuesta un segundo conjunto de archivos informándoles de los pedimentos y tránsitos aprobados y de los errores encontrados.

Hay cuatro clases de archivos, dos enviados por los agentes y apoderados hacia la aduana (archivos de transmisión de pedimentos y archivos de transmisión de tránsitos) y dos que viajan de la aduana hacia los agentes y apoderados (archivos de resultados de la validación de pedimentos y archivos de resultados de validación de tránsitos).

Mediante la transmisión de archivos de esta clase, el agente o apoderado aduanal informa a la aduana de los pedimentos que pretende despachar. Una vez validada la información transmitida, el agente o apoderado recibirá en respuesta una firma electrónica para cada pedimento aceptado y las claves que identifican los errores encontrados en los pedimentos restantes.

El agente aduanal o apoderado debe corregir y retransmitir la información de sus pedimentos erróneos hasta lograr la aprobación de la aduana. Los pedimentos correctos, por otra parte pueden imprimirse incluyendo en los mismos la firma electrónica y el resultado de la validación y pueden continuar con las fases restantes de su despacho. Cada archivo puede contener información de uno o más pedimentos, así como de pedimentos previos que se están descargando. Además, pueden transmitirse, durante el día, un número ilimitado de estos archivos.

Solo después de que estos registros preliminares hayan sido validados, la mercancía podrá presentarse ante el módulo de selección aleatoria al amparo de las facturas correspondientes. Después de elaborar el pedimento validado, los detalles del mismo

deben de transmitirse a la autoridad aduanera a través de registros. Satisfecho este requisito, el agente o apoderado aduanal puede proceder a pagar las contribuciones debidas.²²

En resumen, cada pedimento da lugar a la transmisión de un registro con información preliminar y, posteriormente a la transmisión de los registros con la información definitiva del mismo.

Los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, previa a la operación de comercio exterior que pretendan realizar, podrán formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías correspondientes. Quienes hubieran formulado consulta, podrán realizar el despacho de las mercancías materia de la consulta, anexando al pedimento copia de la consulta, conjuntamente con el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las que considere que se pueden clasificar.

Si con motivo del reconocimiento aduanero se detectan irregularidades en la clasificación arancelaria no se aplicarán multas ni recargos, y solo se pagará la diferencia resultante. En caso de haber diferencias a favor se modificará el pedimento y solicitará su devolución.

Asimismo, podrán presentar consulta a las autoridades aduaneras, para conocer la clasificación arancelaria de las mercancías que pretendan importar o exportar, en los términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación (CFF), anexando, en su caso, las muestras, catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria.

El agente o apoderado aduanal determina las contribuciones a pagar y documentos a presentar conforme al régimen aduanero, y lleva a cabo el pago de las contribuciones de comercio exterior en el banco autorizado, conforme a lo establecido.

²² Es conveniente destacar que, conforme al artículo 37 de la Ley Aduanera “Quienes exporten mercancías podrán presentar ante la aduana, por conducto o apoderado aduanal, un sólo pedimento que ampare diversas operaciones de un solo exportador, al que se le denominará pedimento consolidado”.

De existir algún riesgo de subvaluación de las mercancías de importación y exportación, el SAT permite continuar con el despacho aduanero e inicia un proceso de riesgo por subvaluación.

En suma, el proceso “Validación de pedimentos”, que cubre la captura del pedimento, la prevalidación, la validación, el pago, el módulo de selección automatizada, el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento y la internación, se realizó en 2011 de manera eficiente, conforme a lo previsto, y contribuyó a superar las metas programadas para los indicadores denominados “Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados” y “Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación”, registrados en la MIR del Programa *E025 “Control de la Operación Aduanera”*.

III.6. Proceso: Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación (SAORS).

Un proceso esencial en el Programa *E025 “Control de la Operación Aduanera”* es el relacionado con la detección y combate a la importación de productos subvaluados, que para fines de esta Evaluación se denominó “Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación” (SAORS).²³

El proceso inicia cuando en el despacho aduanero se detecta la factibilidad que el valor de los productos importados sea menor al real, es decir, cuando probablemente registren una subvaluación. En este caso, la autoridad procede a revisar en detalle la operación de comercio exterior, así como los impuestos que deberían generarse.

La subvaluación se puede considerar como una modalidad del contrabando técnico, que se presenta al declarar en la importación un valor en aduana menor al realmente pagado por la mercancía, disminuyendo así la base gravable con el objeto de pagar menos contribuciones. Por esta razón, las autoridades aduanales permanentemente están revisando y mejorando las acciones para evitar la subvaluación que tiende a disminuir la

²³ Las acciones de mejora en el proceso para combatir la importación de productos subvaluados, posibilitaron la puesta en marcha el 15 de diciembre de 2011 del Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación (SAORS), de donde se derivó el nombre que se le asignó al proceso citado en esta Evaluación.

recaudación aduanera y, como consecuencia, daña al Fisco Federal, a la industria nacional y a la generación de empleos.

La subvaluación puede presentarse cuando se paga el valor real al proveedor extranjero y se alteran los documentos; cuando se realiza la importación declarando un valor inferior al pagado en la realidad y se anexa documentación falsa o alterada; o bien, cuando se factura en el extranjero un valor menor y se paga al proveedor la diferencia entre el valor real y el asentado en la factura.

Para determinar el valor de las mercancías²⁴, se acepta el valor en aduana de las mercancías. Este es el valor de transacción de las mismas, es decir, el precio pagado; siempre y cuando se vendan para ser exportadas a territorio nacional por compra efectuada por el importador, entendiendo que el precio pagado, es el pago total que por las mercancías importadas haya efectuado o vaya a efectuar el importador de manera directa o indirecta al vendedor o en beneficio de éste.

El criterio principal de valoración y los secundarios son los siguientes:

- Valor de transacción de las mercancías
- Valor de transacción de mercancías similares
- Valor de precio unitario de venta
- Valor reconstruido de las mercancías importadas

Procedimiento llamado el último recurso, el que se determinará aplicando los métodos señalados en los numerales 1 a 4 en orden sucesivo y por exclusión, con mayor flexibilidad, conforme a criterios razonables y compatibles con los principios y disposiciones legales, sobre la base de datos disponible en el territorio nacional.

En caso de comprobarse la subvaluación, las medidas que puede tomar la autoridad van

²⁴ El Código de Valoración Aduanera y la Ley Aduanera en su Capítulo referente a la Base Gravable, determinan que el valor en aduana se debe basar en la medida de lo posible, en el precio efectivamente pagado o por pagar, generalmente indicado en la factura comercial de las mercancías que se valoran. Este precio convenientemente ajustado si hubiese lugar a ello, es lo que se denomina valor de transacción. Si no existiese ese valor o si el precio pagado o por pagar no pudiese aceptarse como la base de valoración, el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio, así como nuestra legislación aduanera, prevén otros cinco procedimientos o métodos secundarios de valoración.

desde embargos precautorios de mercancías y suspensión en el padrón de importadores, hasta auditorías en materia fiscal por defraudación y evasión fiscal, así como la fiscalización por la abstención o reducción en el pago de cuotas compensatorias. También es posible integrar procedimientos penales, de manera conjunta con la Procuraduría General de la República.

Para mejorar el proceso y minimizar el riesgo de la subvaluación, durante 2011 las autoridades fiscales y aduanales trabajaron de manera coordinada con el sector privado para inhibir la práctica de subvaluación de mercancías, mediante la inclusión de precios mínimos de alerta en los prevalidadores, de manera que se dispongan de datos de referencia para verificar precios y realizar intercambio de información constante con prevalidadores, quienes identifican precios menores a los de alerta y lo comunican al SAT. De esta manera, a fines de ese año se implementó un nuevo esquema en contra de la subvaluación: el SAORS.

El SAORS está integrado por diversos indicadores de mercado e información de precios a nivel internacional de los productos correspondientes; las empresas prevalidadoras tienen la obligación de incluir en su sistema el catálogo de precios de alerta, y los agentes aduanales deberán revisar la veracidad en los precios que les reportan los importadores.

Durante 2011, el proceso “Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación”, contribuyó a que la recaudación aduanal de IVA, que ascendió a 263 mil 867 millones de pesos, fuera mayor en 7.9% a la meta anual estimada. Estos resultados, se espera que mejoren 2012, con el nuevo esquema SAORS.

III.7. Proceso: Pago de contribuciones al comercio exterior.

El proceso mediante el cual se realiza el pago de contribuciones por actividades de comercio exterior es ejecutado por las aduanas, quienes están encargadas de realizar la clasificación arancelaria de mercancías y combatir evasión en el pago de impuestos. Esto se realiza una vez que la autoridad ha aprobado en el SAAI el pedimento de importación o exportación respectivo y el agente o apoderado aduanal determinó el monto de la operación.

El importe de los impuestos al comercio exterior se determina aplicando a la base gravable, la cuota que corresponda conforme a la clasificación arancelaria de las mercancías.²⁵

De acuerdo al artículo 81 de la Ley Aduanera, “Los agentes o apoderados aduanales determinarán en cantidad líquida por cuenta de los importadores y exportadores las contribuciones y, en su caso, las cuotas compensatorias, para lo cual manifestarán en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo protesta de decir verdad:

- I. La descripción de las mercancías y su origen.
- II. El valor en aduana de las mercancías, así como el método de valoración utilizado y, en su caso, la existencia de vinculaciones a que se refiere el artículo 68 de esta Ley en el caso de importación, o el valor comercial tratándose de exportación.
- III. La clasificación arancelaria que les corresponda.
- IV. El monto de las contribuciones causadas con motivo de la importación o exportación y, en su caso, las cuotas compensatorias”.

El pago de contribuciones al comercio exterior se realiza únicamente en las instituciones financieras autorizadas por el SAT para ese fin. Dicho proceso se realiza como sigue:

- I. El agente o apoderado aduanal se presenta a la institución financiera de su elección, que esté autorizada para el pago de las contribuciones correspondientes.
- II. La institución financiera verifica que el monto de las contribuciones a pagar corresponda a la información registrada en el SAAI y procede a su cobro. Los recursos son transferidos a las cuentas de la Tesorería de Federación (TESOFE).

²⁵ El artículo 64 de la Ley Aduanera señala que “La base gravable del impuesto general de importación es el valor en aduana de las mercancías, salvo los casos en que la ley de la materia establezca otra base gravable. El valor en aduana será el valor de transacción de las mismas...Se entiende por valor de transacción de las mercancías a importar, el precio pagado por las mismas...” Y el artículo 79 de la Ley citada establece que “La base gravable del impuesto general de exportación es el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta, y deberá consignarse en la factura o en cualquier otro documento comercial, sin inclusión de fletes y seguros”.

- III. En un lapso de hasta 24 horas, la Administración Central de Contabilidad y Glosa (ACCG) de la AGA, recibe información de los depósitos por concepto de contribuciones de operaciones de comercio exterior de las instituciones financieras.
- IV. La ACCG coteja su información de las recaudaciones captadas por instituciones financieras, con la registrada en el SAAI.
- V. La Aduana realiza la generación contable emitiendo diversos documentos, entre ellos, las operaciones de caja del Informe de Recaudación por concepto de Impuestos al Comercio Exterior (INRE).

La ACCG recibe mensualmente la información contable de todas las aduanas y verifica que el monto de las contribuciones pagadas corresponda a la información registrada en el SAAI.

En la página Web de Aduanas, se menciona que “El pago de las contribuciones establecidas en los Pedimentos y Formularios Múltiple de Pago para Comercio Exterior, puede realizarse mediante el servicio de Pago Electrónico Centralizado Aduanero (PECA), con la posibilidad de que la cuenta bancaria del importador y exportador sea afectada directamente por el banco. El PECA deberá ser solicitado a la Institución Bancaria autorizada para el cobro de contribuciones al comercio exterior”.

En 2011, el proceso “Pago de contribuciones al comercio exterior” se desarrolló de manera eficiente y contribuyó a que el total de la recaudación aduanera bruta alcanzara un monto de 298 mil 148 millones de pesos, monto superior en 8.5% al programado.

III.8. Proceso: Verificación de domicilios fiscales.

El artículo 41-B del Código Fiscal de la Federación establece que “Las autoridades fiscales podrán llevar a cabo verificaciones para constatar los datos proporcionados al registro federal de contribuyentes, relacionados con la identidad, domicilio y demás datos que se hayan manifestado para los efectos de dicho registro, sin que por ello se considere que las autoridades fiscales inician sus facultades de comprobación.” De acuerdo con esto, el proceso consiste en comprobar el domicilio fiscal declarado de un contribuyente

en actividades de comercio exterior en cualquier aduana del país.

El proceso da inicio cuando la aduana, alguna Administración Central o alguna otra unidad administrativa del SAT, presenta una solicitud de investigación en el Sistema de Verificación de Domicilios Fiscales (SIVED), acompañada de la justificación correspondiente. Una vez recibida dicha solicitud, se realiza un análisis de riesgo del contribuyente sujeto a la verificación; si es procedente se asigna la diligencia a la Aduana de la circunscripción que corresponda. Posteriormente, la aduana ejerce sus facultades mediante la emisión de órdenes de Embargo Precautorio y/o suspensión en el Padrón de Importadores y, adicionalmente, se realiza una visita al domicilio fiscal, se digitaliza y captura la información resultante en sistema.

III.9. Interacción entre los Procesos.

Los procesos en el Ciclo Aduanero giran alrededor de la atención a los Contribuyentes que realizan actividades de comercio exterior. Los procesos que especifican esta atención a los contribuyentes están descritos como el Despacho Aduanero y Arribo de Pasajeros, ambos proceso similares entre si y considerados en los indicadores de la MIR a nivel Componente, como opo. El inicio de estos procesos se da al arribar las mercancías a las distintas Aduanas para su importación o exportación.

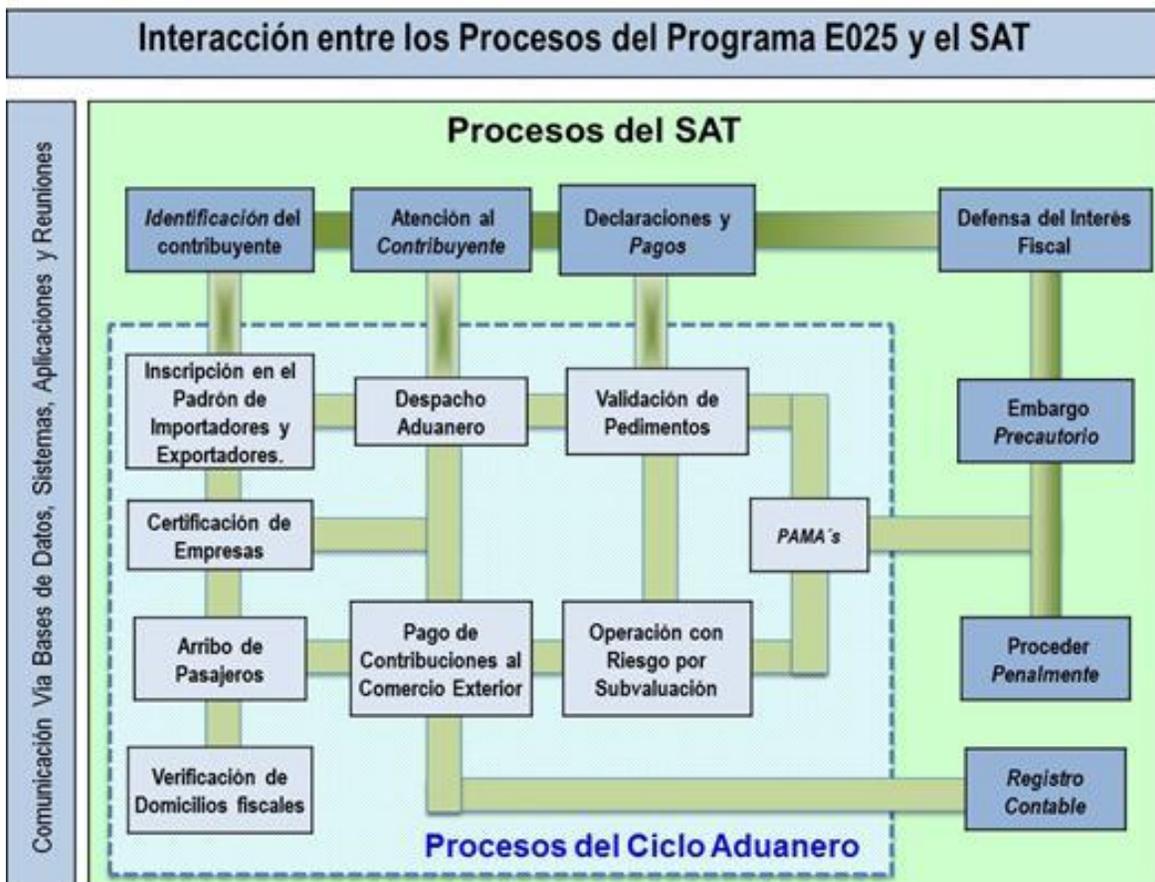
Previo a esta atención a los usuarios de las aduanas, se describen tres procesos que permiten identificar a los contribuyentes de actividades de comercio exterior. El primero de ellos. La inscripción en los Padrones de importadores y exportadores, como requisitos previos para la realización de la importación de mercancías o la exportación de mercancías de sectores específicos. Por su lado, el Proceso de Certificación de Empresas, es un proceso mediante el cual, las empresas certificadas tienen beneficios durante todo el Ciclo Aduanero.

Por otra parte, dentro de esta misma etapa de Identificación del Contribuyente, se encuentran las acciones de análisis de riesgo que Aduanas realiza a la llegada de mercancías y por tanto, describe el Proceso de Riesgos por Subvaluación, así como el proceso de Verificación de Domicilios Fiscales.

Finalmente, en Materia de declaraciones y pagos, los procesos respectivos, Validación de Pedimentos, y Declaraciones y Pagos, son realizados de manera paralela a que se realizan los procesos del Despacho Aduanero y el Arribo de Pasajeros.

La existencia de PAMA's derivado de la subvaluación de mercancías y de actas provenientes por los reconocimientos aduaneros en el despacho aduanero o el arribo de pasajeros, su resolución se describe en los procesos que en materia de defensa del interés fiscal están a cargo de la Administración General de Asuntos Jurídicos, mismos que se describen en la Evaluación del Programa E026, Recaudación de las Contribuciones Federales.

El siguiente esquema muestra la relación que existe la relación directa que existe entre los procesos en el Ciclo Aduanero así como su interrelación que existe de manera indirecta con el Registro Contable y los procesos correspondientes que en materia de defensa del interés fiscal están a cargo del área jurídica.



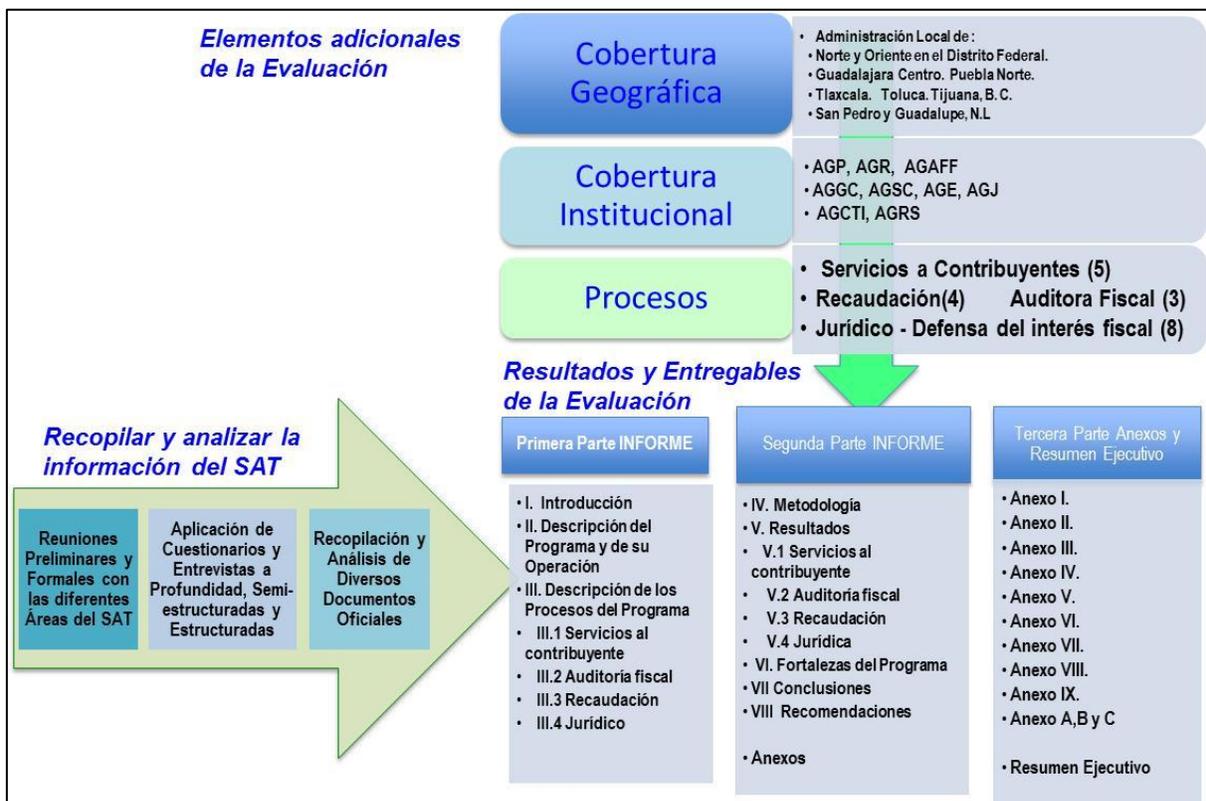
Esta interacción se encuentra soportada por un gran número de sistemas informáticos principales, lo que permite veracidad, depuración y control de la información, así como certidumbre de los datos que se manejan a lo largo de los procesos, con los que se alimenta la gestión institucional y sus indicadores, para más información consultar el anexo C del presente documento.

Inventario de Sistemas	
PROCESOS PROPIETARIOS	COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN
Despacho Aduanero	20
Inscripción al Padrón de Importadores y Exportadores	20
Certificación de Empresas	
Arribo de Pasajeros	
Verificación de Domicilios Fiscales	
Operaciones de Riesgo por Subvaluación	1
Validación de Pedimentos	12
Pago de Contribuciones al Comercio Exterior	1
TOTAL SISTEMAS	54

IV. METODOLOGÍA.

IV.1. Esquema metodológico.

La metodología para la Evaluación de Procesos del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera” requirió atender diversas complejidades institucionales del SAT, derivadas de la cobertura de su operación, diversidad regional, tamaño de las Administraciones Locales de Aduanas y el número de procesos identificados, entre otras, como se muestra en el siguiente diagrama:



El proceso metodológico, basado en los términos de referencia para la construcción de los diferentes capítulos de la evaluación muestra las fuentes de información utilizadas y como se integra ésta para el ensamble de los análisis Cualitativo y Cuantitativo y su síntesis en los problemas, fortalezas, mejores prácticas, resultados, conclusiones y recomendaciones. El siguiente esquema presenta dicho proceso metodológico:



Fuente: Elaboración propia del INAP

IV.2. Diseño de la estrategia del trabajo de campo y justificación de la selección de entidades.

La estrategia para el trabajo de campo consideró inicialmente la información documental y estadística de gabinete proporcionada por el SAT, además de la propia información que el equipo evaluador recopiló de otras fuentes.

La información documental se refiere tanto a planes estratégicos, leyes, normatividad, estructura orgánica del SAT, manuales y documentos de análisis; en tanto que la información estadística se relaciona, sobre todo, con las metas de los indicadores de la MIR para este Programa en 2011 y a los resultados del análisis realizado a las entrevistas realizadas en el trabajo de campo. La siguiente tabla describe el tipo de información obtenida y porque medios:

Tipo de Información	Medios de Obtención	Fuentes de Información	Proceso Básico de la Información
Estadística	Entrevistas de profundidad	Funcionarios de las AGA	Identificación de la Operación de los Procesos del SAT-AGA en la MIR
	Entrevistas semi-estructuradas	Funcionarios de las Aduanas	Validación de la Operación de los Procesos orientados a la MIR
	Entrevistas estructuradas	Usuarios	Confirmación de los Procesos por los Usuarios
Documental	Planes Estratégicos, Ley Aduanera, Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, Normatividad, Estructura Orgánica del SAT, Manuales Informes, Codigos y Documentos relacionados	SAT y SHCP	Fundamentación y Verificación de la Operación de los Procesos del SAT-AGA en la MIR

Durante el trabajo de campo se llevaron a cabo diversas entrevistas, como se indica a continuación:

- Entrevistas a profundidad: Se realizaron a funcionarios de oficinas centrales de diversas administraciones generales del SAT, en la Ciudad de México.
- Entrevistas semi-estructuradas: Éstas se realizaron a funcionarios de aduanas seleccionadas en el Distrito Federal y Entidades Federativas.
- Entrevistas estructuradas: Se llevaron a cabo a los contribuyentes que efectúan trámites en las aduanas seleccionadas.

El siguiente cuadro describe el tamaño de la muestra para la realización de entrevistas y cuestionarios para la evaluación de procesos del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”.

ADUANAS	
Entrevistas Semiestructuradas	
Tamaño de la Muestra de Aduanas	10
Cuestionarios estructurados	
Tamaño de la muestra de beneficiarios	84

Para esta evaluación se requirió seleccionar oficinas que fueran representativas de las 49 Aduanas. Para su selección, además de la opinión del SAT, se tomó en cuenta:

- a) Importancia de las aduanas: con base en el número de operaciones de comercio exterior que atienden y al alcance en el logro de sus metas, por lo que se seleccionaron aduanas con alto y bajo nivel de operaciones.
- b) Localización geográfica: se consideraron entidades en las que se pudieran observar aduanas de todo tipo, marítimas, terrestres (fronterizas) y aéreas (internas), tomando en cuenta adicionalmente, factores de riesgo y costos de traslado.

Con estos criterios fue posible llevar a cabo un análisis cuantitativo y cualitativo de las variables a determinar, toda vez que se obtienen los siguientes elementos necesarios para su realización conforme a lo siguiente:

Análisis Cuantitativo.

Para la presente evaluación se tomaron en cuenta los siguientes aspectos:

- 1) No se tienen criterios de exclusión de algún tipo para las Aduanas, diferentes al universo señalado.
- 2) Los elementos para determinar la consistencia de la selección son cualitativos y binarios en su interpretación.
- 3) La verificación de Aduanas se centra en dos aspectos a considerar:
 - La suficiencia del contenido de los cuestionarios, verificada con las recomendaciones de los términos de referencia que lo integran.
 - La consistencia normativa de su aplicación, se verifica con la aplicación del cuestionario, contrastándola con la naturaleza normativa del contenido correspondiente. No existen procesos diferentes o con procedimientos diferentes o con resultados diferentes.
- 4) El muestreo está estratificado por tipo de aduanas y su volumen de operaciones.

A partir de los supuestos anteriores se aplica la determinación del tamaño de muestra el valor obtenido para el muestreo de un universo de 50 Aduanas es de 10 Aduanas.

Análisis Cualitativo.

Después de la determinación estadística de la muestra, se seleccionaron las entidades federativas a visitar, en esta parte se tomaran en cuenta las recomendaciones de los términos de referencia y otros para mejorar la representatividad cuantitativa.

De acuerdo con dichos términos de referencia se debería considerar:

Número de entidades.

Al menos tres Entidades Federativas. Para elegir las entidades se bajo los siguientes criterios: variabilidad en el desempeño del programa entre entidades (alto, medio y bajo), y variabilidad en los esquemas normativos del programa en las entidades, entre otros factores que la institución evaluadora considere pertinentes, dadas las características del programa.

Número de puntos de entrega.

Al menos tres puntos de entrega (puntos tácticos) por cada entidad seleccionada.

Los criterios para la selección de dichos puntos de entrega, los sujetos a entrevistar (todos los responsables de los procesos a analizar), los instrumentos de recolección a aplicar y el calendario del trabajo de campo, los mecanismos de intervención para facilitar la apertura y la profundidad en los temas.

Tener variabilidad en el desempeño entre entidades (alto, medio y bajo)

Adicionalmente se buscó que fueran Estados donde se pudiese realizar las entrevistas de los dos programas a evaluar, se consideró el Distrito Federal junto con el Estado de México para satisfacer el primer requisito, además de la logística para cubrir el trabajo de campo en el tiempo más corto posible.

De acuerdo con lo anterior, las aduanas seleccionadas se describen en el siguiente cuadro:

Listado de Entidades con sus Aduanas seleccionadas

SELECCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES			
	ZONA NORTE	ZONA CENTRO	ZONA SUR
INTERIORES	Aduana Monterrey	Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Toluca y Guadalajara	Aduana Puebla
MARITIMAS		Aduana Veracruz	Aduana Coatzacoalcos
FRONTERIZAS	Aduana Tijuana y Ensenada		Aduana Subteniente López (Chetumal)

IV.3. Estrategia de trabajo de campo.

El equipo evaluador se dividió en tres grupos de trabajo y las fechas de realización de las visitas en 2012, fueron:

Fecha	Aduana	Grupo
22 de junio	Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Todo el Equipo
27 de junio	Aduana Subteniente López	Grupo 3
2 de julio	Aduana Tijuana	Grupo 1
	Aduana Guadalajara	Grupo 2
3 de julio	Aduana Puebla	Grupo 3
11 de julio	Aduana Monterrey	Grupo 1
	Aduana Toluca	Grupo 2
17 de julio	Aduana Veracruz	Grupo 3
	Aduana Ensenada	Grupo 1
18 de julio	Aduana Coatzacoalcos	Grupo 3

IV.4. Recolección de la información. Descripción de las actividades y de la estrategia para la recolección de la información.

La recolección de la información se realizó en tres fases:

Solicitud y recepción de la información documental.

Entre el 9 y el 16 de mayo fue solicitada y se recibió del SAT, por conducto de la Administración General de Recursos y Servicios, la siguiente información:

- Indicador anual del costo de recaudación:
 - Estadísticas oportunas de finanzas públicas.
 - Estado del presupuesto ejercido del SAT.
- Indicador Trimestral que mide la percepción de la calidad y servicios en el SAT.
 - Reporte trimestral de la encuesta de la Administración General de Evaluación.

Otros documentos.

- Reglas de Operación o Lineamientos de Operación.
- Informes de Avance Trimestrales de las Aduanas.
- Listado de las Aduanas, así como su Estructura Orgánica.

Documentos adicionales.

- Marco de referencia de los procesos del SAT.
- Manuales de Operación del SAT y de Aduanas.

Información de entrevistas a profundidad.

Entre el 12 y el 20 de junio de 2012 se realizaron las entrevistas a profundidad en seis administraciones generales del SAT, cuya actividad incidió en las actividades y resultados obtenidos por el Programa E025 “Control de la Operación Aduanera” en 2011. En estas entrevistas se abordaron temas en materia aduanera como se explica a continuación:

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN

- Comunicación y difusión a la sociedad.
- Disminución de la evasión y la elusión.

- Administración de riesgo.- Inteligencia tributaria y análisis de riesgo sobre procedencia y legalidad de las mercancías a exportación o importación.
- Acciones para abatir el contrabando.- Inteligencia tributaria de comercio exterior.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN

- Técnicas de administración de riesgo.- Cómo se instrumentan dentro de los procesos.
- Percepción de riesgo en los servidores públicos.- Cómo aumenta esta percepción entre el personal que ejecuta los procesos.
- Proceso de Evaluación.- Cómo se alcanza la eficiencia.
- Proceso de planeación y evaluación.- Cómo se está fortaleciendo.

ADMINISTRACIÓN GENERAL JURÍDICA

- Asistencia legal oportuna a la Administración General de Aduanas. Cómo se lleva a cabo.
- Criterios normativos institucionales en materia penal, fiscal y aduanera.- Cómo se elaboran y unifican para la mejora de los procesos y cómo se logra vincular la actividad de esta Administración con la AGA.
- Defensa del interés fiscal.- Cómo se instrumenta y fortalece.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE COMUNICACIONES Y TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN

- Plataforma tecnológica para comercio exterior.- Cómo se lleva a cabo su actualización para mejorar los procesos.
- Solución integral.- En qué consiste, cómo se ha llevado a cabo y cómo incide en la mejora de los procesos.
- Infraestructura adecuada.- Para la realización de los procesos, ya sea a nivel central y en las aduanas.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS

- Proyectos de Automatización de Procesos.
- Acciones de Simplificación. Pedimento simplificado y Ventanilla Única entre otros.
- Homologación de Trámites y Procedimientos.
- Mecanismos de defensa legal y acciones penales. Vinculación con la Administración General Jurídica.
- Herramientas de Análisis de Riesgo. A nivel central y local.
- El ciclo aduanero. Acciones de transferencia de tecnología.
- Modernización aduanera. Proyectos de Infraestructura y Equipamiento en las aduanas.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECURSOS Y SERVICIOS

- Costo interno de los procesos.- Cómo se mide, cómo se logra su reducción y cuál es su impacto en los procesos vinculados con la AGA.
- Profesionalización del capital humano.- Cómo se capacita al personal para aumentar la eficiencia de los procesos y el control de la corrupción, y cómo se logra la mejora del impacto de la comunicación interna para poder realizar los procesos.
- Simplificación de trámites y servicios.- Cómo se ha llevado a cabo dentro de los procesos para transparentar, simplificar y hacer más eficientes los trámites y servicios.

La temática anterior se elaboró tomando como base el Plan Estratégico del SAT 2007-2012 y el Programa de Modernización de Aduanas 2007-2012, con la finalidad de obtener información adicional que ayudara a entender los procesos del Programa *E025 "Control de la Operación Aduanera"*.

Información de entrevistas semi-estructuradas.

Del 20 de junio al 19 de julio de 2012, se efectuaron las visitas de campo, de acuerdo al calendario antes citado; para ello se entrevistó a los funcionarios de las aduanas ya sea

en reuniones dinámicas grupales o individuales. Previamente se diseñó un cuestionario para las entrevistas, basado en la temática propuesta en los Términos de Referencia, adaptándose a un programa de carácter económico como es el caso de este Programa que se evalúa.

Antes de realizar las visitas, se envió el cuestionario en versión electrónica a la AGA, quien lo hizo llegar a las aduanas a entrevistar, lo que permitió que se hiciera más ágil la entrevista, ya que previamente los funcionarios de cada aduana o habían analizado y llenado, conjuntamente con integrantes de su equipo de trabajo.

Los funcionarios que se entrevistaron en cada aduana, fueron el Administrador y:

- Subadministrador Jurídico.
- Subadministrador de Operación Aduanera.
- Subadministrador de Informática, Contabilidad y Glosa.
- Subadministrador de Vigilancia y Control.

Las entrevistas se realizaron en el transcurso de un día, con una duración promedio de alrededor de 4 horas, incluyendo recorridos por la propia aduana. Adicionalmente se entrevistó a agentes o apoderados aduanales, en un promedio de 6 por aduana.

IV.5. Análisis de la información. Descripción detallada del análisis de la información recabada.

De acuerdo con los Términos de Referencia de esta Evaluación y con la información primaria y secundaria recabada, se procedió al análisis de los siguientes temas:

- i. Descripción de la operación del Programa.
- ii. Descripción de los procesos del Programa.
- iii. Identificación y clasificación de los procesos.
- iv. Medición de atributos de los procesos.
- v. Operación global del Programa.

En la descripción de la operación del Programa, se describieron tanto sus principales características, como su operación en general con base en el análisis de la información primaria y secundaria, complementándola con la información obtenida en el trabajo de campo para contar con una descripción completa de la operación, que permita una visión general del funcionamiento del Programa.

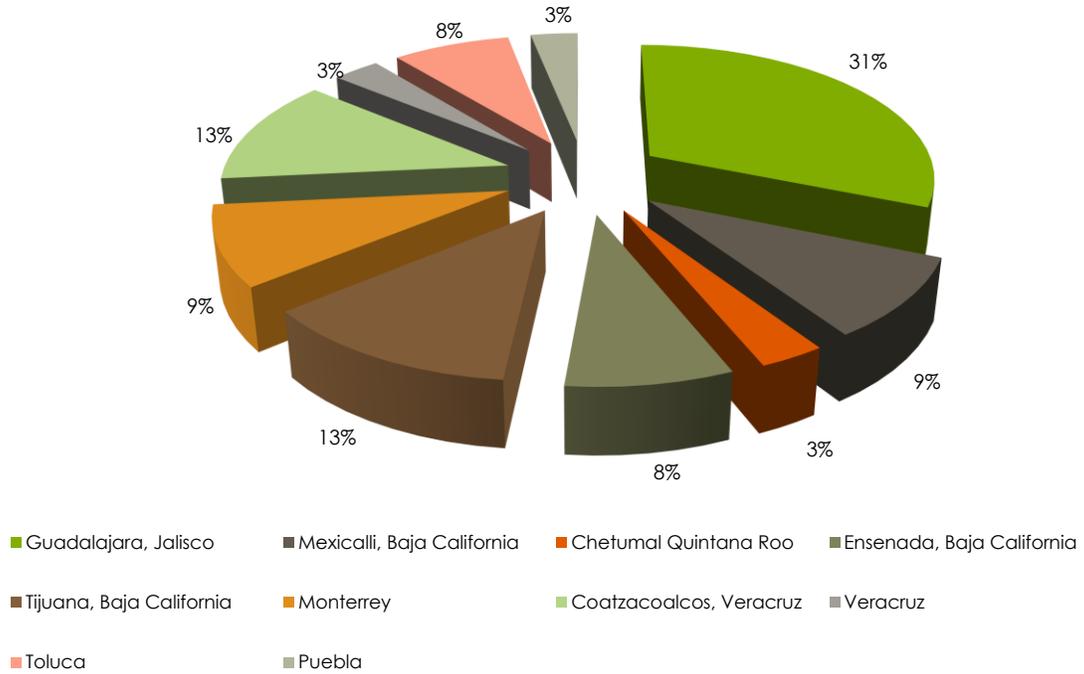
Posteriormente se realizó la descripción de los procesos del Programa, también a partir tanto de la información primaria y secundaria, como de la información obtenida en el trabajo de campo y se realizó la identificación y clasificación de dichos procesos. Dicha descripción considera los procesos que operaron durante 2011 y no incorpora las modificaciones que han sufrido en el transcurso del tiempo, en virtud de que el propósito de la evaluación de procesos es describir los procesos como operan hoy en día, así como sus atributos, y en base al análisis realizado a los mismos, proponer acciones de mejora.

Posteriormente se realizó el análisis de los atributos de eficacia y suficiencia de cada uno de los procesos que forman parte del Programa. El análisis se complementó con la información sobre la percepción de los operadores del Programa respecto de estos atributos de los procesos, que se obtuvo en las entrevistas semi-estructuradas.

Con base en lo anterior se realizó una valoración global de la operación del Programa, analizando si los procesos son adecuados para el logro de la meta del Programa a nivel propósito. Este análisis se complementó con la detección y análisis de áreas de oportunidad, cuellos de botella, buenas prácticas y fortalezas del Programa.

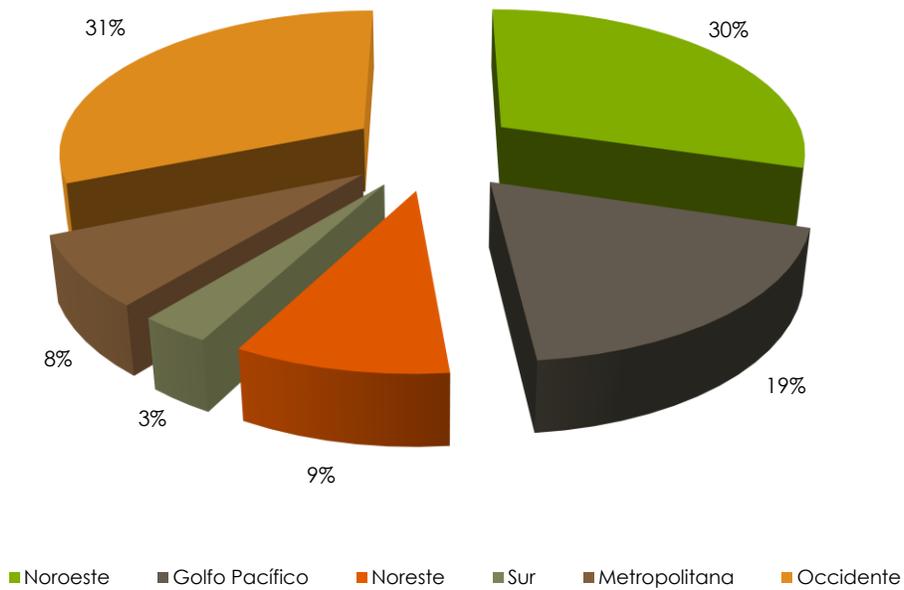
A continuación se presentan los resultados obtenidos de las entrevistas estructuradas para usuarios de las aduanas:

Lugar de Origen de las encuestas



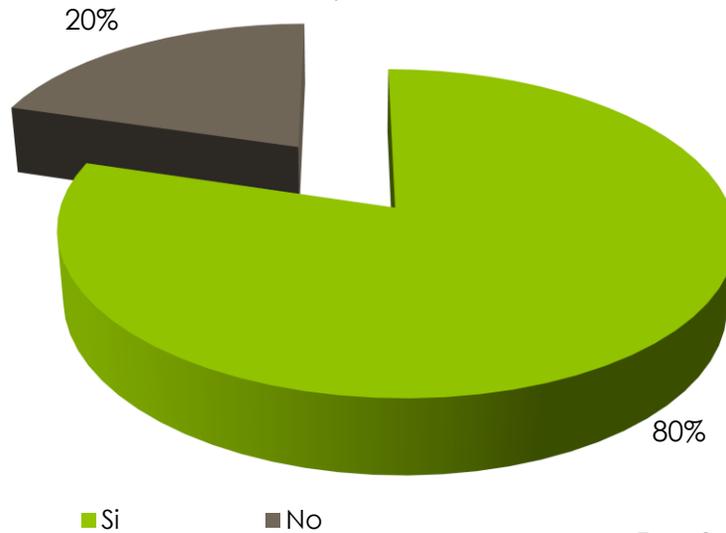
Fuente: SAT - INAP

Regiones Origen de las encuestas



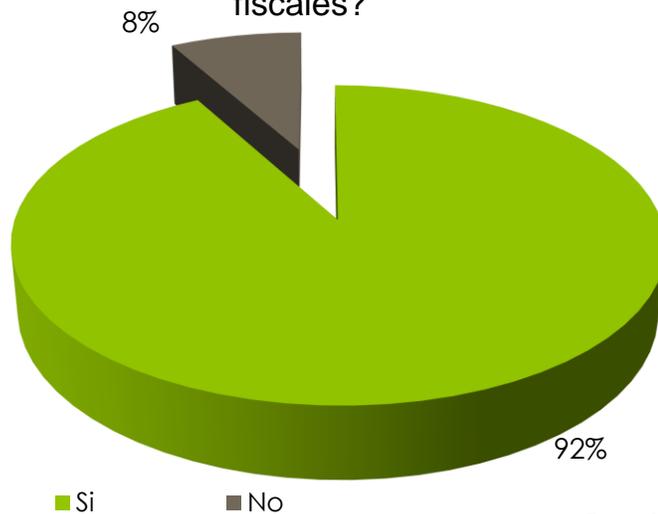
Fuente: SAT - INAP

1. ¿Considera usted que las ventanillas de atención son accesibles y suficientes?



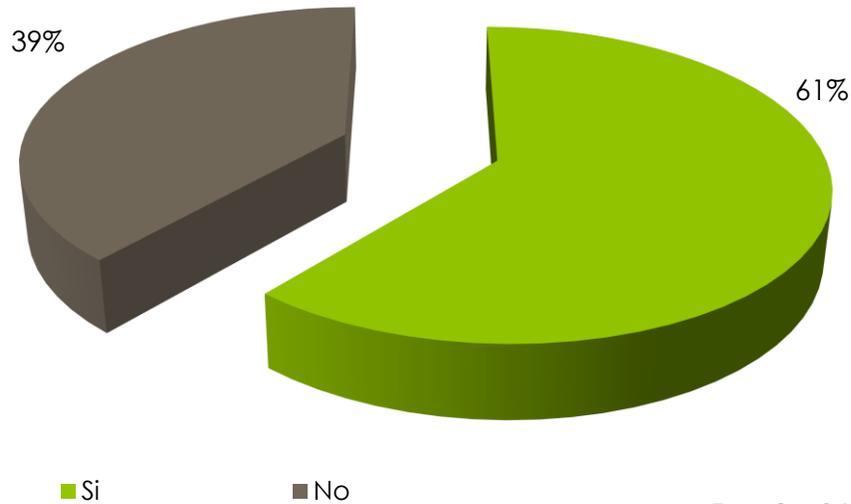
Fuente: SAT - INAP

2. ¿Es para usted claro los requisitos de información que se le solicitan para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales?



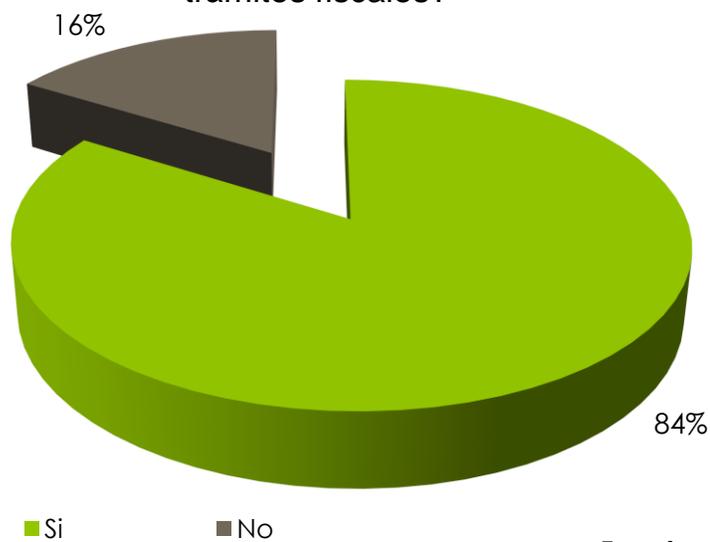
Fuente: SAT - INAP

3. ¿Ha tenido usted que regresar a realizar trámites o corregir por errores en la entrega de documentación?



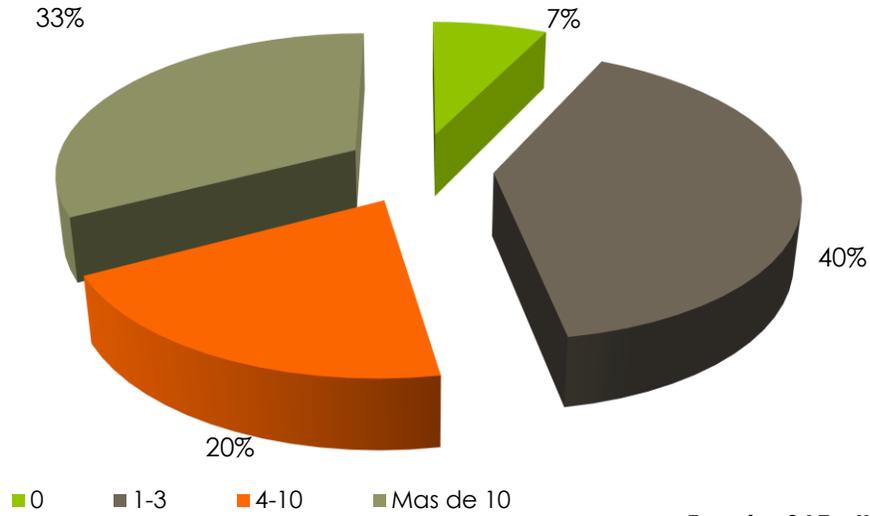
Fuente: SAT - INAP

4. ¿Ha recibido asesoría para la realización de sus trámites fiscales?



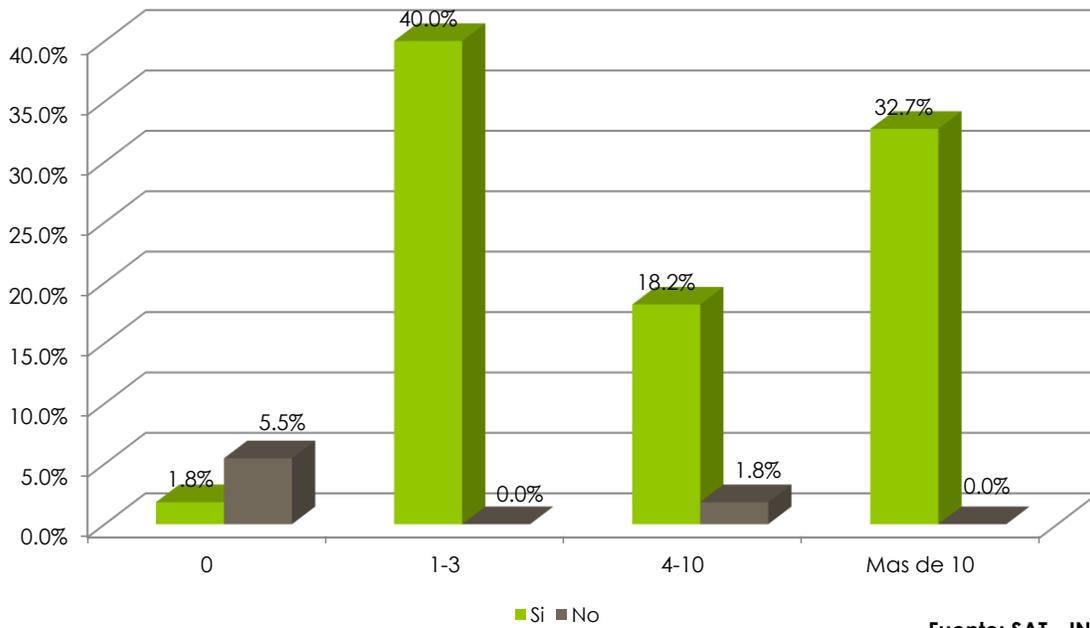
Fuente: SAT - INAP

5. ¿Cuántas veces?



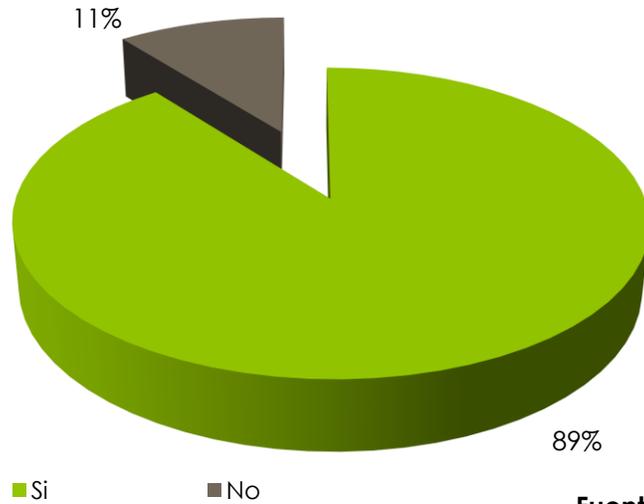
Fuente: SAT - INAP

Ha recibido asesoría y Número de Asesorías



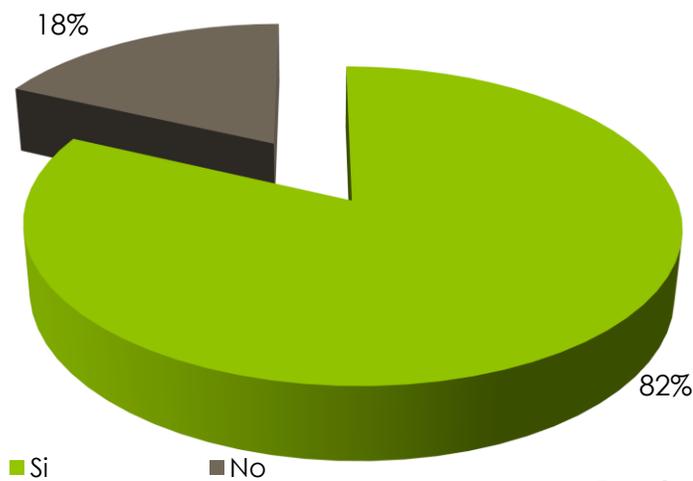
Fuente: SAT - INAP

6. ¿Considera usted adecuada y completa la asesoría ofrecida por el SAT?



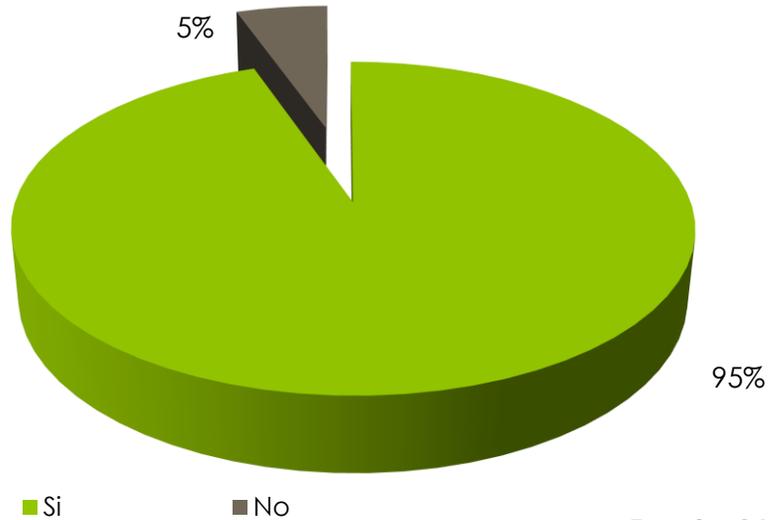
Fuente: SAT - INAP

7. ¿Ha recibido usted comunicaciones del SAT sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales por algún medio de comunicación?



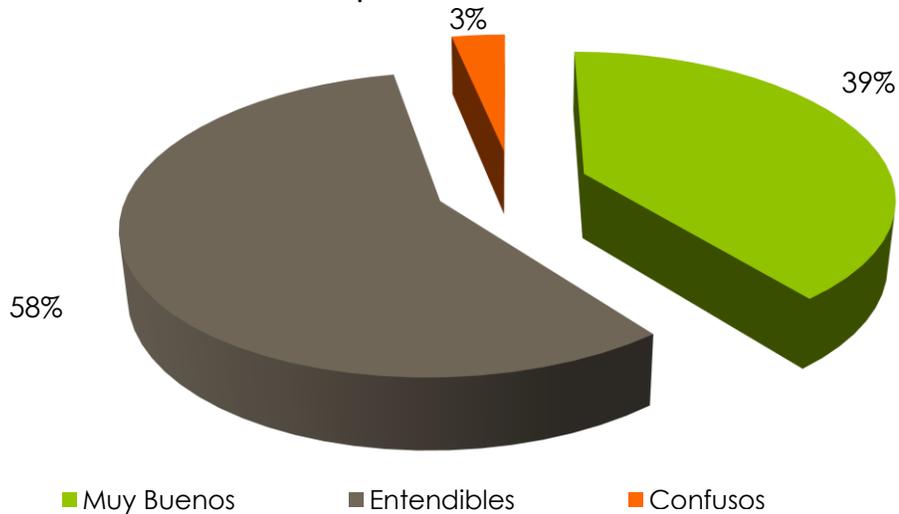
Fuente: SAT - INAP

8. ¿Considera usted adecuada y entendible este tipo de comunicación?



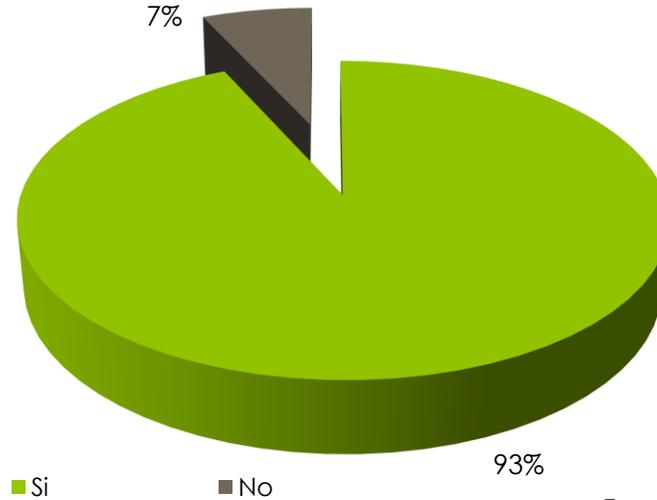
Fuente: SAT - INAP

9. ¿Cómo considera usted los niveles de atención del personal del SAT?



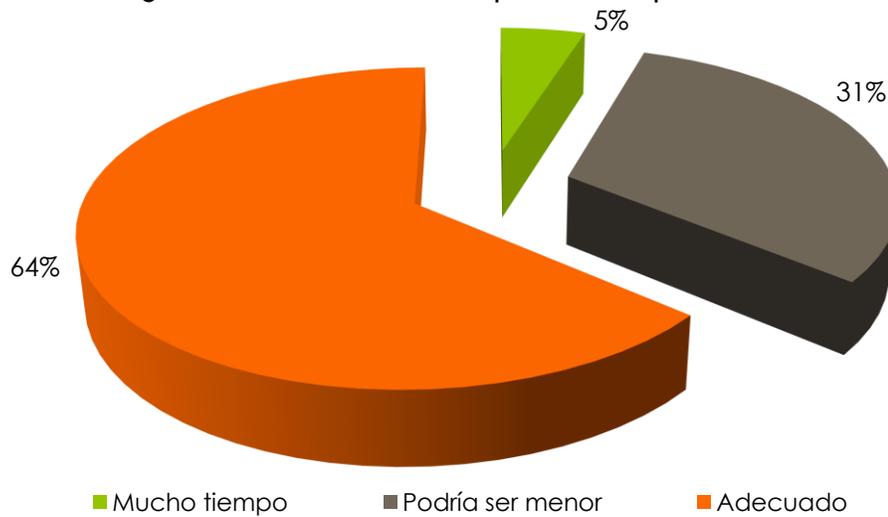
Fuente: SAT - INAP

10. ¿Considera usted amigable y/o segura la página del SAT para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales?



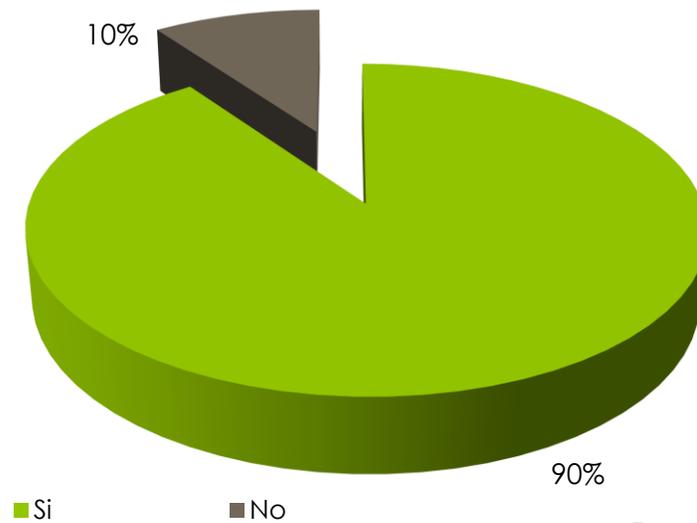
Fuente: SAT - INAP

11. ¿Cómo considera el tiempo tomado para su atención?



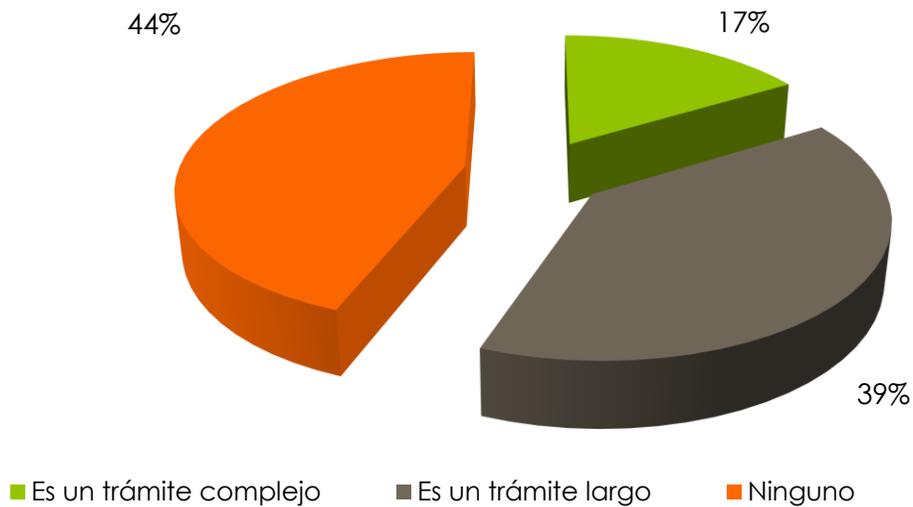
Fuente: SAT - INAP

12. ¿Considera adecuado el horario de atención tomado para su atención?



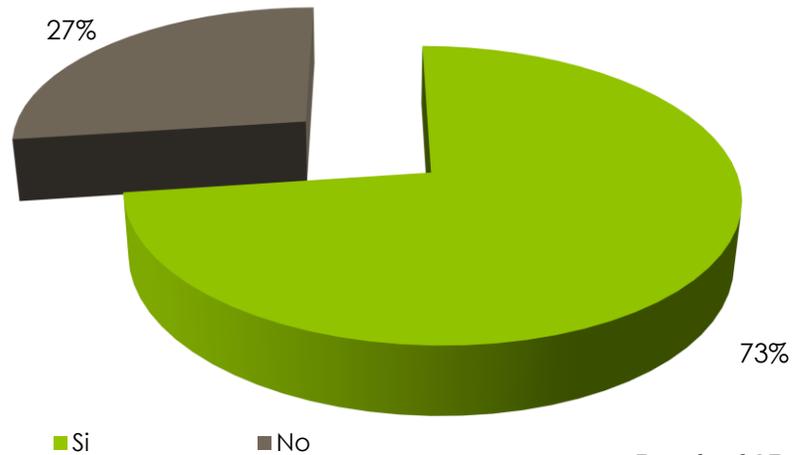
Fuente: SAT - INAP

13. ¿Cuál es el principal obstáculo que usted enfrenta para cumplir con sus obligaciones fiscales?



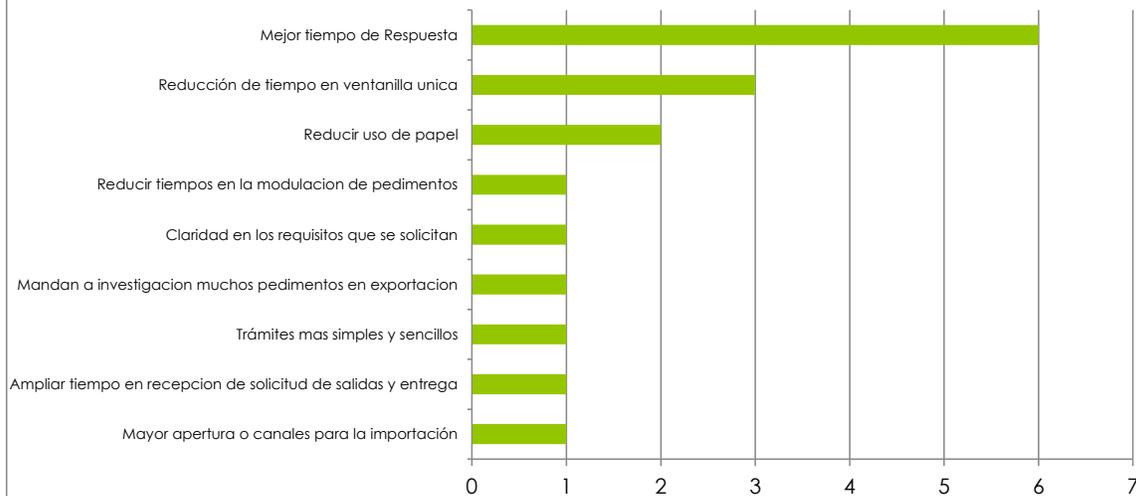
Fuente: SAT - INAP

14. ¿Considera usted adecuado el tiempo que toma para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales tanto en las oficinas como en la página Web?



Fuente: SAT - INAP

Propuestas de mejora de Trámites



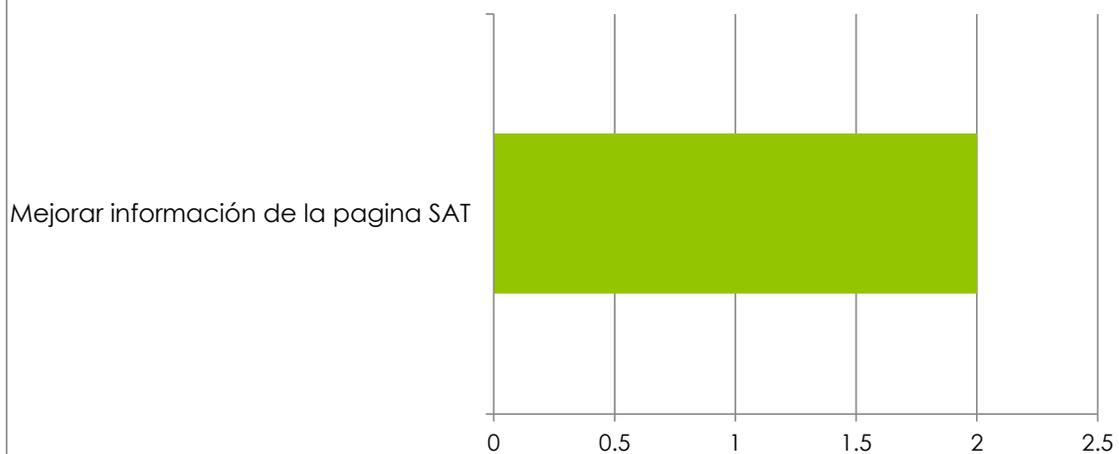
Fuente: SAT - INAP

Propuestas de mejora de Atención



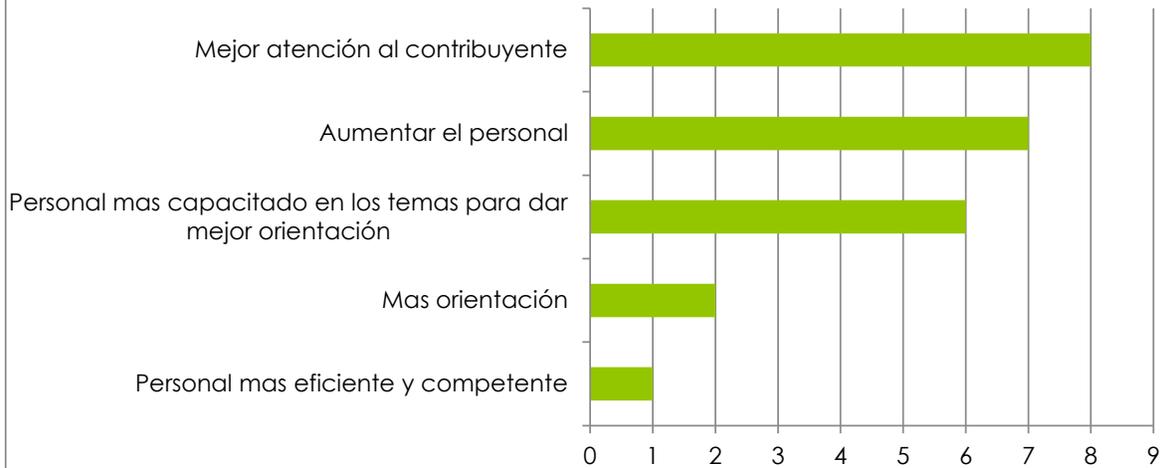
Fuente: SAT - INAP

Propuestas de mejora del Sistema y Página de Internet



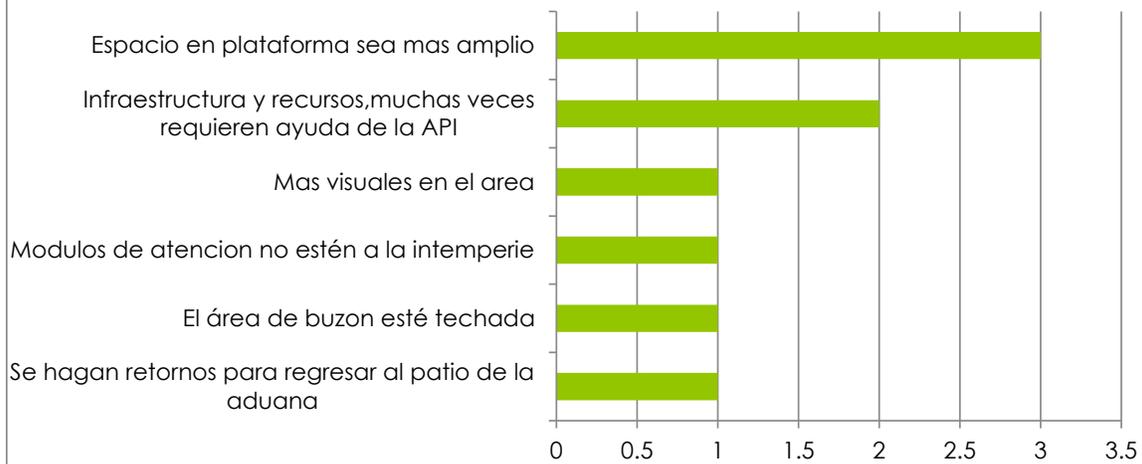
Fuente: SAT - INAP

Propuestas de mejora del Personal



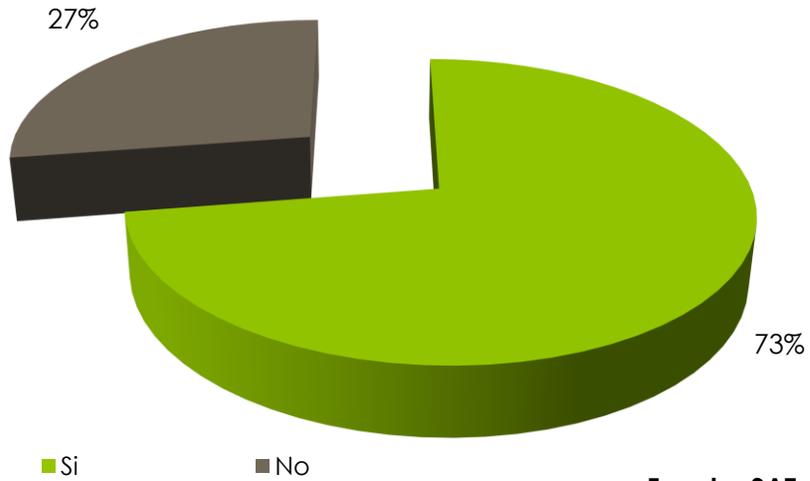
Fuente: SAT - INAP

Propuestas de mejora de las Instalaciones



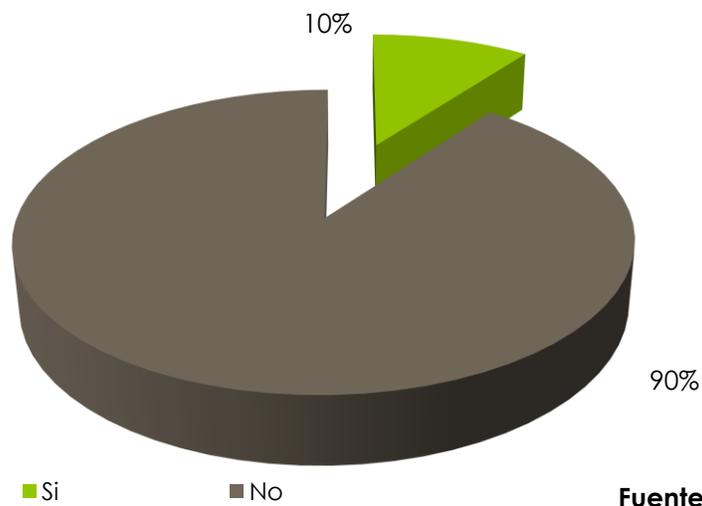
Fuente: SAT - INAP

16. ¿Conoce usted los mecanismos para la presentación de quejas?



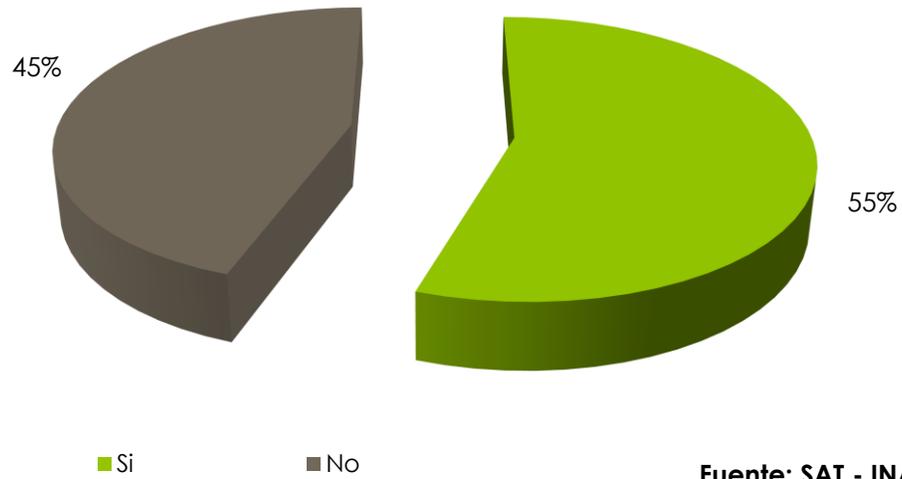
Fuente: SAT - INAP

17. ¿Los ha utilizado?



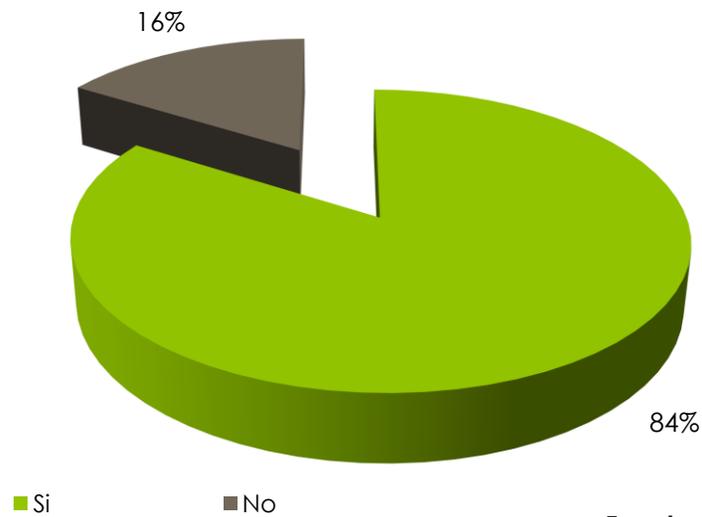
Fuente: SAT - INAP

18. ¿Considera satisfactoria la respuesta ofrecida por el personal del SAT?



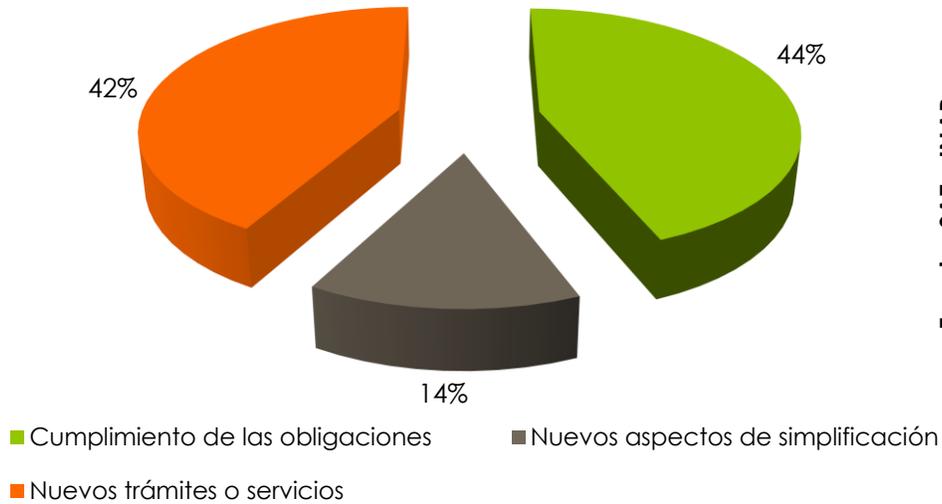
Fuente: SAT - INAP

19. ¿Ha visto o escuchado aspectos de difusión del SAT?

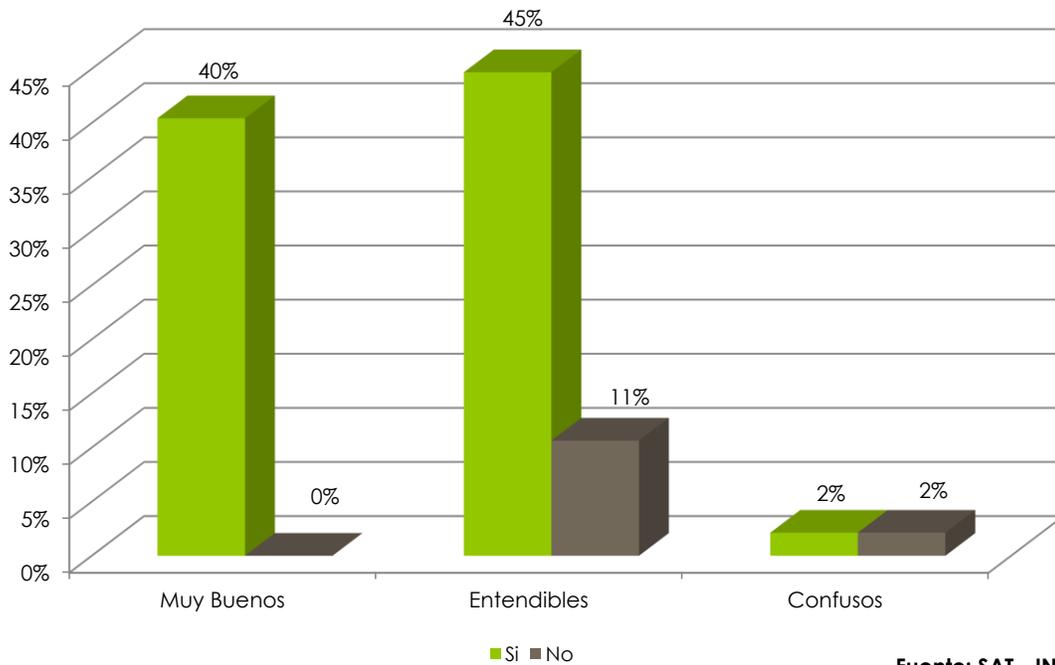


Fuente: SAT - INAP

20. ¿Sobre qué aspectos?



Niveles de atención del personal del SAT y Asesoría del SAT



V. RESULTADOS.

V.1. **Ámbito y alcance técnico de la evaluación.**

Este capítulo presenta los principales resultados que el INAP encontró durante la realización de la evaluación de los procesos del Programa E025 *“Programa de Control de la Operación Aduanera”*; sin embargo por ser éste un Programa Económico y no de carácter social, no responde al ciclo típico establecido para Programas Sociales y por tanto, no se describen la interacción entre las funciones de Planeación, Difusión, Determinación de Beneficiarios, Producción, Entregas de Apoyo y Acciones de Seguimiento.

Por lo anterior fue necesario hacer ajustes metodológicos para cumplir con los lineamientos establecidos. El siguiente esquema muestra cómo estos aspectos no son aplicables a Programas económicos como el Programa E025 *“Control de la Operación Aduanera”*.

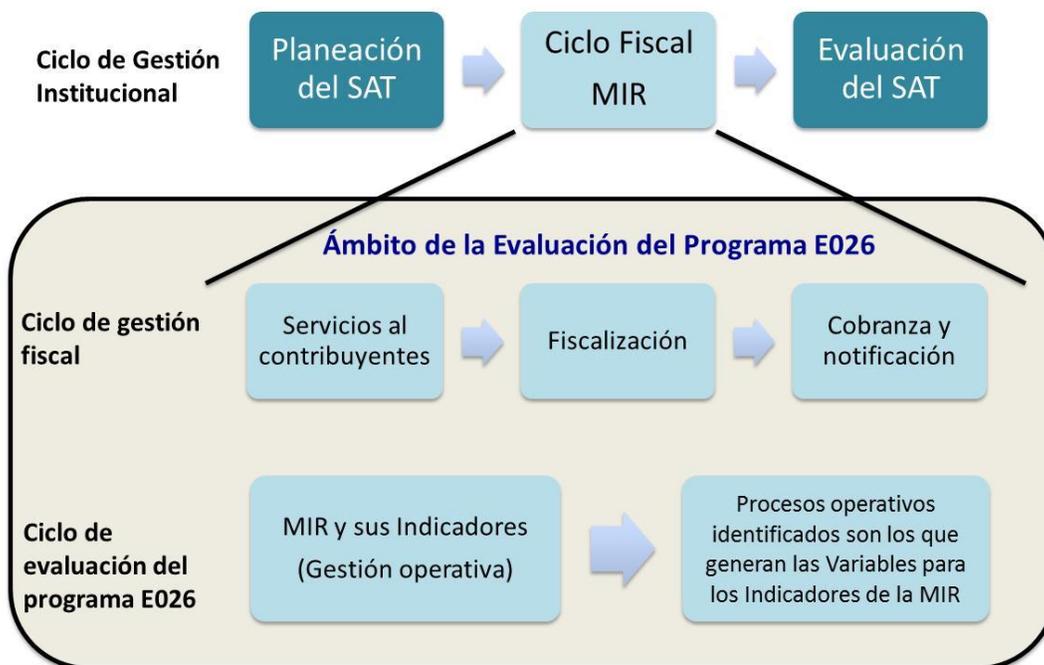
El siguiente esquema muestra como los aspectos de Planeación y Difusión se encuentran centralizados en el SAT y son desarrollados en el primer nivel jerárquico por lo que no se circunscriben únicamente en términos del Programa E025. En cuanto a los aspectos relacionados con la identificación de beneficiarios de apoyos y la producción, distribución y entrega de estos mismos, incluyendo las actividades de monitoreo y seguimiento, no son aplicables.

IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS				
EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA E025 "CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA" 2011				
PROCESO	NÚMERO DE SECUENCIA	PROCEDIMIENTO	INDICADOR	OBJETIVO
Procesos del Modelo de Procesos CONEVAL				
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.	1	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Difusión del programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.	2	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan tanto los operadores del programa como los posibles beneficiarios con el objetivo de solicitar los apoyos del programa y registrar y/o sistematizar la información de dichas solicitudes.	3	No Aplica, No tiene Apoyos		
Selección de beneficiarios (puede ser selección de proyectos): Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.	4	No Aplica, No hay Beneficiarios		
Producción o compra de apoyos: Herramientas, acciones y mecanismos a través de las cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.	5	No Aplica, No se Produce nada de Apoyos para Distribuir o Entregar		
Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).	6	No Aplica, No hay Logística para la Distribución de Apoyos		
Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados solicitan y/o reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.	7	No Aplica, No hay Logística para la Entrega de Apoyos		
Seguimiento a la utilización de apoyos:	8	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a la población objetivo son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.	9	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Contraloría social: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del programa.	10	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Supervisión y Monitoreo: Proceso por medio del que se supervisa la generación y entrega de los apoyos	11	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Otros procesos: Otros procesos operativos cuya descripción no concuerda con ninguno de los procesos del Modelo de Procesos CONEVAL.	VER TABLA SIGUIENTE PARA PROCESOS DE LA EVALUACIÓN			

Por tanto, el alcance técnico de este trabajo se centra en la descripción de los procesos del Ciclo Aduanero y su interrelación con la MIR a través de la generación de las variables correspondientes, y no considera los aspectos de Planeación y Evaluación, en virtud de que estos son propios del SAT y se desarrollan de manera centralizada y el objeto de la presente evaluación del programa se encuentra ubicado en el segundo nivel jerárquico, es decir el que engloba únicamente a la operación del programa.

El siguiente cuadro, muestra de manera sucinta el alcance técnico de la Evaluación del Programa E025, “Control de la Operación Aduanera”, centrado básicamente en el Ciclo Aduanero.

Alcance Técnico de la Evaluación del Programa E026



V.2. Valoración de los procesos.

Los resultados de las entrevistas se agruparon para dar una visión de los resultados del desarrollo de los procesos del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”, durante 2011, como se mencionan a continuación.

V.2.1. General.

Como se ha mencionado, existen 49 aduanas, clasificadas en aduanas fronterizas, marítimas e interiores las cuales pueden ser diferentes en tamaño en función del número de operaciones de comercio exterior que atienda. Una aduana pequeña puede constar de un sólo subadministrador encargado de la operación aduanera, la contabilidad y glosa y los aspectos de vigilancia, con un área legal pequeña, en tanto que en una aduana con un número importante de operaciones, comprende un subadministrador por cada una de las siguientes áreas: legal, de operación aduanera, de contabilidad y glosa, y de vigilancia.

La totalidad del personal de las aduanas entrevistado con respecto a la suficiencia y eficacia de los procesos para cumplir con sus objetivos y metas, mencionaron que:

- El SAT está siempre pendiente de actualizar y modernizar los sistemas, y simplificar los procesos y los trámites para efectuar los procesos eficientemente.
- Se cuenta con las bases de datos que apoyan el desarrollo de los procesos.
- La recaudación es eficiente y tiende a incrementarse por el dinamismo del comercio exterior; la determinación de los impuestos corresponde a un tercero (agente aduanal o apoderado) y los medios electrónicos estandarizados facilitan el desarrollo de los procesos.
- Los procesos operan bajo la normatividad establecida y se establecen tiempos para el desarrollo de los mismos.
- Se cumple con la demanda de los servicios que exigen los usuarios en materia de comercio exterior.

Por otra parte en lo referente al personal asignado, el 100% de los entrevistados considera que el proceso es eficaz, en virtud de que el personal es competente, está

altamente capacitado para cumplir con sus funciones y ha alcanzado altos niveles de compromiso y honestidad. No obstante, aunque consideran que los perfiles de los puestos están bien definidos y se encuentran perfectamente articulados con las áreas del SAT (particularmente la jurídica, sistemas, auditoría y recaudación), la mayoría de los entrevistados considera que el personal no es suficiente para atender eficientemente el servicio que se presta, y que esta falta de personal afecta la actividad, sobre todo en puntos tácticos de las aduanas.

Ese aspecto puede ser determinante si se considera que el volumen de operaciones de comercio exterior ha crecido en los últimos años a una tasa anual promedio superior al 5%.

La articulación de las aduanas con otras áreas del SAT, ocurre principalmente en los siguientes aspectos:

- En la resolución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) se detonan requerimientos de coordinación, desde su notificación hasta su resolución, con el área de notificaciones, de recaudación de la Administración Local, así como con el área de servicios al contribuyente para la verificación del RFC y, finalmente, con la Administración Local Jurídica, por las posibles querellas de las puestas a disposición ante el Ministerio Público.
- Con las alertas provenientes de oficinas centrales, que detectan parámetros de riesgo.
 - Incidencias del área de vigilancia e incidencias simples que se reportan del nivel central.
 - Determinación de mercancías sensibles y muestras que se reportan al área central de regulación aduanera.
 - Abandonos en recintos que se reportan al área jurídica
 - Reportes de reconocimientos que se reportan a nivel central.

V.2.2. Planeación.

Considerando que el Plan Estratégico 2007-2012 es la piedra angular del SAT en materia de planeación, es importante subrayar que todos los entrevistados coincidieron en que la

totalidad del personal conoce dicho Plan y consideran que la planeación estratégica se realiza de manera adecuada. Destacaron que la Institución ha realizado importantes acciones para dar a conocer el Plan Estratégico a través de la red (correos, IntraSAT, TV SAT, Radio SAT, entre otros) o mediante comunicados y boletines. Sin embargo, no se tiene definida una estrategia clara para que permee a toda la población del SAT, que permita asegurar que se ha alcanzado cierto nivel de comprensión del mismo.

Los funcionarios de las aduanas entrevistados (administradores y subadministradores) manifestaron que la planeación estratégica que se realiza:

- Enmarca las grandes directrices.
- Abarca eficazmente los procesos internos en mejora de los servicios y control, calidad en el servicio a los usuarios, capital humano y resultados.
- Se enfoca a todos los aspectos medibles para mejorar la operación.
- Hace más real el trabajo.
- Toma en consideración las necesidades en materia de comercio exterior a nivel nacional, tomando en cuenta la visión y misión institucional y destacando las fortalezas de la AGA.

En aspecto de programación de metas, aunque el 80% manifestó que sí participan en su determinación, no quedó claramente establecido el mecanismo a través del cual se realiza esta participación; sin embargo, declararon que las metas son establecidas a nivel central, por la AGA, y las aduanas locales sólo participan presentando la información de sus indicadores y sus metas y, posteriormente, únicamente validan la posibilidad de su cumplimiento, teniendo una participación de manera indirecta. Las metas se establecen anualmente, considerando sus últimos resultados y con base con la Matriz de Indicadores de Resultados y los indicadores específicos del Programa *E025 "Control de la Operación Aduanera"*. Las aduanas miden su avance comparándose con las aduanas de su mismo nivel (determinado por el volumen de operaciones de comercio exterior).

Por tanto, las aduanas participan analizando las metas establecidas y dando su opinión a la AGA; la planeación por tanto, a nivel local, es únicamente a corto plazo, con el

compromiso de alcanzar las metas programadas, procurando mantener un “ranking” adecuado con el resto de las aduanas de su grupo.

El avance en el cumplimiento de las metas y su comparación intergrupala le da a las aduanas la oportunidad de actualizar las metas sobre bases ciertas, conforme a las características de sus operaciones y su ubicación geográfica.

Las metas son informadas a finales de cada año fiscal, por lo que la totalidad de los entrevistados considera que pueden realizar un plan de trabajo interno con oportunidad y una programación para su cumplimiento; sin embargo, el no poder participar directamente en su elaboración, frecuentemente se presenta la existencia de metas poco pertinentes para ciertas aduanas, debido a que éstas no consideran la particularidades de cada una. Para el equipo de trabajo es claro que las metas son definidas a nivel nacional por la AGA, pero no es claro como se distribuyen en las administraciones locales, o si por el contrario, es una suma de metas la que determina la meta a nivel nacional.

Las aduanas cumplen, en general, las metas establecidas, el 43% de las aduanas entrevistadas manifestaron tener un cumplimiento de metas superior al 90%, y el 100% de las aduanas cumplen con más del 70% de las metas; no obstante, la totalidad de las aduanas señalaron la dificultad de cumplir las metas de algunos indicadores ya que no se apegan a la naturaleza de la propia aduana; por ejemplo, el indicador que mide los decomisos en materia de piratería, es fácilmente aplicable en las aduanas fronterizas del sur del país, incluyendo su posibilidad de cumplir con la meta; sin embargo, en el norte este indicador tiene poco impacto y su establecimiento parece poco adecuado para dichas aduanas. De igual manera, eventos como la suspensión de vuelos internacionales (cierres de Mexicana de Aviación), impacta notablemente las actividades en aduanas aéreas como las de Puebla y Toluca y dificultan el cumplimiento de sus metas.

Por otra parte, con respecto al nivel de coordinación que tienen las aduanas con otras áreas del SAT, se destacó la importancia de las reuniones de síndicos que son coordinadas por la Administración Local de Servicios al Contribuyente, así como los Comités de Facilitación presididos por la propia aduana, siendo estos los principales eventos mediante los cuales se da la coordinación interinstitucional.

Adicional a estas dos reuniones, las aduanas participan en reuniones y mesas de trabajo con agentes aduanales, concesionarios de recintos fiscales, empresas navieras y de transportistas, entre otras.

Aun cuando se considera buena la coordinación con otras áreas del SAT, los entrevistados en las aduanas, coincidieron en las siguientes observaciones:

- Existe buena comunicación con otras unidades administrativas del SAT, las de auditoría en las entregas de mercancías en cumplimiento a alguna sentencia, el área jurídica en el resarcimiento de mercancías por imposibilidad material y las reuniones mensuales de agravios recurrentes.
- Por lo que corresponde al área jurídica, dentro del procedimiento de recurso de revocación existe falta de comunicación para el seguimiento de dichos recursos.
- En el caso del área de recaudación, ésta no informa en tiempo y forma a la aduana, sobre las constancias de notificación dirigidas a los contribuyentes.

V.2.3. Difusión.

El personal entrevistado coincidió que los medios y contenidos de comunicación son adecuados y que éstos se dan en primera instancia mediante las actas de hechos, folletería, la Página WEB de Aduanas y carteles o pósters.

Coincidieron que existe una excelente retroalimentación con los principales usuarios (las agencias o apoderados aduanales) mediante reuniones periódicas para informar de los nuevos esquemas de modernización y simplificación²⁶. Se cuenta además con la opción sobre preguntas frecuentes, consultas y quejas, así como con atención telefónica en el 01-800- INFOSAT con lada sin costo y correo electrónico, para la atención personalizada en donde se podrán validar los contenidos de la información.

En cuanto a la validación hacia el personal del SAT, se giran comunicados, oficios, circulares, boletines y hojas informativas emitidas por las vías institucionales los cuales

²⁶ Los usuarios han podido constatar que los sistemas se han venido modernizando y simplificando mediante al mencionar el uso de la “Ventanilla Única”, el nuevo pedimento simplificado, y el SOIA (Sistema Integral de Operación Aduanera)

los mantienen actualizados. Asimismo se revisa que las actas de hechos están debidamente fundadas y motivadas.

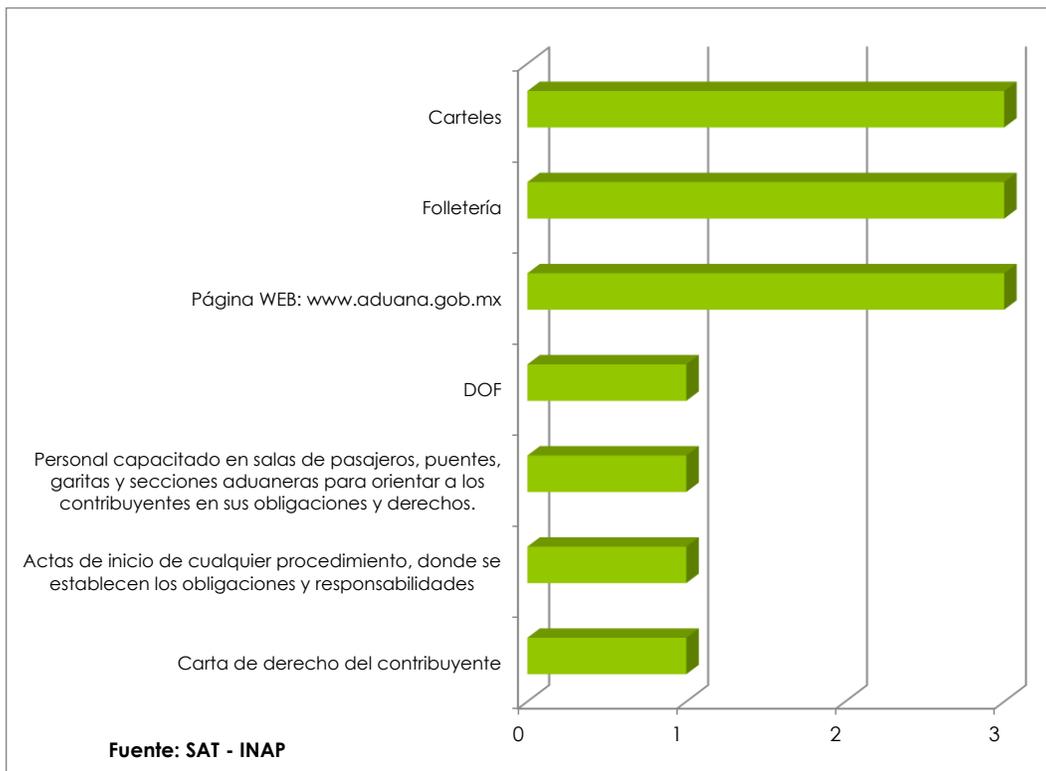
Para el personal de las aduanas, los medios y contenidos de difusión para el cumplimiento de las obligaciones son adecuados, lo cual es confirmado por los propios agentes y apoderados aduanales, toda vez que alrededor del 80% manifestó conocer o haber visto o escuchado aspectos de difusión del SAT, principalmente en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones fiscales y de nuevos trámites o servicios. De estos mismos agentes aduanales entrevistados, el 82% ha recibido algún tipo de comunicación de aduanas y la totalidad la considera entendible.

Sin embargo, al encontrarse la AGA inmersa en un amplio proceso de modernización y simplificación administrativa, pareciera no quedar claro a todo el personal de las agencias aduanales, que los nuevos trámites (Ventanilla Única y NEEC), están orientadas hacia esos fines.

V.2.4. Solicitud de Servicios.

En virtud de que los trámites en materia de comercio exterior se realizan a través de agentes o apoderados aduanales, el total de los servidores públicos entrevistados en aduanas considera que los requisitos en materia de importación y exportación se presentan de manera clara y completa, y los sistemas de la AGA verifican la existencia de que la documentación se presente completa. Esta opinión prácticamente coincide con la de los agentes aduanales, debido a que el 92% opinó que los requisitos de información se presentan en forma clara y completa. No obstante, es importante señalar que cerca del 60% de los agentes aduanales entrevistados, manifestaron que frecuentemente tienen que reponer trámites o corregir errores, por diversos motivos.

Los principales aspectos por lo que se garantiza que los requisitos se presentan de manera completa son:



Por otra parte, es importante destacar que el personal de aduanas celebra reuniones periódicas con usuarios, cámaras, representantes involucrados en el comercio exterior, en donde con oportunidad se les piden sugerencias, consultas y comentarios para mejorar la operación aduanera, buscando atenderlas y resolverlas en el corto plazo; entre esas reuniones se encuentran los Comités de Facilitación Aduanera y las Juntas Técnicas de Clasificación Arancelaria, las cuales se realizan conforme a la normatividad vigente. De igual manera, existen reuniones que de manera continua mantienen los encargados de cada punto táctico cuando algún usuario de comercio exterior la solicita, en la cual exponen su problemática y se atiende si está dentro de sus facultades.

La totalidad de las aduanas mencionaron que dan orientación al contribuyente sobre aspectos específicos. Las orientaciones cumplen con las normas, tienden a ser previas al despacho de las mercancías y van desde una simple explicación verbal o utilizando algún material gráfico, audiovisual o electrónico, hasta las consultas formales que hacen los contribuyentes por escrito, tal como lo estipula el marco jurídico-legal.

En casos de irregularidades o incorrecta clasificación de mercancías, se atiende a lo dispuesto en el Manual de Operación Aduanera siguiendo un protocolo de atención.

Aun cuando para los trámites de operaciones de comercio exterior existen las figuras de agencias o apoderados aduanales y prevalidadores de pedimentos, se presenta el hecho de que el 84% de los agentes aduanales entrevistados manifestaron haber recibido asesoría del personal de la aduana en diversas ocasiones (calificándola de adecuada y completa). Pese a no estar considerado dentro de los procesos del Programa *E025 "Control de la Operación Aduanera"*, todas las aduanas visitadas dedican tiempo y esfuerzo en atender demandas de apoyo y orientación técnica, particularmente en materia legal, arribo de pasajeros y donaciones.

Por otra parte, en cuanto a los puntos de atención a los usuarios, en términos generales se consideran suficientes. Predomina la opinión que en ciertos horarios de atención (horas "pico"), los puntos de atención parecen ser no suficientes, presentándose aglomeraciones principalmente en módulos de atención y en instalaciones como rayos "X" y gamma, lo que causa retrasos en la ruta fiscal. Este aspecto incide en que el 20% de los agentes aduanales entrevistados considera que los puntos de atención no son suficientes, mencionando inconformidades por el horario de atención que en algunas aduanas es hasta las 6:00 p.m.

No obstante que el Programa de Modernización Aduanera va en la dirección de eliminar las limitaciones en infraestructura y equipamiento, es claro que la existencia de cuellos de botella en ciertos horarios, hace necesaria implantar mecanismos para mejorar la infraestructura y agilizar el Programa de Modernización Aduanera.

V.2.5. Población Objetivo.

Aun cuando la función de las aduanas se realiza de manera eficiente y eficaz, en apego a lo establecido en la legislación y normatividad correspondiente, existen diversos aspectos que dificultan el desarrollo de los procesos identificados en el Programa *E025 "Control de la Operación Aduanera"*, como son:

- La falta de personal de soporte para los dictámenes de clasificación arancelaria, distinto a las autoridades administrativas o de aduanas.

- La comunicación efectiva entre los contribuyentes y la autoridad, al no tener claro cuáles son sus obligaciones y responsabilidades como ciudadanos o empresas.
- Las prácticas que vulneran la relación ciudadano-autoridad, tales como la corrupción y el contrabando.
- Carencias presupuestales para viáticos e insumos (gasolina) para desarrollar el proceso “Verificación de direcciones fiscales”.
- Porcentaje importante de personal sindicalizado, con horarios fijos.
- La verificación de despachos en recintos fiscalizados.
- El hecho de que diversos ordenamientos en materia fiscal se ven afectados por las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

En lo que respecta a las diferencias entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica, los servidores públicos entrevistados comentaron que no existen diferencias, ya que:

- Todos los procedimientos que se practican en la aduana están acordes a normatividad vigente.
- Se aplica puntualmente la normatividad y la legislación, teniendo en cuenta su objetivo y que en muchos aspectos existen facilidades administrativas en beneficio de los contribuyentes.

Sin embargo, el 36% de los agentes aduanales entrevistados manifestó que el tiempo tomado para el despacho aduanero no es el adecuado, lo que de alguna manera coincide la opinión del 56% de que el principal obstáculo para cumplir con las obligaciones fiscales en actividades de comercio exterior es debido a que es un trámite largo o complejo.

Cuando se le preguntó al personal de la aduana si la normatividad existente es adecuada para el cumplimiento de sus funciones, sólo el 10% de los entrevistados manifestó que no, considerando lo siguiente:

- Se debe modificar la legislación para proteger más a los funcionarios en el cumplimiento de su encomienda. Actualmente la legislación parece proteger más a los contribuyentes, lo que puede dejar en desventaja a la autoridad.
- Hay muchas circunstancias que no están contempladas dentro de la normatividad, operaciones que requieren un tratamiento especial y que no están normadas. La operación de rayos gamma no está completamente normada, los LDA están en regla, pero no en la ley aduanera, entre otros aspectos.

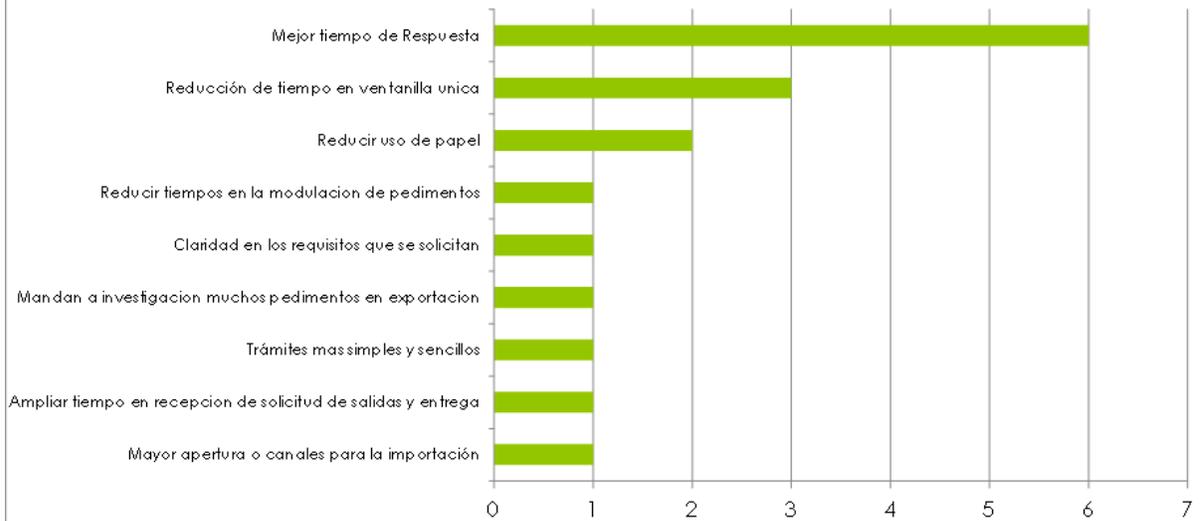
En esta misma tónica, se preguntó si la normatividad es suficiente para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales y de comercio exterior, la totalidad comentó que sí debido a que:

- Se atiende a diario diversas consultas de los usuarios que ayudan a clarificar sus dudas y, en algunos casos, se retroalimentan con las áreas centrales.
- Existe normatividad que rigen los diversos impuestos.
- Siempre es posible hacer más por el contribuyente lo que lleva a hacer más sencillo el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.
- La Ley Aduanera se ha modificado y adaptado, sin embargo, se requiere una nueva ley, de acuerdo a los nuevos tiempos.

Finalmente es importante hacer notar que, aun cuando existen diversos mecanismos para la atención de quejas en las aduanas, sólo el 10% de los usuarios hace uso de estos. La presentación de alguna queja es de carácter ocasional y su atención es inmediata; sin embargo, sólo la mitad considera adecuada su respuesta.

Las principales acciones para mejorar la atención al público, según los agentes o apoderados aduanales, se presentan en los siguientes gráficos:

Propuestas de mejora de Trámites



Fuente: SAT - INAP

Propuestas de mejora de Atención



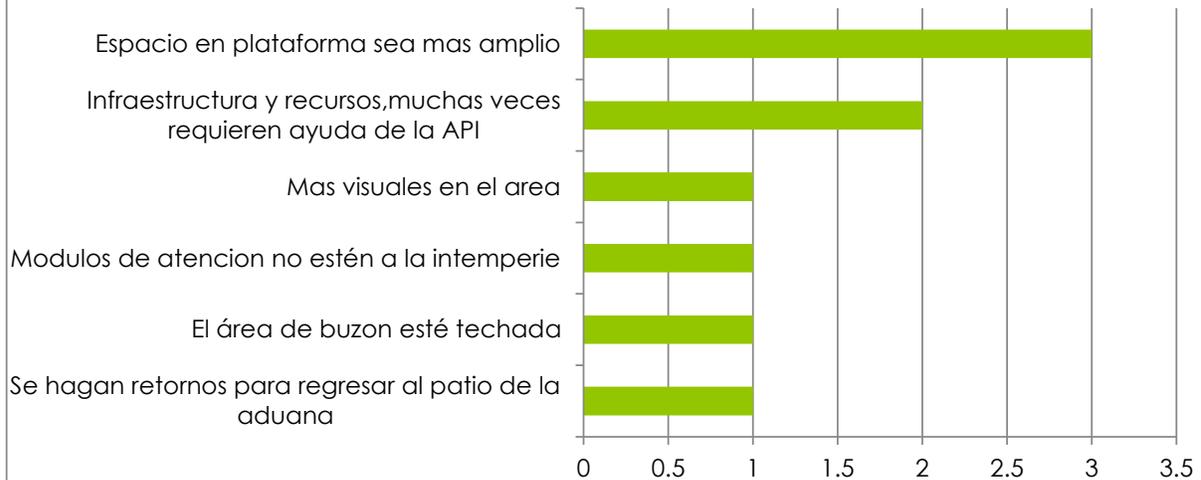
Fuente: SAT - INAP

Propuestas de mejora del Personal



Fuente: SAT - INAP

Propuestas de mejora de las Instalaciones



Fuente: SAT - INAP

V.2.6. Calidad de los Servicios.

Para ofrecer un servicio de calidad, toda institución debe previamente identificar la posible demanda de servicios en un período determinado. Sin embargo, parece no haber un consenso del mecanismo utilizado para determinar el crecimiento de las operaciones en las aduanas. En el caso de los servicios aduaneros, la mayoría de los servidores públicos de las aduanas mencionó que se prevé la demanda de servicios de manera interna, ya sea midiendo las solicitudes de la PGR, utilizando información histórica sobre el flujo de pasajeros y número de vuelos internacionales, o el incremento en los PAMAS.

El principal mecanismo para medir la posible demanda, pudiera ser el informe gerencial de estadísticas de la operación aduanera, el cual proporciona la tendencia de las operaciones de importación y exportación; sin embargo, existe un consenso en las aduanas de que no existe un mecanismo general aplicable para cada aduana, lo que explica el hecho de que las metas sean determinadas a nivel central, considerando que la tasa anual de incremento de las operaciones que se utiliza es a nivel nacional.

No obstante la falta de información sobre la demanda, existen algunos documentos que coadyuvan a mejorar la calidad de los servicios proporcionados como los códigos de ética y conducta, el Manual de Operación Aduanera y el sistema de evaluación 360^{o27}.

Un aspecto que incide en el nivel de calidad de los servicios se refiere a las limitaciones de infraestructura y equipamiento que cada aduana dispone para prestar sus servicios. Aun cuando todas los entrevistados en las aduanas indicaron que tienen los elementos para prestar y desarrollar su función, éstos no son suficientes. En materia de infraestructura, manifestaron la falta de módulos y carriles, así como el acondicionamiento de áreas para la verificación; en términos de equipamiento, no todas las aduanas cuentan con equipo suficiente de básculas, rayos “X” o rayos gamma; se registran deficiencias en la red y falta de tabletas electrónicas para los reconocimientos, así como mantenimiento a vehículos de trabajo.

No obstante lo anterior, sólo el 3% de los agentes aduanales opinaron que los niveles de atención e información prestada por el personal fuera confusa, el resto está conforme con

²⁷ Sistema que permite al personal ser evaluado por todo su entorno laboral

este servicio. El 93% manifestó que la Página Web de aduanas, es amigable. Aunado a lo anterior, el 73% de los agentes aduanales consideraron que el tiempo para cumplir con sus obligaciones fiscales es adecuado.

V.2.7. Seguimiento a la población objetivo.

Una vez que se han ofrecido los servicios de la aduana, existen mecanismos suficientes para dar seguimiento a los contribuyentes, como son:

- Reuniones de trabajo con los agentes aduanales
- El uso de los sistemas aduanales como los denominados genéricamente INDEX²⁸, CIVED²⁹, SOIA³⁰, SICOSEM³¹ y SAAIM3³².
- La verificación de la carta invitación que se implementa por el CIITEV³³.

Adicionalmente, las Aduanas tienen un mecanismo para presentación de quejas accesible a todos los usuarios. Este mecanismo se considera adecuado y suficiente y consiste en:

- Celebración de reuniones mensuales.
- Presentación de inconformidades en Oficialía de partes.
- Sistema VIVA.
- Teléfono rojo.
- Página del SAT.
- Buzón de Quejas, sugerencias y felicitaciones.

²⁸ INDEX es un organismo privado que representa los intereses del sector maquilador de exportación

²⁹ Centro de Internación Definitiva de Vehículos

³⁰ Sistema de Operación Integral Aduanera

³¹ SICOSEM Sistema de Control y Seguimiento de Muestras.

³² SAAI-WEB o simplemente SAAI o SAAI-M3 es el sistema mediante el cual los importadores, exportadores, agentes aduanales, apoderados aduanales, prevalidadores a través de una sola cuenta de usuario tendrán acceso a las diferentes aplicaciones WEB con que cuenta la Administración General de Aduanas para la consulta del estado que guardan las diferentes operaciones de Comercio Exterior que se realizan en el proceso de despacho Aduanero.

³³ Control de Importación e Internación Temporal de Vehículos

V.2.8. Supervisión y monitoreo.

Dentro de las aduanas existen mecanismos automatizados, para proporcionar informes de avances de trámites, como los denominados SIPE-SAT, el Tablero de Control y los diferentes sistemas conocidos genéricamente como SICOSEM, SIRESI³⁴, SICOBI³⁵, SIECA³⁶, SIAVE³⁷, SIREIN³⁸, SAAI, JUPITER³⁹ y VU⁴⁰.

Adicional al uso de esos mecanismos y sistemas, la normatividad vigente permite al personal de las aduanas cumplir con sus funciones, únicamente se requiere del establecimiento de alguna normatividad para operaciones que requieran un tratamiento especial como la de rayos gamma.

V.3. Contribución de la operación al cumplimiento de la meta del Programa a nivel Propósito.

V.3.1. Proceso: Inscripción al padrón de importadores y exportadores.

La meta asociada a este proceso en 2011 es la de realizar la inscripción en el padrón de importadores en 3 días en promedio, misma que se sobrepasó en un 33.0% y que al final del año logró reducir ese promedio a 2 días, por lo que el proceso se considera eficaz.

Asimismo, para que este proceso pueda ser instrumentado debe cumplir con los siguientes elementos mínimos:

- Meta anual de tiempo límite para autorizar una solicitud de inscripción al padrón de importadores y exportadores.
- Lineamientos que señalen los documentos que debe contar el contribuyente para llevar a cabo las actividades de comercio exterior.

³⁴ Sistema de Registro, Evaluación y Seguimiento de Incidencias

³⁵ Sistema de control de bienes de comercio exterior embargados o en abandono.

³⁶ Sistema de Esclusas para el Control en Aduanas

³⁷ Sistema de Aforo Vehicular

³⁸ Sistema de Registro de Incidencias

³⁹ Sistema Jurídico de

⁴⁰ Ventanilla Única

En la medida que el proceso contempla esos dos elementos, se considera que es suficiente.

V.3.2. Proceso: Certificación de empresas.

La meta asociada a este proceso es la del porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados, que se alcanzó en un 126.7%, toda vez que el número de acciones de simplificación, facilitación, mejoramiento y actualización de trámites en 2011 fue de 76, arriba de las 60 originalmente propuestas, lo que contribuyó a que se rebasara la tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación prevista de 5.0% a 6.2% en ese año, por lo que se considera que el proceso es eficaz.

Para que este proceso pueda ser instrumentado, se considera que debe cumplir los siguientes elementos mínimos:

- Meta anual cumplida del 100.0% de las acciones de simplificación aduaneras programadas.
- Documentos con los que debe contar el contribuyente de actividades de comercio exterior.

Teniendo en cuenta que el proceso cuenta con esos dos elementos mínimos, se considera que es suficiente.

V.3.3. Proceso: Despacho Aduanero.

Las metas asociadas a este proceso son tres: las del porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero, en la cual se alcanzó en porcentaje de cumplimiento del 103.1% en virtud de que el 86.6% de los reconocimientos aduaneros se realizaron en menos de tres horas en lugar del 84% propuesto; las del porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera, que se cumplió al 100.0% en 2011; y la de la tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación que aumentó 6.2% respecto al año anterior, contra una tasa de crecimiento programada de 5.0%. Por estos resultados, se considera que el proceso es eficaz.

Para que este proceso pueda ser ejecutado debe cumplir con los siguientes elementos mínimos:

- Meta de al menos 3 horas en promedio para la realización de reconocimientos aduaneros.
- Meta anual de inicio del 100% de los proyectos de modernización aduanera aprobados.
- Meta anual de autorización del 100% de las acciones de simplificación aduaneras programadas.
- Meta anual de tiempo promedio para realizar las inspecciones físicas a la mercancía en la aduana.
- Meta anual de días promedio requeridos para realizar el trámite para importar bienes.
- Meta anual de acciones contra la piratería.

El proceso cuenta con estos seis elementos mínimos por lo que se considera que es suficiente.

V.3.4. Proceso: Arribo de Pasajeros.

La meta asociada es la del porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera, que se alcanzó al 100.0% en 2011, en virtud de que las 25 obras de infraestructura y/o equipamiento aduanero programadas en el año, iniciaron su ejecución conforme a lo previsto, con lo que se mejoraron los servicios aduaneros, en este caso, ofrecidos a los pasajeros al momento de su arribo al país. Por lo anterior, se considera que el proceso es eficaz.

Para la adecuada ejecución de este proceso se cumple con los siguientes elementos mínimos:

- Meta anual del 100% de los proyectos de modernización aduanera aprobados.
- Documentos que debe contar el contribuyente de actividades de comercio exterior.
- Meta anual del número de auto-declaraciones.
- Meta anual de tiempo promedio para procesar el equipaje de los pasajeros.

El proceso cuenta con esos cuatro elementos mínimos, por lo que se considera que es suficiente.

En 2011, la recaudación voluntaria por autodeclaraciones de impuestos de los pasajeros en aeropuertos y fronteras se incrementó en 3.2 por ciento real, pasando de 591.6 millones a 631.4 millones de pesos. Por su parte, el número de autodeclaraciones que se presentaron aumentó de 985,333 a 1,024,809, un total de 39,476 más que en 2010.

V.3.5. Proceso: Validación de Pedimentos.

Las metas asociada a este proceso son la del porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados, que tuvo un cumplimiento de 126.7%, toda vez que el número de acciones de simplificación, facilitación, mejoramiento y actualización de trámites en 2011 fue de 76, arriba de las 60 originalmente propuestas; y la meta de 5.0% de la tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación, que se superó debido a que la tasa de crecimiento fue de 6.2% en ese año, por lo que el proceso es eficaz.

Asimismo, para que este proceso pueda ser desarrollado debe de cumplir con los siguientes elementos mínimos:

- Meta anual del 100% de trámites aduaneros simplificados, mejorados y actualizados autorizados.
- Documentos que debe contar el contribuyente de actividades de comercio exterior.

El proceso cuenta con estos dos elementos mínimos, por lo que se considera que es suficiente.

Cabe destacar que en materia de combate a la piratería, durante 2011 el Servicio de Administración Tributaria, a través de la Administración General de Aduanas, realizó 702 acciones en coordinación con la Procuraduría General de la República y el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, para hacer cumplir las leyes nacionales y los acuerdos internacionales en materia de protección de los derechos de autor y de las

patentes, combatir la piratería, impedir el ingreso de productos ilegales al país y otorgar certidumbre jurídica a la ciudadanía.

Dichas acciones permitieron el aseguramiento de seis millones de productos falsificados y 111 kilogramos de mercancía apócrifa; entre la mercancía asegurada se encuentra ropa, calzado, electrónicos y joyería.

Los aseguramientos se realizaron en las aduanas de Aguascalientes, Ciudad de México, Colombia, Ensenada, Guadalajara, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Mazatlán, Monterrey, Naco, Nuevo Laredo, Pantaco, Progreso, Toluca y Veracruz.⁴¹

Así mismo de 2010 a 2011 se incrementó el número de armas aseguradas en 671 %, se aseguraron 1.38 millones de kilogramos de precursores químicos, un incremento, respecto de 2010 de 161.1 %, y el aseguramiento de 5.1 millones de pesos, 240 % más que el año anterior.

V.3.6. Proceso: Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación (SOARS).

La meta asociada a este proceso es el porcentaje de avance de la recaudación anual del IVA en aduanas, el cual se cumplió en 107.9%, habiéndose recaudado por este concepto 263 mil 867 millones de pesos durante el año 2011. Por lo anterior, se considera que el proceso es eficaz.

Para alcanzar estas metas se debieron alcanzar los siguientes dos elementos mínimos por lo que se considera que es suficiente:

- Meta anual del monto de la recaudación anual del IVA en aduanas.
- Meta anual de tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación.

⁴¹ SAT Reporte anual 2011

V.3.7. Proceso: Pago de contribuciones al comercio exterior.

Las metas asociadas a este proceso son la del costo de la recaudación aduanera y el porcentaje de avance de la recaudación anual del IVA en aduanas. En 2011 se estimó un costo de la recaudación de 0.84 pesos por cada 100 recaudados y se alcanzó un costo de 0.81 pesos; por otra parte, la recaudación alcanzada de IVA en aduanas fue mayor en 7.9% a la estimada para 2011, por lo que se considera que el proceso es eficaz.

Para el desarrollo de este proceso se debieron cumplir con los siguientes elementos mínimos:

- Meta anual la autorización del 100% de las acciones de simplificación aduaneras programadas.
- Meta Anual de tasa mínima de crecimiento de las operaciones de importación y exportación.
- Documentos que debe contar el contribuyente de actividades de comercio exterior.

El proceso cuenta con estos tres elementos mínimos por lo que se considera que es suficiente.

Cabe destacar en este proceso El Pago Electrónico Centralizado Aduanero (PECA) es un servicio a través de medios electrónicos, por medio del cual, en forma rápida y transparente, el agente o apoderado aduanal puede efectuar el pago de pedimentos o no pedimentos, sin necesidad de presentarse en ventanilla bancaria.

Este servicio es operable en las 49 aduanas del país con cinco instituciones bancarias: HSBC, Banamex, Santander, Banorte y Bancomer, las cuales han obtenido la Constancia de Confiabilidad al contar con un tiempo promedio de pago por transacción de 6 a 10 segundos. A través del PECA de pedimentos se están procesando en promedio 96 por ciento del total de 9,294,533 pedimentos que se han tramitado en 2011.⁴²

⁴² SAT Reporte anual 2011

V.3.8. Proceso: Verificación de domicilios fiscales.

La meta asociada a este proceso es la del porcentaje de la recaudación anual del IVA en aduanas, que fue mayor en 7.9% a la programada, por lo que se considera que el proceso es eficaz.

Este proceso se lleva a cabo siempre que se observe con el siguiente elemento mínimo:

- Meta anual del monto de la recaudación del IVA en aduanas.

El proceso cuenta con este elemento mínimo por lo que se considera que es suficiente.

En resumen, el desarrollo de los procesos contribuyó a que en 2011 se cumpliera la meta y el objetivo del Programa E025 “*Control de la Operación Aduanera*”, a nivel Propósito, que establece que “Los usuarios de comercio exterior cuentan con una operación aduanera eficiente y controlada que permite el cumplimiento de las obligaciones fiscales”, así como la meta y objetivo, a nivel Fin, que establece “Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante el control de la operación aduanera”.

V.4. Buenas prácticas, áreas de oportunidad y cuellos de botella.

Las buenas prácticas detectadas en las aduanas visitadas, que podrían ser generalizadas a las demás aduanas del país, son:

- Retroalimentación de información entre la aduana y oficinas centrales, entre las propias aduanas y las demás áreas locales del SAT.
- Estricto apego al código de conducta, así como a la normatividad vigente.
- Esquemas de comunicación que desarrollan las aduanas con autoridades municipales, estatales y federales, así como con usuarios en general.
- Capacitación constante al personal.
- Cumplimiento de los tiempos de atención al usuario.
- Celebración de acuerdos con entidades estatales y federales, principalmente con la PGR.

- Desarrollo de esquemas de análisis de riesgo, que complementa el propio análisis realizado por oficinas centrales.
- Desarrollo de esquemas de atención por citas para la exportación, lo que evita horas pico.
- Mantener informados a los usuarios de sus obligaciones y derechos e invitarlos a cumplir sus obligaciones fiscales y aduaneras.
- Uso de “diablitos” para reducir o agilizar la atención de usuarios con muy bajos niveles de importación.
- Esquemas internos de rotación del personal.

Por otra parte, los principales comentarios realizados por el personal de las aduanas entrevistado sobre algunas áreas de oportunidad identificadas, son los siguientes:

- El exceso en las cargas de trabajo no permite atender adecuadamente las funciones sustantivas de la aduana, tanto en el área de operación aduanera, como en otras áreas (jurídico, contabilidad y glosa, y vigilancia).
- Incrementar la capacitación para el personal que lo requiere, particularmente en la actualización de los procesos, y que ésta sea preferentemente de manera presencial.
- Continuar mejorando la infraestructura, debido a que aún no es la adecuada en todas las aduanas, lo que dificulta que los procesos se realicen conforme a lo establecido en los manuales respectivos (por ejemplo, en la aduana de Subteniente López en Chetumal. Q. Roo, la revisión de las exportaciones es simplemente de manera visual, pues no existe infraestructura para que estas sean verificadas).
- De igual manera, en algunas aduanas no se cuenta con el equipamiento suficiente y adecuado para la realización de las actividades del personal, lo que impacta en los tiempos para realizar el despacho aduanero (en Veracruz, aun cuando se cuentan con las tabletas para realizar las verificaciones, la red interna no tiene el alcance adecuado, por lo que el proceso se realiza de manera manual y posteriormente es “cargado” en el sistema).

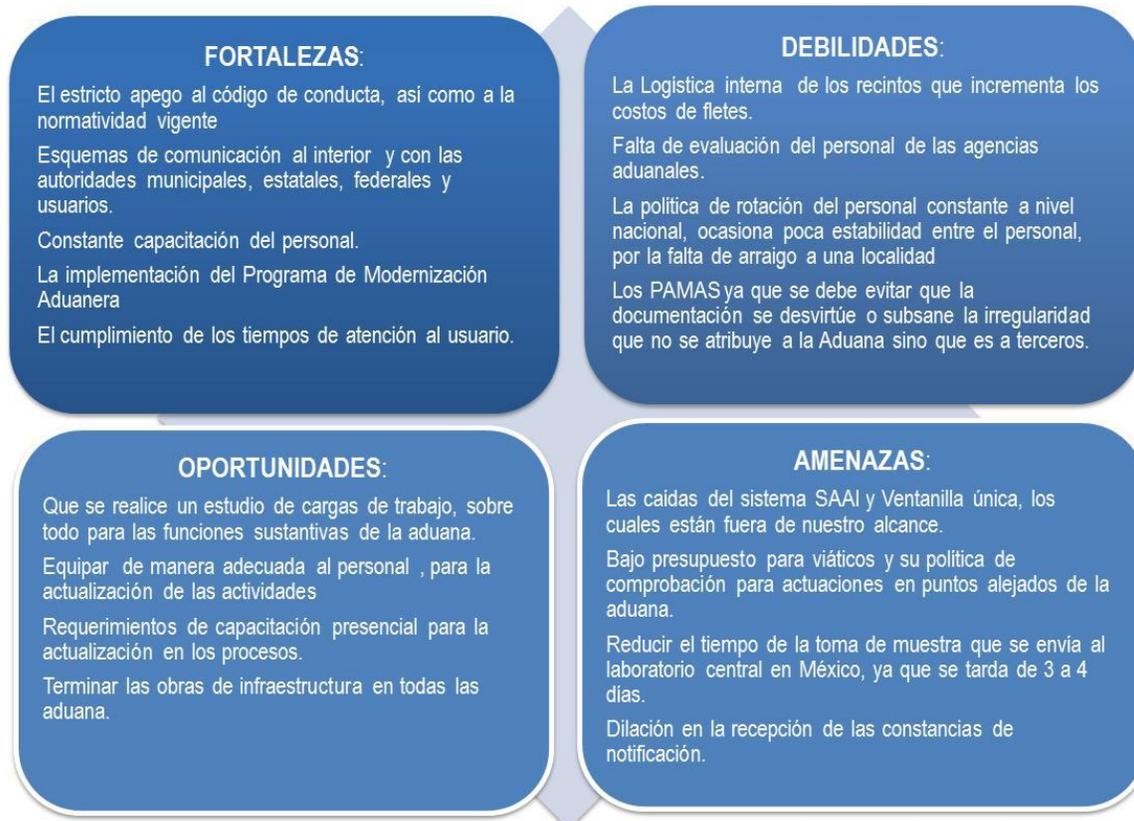
Finalmente, se considera que los aspectos normativos y de servicio que obstaculizan el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los usuarios, son:

- La logística interna de los recintos que incrementa los costos de fletes.
- Falta de personal calificado en algunas de las agencias aduanales.

Los entrevistados también señalaron la existencia de factores internos que obstaculizan de igual manera la realización del servicio de manera adecuada, como son:

- Que el área de Recaudación envíe oportunamente las constancias de notificación, a fin de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a tiempo al área jurídica local y, a su vez, a la aduana.
- Es comprensible que la AGA y el SAT en general, mantengan una política de rotación de personal constante a nivel nacional, lo que tiende a evitar malos manejos o corrupción, pero ocasiona poca estabilidad entre el personal por la falta de arraigo a una localidad, además de diversos problemas familiares.
- “Caídas” del SAAI, y Ventanilla Única, los cuales están fuera del alcance del personal de aduanas.
- El problema de viáticos para actuaciones en otros puntos alejados de la aduana, debido a la normatividad de comprobación interna que implica el incremento del tiempo en la atención de estas tareas, además de la dificultad de disponer de vehículos oficiales por falta de gasolina.
- Reconocimiento para validar pruebas que se aplican a las mercancías se envía a la ciudad de México, lo que implica más tiempo.
- Falta de accesibilidad a la Red, para la realización del reconocimiento aduanero con tabletas en lugares distintos al establecido, lo que implica el levantamiento de la información de manera manual y el requerimiento de tiempo adicional para hacer la carga en los Sistemas

La siguiente imagen resume el análisis FODA del Programa *E025 “Control de la Operación Aduanera”*.



V.5. Fortalezas y Debilidades que impactan en la operación del Programa.

Las fortalezas institucionales permiten que el avance institucional del **SAT** sea sólido, coherente y organizado, situación que se refleja en el Programa *E025 "Control de la Operación Aduanera"*.

De esta manera todos los procesos del programa de control de la operación aduanera se ven gestionados a través de las fortalezas institucionales, mediante apoyos, mejoras, ordenamientos y facilidades transversales a estos.

Es importante no dejar de considerar las debilidades detectadas en los procesos, ya que estos deben de considerarse como oportunidades de mejora.

V.5.1. Fortalezas Institucionales.

A continuación se describen siete de las más importantes fortalezas institucionales.

- a) La Arquitectura Institucional (**AI**).- Definida como la gestión de la organización de las actividades, funciones, procedimientos, procesos, modelos operativos y responsabilidades, el propósito de la **AI** es interrelacionar estos elementos de una manera eficiente para generar el “Software de la Institución” dentro de un ámbito laboral que permita la obtención de los objetivos y resultados institucionales. De esta manera se obtiene una gran claridad de los alcances de las áreas, sus roles, puestos, mecanismos de coordinación y medios de comunicación entre otras características para lograr que los procesos tengan los siguientes atributos: claridad, fluidez, definición, transparencia, eficientes, suficiencia, adecuado, eficaces y productivos. Se puede decir que la **AI** es el substrato donde los procesos se nutren, mantienen y crecen sanamente. Adicionalmente, permite mantener la dinámica continua de la mejora organizacional, para responder anticipadamente a los retos, necesidades, riesgos y contingencias planteados día con día.
- b) La gestión del recurso humano.- Que permite construir y dar forma a la institución para atender la misión y los objetivos del **SAT**, atendiendo la demanda de los perfiles de los puestos para cumplir con los procesos y procedimientos del **SAT**, estos requieren de una experiencia específica y capacitación especializada que en el mercado laboral difícilmente se encuentran disponibles; además, permite que el personal conozca y se comprometa con su trabajo a través de las rutas de promoción y ascenso, propiciando un flujo ascendente de capital humano enriquecido a través de la capacitación y la experiencia de campo, de esta manera se garantiza que la cultura del **SAT** se permee y se arraigue.
- c) Tecnologías de la Información y la Comunicación (**TIC**).- Que lleva la gestión de la información en todas sus modalidades de entrega y acceso, así como de software, hardware, redes, comunicaciones, seguridad y portales. Además de cuidar de la calidad de la información, su estandarización, resguardo, protección y difusión y generan herramientas informáticas para apoyar la toma de decisiones, la inteligencia del negocio y el análisis, entre otros aspectos, simplificando y apoyando a los procesos. Esto permite que algunos procesos parezcan como “invisibles” por lo bien instrumentados y operados que están, tal es el caso del procedimiento de *Registro Contable (Servicios al Contribuyente)*.

Así las **TIC** son el pilar central de los procesos permitiendo la vinculación entre los diversos elementos del sistema y la cobertura de millones de usuarios en todo momento y a lo largo de toda la República Mexicana.

- d) Los fideicomisos del **SAT**.- Que permiten apoyar de una manera dinámica y estratégica las inversiones en servicios e infraestructura. De ésta manera uno de los fideicomisos se encarga de mantener los procesos al día en tecnología. El otro tiene la finalidad de mantener y mejorar la infraestructura física, permitiendo a las áreas sustantivas concentrarse en la operación.
- e) La capacitación institucional.- Que es la gestión del conocimiento explícito e implícito del **SAT** a todos los niveles, el conocimiento colectivo permite diseñar, adecuar y construir las habilidades y capacidades del factor humano para gestionar los procesos de manera eficaz y eficiente respondiendo al entorno con gran velocidad, permitiendo que la institución mantenga y acreciente su prestigio, solidez y sustentabilidad, además de que el personal se mantiene actualizado y vigente a los cambios de normatividad y otros temas, así como favorece el incremento del capital intelectual del **SAT**.
- f) El costeo de procesos.- Que es la herramienta que permite optimizar e innovar los procesos, además de generar información estratégica para las futuras adecuaciones y construcciones de nuevos Procesos y permite determinar el valor agregado de los procesos y sus partes.
- g) La evaluación interna.- Que es la gestión de la disciplina del **SAT**, la que permite operar con prevención, detección, corrección la cultura de la organización con mano firme dentro del propio contexto, resolviendo conflictos y situaciones no deseables. Esto conlleva una gran alineación de conductas y comportamientos a la cultura del **SAT**.

V.5.2. Fortalezas específicas.

- a) Procesos operativos automatizados y equipamiento tecnológico de punta, en las principales instalaciones. Por ejemplo, el Pago Electrónico Centralizado Aduanero (PECA) que es un servicio a través de medios electrónicos, por medio del cual, en forma rápida y transparente, el agente o apoderado aduanal puede efectuar el pago de pedimentos o no pedimentos, sin necesidad de presentarse

en ventanilla bancaria, así como la tecnología de monitoreo no intrusiva, para realizar revisiones mas expeditas.

- b) Actualización de infraestructura e equipamiento, a través del programa de modernización aduanera.
- c) Modelo de riesgo, mismo que tiene la finalidad de identificar prácticas de contrabando, piratería, evasión fiscal y subvaluación, a fin de descubrir y sancionar conductas irregulares que mermen la recaudación fiscal y produzcan un trato inequitativo respecto de aquellos contribuyentes que cumplan con sus obligaciones.
- d) Arribo de Pasajeros. Acciones de inteligencia sobre información de pasajeros que tienen la intención de viajar al extranjero o de ingresar al territorio nacional, a fin de incrementar la asertividad en los procesos de revisión de equipaje.
- e) Ventanilla única. Que beneficia la operación y despacho lo que permite:
 - Homologar los requisitos de comercio exterior.
 - Proceso aduanero más transparente
 - Eliminación de formatos de papel.
 - Seguridad de la información
 - Menor tiempo de operación en trámites.

V.5.3. Debilidades en los Procesos.

1) Metas e Indicadores de gestión

En base a los resultados observados, las metas de los procesos han sido fácilmente alcanzables, por lo que para el establecimiento de metas se debe de tomar en cuenta, en base a la experiencia, el desarrollo de un modelo que considere tendencias y sus resultados.

Los indicadores de gestión que se aplican a la AGA / Aduanas, si bien es cierto se encuentran agrupados de acuerdo con los principales tipos de operación de las aduanas (determinado por el volumen de operaciones de comercio exterior), el cumplimiento de las metas a nivel local se dificulta, debido a que no se consideran los contextos locales; por ejemplo, las metas para las Aduanas Fronterizas en el Sur, (*zonas libres con altos niveles de piratería*) no pueden ser las mismas que para las Aduanas Fronterizas en el Norte

(frontera con EUA), ya que las mercancías de importación/exportación o los tipos de contrabando son diferentes por lo que las circunstancias particulares deberían ser tomadas en cuenta para el ajuste local de algunas de sus metas en particular.

2) Sistemas

Para la operación de las diferentes unidades administrativas se utiliza gran número de sistemas informáticos, incluso algunos en particular se usan en las Administraciones Locales, lo anterior hace que la convivencia de todos los sistemas pueda ser compleja, por su arquitectura, su lenguaje, su antigüedad, entre otros, aspectos por los que comúnmente se dificulta su actualización y mantenimiento⁴³.

Adicional a lo anterior, no se identificó un mecanismo dentro del área de sistemas del SAT que permita priorizar cuales son los sistemas que tendrán una asignación presupuestal para su actualización o mejora

3) Movilidad de personal.

El personal de nuevo ingreso tiene una capacitación intensa en los temas de los procesos del **SAT** y de comercio exterior, en poco tiempo estos conocimientos y habilidades son asimilados por el personal, sin embargo ya sea por la política de rotación de personal o por el hecho de que son invitados a trabajar en empresas o en agencias aduanales, se genera un efecto de movilidad de personal, reducción del capital humano y capacitación del nuevo personal.

4) Cargas de Trabajo, infraestructura e equipamiento.

No obstante el esfuerzo realizado a través del Programa de Modernización Aduanera, todavía no se ha subsanado del todo el desbalance en cargas de trabajo, en algunas ocasiones temporales, así como en la infraestructura y equipamientos instalados en los procesos de atención a los usuarios de comercio exterior, lo que ocasiona en algunas aduanas:

- a. Que el proceso del despacho aduanero desde su revisión no intrusiva, hasta su salida de la aduana, requiera de un tiempo mayor que lo esperado.

⁴³ Ver anexo C.- Sistemas del SAT

- b. Que los procesos no se realicen de manera similar en todas las aduanas, ya que la infraestructura y la falta de equipamiento, modifican la realización de los mismos.
- c. Que se continúen realizando reconocimientos de manera manual, al no poder contar con sistemas de red de largo alcance.

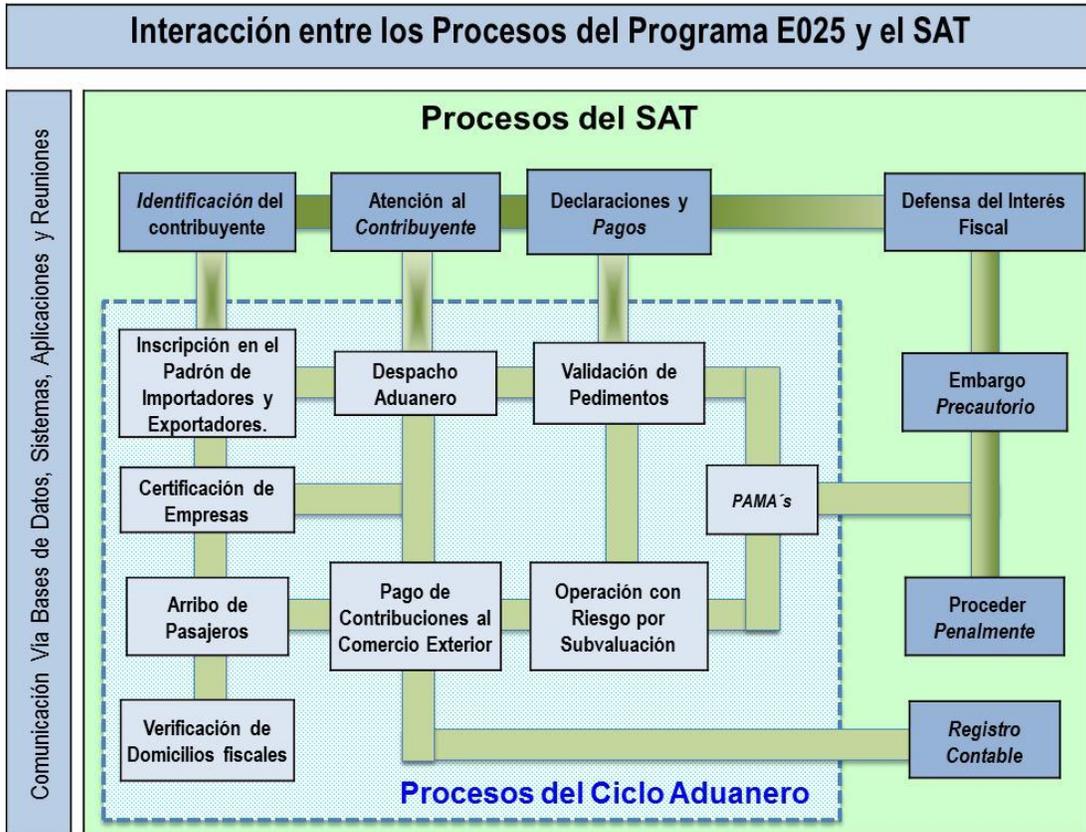
VI. CONCLUSIONES.

La Evaluación Específica de los Procesos del Programa E025 “*Control de la Operación Aduanera*”, a cargo del SAT tuvo como objetivo realizar un análisis sistemático, mediante trabajo de campo y gabinete, sobre la operación del Programa con la finalidad de conocer cómo sus procesos conducen al logro de la meta a nivel propósito

El balance general de la evaluación permite asegurar que el SAT, y la propia Administración General de Aduanas, no obstante ser una institución con sólo 15 años de antigüedad, sustenta con disciplina y cultura organizacional su gestión administrativa bajo una visión de largo plazo para el cumplimiento del Fin y del Propósito de la MIR, basada en una arquitectura institucional de procesos, en los que integra funciones y actividades, con un enfoque de mejora continua que mantiene actualizada y vigente a la institución.

Como resultado del análisis de la información obtenida durante el proceso de evaluación, se identificó cómo, a partir del diseño de la arquitectura institucional, se alcanza una adecuada interacción de coordinación y comunicación entre los procesos, particularmente aquellos propios del Programa E025.

Esta interacción se encuentra soportada por un gran número de sistemas informáticos sustantivos, lo que permite veracidad, depuración y control de la información, así como certidumbre de los datos que se manejan a lo largo de los procesos, con los que se alimenta la gestión institucional y sus indicadores.

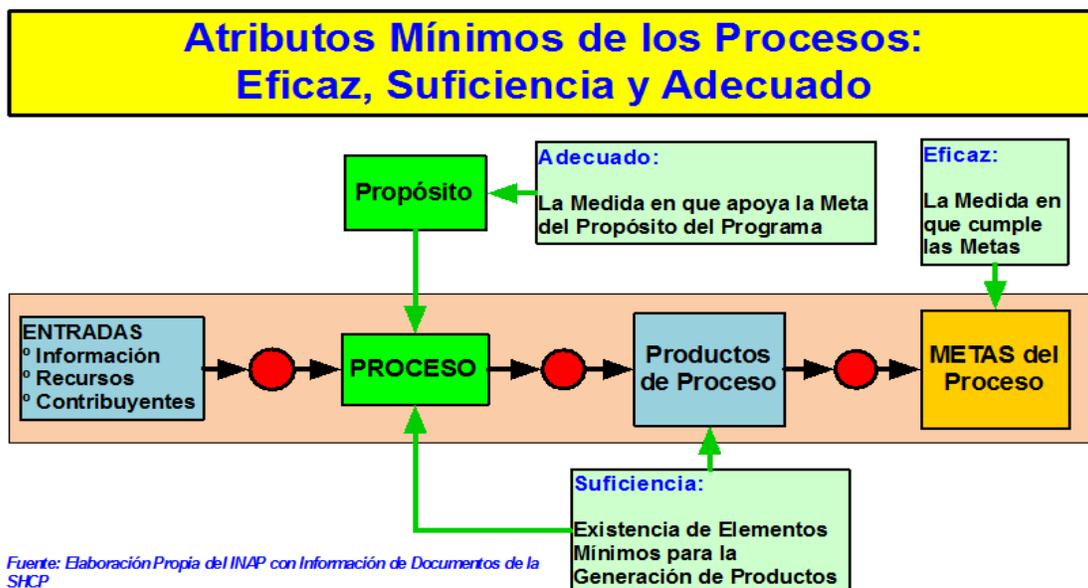


Fuente: Elaboración propia del INAP.

Sistemas asignados a la Administración General de Aduanas				
AG	Área	Servicio de Negocio	Numero de Sistemas	Sub-servicio de Negocio
AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Servicios Comercio Exterior	20	Despacho Aduanero
			1	Servicios Comercio Exterior
			20	Sistemas Asociados
			12	Validación de Comercio Exterior

Fuente: Elaboración propia del INAP.

Para facilitar la explicación de los resultados sobre los procesos, se presenta el siguiente diagrama que muestra el contenido de los atributos mínimos que debería contener cada proceso de conformidad con la metodología establecida en los términos de referencia de la presente evaluación.



De ésta forma los procesos se consideran:

- a) **Adecuado** es la medida en que apoya a la meta del propósito de la MIR.
- b) **Eficaz** es si cumple las metas del proceso.
- c) **Suficiencia** es si el proceso tiene los elementos mínimos para que el proceso pueda generar los productos o servicios que se requieren.

En la siguiente tabla se presenta el resumen de la evaluación de los procesos según sus atributos (adecuado, eficaz y suficiente), donde se concluye que la totalidad de los procesos cumplen con la totalidad de estos tres atributos.

Procesos		Atributos de los Procesos		
		Suficiencia	Eficacia	Adecuado
1	Padrón de importadores y exportadores.	✓	✓	✓
2	Certificación de Empresas	✓	✓	✓
3	Despacho Aduanero	✓	✓	✓
4	Arribo de Pasajeros	✓	✓	✓
5	Validación de Pedimentos	✓	✓	✓
6	Subvaluación de mercancías	✓	✓	✓
7	Pago de Contribuciones de Comercio Exterior	✓	✓	✓
8	Verificación de Domicilios Fiscales	✓	✓	✓
NOTAS:				
Un proceso es Suficiente en la medida en que involucra la existencia de				
Un proceso es Eficaz en la medida que cumple con sus Metas .				
Un Proceso es adecuado para el logro de la meta a nivel Propósito del Programa				

Fuente: *Elaboración Propia INAP con información de documentos de la SHCP*

En la siguiente tabla se muestra el análisis del porque los procesos contemplados en el Programa E025 "Control de la Operación Aduanera", a cargo del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se consideran adecuados con respecto a su alineación con el propósito de la MIR, tal y como lo señala los TDR.

ELEMENTOS DE LA MIR			PROCESOS DE LA EVALUACIÓN
PROPOSITO DE LA MIR	COMPONENTE	ACTIVIDAD	Procesos Adecuados
Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales	Despacho aduanero realizado	Registro en el padrón de importadores y exportadores	Padrón de importadores y exportadores.
		Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera	Certificación de Empresas Despacho Aduanero Arribo de Pasajeros
		Registro de operaciones de comercio exterior	Validación de Pedimentos Subvaluación de mercancías Pago de Contribuciones de Comercio Exterior Verificación de Domicilios Fiscales

Fuente: *Elaboración Propia del INAP*

La siguiente tabla muestra asimismo el grado de cumplimiento de las metas de la MIR del Programa E 025 “Programa de Control de la Operación Aduanera”.

ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS			AVANCE FÍSICO DE LAS METAS (CANTIDADES)						
			META PROGRAMADA			META REALIZADA			% de cumplimiento
NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	Numerador 1	Denominador 2	Meta 3	Numerador 4	Denominador 5	Meta 6	
Costo de recaudación aduanera	(Presupuesto ejercido por la AGA (gasto corriente) / Recaudación bruta total AGA) x 100	Porcentaje	2,296	274,840	0.84	2,423.7	298,148.0	0.81	102.7
Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en Aduanas	(Recaudación de IVA en Aduanas / Recaudación de IVA en aduanas prevista en la ley de ingresos) x 100.	Porcentaje	244,498	244,498	100.0	263,867.0	244,498	107.9	107.9
Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero	(Reconocimientos que se realizan en 3 horas o menos / Número de reconocimientos totales) x 100	Porcentaje	978,762	1,165,192	84.0	952,540.0	1,100,479	86.6	103.0
Días promedio de inscripción en el Padrón de Importadores	(Sumatoria de días de registro al padrón / Total de solicitudes de registro)	Promedio	49,200	16,400	3.0	29,546	14,773	2.0	133.3
Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera	(Obras de infraestructura y/o equipamiento que iniciaran su ejecución en el periodo / Total de obras de infraestructura y/o equipamiento programadas en el año) x 100	Porcentaje	25	25	100.0	25	25	100.0	100.0
Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados	(Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites autorizadas / Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites propuestas) x 100	Porcentaje	60	60	100.0	76	60	126.7	126.7
Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación	((Número de operaciones año actual / Número de operaciones realizadas en el año anterior)-1) x 100	Tasa de crecimiento	44,593,336	42,469,843	5.0	45,103,989	42,469,843	6.2	124.0

* Cifras preliminares, sujetas a validación por el Banco de México

VI.1. Conclusiones generales.

El Programa E025 “Control de la Operación Aduanera” mantiene sus procesos alineados con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y conserva estos aspectos como sus principales fortalezas. En este sentido, se pueden destacar las siguientes conclusiones generales de los procesos sustantivos generales del SAT que interactúan en el Programa:

Alineación Estratégica:

Los procesos evaluados mantienen una congruencia tanto vertical, con la visión y el planteamiento estratégico de la Institución, como horizontal con la operación del programa. Adicionalmente se encuentran soportados en la arquitectura institucional, tecnologías de la información y capital humano que de igual manera están debidamente alienados al Plan Estratégico del SAT, así como a los lineamientos y políticas internas.

Alcance:

Los procesos tienen objetivos claramente establecidos y están orientados al cumplimiento de sus productos y servicios, generando en su mayoría los resultados esperados. El alcance de los mismos se encuentra debidamente delimitado evitando duplicidades y traslapes de actividades o funciones.

Operación interna e integración a otros procesos:

Lo procesos trabajan de manera eficiente, ya que éstos cuentan con mecanismos de coordinación, comunicación y sincronización de las salidas parciales o finales entre ellos. Asimismo, se han definido filtros y protocolos de seguridad para garantizar la secrecía de la información.

En la operación del día a día los procesos se apoyan en tecnologías de la información, haciendo la generación de sus productos más ágil. De igual manera se encuentran conectados a través de procesos de apoyo a fin de mantener íntegra, limpia y actualizada la información.

Control de riesgos operativos:

Los procesos contemplan modelos de apoyo para prevenir, medir, reducir y evitar riesgos internos y externos, así como establecer mecanismos de seguridad y contingencia. Esto permite asegurar una operación eficaz y garantizar un nivel de servicio adecuado y constante.

Jerarquía de procesos:

Existe una adecuada jerarquización entre los procesos y sus niveles, separando la operación de la supervisión, así como de la toma de decisión, sin generar conflicto entre estas actividades.

Estructura del proceso:

Los procesos evaluados están bien contruidos, ya que tienen una gran claridad en las entradas y salidas, y cuentan con los elementos suficientes para ser procesos robustos. Están completos por sí mismos, ya que cada uno de los procesos tiene los elementos para generar los productos o servicios para los que han sido creados.

Se encuentran mapeados y documentados con sus respectivos manuales⁴⁴. Adicionalmente se cuenta con elementos mínimos necesarios, claramente definidos que permiten modelar su costeo.

Su operación es eficaz y homogénea a nivel nacional, lo que genera una imagen sólida de la Institución.

Evaluación del desempeño:

Actualmente los procesos cuentan con un modelo de evaluación del desempeño que permite evaluar periódicamente el avance y los resultados de la operación. Los indicadores establecidos permiten un suficiente control de su operación.

⁴⁴Ver anexo: “Manuales del SAT”

Producen los resultados acordes a los objetivos y metas planeados, que son medidos en los indicadores de la MIR.

Debido a la carga de trabajo de los sistemas, la actualización simultánea y en tiempo real de las bases de datos no se da con la velocidad que requieren los procesos, por lo que se retrasan los resultados del día y en ocasiones demanda tiempo extra.

Respeto a la normatividad:

Los procesos están sólidamente soportados en una normatividad que se actualiza constantemente, lo que da una gran certeza jurídica. El SAT-AGA promueve:

- La autocorrección.
- El derecho del contribuyente.
- El respeto a las leyes.
- Los beneficios y garantías.

VI.2. Conclusiones específicas.

A continuación se describen las conclusiones a las que el equipo consultor llegó a partir de los resultados de la evaluación de los ocho procesos identificados para el Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”.

Cultura organizacional del SAT:

Se ha logrado que se permee la cultura organizacional del SAT a lo largo de las aduanas, lo que ha permitido una homogenización en el nivel de servicio, así como en la operación interna de los procesos aduanales.

Procesos modernizados y estandarizados:

Casi todos los procesos se han modernizado y se encuentran estandarizados a los lineamientos internos del SAT en relación con su diseño, construcción, mantenimiento, mejora e imagen institucional, sin embargo existen algunas diferencias en virtud de la infraestructura y equipamiento específico de cada una de ellas, lo que se pretende resolver a través del programa de modernización aduanera.

Concientización en el cumplimiento de obligaciones en el comercio exterior:

Se ha generado una concientización en los usuarios de comercio exterior sobre la percepción del riesgo de incumplir sus obligaciones relativas al comercio exterior. Esto ha contribuido favorablemente en el cumplimiento de las obligaciones aduanales.

Enfoque a resultados:

- Existe un alto compromiso por el personal de aduanas en materia del cumplimiento de las metas y sus indicadores en las que cada uno de ellos interviene.
- Se manifiesta un interés por estar capacitados y actualizados para llevar a cabo sus funciones y actividades.
- Se tiene un alto nivel de conocimiento y experiencia en los procesos que presentan complejidades, lo que aunado a las habilidades desarrolladas por el personal de las aduanas, permite atenderlos adecuadamente.

Establecimiento de metas:

Las metas de los diversos indicadores se fijan a nivel central, sin considerar las características de cada aduana, lo que ocasiona:

- a. Problemas para el cumplimiento de metas no aplicables a ciertas aduanas.
- b. Falta de incentivos para que las aduanas establezcan sus propias metas que podrían ser superiores a las que se fijan a nivel central.

Servicios a los usuarios de operaciones de comercio exterior:

Aun cuando los procesos operan considerando la existencia de agentes o apoderados aduanales para simplificar los trámites al usuario final, no se considera un proceso de atención o servicios al usuario de operaciones de comercio exterior.

VII. RECOMENDACIONES.

De los 8 procesos considerados en la presente evaluación, solamente 3 de ellos contienen recomendaciones considerando su relevancia (tomando en cuenta su participación relativa dentro de su grupo) y nivel de riesgo, resultando una de nivel medio y dos con un nivel de atención baja, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Procesos		Bases de la Recomendación		Riesgo Interno	Nivel de Atención
		Razones de Recomendación	Relevancia del Proceso	Nivel de Riesgo (%)	Urgencia
8	Verificación de Domicilios Fiscales	Identificación del Contribuyente	15	20	Media
3	Despacho Aduanero	Logística	30	10	Baja
2	Certificación de Empresas	Actualización de bases de datos	5	15	Baja

VII.1. Recomendaciones de nivel de atención medio:

Proceso "Verificación de domicilios fiscales".- Se requiere resolver el problema de ubicación de los domicilios fiscales en forma preventiva y no correctiva.

VII.2. Recomendaciones de nivel de atención baja:

Proceso "Despacho Aduanero (Marítimo).- Es conveniente revisar los procedimientos de logística para llevar a cabo el despacho aduanero en aduanas marítimas, a fin de realizarlo en tiempo real y reducir el almacenamiento temporal.

Proceso "Certificación de Empresas".- Se sugiere revisar el procedimiento para la recertificación de empresas, que tiene como finalidad mantener actualizado el Padrón de Importadores y Exportadores, ya que en algunas ocasiones el tiempo que lleva realizar este trámite ocasiona rezago en los trámites del comercio exterior.

VII.3. Otras recomendaciones:

- 1) De acuerdo a las características de operación de cada aduana, llevar a cabo estudios que les permitan dotar de la logística e infraestructura para eliminar cuellos de botella.
- 2) Desarrollar un sistema o proceso para dar orientación técnica a los usuarios.
- 3) Incrementar y acelerar la modernización aduanera y priorizar los proyectos de infraestructura y equipamiento en las aduanas.
- 4) Desarrollar un programa para certificar los procesos en Aduanas (ISO, LOUIS o AL), comenzando con aquellos procesos que tienen contacto con usuarios.
- 5) Generalizar los mecanismos de coordinación y comunicación para la adopción de buenas prácticas.
- 6) Elaborar estudios de carga de trabajo por aduana, para balancear actividades.
- 7) Evaluar los mecanismos actuales de rotación de personal, para ajustar el término de su permanencia en la aduana considerando los calendarios escolares y facilitar la integración familiar.
- 8) Establecer mecanismos para conocer la percepción del usuario respecto a la simplificación de trámites y modernización aduanera, para lo cual sería necesario realizar encuestas y estudios estadísticos para la identificación de áreas de oportunidad para la mejora de los procesos u operaciones de comercio exterior.
- 9) Mejorar el mecanismo actual de asignación de metas por aduana, en función de su contexto y región socio económica. Establecer metas individuales y grupos de aduanas que compartan características semejantes para la definición de metas.
- 10) Incluir en la MIR un indicador sobre la Percepción de los usuarios respecto de la simplificación de trámites y modernización aduanera, para lo cual sería necesario realizar encuestas y estudios estadísticos sobre la opinión de los contribuyentes que realizan operaciones de comercio exterior en relación a dichas acciones.
- 11) Se recomienda el establecimiento de indicadores que puedan medir el desarrollo de ciertos procesos, como es el número de nuevas empresas certificadas al año y el porcentaje de rechazos; el costo de la recaudación aduanera incluyendo el

gasto de inversión; y el porcentaje de las operaciones identificadas con riesgo de subvaluación. Asimismo, sería conveniente incorporar indicadores que muestren el número de pedimentos presentados y pedimentos rechazados, el número de reconocimientos, el número de ordenes de verificación, las solicitudes de verificación de domicilios fiscales, entre otros⁴⁵

- 12) Revisar los indicadores y sus metas por aduana, en función de su contexto y región socio económica y establecer un mecanismo adecuado de asignación de metas.

VII.4. Recomendaciones sobre la MIR:

La matriz de indicadores del programa se integra de manera preponderante a nivel operativo, razón por la cual y ante el resultado de esta evaluación, en el sentido de que los procesos con los que se opera son sólidos y robustos, los resultados que se reportan a través de la MIR son muy satisfactorios.

Para los objetivos del FIN y del PROPÓSITO, si bien son de carácter estratégico, sería recomendable revisar y ajustar sus indicadores, ya que están enfocados a la gestión y no a la estrategia, tal es el caso del indicador que mide el Fin, “Costo de la Recaudación Aduanera”, que lo consideramos cuantitativo y de gestión, por lo que no mide adecuadamente al Objetivo “Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo de estabilidad económica, mediante la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales por los usuarios de comercio exterior”.

De igual manera el indicador que mide el Propósito, “Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas”, lo consideramos cuantitativo y de gestión, por lo que no mide adecuadamente al objetivo “Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales”.

⁴⁵ Ver Anexo VI.

Por lo que refiere a los indicadores de las Actividades relativo a la disminución en el número de solicitudes, se recomienda que aunado a este indicador, se incorporen datos sobre el número de solicitudes presentadas y aprobadas que permita determinar no solo los tiempos de respuesta, sino que los mismos padrones sean accesibles a todos los usuarios.

El indicador que mide la Actividad 2 “Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados, autorizados”, podría ser más adecuado si se midiera la reducción del número de trámites en relación al total de trámites, así como la disminución de los tiempos de operación de estos, en lugar del porcentaje de trámites reducidos o simplificados comprometidos vs. autorizados.

El indicador 3 porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera, señala los proyectos iniciados, mas no así los totalmente concluidos, ni tampoco permite observar el impacto de estos proyectos en la operación aduanera. Por tal motivo, igualmente se sugiere la inclusión de indicadores que midan la conclusión de los proyectos y el impacto en la modernización.

En los siguientes cuadros se presenta, en el primero, el resumen de la MIR actual del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera” y el segundo, la sugerencia de indicadores de la actividad 2, preparado por el equipo de evaluadores del INAP, con la finalidad de mostrar de manera objetiva el análisis señalado.

Matriz de Indicadores del Programa E-025 - Control de la Operación Aduanera									
NIVEL	Objetivo e Indicador	NIVEL	Objetivo e Indicador	NIVEL	Objetivo	Indicador	NIVEL	Objetivo	Indicador
FIN	Objetivo: Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales por los usuarios de comercio exterior. Indicador: Costo de la recaudación aduanera	Proposito Objetivo: Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales Indicador: Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas	Componente Despacho aduanero realizado	Indicador Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero	Actividad 1	Registro en el padrón de importadores y exportadores	Días promedio de inscripción en el padrón de importadores.		
					Actividad 2	Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera	Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera Porcentaje de tramites simplificados, mejorados y actualizados autorizados		
					Actividad 3	Registro de operaciones de comercio exterior	Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación		
¿Por Que Hacerlo?		¿Qué queremos Lograr		¿Qué Resultados hay que Producir		¿Cómo vamos Hacerlo?			
Nivel Estratégico				Nivel Operativo					

Matriz de Indicadores del Programa E-025 - Control de la Operación Aduanera (Sugerencia)

NIVEL	Objetivo e Indicador	NIVEL	Objetivo e Indicador	NIVEL	Objetivo	Indicador	NIVEL	Objetivo	Indicador
FIN	Objetivo: Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales por los usuarios de comercio exterior. Indicador: <u>Costo de la recaudación aduanera?</u>	Propósito Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales Indicador: <u>Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas?</u>	Componente Despacho aduanero realizado Indicador: Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero	Actividad 1 Registro en el padrón de importadores y exportadores Actividad 2 Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera Actividad 3 Registro de operaciones de comercio exterior	Días promedio de inscripción en el padrón de importadores. Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera Reducción en el número de trámites Reducción en los Tiempos de operación de los Trámites Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación				
						¿Por Qué Hacerlo?	¿Qué queremos Lograr	¿Qué Resultados hay que Producir	¿Cómo vamos Hacerlo?
						Nivel Estratégico		Nivel Operativo	

En virtud de lo anteriormente expresado y sobre todo tomando en cuenta el alto índice de desempeño alcanzado en la operación aduanera del SAT, a través de procesos que demuestran tener probada eficacia y suficiencia, con indicadores que miden adecuadamente su gestión, se sugiere realizar una revisión del diseño de la MIR que fortalezca la medición a nivel estratégico.

VIII. PRODUCTOS DE LOS COMPONENTES

(Anexos I a X, a excepción del anexo IV y VII)

ANEXO I: CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA.

EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA “CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA” (2011)

1. Datos del coordinador de la Evaluación.

1.1 Nombre: Silvano Barba Behrens

1.2 Cargo: Líder del proyecto

1.3 Institución a la que pertenece: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. (INAP)

1.4 Correo electrónico: silvano.barba@a-inap.mx

1.5 Teléfono (con lada): (55) 5543633989

1.6 Fecha de llenado (dd.mm.aaaa): 18-06-2012

2. Evaluación del programa.

2.1 Periodo evaluado: 2011

2.2 Unidad administrativa responsable de la contratación de la evaluación:

Administración General de Recursos y Servicios

2.3 Tipo de contratación:

Asignación directa a personas morales o físicas

Asignación directa a organismo público (Convenio)

Invitación a por lo menos tres

Licitación pública

2.4 Costo de la evaluación (monto establecido en el convenio o contrato, incluyendo IVA en el caso que aplique en letra y número)

Dos millones seiscientos cincuenta mil pesos (00/100 m. n.) más IVA

\$

3	0	7	4	0	0	0	0	0	0
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

3. Identificación del Programa.

3.1 Nombre del Programa: Control de la Operación Aduanera

3.2 Siglas: No aplica

3.3 En caso de que aplique, listar los subprogramas pertenecientes al Programa:

3.4 En caso de que aplique, nombrar la estrategia o programa concentrador al que pertenece el Programa, en caso de pertenecer a más de una:

Plan Estratégico del SAT 2007–2012

Plan de Modernización Aduanera 2007-2012

3.5 Dependencia o entidad coordinadora del Programa: Servicio de Administración Tributaria (SAT)

3.6 Dependencia(s) y/o entidad(es) que participa(n) en la operación del programa	3.7 Especifique la forma de participación de cada dependencia o entidad.
1. No aplica	No aplica
2. No aplica	No aplica
3. No aplica	No aplica

3.8 Instancia(s) ejecutora(s) del Programa: Administración General de Aduanas (AGA)

3.9 Dirección de la página de Internet del Programa:

www.aduanas.gob.mx

3.10 ¿En qué año comenzó a operar el Programa?

1	9	9	7
---	---	---	---

4. Presupuesto.

4.1 Indique el presupuesto en pesos para el año evaluado (en pesos corrientes).

4.1.1 Aprobado: \$

2	6	3	2	9	4	7	6	7	3	0	0
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

4.1.2 Modificado: \$

3	3	9	8	3	8	4	4	2	3	1	0
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

4.1.3 Ejercido: \$

3	3	9	8	3	8	4	4	2	3	1	0
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

4.2 Clave presupuestaria (programa presupuestario): E025

4.3 ¿Existe algún tipo de participación adicional al financiamiento? ¿Cuál?

Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA) y Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduanera (FIDEMICA)

4.4 Indique las fuentes de financiamiento del Programa (Federal, Estatal, Municipal, etc.):

Federal

4.5 Ramos presupuestales de asignación de recursos (puede poner más de uno cuando sea el caso):

06 Hacienda y Crédito Público

4.6 ¿Cuál es el esquema de ejecución de recursos del Programa?

Descentralizado, las instancias estatales o municipales ejercen los recursos

Nacional, el gobierno federal ejerce los recursos, aunque el Programa opera en el ámbito local

5. Normatividad.

5.1 ¿Con qué tipo de normatividad vigente se regula el Programa y cuál es su fecha de publicación más reciente?

	d	d	-	m	m	-	a	a	a	a
<input type="checkbox"/> Reglas de operación			-			-				
<input checked="" type="checkbox"/> Ley Aduanera	1	5	-	1	2	-	1	9	9	5
<input checked="" type="checkbox"/> Ley de Comercio Exterior	2	1	-	1	2	-	2	0	0	6
<input checked="" type="checkbox"/> Reglamento de la Ley Aduanera	2	8	-	1	0	-	2	0	0	3
<input checked="" type="checkbox"/> Reglamento de la Ley de Comercio Exterior	1	9	-	1	2	-	2	0	0	0
<input checked="" type="checkbox"/> Ley del SAT	1	5	-	1	2	-	1	9	9	5
<input type="checkbox"/> Memorias o Informes			-			-				
<input type="checkbox"/> Otra: Código Fiscal de la Federación	3	1	-	1	2	-	1	9	8	1
<input type="checkbox"/> Ninguna			-			-				

5.2 Describa el Objetivo del programa que se encuentra plasmado en la norma que lo regula (Ver Reglas de Operación, Lineamientos, etc.).

El objetivo estratégico del SAT al cual se alinea el Programa consiste en:

Recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno.

5.3 Describa el Fin del Programa señalado en la matriz de indicadores:

Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante el control de la operación aduanera.

5.4 Describa el Propósito del Programa señalado en la matriz de indicadores:

Los usuarios de comercio exterior cuentan con una operación aduanera eficiente y controlada que permite el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

6. Cobertura y focalización.

6.1 De acuerdo con la normatividad, ¿En qué entidades federativas el Programa debe ofrecer sus apoyos?

En las 31 entidades federativas y en el D.F.

En las 31 entidades federativas, con excepción del D.F.

Sólo en algunas de las entidades federativas, indique cuáles:

Aguascalientes Distrito Federal Morelos Sinaloa

Baja California Durango Nayarit Sonora

Baja California Sur Guanajuato Nuevo León Tabasco

Campeche Guerrero Oaxaca Tamaulipas

- | | | | |
|--|------------------------------------|---|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Chiapas | <input type="checkbox"/> Hidalgo | <input type="checkbox"/> Puebla | <input type="checkbox"/> Tlaxcala |
| <input type="checkbox"/> Chihuahua | <input type="checkbox"/> Jalisco | <input type="checkbox"/> Querétaro | <input type="checkbox"/> Veracruz |
| <input type="checkbox"/> Coahuila | <input type="checkbox"/> México | <input type="checkbox"/> Quintana
Roo | <input type="checkbox"/> Yucatán |
| <input type="checkbox"/> Colima | <input type="checkbox"/> Michoacán | <input type="checkbox"/> San Luis
Potosí | <input type="checkbox"/> Zacatecas |
| <input type="checkbox"/> No especifica | | | |

6.2 ¿Cuál es la unidad territorial básica del Programa para fines de focalización de sus apoyos? (marque las que apliquen)

Estado

Municipio

Localidad

6.3 Especifique los criterios de focalización

No Aplica

6.4 Especifique las características de focalización:

No Aplica

7. Población objetivo.

7.1 Describa la población objetivo del programa:

La población potencial atendible por el Programa de Control de la Operación Aduanera son todos los contribuyentes que realicen o sean susceptibles de realizar operaciones de comercio exterior.

En tal virtud, la población objetivo a la que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo, son todos aquellos contribuyentes que por sí mismo, o a través de la contratación de servicios Agentes o Apoderados Aduanales, lleven a cabo operaciones de comercio exterior en las distintas aduanas ubicadas en el territorio nacional.

7.2 Describa las características de cada tipo de beneficiario que apoya el programa (incluya tantos renglones como tipos de beneficiarios):

Beneficiario	Características
Importadores	Personas físicas y morales que cumplan con los requisitos que marca la ley aduanera para la introducción de mercancías en cualquier nivel de importación.
Exportadores	Personas físicas y morales que cumplan con los requisitos que marca la ley aduanera para la exportación de mercancías en cualquier nivel.

8. Apoyos o servicios que ofrece el programa.

8.1 Con base en la información de la pregunta 6.2 llene el siguiente cuadro (se incluirán tantas filas por beneficiario como tipos de apoyos se reciban por un mismo beneficiario).

Beneficiario	Características del Servicio	Uso del Servicio	Pago del apoyo	Corresponsabilidad del beneficiario
Personas físicas y morales que cumplan con los requisitos que marca la ley aduanera para la introducción de mercancías en cualquier nivel de importación.	Despacho Aduanero	Introducción de Mercancías en el Territorio Nacional		
Personas físicas y morales que cumplan con los requisitos que marca la ley aduanera para la exportación de mercancías.	Despacho Aduanero	Exportar mercancías a cualquier país		

ANEXO II: DESCRIPCIÓN GENERAL DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA.

EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA “CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA” (2011)

El programa se maneja bajo los objetivos del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 que contiene la estrategia y líneas de acción en materia de política hacendaria y financiera con la finalidad de promover un desarrollo humano acelerado y cumplir con los objetivos y metas trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en la Reforma Hacendaria 2008 aprobada en septiembre de 2007, que entre otros aspectos, mantiene como uno de sus pilares el de hacer más eficiente la administración tributaria, a través de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y combatir la evasión y elusión fiscal, el contrabando y la informalidad; y optimizar los ingresos públicos, a través de un sistema tributario que permita sustituir los ingresos petroleros con fuentes más estables de recursos, empleando esquemas neutrales que promuevan la inversión, la generación de empleos y el crecimiento económico.

Los objetivos que en materia tributaria se ha trazado el SAT son:

- Mejorar la administración tributaria mediante el fomento del cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal.
- Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad.
- Continuar con la simplificación en el pago de impuestos y en los trámites aduaneros.

En este sentido, el programa del SAT requiere de asegurarse que se materialicen los ingresos adicionales resultado de la Reforma Hacendaria 2008, a manera de potenciar el uso de todos los recursos con los que cuenta el sector público mediante una asignación y un ejercicio del gasto más eficientes, que las entidades federativas cuenten con mayores ingresos y mejores incentivos para emplearlos apropiadamente, y todo ello dentro de un marco de responsabilidad hacendaria, mayor transparencia y rendición de cuentas.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) como un órgano desconcentrado de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

El Plan Estratégico del SAT se fundamenta en cuatro ejes rectores:

1. Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario
2. Incrementar la eficiencia de la administración tributaria
3. Combatir la evasión, el contrabando y la informalidad
4. Contar con una organización integrada, que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso

En esta sentido, el Programa de Control de la Operación Aduanera opera bajo el contexto de la estrategia programática establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 para el SAT, que establece como principales objetivos los cuatro ejes rectores del Plan estratégico del SAT.

Para lograr lo anterior, se ha venido realizando entre otras, las siguientes acciones estratégicas:

- Promover y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, generando una cultura tributaria y de cumplimiento voluntario en los contribuyentes, e incrementando los niveles de su satisfacción, ofreciendo trámites y servicios con calidad y eficiencia.
- Elevar el nivel de cumplimiento de las obligaciones fiscales, mediante la consolidación de los procesos contables de declaraciones, la validación de los pagos electrónicos.
- En materia de fiscalización, las acciones se enfocarán a la eficiente comprobación

del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras a cargo de los contribuyentes y a combatir la evasión fiscal, el contrabando y la informalidad.

- En lo que hace al comercio exterior, se incrementará la presencia fiscal, mediante la práctica de actos de fiscalización y operativos en los principales puntos de entrada al país y los más relevantes centros de consumo y distribución de los bienes de origen extranjero.
- En materia de grandes contribuyentes, las acciones se dirigirán con especial interés a darles un seguimiento más estrecho, y verificar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones fiscales y de comercio exterior.
- En el ámbito jurídico, las acciones se dirigirán a realizar una defensa del interés fiscal más eficiente, que incremente el porcentaje de los juicios favorables al fisco.
- En lo relativo a la operación aduanera, los esfuerzos se enfocarán a dar continuidad al proceso de modernización y transformación emprendido dentro del Plan de Modernización de Aduanas, buscando con ello fortalecer el control de las operaciones de comercio exterior y el cumplimiento de las obligaciones de los usuarios.
- Se fortalecerán las acciones de rendición de cuentas, y se enfatizarán los esfuerzos en materia de combate a la corrupción, aumentando la percepción de riesgo de sus servidores públicos, mediante la detección de actos y conductas irregulares.

Para 2011, se ejercieron recursos en el Programa de Control de la Operación Aduanera un monto presupuestal de 3,398.38 millones de pesos, y su efectividad se alcanzó con el cumplimiento de las metas establecidas en los siguientes indicadores:

- ❖ Que el costo de la recaudación en aduanas no sea superior al 0.84% de la recaudación.
- ❖ Obtener el 100% de la proyección de la recaudación anual de IVA en aduanas.

- ❖ Que el 84% de los reconocimientos aduaneros se realice en menos de 3 horas.
- ❖ Que el tiempo de respuesta en la inscripción en el Padrón de Importadores no sea mayor a 3 días.
- ❖ Tener un porcentaje de avance del 100%, en los proyectos de equipamiento e infraestructura del Programa de Modernización Aduanera
- ❖ Lograr un 100% de avance en los proyectos autorizados de simplificación, mejora y actualización de trámites
- ❖ Que las operaciones de comercio exterior (importaciones y exportaciones) crezcan a una tasa de al menos el 5% anual.

Cabe destacar que el SAT y la Administración General de Aduanas (AGA) contaron con recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 y de los fideicomisos que tiene el SAT para apoyar acciones de este Programa y que son: i) Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA); y, ii) Fideicomiso Programa de Mejoramiento de Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras (FIDEMICA). La disponibilidad de los recursos de estos fideicomisos le ha permitido al SAT lograr avances durante los últimos años, que le permiten tener una plataforma sólida para profundizar la modernización aduanera y orientarla a la competitividad facilitando el comercio exterior.

Dichos recursos le han permitido llevar a cabo las acciones correspondientes para que a partir de los primeros meses de este año, la AGA haya iniciado y concluido la puesta en marcha de los siguientes Proyectos:

1. Programa de Ventanilla Única
2. Nuevo Programa de Empresas Certificadas
3. Reducción de plazos para la inscripción en padrones
4. Creación del recinto fiscalizado estratégico.
5. Consulta de status de las operaciones en Internet por importadores y exportadores.

Con los fideicomisos se han logrado además, realizar las siguientes acciones desde 2007 a 2011:

FACLA.

Con los recursos de este Fideicomiso se ha logrado avanzar en el proyecto de infraestructura de cómputo (proyecto CAT), el cual continúa soportado en la instalación de impresoras portátiles, migración de puestos de servicios administrados a puestos de servicio externalizados, y cambio de equipo de red en los inmuebles que ocupa el SAT.

Asimismo, se continúa en la implementación del Programa de Servicios de Soporte Operativo, con el cual se liberaron las herramientas para administrar los cambios en los equipos productivos y en la infraestructura. Se migró la base de datos de devoluciones automáticas para garantizar la continuidad operativa y un mayor rendimiento en la aplicación. Se implementó en producción el portal de la Solución Integral para empleados del SAT.

Un tercer proyecto que se financia con estos recursos es el Centro de Contacto Multiservicio (CCM), para la realización de Foros chat que permite atención inmediata al contribuyente.

Otras acciones adicionales fue la implementación de la primera campaña del Padrón de Importadores, para lo cual se capacitó al personal en el nuevo portal del SAT y se inició el servicio al contribuyente a fines de agosto.

Por otra parte, se apoyó también la instrumentación del proyecto Fábrica de Software, establecido para asegurar la calidad y oportunidad en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información del SAT; al respecto, se avanzó en la implementación del plan de migración de acuerdos de servicios a niveles de servicios de sistemas legados y de la Solución Integral, y se concluyó el acuerdo de criterios de estabilización de aplicaciones para implementar niveles de servicio para soporte.

El proyecto Servicios Administrados de Seguridad (SAS) para desarrollar una estrategia institucional de seguridad de la información, que mejore su

confidencialidad, disponibilidad e integridad, se avanzó en la captura de información para análisis de riesgo y análisis de impacto. Se realizó prueba piloto para el análisis de brechas y se capacitó en ISO27001 al personal de seguridad de la información del SAT.

El proyecto Multiservicios Administrados de Comunicación (MAC), administra y opera diversos servicios de comunicación fija y móvil. Están operando 129 teléfonos rojos, así como nuevos equipos de voz en 112 localidades.

Finalmente en el Proyecto Nuestro Espacio, se continúan con las obras de remodelación en Mazatlán, Acapulco, Piedras Negras, Tijuana y La Paz, entre otras 14 localidades. Se concluyó el cambio de inmueble de Monterrey, Puerto Vallarta, Cancún y Puebla norte, con lo que se optimizaron 14,200 metros cuadrados y se mejoró el espacio de oficinas y atención al contribuyente.

FIDEMICA

Con estos recursos se continúa apoyando con servicios externos los procesos de revisión y control aduaneros para la operación del equipo tecnológico en todas las aduanas del país.

Asimismo, se financia la implementación del proyecto de modernización aduanera, a través de la dotación, instalación y mantenimiento de equipos de rayos gamma para el área de carga de varias aduanas, así como mantenimiento preventivo y correctivo para equipos de rayos X en todas las aduanas del país.

Por otra parte, se continuó apoyando los proyectos de modernización aduanera con obras de infraestructura para la modernización y equipamiento de las instalaciones aduaneras de: la Aduana Modelo de Reynosa, Aduana de Cd. Miguel Alemán, Cd. Juárez, Guanajuato, México-Pantaco, Colombia, Garitas de Samalayuca y Las Yescas, entre otras, habiéndose concluido con los proyectos de corrección de vialidades en la Aduana México-Pantaco, construcción de alojamientos Suchiate II para la UAIFA y señalización en las Aduanas de Veracruz y Manzanillo.

Otra parte de los recursos de este fideicomiso también se ha usado para mejorar la

infraestructura (física y de equipamiento), los procesos, y la capacitación de los recursos humanos y su interacción con el entorno, en cuatro de las principales aduanas del país, con el fin de llevarlas a niveles de clase mundial en lo que a servicio y control se refiere.

Específicamente para el Programa de Operación Aduanera la estrategia se basa en elevar la eficiencia aduanera con el propósito de aumentar el reconocimiento de cada aduana; simplificar, mejorar y actualizar los trámites aduaneros; e implementar el proyecto de reducción de costos en las aduanas.

El objetivo central del Programa ha sido el de contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales por los usuarios de comercio exterior, buscando siempre que los usuarios de comercio exterior cumplan con sus obligaciones fiscales.

Los objetivos de este Programa son:

- Modernizar el sistema aduanero, a través de integrar procesos que permitan fortalecer el servicio, con infraestructura para mejorar las instalaciones y la introducción de tecnología de punta para competir a nivel mundial, incrementando la eficiencia en los despachos aduaneros realizados, ampliando el registro en el padrón de importadores y exportadores; emprender acciones de modernización y simplificación aduanera; y, aumentando el número de registros de operaciones de comercio exterior
- Combatir el contrabando, mediante la óptima detección y solución de irregularidades, al aplicar controles más estrictos en el sistema aduanero, apoyados con la colaboración nacional e internacional.
- Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero, con la continua profesionalización del personal y la difusión de procesos para ofrecer al usuario un servicio íntegro.

Para alcanzar los objetivos trazados en el Programa de Control de la Operación

Aduanera, la AGA ha diseñado tres estrategias básicas en su actividad sustantiva, que son: i) Facilitar el Comercio Exterior; ii) Optimizar el control y la seguridad del comercio exterior; y, iii) Mejorar estructural y operativamente las aduanas (Recursos humanos).

La primer estrategia se desarrolla mediante la simplificación en el proceso del despacho aduanero a través de la automatización de procesos y del desarrollo de esquemas adicionales para realizar operaciones de comercio exterior mediante mecanismos alternos al pedimento, que implican la reducción en los tiempos, y costos logísticos y de operación, como es la instalación de la Ventanilla Única, las facturas electrónicas, la exportación simplificada, entre otros.

En materia de control y seguridad del comercio exterior, los proyectos y acciones se encuentran enfocados a fortalecer el control y combatir la introducción de mercancías no declaradas o prohibidas (drogas, armas, explosivos, lavado de dinero, piratería y contrabando), mediante la incorporación de sistemas tecnológicos vanguardistas y de revisión no intrusiva, así como de mejora de los esquemas de verificación y monitoreo de la operación, como son la vigilancia administrada, los equipos de revisión no intrusivos y las unidades caninas, entre otros.

Finalmente las acciones para la mejora estructural y operativa se han centrado en elevar la eficiencia operativa, dando prioridad al fortalecimiento de las capacidades, los planes de carrera, y la captación y capacitación del capital humano, como los Oficiales de Comercio Exterior y los revisores.

Con la realización de estas acciones la AGA ha logrado alcanzar las metas establecidas para este programa en la matriz de indicadores de resultados, ya que las mismas han permitido obtener un incremento en las actividades de comercio exterior, en la recaudación misma, y en la modernización y simplificación aduanera.

Con base en lo anterior, el Programa de Control de la Operación Aduanera se ejecuta mediante la realización de los siguientes procesos, mismos que mediante su adecuada ejecución apoyan el cumplimiento de los objetivos del Programa.

- 1) Inscripción en el Padrón de importadores y exportadores. Que es el requisito para importar o exportar mercancías clasificadas en las fracciones arancelarias de los sectores específicos al país. Su propósito es evitar la economía informal mediante

- el control de los importadores, combatir la evasión fiscal, controlar las operaciones de comercio exterior y fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como prevenir y detectar prácticas de fraude aduanero, incluyendo el contrabando.
- 2) Certificación de Empresas. Su objeto es facilitar el comercio exterior mediante la creación de un sistema internacional para la identificación de empresas privadas que ofrezcan un nivel elevado de garantías de seguridad
 - 3) Despacho Aduanero. Este proceso describe todos los actos relativos a la entrada y salida de mercancías al país que deben de realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los importadores/exportadores
 - 4) Arribo de Pasajeros. Es el proceso que se sigue para aplicar la legislación aduanera en pasajeros que importen o exporten mercancías diferentes al equipaje por encima de un valor determinado y para lo cual no es necesario la utilización de los servicios de una agencia aduanal
 - 5) Validación de Pedimentos. Siendo el pedimento el documento que acredita la legal importación o la procedencia de las mercancías o en su caso, comprueba la exportación de mercancías, este proceso describe los pasos necesarios para validar un pedimento de importación o exportación y poder proceder al despacho de mercancías
 - 6) Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación. Este proceso determina, mediante análisis de riesgo, la posibilidad de que las importaciones se declaren por debajo de su valor (riesgo de subvaluación)
 - 7) Proceso aduanal para pago de contribuciones al comercio exterior. Procedimiento para el pago de los impuestos al comercio exterior (IG, IGE), IVA, ISR y los derechos de trámite aduanero (DTA)
 - 8) Verificación de domicilios fiscales. Proceso que consiste en comprobar la existencia de un contribuyente en el domicilio fiscal declarado en actividades de comercio exterior en cualquier aduana del país

Fuentes:

- **MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, IV trimestre de 2011. SHCP.**
- **Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012**
- **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**
- **Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2008-2012**
- **Plan Estratégico del SAT 2006-2012**

ANEXO III: DESCRIPCIÓN DE PROCESOS.

EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA “CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA” (2011)

Introducción

El presente anexo parte de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), basándose en cada uno de los indicadores y tomando en cuenta los procesos que inciden para el logro de los objetivos de cada indicador.

Los indicadores de la MIR son:

- **FIN**
 - Costo de la recaudación aduanera
- **PROPÓSITO**
 - Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduana
- **COMPONENTE**
 - Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero
- **ACTIVIDAD**
 - Días promedio de inscripción en el padrón de importadores.
 - Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera
 - Porcentaje de tramites simplificados, mejorados y actualizados autorizados
 - Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación

Se describen el objetivo de cada proceso, los insumos para su desarrollo y el producto final del proceso, y se incluye así mismo, una breve descripción narrativa de cada uno del mismo.

El siguiente cuadro muestra los procesos sustantivos del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”, y su relación con los indicadores de la MIR.

PROCESOS SUSTANTIVOS QUE GENERAN LAS VARIABLES DE LOS INDICADORES DE LA MIR	PROCESOS SUSTANTIVOS							
	Inscripción al Padrón de Importadores y Exportadores	Certificación de Empresas	Despacho Aduanero	Arribo de Pasajeros	Verificación de Domicilios Fiscales	Validación de Pedimentos	Operaciones de Riesgo por Subvaluación	Pago de Contribuciones al Comercio Exterior
INDICADOR								
Costo de la recaudación aduanera								
Porcentaje de avance la recaudación anual de IVA en aduanas	Proceso del SAT: Registro Contable							
Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero								
Días promedio de inscripción en el padrón de importadores								
Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera								
Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados								
Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación								

Fuente: Elaboración propia del INAP.

III.1. Proceso: inscripción en el Padrón de Importadores y Exportadores.

DATOS GENERALES DEL PROCESO		
Nombre del Proceso	Inscripción en el Padrón de Importadores y Exportadores	Número secuencia: 1
Nombre del proceso equivalente en el Modelo de Procesos	No Aplica	
Ámbito(s) de operación (Federal, estatal o local. En su caso especificar)	Federal	

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO	
<p>Objetivo del proceso: Evitar la economía informal mediante el control de los importadores que ingresan mercancías al país y de los exportadores, combatir la evasión fiscal, controlar las operaciones de comercio exterior y fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de importaciones y exportaciones de mercancías, así como prevenir y detectar prácticas de fraude aduanero que afecten al fisco federal o a los sectores productivos del país, incluyendo el contrabando.</p>	
<p>Área responsable del proceso: Administración General de Aduanas</p>	
<p>Insumo(s) necesario(s) (un insumo por renglón)</p>	<p>Responsable de generarlos</p>
<p>Producto(s) del proceso (un insumo por renglón)</p>	<p>Área(s) receptora(s) (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc., destinatarios de los productos correspondientes)</p>

Solicitud de Registro en el Padrón de Importadores, Importadores de Sectores Específicos y Exportadores Sectorial	Importadores o exportadores
FIEL, RFC, No adeudos fiscales y activo en el RFC	Importadores o exportadores
Número de patente de la Agencia Aduanal con la que vaya a realizar las operaciones	Importadores
Producto(s) del proceso (un insumo por renglón)	Área(s) receptora(s) (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc., destinatarios de los productos correspondientes)
Registro en el Padrón de Importadores y Exportadores	Administración General de Aduanas

NOMBRE DEL PROCESO: Inscripción en el Padrón de Importadores y Exportadores

RESUMEN DE LA DESCRIPCIÓN NARRATIVA DEL PROCESO:

El Padrón de importadores o Exportadores Sectorial es uno de los principales requisitos que la AGA exige a las personas físicas o morales para realizar operaciones de comercio exterior

Por tal motivo cualquier persona que quiera importar o exportar debe presentar una "Solicitud de Inscripción al Padrón de importadores, Padrón Importadores de Sectores Específicos y Padrón de Exportadores Sectorial.

Conforme la Ley Aduanera (Art. 59) y su Reglamento (Art. 71, 72 y 77), así como a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, para que una persona física o moral pueda ejercer actividades de comercio exterior, requiere, entre otros requisitos,

solicitar a la autoridad aduanera su inscripción en los padrones de importadores y exportadores correspondientes. Con esto se busca evitar la economía informal mediante el control de los importadores, combatir la evasión fiscal, controlar las operaciones de comercio exterior y fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como prevenir y detectar prácticas de fraude aduanero, incluyendo el contrabando y se cumple con lo establecido en el Manual de Organización de SAT, que le delega a la AGA el procedimiento de inscripción, suspensión, modificación y cancelación de los registros en los padrones de importadores, de exportadores sectoriales y de importadores de sectores específicos.

En dicha solicitud debe establecer el número de patente de la Agencia Aduanal con la que vaya a realizar las operaciones de comercio exterior o es su caso, el nombre del Apoderado Aduanal autorizados. Asimismo, debe de estar al corriente de sus obligaciones fiscales, con la finalidad de que su solicitud sea autorizada y su Registro al Padrón de Importadores sea aceptado.

En este proceso se han realizado diversas acciones de simplificación aduanera tendientes a:

- Realización de trámites de manera electrónica, permitiéndole al usuario realizar trámites y consultas los 365 días del año.
- Reducción de requisitos
- Reducción en plazos de respuesta en todos los trámites (inscripción, reincorporación, actualización de sectores específicos y encargo conferido)
- Inclusión de la guía para padrones en la página de aduanas
- Incorporación del "Call Center"
- Reducción a sólo 8 sectores específicos, de los contenidos en el apartado A del Anexo 10 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigentes.
- Creación del Padrón de Exportadores Específicos.

Por tanto, si un importador/exportador realiza operaciones en los 8 sectores (en los que esté considerando importaciones de mercancías que puedan representar un riesgo en materia de salud pública y seguridad nacional, entre otros) deberá solicitar su inscripción al Padrón de Importadores Específicos.

En el caso de exportaciones se busca tener un registro confiable de contribuyentes que exportan mercancía regulada por la Ley del IEPS y minerales de hierro, que les asegure el cumplimiento de la obligación del IEPS de acuerdo al sector específico que solicite el exportador.

Cada solicitud de inscripción a alguno de los padrones mencionados, se folia y se turna al área de dictamen, la cual la revisa, analiza y efectúa consultas sobre las características fiscales primarias y secundarias del contribuyente, así como su cumplimiento en los

sistemas informáticos Solución Integral y Cuenta Única Nacional (DARIO).

Conforme al resultado del análisis de dichas consultas, se autoriza o se rechaza la solicitud de inscripción por alguna inconsistencia detectada, se firma el dictamen y se captura el resultado en el Sistema del Padrón de Importadores y Exportadores, el cual es incorporado al portal electrónico del SAT, con lo que concluye el proceso denominado “Inscripción al padrón de importadores y exportadores”.

En caso de que la solicitud de inscripción al padrón sea rechazada, es posible generar una nueva solicitud, subsanando las inconsistencias observadas. Por su parte, una vez inscrito en algún padrón, el importador o exportador puede solicitar la suspensión, reincorporación o actualización (adición y disminución de sectores y/o de encargos conferidos) al padrón correspondiente.

PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LA OPERACIÓN DEL PROCESO ENTRE ENTIDADES VISITADAS:

* No existe diferencia, es un proceso centralizado en la Administración General de Aduanas

III.2. Proceso: Certificación de Empresas.

DATOS GENERALES DEL PROCESO		
Nombre del Proceso	Certificación de Empresas	Número secuencia: 2
Nombre del proceso equivalente en el Modelo de Procesos	No Aplica	
Ámbito(s) de operación (Federal, estatal o local. En su caso especificar)	Federal	

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO

Objetivo del proceso: Facilitar y hacer más eficiente el comercio exterior mediante el registro ante la Administración General de Aduanas, de empresas constituidas legalmente con el fin de obtener los beneficios para el despacho aduanero de mercancías y de otras facilidades administrativas.

Área responsable del proceso: Administración General de Aduanas.

Insumo(s) necesario(s) (un insumo por renglón)	Responsable de generarlos
Solicitud de Registro en el Padrón de Empresas Certificadas	Importadores o exportadores
Dictamen de las condiciones de la empresa	Importadores o exportadores

Producto(s) del proceso (un insumo por renglón)	Área(s) receptora(s) (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc., destinatarios de los productos correspondientes)
Certificación de la Empresa	Administración General de Aduanas

NOMBRE DEL PROCESO: Certificación de Empresas

RESUMEN DE LA DESCRIPCIÓN NARRATIVA DEL PROCESO:

Las ventajas de ser empresa certificada es que se facilita y agiliza el cruce de mercancías, se protegen en mayor medida los embarques y se mejoran los tiempos en la exportación e importación, elevando así el nivel de competitividad de las empresas participantes.

Para obtener la autorización de inscripción en el registro de empresas certificadas, los interesados deberán presentar solicitud ante el Servicio de Administración Tributaria, acompañando la documentación que se establezca en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, con la cual se acredite el cumplimiento de los requisitos necesarios para su obtención.

Como requisitos, las empresas deberán estar constituidas conforme a la legislación mexicana; deben encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; tener sus estados financieros dictaminado para efectos fiscales durante los últimos cinco años; y demostrar el nivel de cumplimiento de sus obligaciones aduaneras.

Adicionalmente, deberán cumplir con los requerimientos previstos en el apartado de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior al amparo del que soliciten su registro.

A partir de este año, en la búsqueda para fortalecer la seguridad de la cadena logística del comercio exterior a través de el establecimiento de estándares mínimos en materia de seguridad internacionalmente reconocidos en coordinación con el sector privado, la AGA ha creado el Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC), para empresas maquiladoras y manufactureras con operaciones de Comercio Exterior, otorgando beneficios adicionales a través de este esquema.

Las empresas certificadas cumplen con requerimientos mínimos establecidos por el SAT en materia fiscal, aduanera y de seguridad. Con lo anterior, las empresas gozan de:

1. Atención personal.
2. Carriles exclusivos.
3. Agilización en el despacho aduanero.
4. Simplificación y facilidades administrativas.
5. Servicios extraordinarios.

Para ser empresa certificada debe cumplir con el perfil de empresa (por cada instalación donde se lleven a cabo operaciones de comercio exterior); tener experiencia privada de 3 años; acreditar el cumplimiento fiscal (Opinión fiscal positiva); Contar con sello digital para expedir comprobantes fiscales; y la acreditación de la Representación Legal.

Adicionalmente, deberá obtener un dictamen positivo de sus operaciones de comercio exterior, después de haber sido evaluadas en los aspectos mínimos de seguridad que se establezcan.

Los criterios mínimos de seguridad que deben cumplir las empresas para obtener la certificación son:

1. Planeación de la seguridad en la cadena de suministros. La empresa debe elaborar políticas y procedimientos documentados a fin de llevar a cabo un análisis para identificar riesgos y debilidades en su cadena de suministros, con el objeto de establecer estrategias que ayuden a mitigarlos.
2. Seguridad física. La empresa debe contar con mecanismos establecidos para disuadir, impedir o descubrir la entrada a las instalaciones de personas no autorizadas. Todas las áreas sensibles de la empresa, deben contar con barreras físicas, elementos de control y disuasión contra el ingreso no autorizado.
3. Controles de acceso físico. La empresa debe contar con mecanismos o procedimientos para el control del ingreso de los empleados y visitantes, y proteger los bienes de la empresa. Los controles de acceso deben incluir la identificación de empleados, visitantes y proveedores en todos los puntos de entrada.
4. Socios comerciales. La empresa debe contar con procedimientos escritos y verificables para la selección y contratación de socios comerciales (Transportistas, fabricantes, vendedores, proveedores de partes y materias primas, y proveedores de servicios) y exigirles que cumplan con las medidas de seguridad establecidas conforme a sus análisis de riesgo.
5. Seguridad de procesos. La empresa debe establecerse medidas de control para garantizar la integridad y seguridad de la mercancía durante el transporte, manejo, despacho aduanero y almacenaje de carga a lo largo de la cadena de suministro.
6. Gestión aduanera. La empresa debe contar con procedimientos documentados donde se establezcan políticas internas y de operación, así como los controles necesarios para el debido cumplimiento de las obligaciones aduaneras. Asimismo, tener personal especializado y procedimientos documentados, que verifiquen la información y documentación generada por el agente aduanal o, en su caso, los procesos que realiza el apoderado aduanal.
7. Seguridad de los vehículos de carga, contenedores, remolques y/o semi-

remolques. La empresa debe mantener la seguridad en los medios de transporte, contenedores, carros de tren, remolques y semirremolques para protegerlos de la introducción de personas o materiales no autorizados. Debe aplicarse un sello de alta seguridad a todos los contenedores y remolques en los embarques de comercio exterior, que cumpla o exceda la norma ISO 17712 para sellos de alta seguridad.

8. Seguridad del personal. La empresa debe contar con procedimientos documentados para el registro y evaluación de las personas que desean obtener un empleo dentro de la empresa y establecer métodos para realizar verificaciones periódicas de los empleados actuales. También, contar con programas de capacitación para el personal, que difundan las políticas de seguridad de la empresa, así como las consecuencias y acciones a tomar en caso de cualquier falta.
9. Seguridad de la información y documentación. La empresa debe establecer medidas de prevención para mantener la confidencialidad e integridad de la información y documentación generada por los sistemas, incluidos aquellos utilizados para el intercambio de información con otros integrantes de la cadena de suministro. Asimismo, políticas que incluyan las medidas contra su mal uso.
10. Capacitación en seguridad y concientización. Debe existir un programa establecido y mantenido por el personal de seguridad para reconocer y crear conciencia sobre las amenazas de terroristas y contrabandistas en cada punto de la cadena de suministro. Los empleados deben conocer los procedimientos establecidos de la compañía para considerar una situación y cómo denunciarla. Se debe brindar capacitación adicional a los empleados en las áreas de envíos y recibos, y también a quienes reciben y abren el correo.

Manejo e investigación de incidentes. La empresa debe contar con procedimientos documentados para investigar y reportar incidentes en la cadena de suministros y sobre las acciones que haya que tomar para evitar su recurrencia.

PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LA OPERACIÓN DEL PROCESO ENTRE ENTIDADES VISITADAS:

* No existe diferencia, es un proceso centralizado en la Administración General de Aduanas

III.3. Proceso: Despacho Aduanero.

DATOS GENERALES DEL PROCESO

Nombre del Proceso	Despacho Aduanero	Número secuencia: 3
Nombre del proceso equivalente en el Modelo de Procesos	No Aplica	
Ámbito(s) de operación (Federal, estatal o local. En su caso especificar)	Federal	

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO

Objetivo del proceso: Controlar las operaciones de comercio exterior, con el propósito de registrar y regular el tráfico internacional de mercancías que se importan y exportan.

Área responsable del proceso: Administración General de Aduanas

Insumo(s) necesario(s) (un insumo por renglón)	Responsable de generarlos (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc. de donde provienen los insumos correspondientes)
Presentación ante la Aduana de las mercancías a importar o exportar	Agente o Apoderado Aduanal

Presentación de pedimento para Identificación del destino de las Mercancías. Régimen Aduanero	Agente o Apoderado Aduanal
Depósito de las Mercancías en Recinto Fiscalizado	Agente o Apoderado Aduanal
Revisión no Intrusiva de mercancías	Verificador Aduanal
Presentación del Pedimento pagado	Agente o Apoderado Aduanal
Reconocimiento Aduanero	Verificador Aduanal
Desaduanamiento libre	Verificador Aduanal
Orden de Verificación	Subadministrador de Operación Aduanera
Producto(s) del proceso (un insumo por renglón)	Área(s) receptora(s) (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc., destinatarios de los productos correspondientes)
Régimen Aduanero	Administración local de Aduanas
Acta Circunstanciada	Autoridad Aduanal
Importación o Exportación de Mercancías	Agente o Apoderado Aduanal

NOMBRE DEL PROCESO: Despacho Aduanero

RESUMEN DE LA DESCRIPCIÓN NARRATIVA DEL PROCESO:

El despacho aduanero inicia al presentarse la mercancía de importación o exportación ante la aduana. La autoridad aduanera realiza una revisión no intrusiva de la mercancía, y esta es trasladada al Recinto Fiscalizado. Paralelamente el Agente o Apoderado Aduanal realiza el trámite para la elaboración del pedimento de exportación o importación, para establecer las contribuciones a pagar.

Por su parte, las autoridades aduanales realizan un análisis de riesgo en el cual establecen la posibilidad de incidencias en el trámite correspondiente, estableciendo una alarma sobre dicha importación o exportación.

Una vez validado el pedimento correspondiente, la mercancía es trasladada al mecanismo automatizado de selección donde se establecerá si se dará un desaduanamiento libre a la mercancía, o se aplica un reconocimiento a la misma (revisión intrusiva).

Dicho reconocimiento podrá implicar una revisión por los diferentes métodos (tomas de muestra, binomios, etc.), de no existir ninguna incidencia derivada de dicha revisión, la mercancía podrá salir de la aduana. Es importante destacar que aunque se dé el desaduanamiento libre o un reconocimiento sin incidencia, las autoridades se guardan la facultad de poder aplicar una orden de reconocimiento posterior a que la mercancía sale de la ruta fiscal.

En el caso de que, al realizar los reconocimientos se encuentren incidencias, se obrará conforme a lo establecido en el procedimiento de defensa del interés fiscal, previo levantamiento del ata circunstanciada de hechos respectiva.

Por su parte, si el análisis de riesgo arroja riesgo por subvaluación de mercancías, se procederá conforme al procedimiento del Sistema Aduanero de Operaciones de Subvaluación (SAORS)

Como parte de las actividades de modernización y simplificación aduanera, para este proceso se ha llevado a cabo la homologación de trámites, así como la realización de proyectos de infraestructura y equipamiento en las aduanas del país tendientes a mejorar el despacho aduanero, como son proyectos de infraestructura y acciones de equipamiento (equipos de rayos X y gamma, binomios, Phazir, Rad Pager, entre otros)

PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LA OPERACIÓN DEL PROCESO ENTRE ENTIDADES

VISITADAS:

*En la importación, la revisión no intrusiva previo al Recinto Fiscalizado, no se realiza con el mismo equipo en todas las aduanas

*El análisis de riesgo no es igual en todas las aduanas, existen aduanas que realizan su análisis con elementos propios.

*En la exportación, no en todas las aduanas se realiza la revisión no intrusiva, ni se aplica el reconocimiento

III.4. Proceso: Arribo de Pasajeros.

DATOS GENERALES DEL PROCESO

Nombre del Proceso	Arribo de Pasajeros	Número secuencia: 4
Nombre del proceso equivalente en el Modelo de Procesos	No Aplica	
Ámbito(s) de operación (Federal, estatal o local. En su caso especificar)	Federal	

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO

Objetivo del proceso: Establecer un procedimiento simplificado para controlar las operaciones de comercio exterior, con el objetivo de registrar y regular la importación o exportación de mercancías distintas al equipaje.

Área responsable del proceso: Administración General de Aduanas

Insumo(s) necesario(s) (un insumo por renglón)	Responsable de generarlos
---	----------------------------------

Declaración aduanas	de	Pasajeros
Mecanismo selección automatizado	de	Administración Local de Aduanas
Producto(s) del proceso (un insumo por renglón)		Área(s) receptora(s) (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc., destinatarios de los productos correspondientes)
Reconocimiento del equipaje	del	Verificador aduanal
Desaduanamiento libre		Verificador aduanal
Pago contribuciones	de	Pasajeros

NOMBRE DEL PROCESO: Arribo de Pasajeros

RESUMEN DE LA DESCRIPCIÓN NARRATIVA DEL PROCESO:

EL proceso empieza cuando arriba una persona a la aduana, ya sea a pie, por carretera o vía aérea.

A su llegada, presenta una declaración de aduanas, en la cual se establece el ingreso de mercancías distintas al equipaje personal y que exceden del monto de la franquicia a que tiene derecho, sin necesidad de contratar los servicios de un agente aduanal, siempre y cuando el monto de sus mercancías no exceda a 3,000 dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas. Para ello es necesario, que las mercancías no estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, a fin de que mediante un procedimiento simplificado, se procedan a pagar las contribuciones correspondientes.

Al igual que en las aduanas, al equipaje se le aplica una revisión no intrusiva, y

dependiendo del resultado, el pasajero puede optar por solicitar al personal de la aduana que practique el reconocimiento aduanero (revisión física y documental de lo declarado) o activar el *Mecanismo de selección automatizado* (semáforo fiscal), el cual indicará si se determina si al pasajero se le aplicará o no el reconocimiento. De encontrarse alguna incidencia, se procederá al depósito de la mercancía en el recinto y se operará conforme al procedimiento de defensa del interés fiscal.

Como parte de las actividades de modernización y simplificación aduanera, para este proceso se ha llevado a cabo la homologación de trámites, así como la realización de proyectos de infraestructura y equipamiento en las aduanas del país tendientes a mejorar el despacho aduanero, como son proyectos de infraestructura y acciones de equipamiento (equipos de rayos X, binomios, Phazir, Rad Pager, entre otros)

PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LA OPERACIÓN DEL PROCESO ENTRE ENTIDADES VISITADAS:

*No existe diferencia, es un proceso centralizado en la Administración General de Aduanas

III.5. Proceso: Validación de Pedimentos.

DATOS GENERALES DEL PROCESO

Nombre del Proceso	Validación de Pedimentos	Número secuencia: 5
Nombre del proceso equivalente en el Modelo de Procesos	No Aplica	
Ámbito(s) de operación (Federal, estatal o local. En su caso especificar)	Federal	

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO

Objetivo del proceso: Establecer un procedimiento simplificado para determinar de manera veraz y ágil las obligaciones tributarias y aduaneras en operaciones de comercio

exterior.

Área responsable del proceso: Administración General de Aduanas

Insumo(s) necesario(s) (un insumo por renglón)	Responsable de generarlos
Pedimento para pre-validación	Agente o Apoderado Aduanal
Carga del pedimento en el Sistema Automatizado Aduanero Integral	Agente o Apoderado Aduanal
Archivo de transmisión de pedimentos, o archivo de transmisión de tránsitos	Agente o Apoderado Aduanal
Presentación del pedimento.	Agente o Apoderado Aduanal
Producto(s) del proceso (un insumo por renglón)	Área(s) receptora(s) (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc., destinatarios de los productos correspondientes)
Pedimento Prevalidado	Empresa Prevalidadora
Archivo de resultados de la validación de pedimentos, o archivo de resultados de validación de tránsitos	Administración Local de Aduanas

<p>Auditorías defraudación fiscalización</p>	<p>por y</p>	<p>Administración Local de Aduanas</p>
---	-------------------------	---

NOMBRE DEL PROCESO: Validación de Pedimentos

RESUMEN DE LA DESCRIPCIÓN NARRATIVA DEL PROCESO:

De acuerdo al artículo 36 de la Ley Aduanera “Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto del agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones”. El pedimento, documento aduanero con el que se ampara la legal estancia y tenencia de las mercancías de procedencia extranjera en el país, debe someterse a una validación por parte de las autoridades aduaneras.

Para agilizar el proceso, el agente o apoderado aduanal remite el pedimento a una empresa prevalidadora autorizada, para que haga una validación previa de dicho documento.

Si existen errores se regresa para su corrección y, cuando esté corregido, se envía al Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) para su validación definitiva.

En el SAAI se efectúa la validación definitiva del pedimento; si detecta errores se devuelve a la empresa prevalidadora y si está correcto, se regresa para su firma electrónica.

El proceso “Validación de pedimentos” da lugar a un intercambio de información (archivos) entre agentes y apoderados aduanales, por una parte, y la autoridad aduanera, por la otra. Esta comunicación se da a través del intercambio de archivos entre los equipos de cómputo de ambas partes. Inicialmente, los agentes y apoderados aduanales le envían a la aduana un conjunto de archivos que contienen información de los pedimentos y tránsitos que

pretenden tramitar. Después de una etapa de validación, la autoridad les envía en respuesta un segundo conjunto de archivos informándoles de los pedimentos y tránsitos aprobados y de los errores encontrados.

Hay cuatro clases de archivos, dos enviados por los agentes y apoderados hacia la aduana (archivos de transmisión de pedimentos y archivos de transmisión de tránsitos) y dos que viajan de la aduana hacia los agentes y apoderados (archivos de resultados de la validación de pedimentos y archivos de resultados de validación de tránsitos).

Mediante la transmisión de archivos de esta clase, el agente o apoderado aduanal informa a la aduana de los pedimentos que pretende despachar. Una vez validada la información transmitida, el agente o apoderado recibirá en respuesta una firma electrónica para cada pedimento aceptado y las claves que identifican los errores encontrados en los pedimentos restantes.

El agente aduanal o apoderado debe corregir y retransmitir la información de sus pedimentos erróneos hasta lograr la aprobación de la aduana. Los pedimentos correctos, por otra parte pueden imprimirse incluyendo en los mismos la firma electrónica y el resultado de la validación y pueden continuar con las fases restantes de su despacho. Cada archivo puede contener información de uno o más pedimentos, así como de pedimentos previos que se están descargando. Además, pueden transmitirse, durante el día, un número ilimitado de estos archivos.

Solo después de que estos registros preliminares hayan sido validados, la mercancía podrá presentarse ante el módulo de selección aleatoria al amparo de las facturas correspondientes. Después de elaborar el pedimento validado, los detalles del mismo deben de transmitirse a la autoridad aduanera a través de registros. Satisfecho este requisito, el agente o apoderado aduanal puede proceder a pagar las contribuciones debidas.

En resumen, cada pedimento da lugar a la transmisión de un registro con información preliminar y, posteriormente, a la transmisión de los registros con la información definitiva del mismo.

Los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, previa a la operación

de comercio exterior que pretendan realizar, podrán formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías correspondientes. Quienes hubieran formulado consulta, podrán realizar el despacho de las mercancías materia de la consulta, anexando al pedimento copia de la consulta, conjuntamente con el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las que considere que se pueden clasificar.

Si con motivo del reconocimiento aduanero se detectan irregularidades en la clasificación arancelaria no se aplicarán multas ni recargos, y solo se pagará la diferencia resultante. En caso de haber diferencias a favor se modificará el pedimento y solicitará su devolución.

Asimismo, podrán presentar consulta a las autoridades aduaneras, para conocer la clasificación arancelaria de las mercancías que pretendan importar o exportar, en los términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación (CFF), anexando, en su caso, las muestras, catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria.

El agente o apoderado aduanal determina las contribuciones a pagar y documentos a presentar conforme al régimen aduanero, y lleva a cabo el pago de las contribuciones de comercio exterior en el banco autorizado, conforme a lo establecido.

De existir algún riesgo de subvaluación de las mercancías de importación y exportación, el SAT permite continuar con el despacho aduanero e inicia un proceso de riesgo por subvaluación.

PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LA OPERACIÓN DEL PROCESO ENTRE ENTIDADES VISITADAS:

* No existe diferencia, es un proceso centralizado en la Administración General de Aduanas

III.6. Proceso: Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación.

DATOS GENERALES DEL PROCESO		
Nombre del Proceso	Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación	Número secuencia: 6
Nombre del proceso equivalente en el Modelo de Procesos	No Aplica	
Ámbito(s) de operación (Federal, estatal o local. En su caso especificar)	Federal	

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO	
Objetivo del proceso:	
Área responsable del proceso:	
Insumo(s) necesario(s) (un insumo por renglón)	Responsable de generarlos (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc. de donde provienen los insumos correspondientes)
Análisis de riesgo de falseamiento en el precio de la mercancía	Administración Local de Aduanas
Producto(s) del proceso (un insumo por renglón)	Área(s) receptora(s) (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc., destinatarios de los productos correspondientes)
Embargos precautorios de mercancías	Administración Local de Aduanas
Suspensión del Padrón	Administración Local de Aduanas

Auditorías defraudación fiscalización	por y	Administración Local de Aduanas
---	----------	---------------------------------

NOMBRE DEL PROCESO: Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación

RESUMEN DE LA DESCRIPCIÓN NARRATIVA DEL PROCESO:

La autoridad procede a revisar en detalle la operación de comercio exterior, así como los impuestos que en términos de precios reales de las mercancías (y no los declarados) deberían generarse.

En caso de Subvaluación, las medidas que puede tomar la autoridad van desde embargos precautorios de mercancías y suspensión en el padrón de importadores, hasta auditorías en materia fiscal por defraudación y evasión fiscal, así como la fiscalización por la abstención o reducción en el pago de cuotas compensatorias.

Es una herramienta de análisis de Riesgo que identifica, previo al Despacho Aduanero, aquellas operaciones cuyos valores sean sustancialmente bajos, tratándose de mercancías sensibles.

La ejecución de este proceso genera una percepción de riesgo e inhibe la introducción de mercancía subvaluada que influye en la generación de pistas de Auditoría que permiten identificar a los actores de comercio exterior que especularon con los valores de las mercancías.

Estas acciones influyen de manera directa en elevar el indicador correspondiente Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas.

PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LA OPERACIÓN DEL PROCESO ENTRE ENTIDADES VISITADAS:

*No existe diferencia, es un proceso centralizado en la Administración General de Aduanas

III.7. Proceso: Pago de Contribuciones al Comercio Exterior.

DATOS GENERALES DEL PROCESO		
Nombre del Proceso	Pago de Contribuciones al Comercio Exterior	Número secuencia: 7
Nombre del proceso equivalente en el Modelo de Procesos	No Aplica	
Ámbito(s) de operación (Federal, estatal o local. En su caso especificar)	Federal	

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO	
Objetivo del proceso: El pago de contribuciones por actividades de comercio exterior	
Área responsable del proceso: <i>Administración General de Aduanas</i>	
Insumo(s) necesario(s) (un insumo por renglón)	Responsable de generarlos (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc. de donde provienen los insumos correspondientes)
Pedimento Validado	Agente o Apoderado Aduanal
Producto(s) del proceso (un insumo por renglón)	Área(s) receptora(s) (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc., destinatarios de los productos correspondientes)
Transferencia de recursos a TESOFE	Institución financiera

NOMBRE DEL PROCESO: El pago de contribuciones por actividades de comercio exterior

RESUMEN DE LA DESCRIPCIÓN NARRATIVA DEL PROCESO:

El pago de contribuciones por actividades de comercio exterior se realiza una vez que la autoridad ha aprobado en el SAAI el pedimento de importación/exportación respectivo, y el Agente o Apoderado Aduanal haya determinado el monto de las mismas.

El proceso se realiza únicamente en las instituciones financieras autorizadas por el SAT, en la cual la institución financiera verifica que el monto de las contribuciones a pagar corresponda a la información registrada en el SAAI y procede a su cobro. Los recursos son transferidos a las cuentas de la Tesorería de Federación (TESOFE).

La institución financiera (Banco) será responsable de verificar y cobrar las cantidades establecidas en el pedimento que deberán coincidir con lo registrado en el SAAI.

En el caso de pago electrónico, el Banco será responsable de validar todos y cada uno de los datos del pedimento recibidos electrónicamente por parte del Agente o Apoderado Aduanal y verificará que los mismos coincidan en su totalidad con los registrados en el SAI. El pago se realizará mediante transferencia electrónica de fondos.

En caso de que los conceptos, importes y formas estén correctos, y realizado el pago, el Banco procederá a entregar el archivo electrónico indicando que el pago fue realizado, para que el Agente o Apoderado Aduanal plasme la certificación correspondiente en el pedimento

PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LA OPERACIÓN DEL PROCESO ENTRE ENTIDADES VISITADAS:

***No existe diferencia, es un proceso centralizado en la Administración General de Aduanas**

III.8. Proceso: Verificación de Domicilios Fiscales.

DATOS GENERALES DEL PROCESO		
Nombre del Proceso	Verificación de Domicilios Fiscales	Número secuencia: 8
Nombre del proceso equivalente en el Modelo de Procesos	No Aplica	
Ámbito(s) de operación (Federal, estatal o local. En su caso especificar)	Federal	

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO	
Objetivo del proceso: Establecer un procedimiento rápido y ágil que permita verificar los domicilios de contribuyentes que se encuentran realizando operaciones de comercio exterior, considerando la importancia de agilizar el despacho de las mercancías correspondientes	
Área responsable del proceso: <i>Administración General de Aduanas</i>	
Insumo(s) necesario(s) (un insumo por renglón)	Responsable de generarlos (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc. de donde provienen los insumos correspondientes)
Solicitud de Verificación de domicilio fiscal	Aduana local o Administraciones Generales
Producto(s) del proceso (un insumo por renglón)	Área(s) receptora(s) (Dirección General, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura, Unidad, etc., destinatarios de los productos correspondientes)

Localización o no del domicilio	Aduana

NOMBRE DEL PROCESO: Verificación de Domicilios Fiscales

RESUMEN DE LA DESCRIPCIÓN NARRATIVA DEL PROCESO:

El proceso inicia cuando se le solicita a la aduana la investigación de contribuyentes al detectarse una irregularidad. Las Aduanas, las Administraciones Centrales, u otras áreas del SAT, presentan una solicitud de investigación en el Sistema de Verificación de Domicilios Fiscales (SIVED). Acompañada de la justificación correspondiente.

Recibida dicha solicitud, se realiza un análisis de riesgo del contribuyente sujeto a la verificación; si es procedente se asigna la diligencia a la Aduana de circunscripción. Adicionalmente se realiza una visita al domicilio fiscal, digitalización y capturando la información resultante en sistema.

De proceder, la aduana ejerce sus facultades mediante la emisión de órdenes de Embargo Precautorio y/o suspensión en el Padrón de Importadores.

PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LA OPERACIÓN DEL PROCESO ENTRE ENTIDADES VISITADAS:

***No existe diferencia, es un proceso centralizado en la Administración General de Aduanas**

ANEXO IV: IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS.

EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA “CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA” (2011)

IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS				
EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA E025 “CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA” 2011				
PROCESO	NÚMERO DE SECUENCIA	PROCEDIMIENTO	INDICADOR	OBJETIVO
Procesos del Modelo de Procesos CONEVAL				
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.	1	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Difusión del programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.	2	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan tanto los operadores del programa como los posibles beneficiarios con el objetivo de solicitar los apoyos del programa y registrar y/o sistematizar la información de dichas solicitudes.	3	No Aplica, No tiene Apoyos		
Selección de beneficiarios (puede ser selección de proyectos): Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.	4	No Aplica, No hay Beneficiarios		
Producción o compra de apoyos: Herramientas, acciones y mecanismos a través de las cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.	5	No Aplica, No se Produce nada de Apoyos para Distribuir o Entregar		
Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).	6	No Aplica, No hay Logística para la Distribución de Apoyos		
Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados solicitan y/o reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.	7	No Aplica, No hay Logística para la Entrega de Apoyos		
Seguimiento a la utilización de apoyos:	8	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a la población objetivo son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.	9	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Contraloría social: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del programa.	10	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Supervisión y Monitoreo: Proceso por medio del que se supervisa la generación y entrega de los apoyos	11	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Otros procesos: Otros procesos operativos cuya descripción no concuerda con ninguno de los procesos del Modelo de Procesos CONEVAL.	VER TABLA SIGUIENTE PARA PROCESOS DE LA EVALUACIÓN			

PROCESOS	NÚMERO DE SECUENCIA	PROCEDIMIENTOS	INDICADOR	OBJETIVO
Padrón de importadores y exportadores.	1	Registro en el padrón de importadores y exportadores	Días promedio de inscripción en el padrón de importadores.	Registro en el padrón de importadores y exportadores
		Padrón de Importadores Específicos	Porcentaje de tramites simplificados, mejorados y actualizados autorizados	Acciones de modernización y simplificación aduanera
Certificación de Empresas	2	Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC)	Porcentaje de tramites simplificados, mejorados y actualizados autorizados	Acciones de modernización y simplificación aduanera
Despacho Aduanero	3	Despacho Aduanero Realizado	Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero	Despacho Aduanero Realizado
		Incorporación del Sistema de Ventanilla Única	Porcentaje de tramites simplificados, mejorados y actualizados autorizados	Acciones de modernización y simplificación aduanera
		Proyectos de Infraestructura y Equipamiento en Aduanas	Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera	Acciones de modernización y simplificación aduanera
Arribo de Pasajeros	4	Proyectos de Infraestructura y Equipamiento en Aduanas	Porcentaje de tramites simplificados, mejorados y actualizados autorizados	Acciones de modernización y simplificación aduanera
Validación de Pedimentos	5	Registro en el Sistema Automatizado Aduanero Integral y pago de las contribuciones	Porcentaje de tramites simplificados, mejorados y actualizados autorizados	Acciones de modernización y simplificación aduanera
		Reconocimiento Aduanero	Registro de operaciones de comercio exterior	Disminuir el costo en el cumplimiento de las obligaciones
Subvaluación de mercancías	6	Sistema Aduanero de Operaciones de Riesgo por Subvaluación (SAORS)	Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas	Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales
Pago de Contribuciones de Comercio Exterior	7	Contribuciones recaudadas por actividades de comercio exterior	Costo de la recaudación aduanera	Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales por los usuarios de comercio exterior.
		Contribuciones recaudadas por actividades de comercio exterior	Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas	Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales
Verificación de Domicilios Fiscales	8	Registro de Operaciones de Comercio Exterior	Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas	Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales

ANEXO V: ELEMENTOS MÍNIMOS PARA LA MEDICIÓN DE SUFICIENCIA.

EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA “CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA” (2011)

Verificación de la existencia de elementos mínimos		
Proceso	Elementos mínimos	Existe = 1 No existe = 0
Padrón de Importadores y Exportadores	Meta anual de tiempo límite para autorizar una solicitud de inscripción	1
	Documentos que señalen los requisitos que debe contar el contribuyente	1
Certificación de Empresas	Meta anual de la autorización del 100% de las acciones de simplificación aduaneras programadas. Programa NEEC	1
	Documentos que señalen los requisitos que debe contar el contribuyente	1
Despacho Aduanero	Meta anual de al menos 3 horas en promedio para la realización de reconocimientos aduaneros.	1
	Meta anual del inicio del 100% de los proyectos de modernización aduanera aprobados.	1
	Meta anual de la autorización del 100% de las acciones de simplificación aduaneras programadas. Ventanilla Única	1
	Meta anual de tiempo promedio para realizar inspecciones físicas	1
	Meta anual de días en promedio para importar bienes	1
	Meta anual de número de acciones contra la piratería	1
Arribo de Pasajeros	Meta anual del inicio del 100% de los proyectos de modernización aduanera aprobados.	1
	Meta anual del número de auto-declaraciones	1
	Meta anual del monto en la recaudación por auto-declaraciones	1
	Meta anual de tiempo en promedio para procesar pasajeros	1
	Documentos que señalen los requisitos que debe contar el contribuyente	1

Verificación de la existencia de elementos mínimos		
Proceso	Elementos mínimos	Existe = 1 No existe = 0
Validación de Pedimentos	Meta anual de la autorización del 100% de las acciones de simplificación aduaneras programadas.	1
	Meta anual de tasa mínima de crecimiento de las operaciones de importación y exportación.	1
	Documentos que señalen los requisitos que debe contar el contribuyente	1
Sistema Aduanero de Operaciones de Riesgo por Subvaluación	Meta anual del monto de la recaudación anual de IVA en aduana	1
	Mecanismo de medición del riesgo por subvaluación	1
Pago de Contribuciones al Comercio Exterior	Meta anual del costo de la recaudación aduanera	1
	Mecanismo para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones	1
	Meta anual de tasa mínima de crecimiento de las operaciones de importación y exportación	1
Verificación de domicilios fiscales	Meta anual del monto de la recaudación anual de IVA en aduana	1
	Mecanismo para verificar los domicilios fiscales	1

ANEXO VI: RESUMEN DE INDICADORES Y ATRIBUTOS DE LOS PROCESOS.

EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA “CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA” (2011)

Resumen de Indicadores						
Proceso	Atributos					
	Eficacia		Suficiencia		Otro	
	Meta (anual)	Porcentaje de cumplimiento (%)	Existencia de elementos mínimos		Principal indicador establecido por el evaluador	
			Elementos mínimos	Existe = 1 No existe = 0	Resumen narrativo indicador	Resultado numérico
Padrón de Importadores y Exportadores	3 días en promedio para registrar a un importador /exportador	100%	Meta anual de tiempo límite para autorizar una solicitud de inscripción	1		
			Documentos que señalen los requisitos que debe contar el contribuyente	1		
Certificación de Empresas	Porcentaje de acciones de simplificación realizadas	100%	Meta anual de la autorización del 100% de las acciones de simplificación aduaneras programadas, Programa NEEC	1	Número de Nuevas Empresas Certificadas	Número
			Documentos que señalen los requisitos que debe contar el contribuyente	1	Porcentaje de empresas que fueron certificadas en el año	Porcentaje
Despacho Aduanero	Porcentaje de reconocimientos que se realizan en menos de 3 horas.	103%	Meta anual de al menos 3 horas en promedio para la realización de reconocimientos aduaneros.	1		
	Porcentaje de obras de infraestructura y/o equipamiento que iniciaron su ejecución en el periodo	100%	Meta anual del inicio del 100% de los proyectos de modernización aduanera aprobados.	1		
	Porcentaje de acciones de simplificación realizadas	100%	Meta anual de la autorización del 100% de las acciones de simplificación aduaneras programadas. Ventanilla Única	1		
	Número de operaciones de importación y exportación en el año en comparación con las operaciones realizadas en el	124%	Meta anual de tasa mínima de crecimiento de las operaciones de importación y exportación.	1		
	Horas promedio para realizar inspecciones físicas	76.50%	Meta anual de tiempo promedio para realizar inspecciones físicas	1		
	Días promedio requeridos para importar bienes.	78.40%	Meta anual de días en promedio para importar bienes	1		
			Meta anual de número de acciones contra la piratería	1		

Resumen de Indicadores

Resumen de Indicadores						
Proceso	Atributos					
	Eficacia		Suficiencia		Otro	
	Meta (anual)	Porcentaje de cumplimiento (%)	Existencia de elementos mínimos		Principal indicador establecido por el evaluador	
			Elementos mínimos	Existe = 1 No existe = 0	Resumen narrativo indicador	Resultado numérico
Arribo de Pasajeros	Porcentaje de obras de infraestructura y/o equipamiento que iniciaron su ejecución en el periodo	100%	Meta anual del inicio del 100% de los proyectos de modernización aduanera aprobados.	1		
	Porcentaje de pasajeros que cumple voluntariamente operaciones de comercio exterior.	72.90%	Meta anual del número de auto-declaraciones	1		
	Monto recaudado por pasajeros que cumplen voluntariamente operaciones de comercio exterior.	35.30%	Meta anual del monto en la recaudación por auto-declaraciones	1		
	Minutos en promedio para procesar pasajeros	98.20%	Meta anual de tiempo en promedio para procesar pasajeros	1		
	Porcentaje de pasajeros (vía aérea) que declara voluntariamente operaciones de comercio exterior	91.70%	Documentos que señalen los requisitos que debe contar el contribuyente	1		
Validación de Pedimentos	Porcentaje de acciones de simplificación realizadas	100%	Meta anual de la autorización del 100% de las acciones de simplificación aduaneras programadas.	1		
	Número de operaciones de importación y exportación en el año en comparación con las operaciones realizadas en el año anterior	124%	Meta anual de tasa mínima de crecimiento de las operaciones de importación y exportación.	1		
			Documentos que señalen los requisitos que debe contar el contribuyente	1		
Sistema Aduanero de Operaciones de Riesgo por Subvaluación	Monto de la recaudación del IVA por Aduanas	107.90%	Meta anual del monto de la recaudación anual de IVA en aduana	1	Porcentaje de operaciones identificadas con riesgo por subvaluación	Porcentaje
			Documentos que señalen los requisitos que debe contar el contribuyente			
Pago de Contribuciones al Comercio Exterior	Porcentaje del gasto corriente con respecto a la recaudación bruta	102.70%	Meta anual del costo de la recaudación aduanera	1	Costo de la recaudación aduanera incluyendo gasto de inversión	Porcentaje
			Mecanismo para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones	1		
Verificación de Domicilios Fiscales	Monto de la recaudación del IVA por Aduanas	107.90%	Meta anual del monto de la recaudación anual de IVA en aduana	1		

ANEXO VII: GUÍA DE ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD O SEMI-ESTRUCTURADAS.

EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA “CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA” (2011)

Introducción

Para complementar la valoración global de la operación del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”, se requiere elaborar un trabajo de campo, el cual consiste en el levantamiento de información de los actores clave del Programa, tanto a nivel federal, como estatal o local, con el fin de detectar y analizar las áreas de oportunidad para la mejora en la operación de dicho Programa, así como los principales problemas y buenas prácticas o fortalezas.

Para ello se diseñó un par de entrevistas, una semi-estructurada dirigida a funcionarios de Administraciones Locales y otra estructurada dirigida a contribuyentes.

La entrevista semi-estructurada se orientó a funcionarios (personal directivo y/o personal responsable de áreas encargadas de los procesos). Por sus características, esta entrevista permite cierta fluidez en la comunicación entre el entrevistador y entrevistado, no siendo limitativa en las respuestas.

La entrevista estructurada, dirigida a contribuyentes (beneficiarios del Programa), se seleccionó porque su naturaleza permite aplicarla a un número importante de personas y preguntar a los entrevistados las mismas preguntas para poder comparar y contrastar sus respuestas. Esta entrevista se realiza en el lugar donde el contribuyente recibe o solicita el apoyo.

Guía de Entrevistas Semi-estructuradas: “Cuestionarios para Aduanas”.

Inicio de la entrevista: El inicio de la entrevista es importante para la recolección de la información de las Aduanas, le debe quedar claro al entrevistado (funcionario) que esta es con fines de investigación y evaluación del Programa.

Conocimiento previo del entrevistador: El entrevistador debe tener conocimiento de los aspectos básicos del proyecto, Términos de Referencia y Programa E025 “Control de Operación Aduanera”.

Formas de las preguntas: El contenido del cuestionario para la entrevista, está formulado con preguntas de estructura y preguntas abiertas.

Presentación

Buenos días/tardes, mi nombre es _____ y vengo del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. (INAP), para recabar información de las Administraciones Locales acerca del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”. Su colaboración es muy valiosa y agradezco su tiempo.

Cuestionario

Instrucciones de llenado

Conteste todas las siguientes preguntas con base en las respuestas de los funcionarios de la Aduana.

Área entrevistada:

Fecha:

Entrevistador:

1. ¿En los procesos de su área, cuántas personas participan y qué tipo de papel desempeñan?

2. ¿Los consideran eficaces y suficientes? ¿Por qué?

3. ¿Cómo se articulan los procesos de su área con otros procesos del SAT?

4. ¿Conoce el Plan Estratégico del SAT?

5. ¿Participa usted en el diseño de las metas para cada ejercicio fiscal en el ámbito de su proceso?

6. ¿Es adecuado el periodo de tiempo utilizado para realizar la planeación y programación de metas?

7. ¿Cuál es el grado de cumplimiento de sus metas?

8. ¿Es oportuno el tiempo con el que se dan a conocer las metas al interior del proceso para el nuevo ciclo de operación (por ejemplo, año fiscal)?

9. ¿Las metas establecidas son factibles y pertinentes?

10. ¿Considera usted que se realiza de manera adecuada la planeación estratégica? ¿Por qué?

11. ¿Cómo es la coordinación con las demás áreas del SAT, tanto para el proceso de planeación o programación, como en la propia operación?

12. ¿Existen mecanismos para estimar la posible demanda de atención, necesaria para el cumplimiento de sus metas? ¿Es adecuado este mecanismo?

13. ¿Existe, de manera sistematizada, un mecanismo para dar informes de avance de resultados del proceso (metas e indicadores)?

14. ¿Los puntos de atención al contribuyente son accesibles y suficientes?

15. ¿Los requisitos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales considera que se presentan de manera clara y completa?

16. ¿Existen mecanismos para verificar que la documentación entregada por los contribuyentes está completa? ¿Es adecuado el mecanismo de verificación?

17. Dentro de los niveles de atención, ¿qué tipo de asesoría se le da al contribuyente? Indique demanda, duración de la asesoría, oportunidad, etc.

18. ¿Considera usted adecuados los medios y contenidos de comunicación hacia los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones?

19. ¿Considera apropiado el mecanismo para validar los contenidos de la comunicación hacia los contribuyentes?

20. ¿Existen mecanismos de control de calidad en los servicios (documentos que especifiquen las características y necesidades que debe satisfacer los servicios)? ¿Estos mecanismos son pertinentes?

21. ¿Cuenta esta oficina con los insumos (infraestructura, maquinaria, personal, etc.) suficientes para la prestación del servicio? ¿Estos insumos son adecuados?

22. ¿Es adecuado el sistema informático de apoyo para el desarrollo del proceso?

23. ¿El periodo y horarios de atención al contribuyente son pertinentes?

24. ¿Cuál es el mayor obstáculo que el personal de esta oficina enfrenta en el desarrollo del proceso?

25. ¿Cuál es el mayor obstáculo que los contribuyentes enfrentan en el desarrollo del proceso?

26. ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica? ¿A qué cree usted que se deben?

27. ¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?

28. ¿Cuáles son las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso?

29. ¿Cuáles son los principales obstáculos o cuellos de botella en los procesos?

30. ¿Considera usted adecuada y suficiente la normatividad existente (interna y general) para que el personal del SAT cumpla con sus facultades?

31. ¿Considera usted adecuada y suficiente la normatividad (interna y externa) para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones?

32. ¿Existen mecanismos para dar seguimiento al contribuyente? ¿Considera adecuados estos mecanismos? ¿Por qué?

33. ¿Existe un mecanismo local para la atención de quejas realizadas por contribuyentes? ¿Considera que es adecuado y suficiente? Señale demanda y niveles de servicio en este mecanismo

34. ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación con entidades externas del SAT a nivel de esta Oficina? ¿Considera adecuada y suficiente estos mecanismos de coordinación interinstitucional?

Guía de Entrevistas Estructuradas: “Cuestionario para contribuyentes”.

Inicio de la entrevista: El inicio de la entrevista es importante para la recolección de la información del contribuyente, le debe quedar claro al entrevistado que esta es con fines de investigación y evaluación.

Conocimiento previo del entrevistador: El entrevistador debe tener conocimiento de los aspectos básicos del proyecto, Términos de Referencia y programa E025 “Control de Operación Aduanera”.

Formas de las preguntas: El contenido del cuestionario, está formulado con preguntas de estructura, es decir cerradas con opciones múltiples, y preguntas abiertas.

Presentación

Buenos días/tardes, mi nombre es _____ y vengo del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. (INAP), para recabar la opinión de los servicios del SAT por parte de sus usuarios del SAT. Su colaboración es muy valiosa y agradezco su tiempo.

Cuestionario

Instrucciones de llenado

Conteste todas las siguientes preguntas. En aquellas de respuesta múltiple, marcar respuesta que usted desee.

No. Cuestionario: _____

Área Entrevistada: _____

Entrevistador: _____

Fecha: _____

1. ¿Considera usted que las ventanillas de atención son accesibles y suficientes?

Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
----	--------------------------	----	--------------------------

2. ¿Es para usted claro los requisitos de información que se le solicitan para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales?

Si No

3. ¿Ha tenido usted que regresar a realizar trámites o corregir por errores en la entrega de documentación?

Si No

4. ¿Ha recibido asesoría para la realización de sus trámites fiscales?

Si No

5. ¿Cuántas veces?

6. ¿Considera usted adecuada y completa la asesoría ofrecida por el SAT?

Si No

7. ¿Ha recibido usted comunicaciones del SAT sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales por algún medio de comunicación?

Si No

8. ¿Considera usted adecuada y entendible este tipo de comunicación?

Si No

9. ¿Cómo considera usted los niveles de atención del personal del SAT?

Muy Buenos	<input type="checkbox"/>	Entendibles	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Confusos	<input type="checkbox"/>	Malos	<input type="checkbox"/>

10. ¿Considera usted amigable y/o segura la página del SAT para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales?

Si No

11. ¿Cómo considera el tiempo tomado para su atención?

Mucho tiempo	<input type="checkbox"/>		Podría ser menor	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>
Adecuado	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>

12. ¿Considera adecuado el horario de atención tomado para su atención?

Si No

13. ¿Cuál es el principal obstáculo que usted enfrenta para cumplir con sus obligaciones fiscales?

Es un trámite complejo	<input type="checkbox"/>		Es un trámite largo	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>
Ninguno	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>

14. ¿Considera usted adecuado el tiempo que toma para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales tanto en las oficinas como en la página Web?

Si No

15. ¿Qué aspectos considera usted se podrían realizar para mejorar la atención al público en la oficina del SAT o en la página Web?

16. ¿Conoce usted los mecanismos para la presentación de quejas?

Si No

17. ¿Los ha utilizado?

Si No

18. ¿Considera satisfactoria la respuesta ofrecida por el personal del SAT?

Si No

19. ¿Ha visto o escuchado aspectos de difusión del SAT?

Si No

20. ¿Sobre qué aspectos?

Cumplimiento de las obligaciones	<input type="checkbox"/>		Nuevos aspectos de simplificación	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>
Nuevos trámites o servicios	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

ANEXO VIII: PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA NORMATIVIDAD DEL PROGRAMA.

EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA “CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA” (2011)

El Programa no se considera un programa social por lo que no tiene “Reglas de Operación en materia de apoyos o programas sociales”. Cabe destacar que de las visitas realizadas y de la documentación proporcionada por el SAT, no se tuvieron disponibles manuales operativos de las Administraciones Jurídicas sobre los procedimientos que llevan. Por ello, esta información no se inserta en el formato correspondiente considerado en los términos de referencia.

No obstante, de las entrevistas de trabajo se establecen las siguientes consideraciones que enfrentan las Administraciones Locales Jurídicas del SAT.

Domicilio Fiscal.

El artículo 10 del Código Fiscal de la Federación señala que por domicilio fiscal se considera:

i. Tratándose de Personas Físicas:

- a) Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.
- b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior, el local que utilicen para el desempeño de sus actividades.
- c) Únicamente en los casos en que la persona física, que realice actividades señaladas en los incisos anteriores no cuente con un local, su casa habitación. Para estos efectos, las autoridades fiscales harán del conocimiento del contribuyente en su casa habitación, que cuenta con un plazo de cinco días para acreditar que su domicilio corresponde a uno de los supuestos previstos en los incisos a) ó b) de esta fracción.

ii. En el caso de personas morales:

a) Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio.

b) Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto el que designen.

Cuando los contribuyentes no hayan designado un domicilio fiscal estando obligados a ello, o hubieran designado como domicilio fiscal un lugar distinto al que les corresponda de acuerdo con lo dispuesto en este mismo precepto o cuando hayan manifestado un domicilio ficticio, las autoridades fiscales podrán practicar diligencias en cualquier lugar en el que realicen sus actividades o en el lugar que conforme a este artículo se considere su domicilio, indistintamente.

De conformidad con las facultades de comprobación, el SAT tiene como primer orden verificar el domicilio fiscal que el contribuyente señale al inicio de sus facultades, no obstante que el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación establezca diversas hipótesis de lo que se debe considerar como domicilio fiscal.

Lo anterior genera inoperatividad e ineficiencia al SAT en cuanto a sus facultades de comprobación, ya que imposibilita localizar a los contribuyentes que tengan un adeudo o un crédito a favor del fisco federal, lo que indudablemente se traduce en pérdidas económicas y créditos incobrables.

De esta forma se debe de incidir en cuanto a los criterios y principios que establece el SAT, en materia de "DOMICILIO FISCAL", lo que se recomienda se establezcan programas o modificaciones a la normatividad interna, con la finalidad de observar cabalmente lo establecido por el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación.

ANEXO IX: VALORACIÓN DE PROCESOS.

EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA “CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA” (2011)

Procesos del Ciclo Aduanero	Bases de Recomendación		Riesgo Interno	Nivel de Atención
	Razones de la Recomendación	Relevancia del Proceso (%)	Nivel de Riesgo (%)	Urgencia
Verificación de Domicilios Fiscales	Domicilio Fiscal	15	20	Medio
Certificación de Empresas	Actualización del Padrón de Importadores y Exportadores	5	15	Baja
Despacho Aduanero (marítimo)	Logística	30	10	Baja
Pago de Contribuciones al Comercio Exterior	—	5	10	---
Arribo de Pasajeros	—	5	5	---
Inscripción al Padrón de Importadores y Exportadores	—	15	20	---
Operaciones de Riesgo por Subvaluación	—	10	20	---
Validación de Pedimentos	—	15	30	---

IX. ANEXOS: INDICADORES DEL PROGRAMA.

Matriz de Indicadores para Resultados

Detalle de la Matriz								
Ramo:	6 - Hacienda y Crédito Público							
Unidad Responsable:	E00 - Servicio de Administración Tributaria							
Clave y Modalidad del Pp:	E - Prestación de Servicios Públicos							
Denominación del Pp:	E-025 - Control de la operación aduanera							
Clasificación Funcional:								
Finalidad:	1 - Gobierno							
Función:	5 - Asuntos Financieros y Hacendarios							
Subfunción:	2 - Asuntos Hacendarios							
Actividad Institucional:	3 - Política de ingresos equitativa y promotora de la competitividad							
Fin								
Objetivo			Orden			Supuestos		
Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales por los usuarios de comercio exterior.			1			Existe estabilidad macroeconómica y financiera a nivel internacional.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Costo de la recaudación aduanera	Mide el costo de la recaudación bruta aduanera, expresada en pesos por cada 100 pesos recaudados.	(Presupuesto ejercido por aduanas (gasto corriente) / Recaudación bruta total de aduanas) X 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficiencia	Anual	Recaudación bruta total de aduanas: Informe mensual de la recaudación acumulado de la Administración General de Aduanas (Administración Central de Contabilidad y Glosa) a los 20 días posteriores al cierre del mes; Presupuesto ejercido por aduanas (gasto corriente); Estado del ejercicio del presupuesto del SAT, emitido por la Administración General de Recursos y Servicios a los 8 días terminado el periodo

Propósito								
Objetivo			Orden			Supuestos		
Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales			1			La legislación aduanera y de comercio exterior promueven la eficiencia y el control de la operación aduanera. Existe estabilidad económica.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas	Programación del monto de recaudación anual esperado por IVA en aduanas. El indicador mostrará el real contra el proyectado.	(Recaudación de IVA en aduanas / Recaudación de IVA en aduanas prevista en la Ley de Ingresos) X 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual	Recaudación de IVA en aduanas prevista en la Ley de Ingresos; Informe mensual de recaudación aduanera de la Administración Central de Contabilidad y Glosa, 20 días posteriores al cierre del mes; Recaudación de IVA en aduanas: Informe mensual de la recaudación aduanera de la Administración Central de Contabilidad y Glosa, 20 días posteriores al cierre del mes
Componente								
Objetivo			Orden			Supuestos		
Despacho aduanero realizado			1			Los agentes aduaneros documentan los pedimentos correctamente		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero	Porcentaje de reconocimiento que se revisan en 3 horas o menos. (Reconocimiento Procedimiento mediante el cual se realiza una revisión de documentos y mercancías para precisar la veracidad de la declarada en el pedimento).	(Reconocimiento que se realizan en 3 horas o menos / Número de reconocimientos totales) X 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Número de reconocimientos totales; Informe mensual de indicadores de Comercio Exterior de la Administración Central de Competencias y Modernización Aduanera, 20 días posteriores al cierre del mes; Reconocimiento que se realiza en 3 horas o menos; Informe mensual de indicadores de Comercio Exterior de la Administración Central de Competencias y Modernización Aduanera, 20 días posteriores al cierre del mes

Objetivo			Actividad			Supuestos		
Registro en el padrón de importadores y exportadores			1			El contribuyente cumple con los requisitos para su inscripción.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Días promedio de inscripción en el padrón de importadores.	Mide el número promedio de días desde que se solicita el registro de inscripción hasta que se otorga el registro en el padrón de importadores.	(Sumatoria de días de registro al padrón / Total de solicitudes de registro	Absoluto	Promedio de días	Gestión	Eficacia	Trimestral	Sumatoria de días de registro al padrón. Avance mensual de indicadores específicos de la Administración Central de Contabilidad y Glosa, 20 días posteriores al cierre del mes; Total de solicitudes de registro. Avance mensual de indicadores específicos de la Administración Central de Contabilidad y Glosa, 20 días posteriores al cierre del mes
Objetivo			Actividad			Supuestos		
Acciones de modernización y simplificación aduanera			2			Las propuestas de reformas, mejoras y actualizaciones en la legislación aduanera y de comercio exterior son aprobadas -- Existe la disponibilidad presupuestal para modernizar las aduanas		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera	Porcentaje de avance de proyectos iniciados en el ejercicio	(Obras de infraestructura y/o equipamiento que iniciaran su ejecución en el periodo / Total de obras de infraestructura y/o equipamiento programadas en el año) X 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Obras de infraestructura y/o equipamiento que inicia su ejecución en el periodo. Reporte de avance trimestral de proyectos iniciados del Plan Maestro de Inversión de Aduanas, emitido por la Administración Central de Planeación Aduanera, 20 días posteriores al cierre del trimestre; Total de obras de infraestructura y/o equipamiento programadas en el año. Reporte de avance trimestral de proyectos iniciados del Plan Maestro de Inversión de Aduanas, emitido por la Administración Central de Planeación Aduanera, 20 días posteriores al cierre del trimestre
Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados	Elaboración de acciones o modificaciones encaminadas a simplificar, facilitar, mejorar y/o actualizar los trámites y disposiciones establecidas en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.	(Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites autorizados / Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites propuestas) X 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Trimestral	Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites propuestas. Concentrado mensual de las resoluciones de las modificaciones a las Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior, publicadas en el Diario Oficial, emitido por la Administración Central de Regulación Aduanera, 20 días posteriores al cierre del mes; Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites autorizadas. Concentrado mensual de las Resoluciones de las modificaciones a las Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior, publicadas en el Diario Oficial, emitido por la Administración Central de Regulación Aduanera, 20 días posteriores al cierre del mes

Objetivo			Actividad			Supuestos		
Registro de operaciones de comercio exterior			4			Existe crecimiento económico.		
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación	Mide el incremento en el número de operaciones, respecto del año anterior	((Número de operaciones año actual / Número de operaciones año anterior)-1) X 100	Relativo	Tasa	Gestión	Eficacia	Trimestral	Número de operaciones año actual. Informe mensual de balanza de la Administración Central de Competencias y Modernización Aduanera, 20 días posteriores al cierre del mes; Número de operaciones año anterior. Informe mensual de balanza de la Administración Central de Competencias y Modernización Aduanera, 20 días posteriores al cierre del mes

Informe de Avance Físico de Metas de los Indicadores de las Administraciones Generales del SAT 2011

ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS		AVANCE FÍSICO DE LAS METAS (CANTIDADES)							
		META PROGRAMADA			META REALIZADA			% de cumplimiento 7 = 6/3*100	
NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	Numerador	Denominador	Meta	Numerador	Denominador		Meta
			1	2	3	4	5	6	
Costo de recaudación aduanera	(Presupuesto ejercido por la AGA (gasto corriente) / Recaudación bruta total AGA) x 100	Porcentaje	2,296	274,840	0.84	2,423.7	298,148.0	0.81	102.7
Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en Aduanas	(Recaudación de IVA en Aduanas / Recaudación de IVA en aduanas prevista en la ley de ingresos) x 100.	Porcentaje	244,498	244,498	100.0	263,867.0	244,498	107.9	107.9
Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero	(Reconocimientos que se realizan en 3 horas o menos / Número de reconocimientos totales) x 100	Porcentaje	978,762	1,165,192	84.0	952,540.0	1,100,479	86.6	103.0
Días promedio de inscripción en el Padrón de Importadores	(Sumatoria de días de registro al padrón / Total de solicitudes de registro)	Promedio	49,200	16,400	3.0	29,546	14,773	2.0	150.0
Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera	(Obras de infraestructura y/o equipamiento que iniciaran su ejecución en el periodo / Total de obras de infraestructura y/o equipamiento programadas en el año) x 100	Porcentaje	25	25	100.0	25	25	100.0	100.0
Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados	(Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites autorizadas / Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites propuestas) x 100	Porcentaje	60	60	100.0	76	60	126.7	126.7
Tasa de crecimiento de las operaciones de importación/exportación	((Número de operaciones año actual / Número de operaciones realizadas en el año anterior)-1) x 100	Tasa de crecimiento	44,593,336	42,469,843	5.0	45,103,989	42,469,843	6.2	124.0

* Cifras preliminares, sujetas a validación por el Banco de México

RESUMEN EJECUTIVO.

I. INTRODUCCIÓN.

El presente resumen ejecutivo tiene como premisa elaborar una semblanza sobre los trabajos realizados por el Instituto Nacional de Administración Pública (**INAP**) dentro de la Evaluación de Procesos del Programa **E025 “Control de la Operación Aduanera”**, a cargo del Servicio de Administración Tributaria (**SAT**).

Conforme a los Términos de Referencia del proyecto, el objetivo general de la Evaluación de Procesos 2011 fue realizar un análisis sistemático, mediante trabajo de campo y de gabinete, sobre la operación del Programa **E025 “Control de la Operación Aduanera”** con la finalidad de conocer cómo sus procesos conducen al logro de la meta a nivel propósito, así como detectar los problemas operativos a los que se enfrentan y las buenas prácticas que se realizan, para estar en posibilidades de emitir recomendaciones que permitan mejorar su gestión.

De ésta forma el informe en cuestión contempla los siguientes elementos:

- Descripción del programa y de su operación.
- Descripción de los procesos del programa.
- Metodología.
- Resultados.
- Conclusiones
- Recomendaciones

Por último, se incluyen los nueve Anexos que señalan los Términos de Referencia, así como información complementaria que el **INAP** consideró importante para llevar a cabo este estudio.

Para realizar la Evaluación de Procesos se presentaron algunas limitantes: la ausencia de una evaluación previa del diseño del Programa **E025 “Control de la Operación Aduanera”** así como la evaluación correspondiente a los resultados del mismo, derivados de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Asimismo es prudente señalar que los lineamientos de la **SHCP, SFP y CONEVAL** están orientados principalmente a programas sociales y no para aquellos con carácter

económico, como el **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**, por lo que fue necesario hacer ajustes metodológicos para cumplir con los lineamientos establecidos tal y como se explica en el capítulo de recomendaciones del informe de evaluación.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y DE SU OPERACIÓN.

Los objetivos principales del **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**, consisten en “Modernizar el sistema aduanero”, “Combatir el contrabando en el sistema aduanero” y “Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero”.

Tiene como ámbito de operación las aduanas, las cuales se definen como las *“oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas”*.

La Administración General de Aduanas es la autoridad competente para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero⁴⁶, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior; dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en materia aduanera; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte; la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (**LIVA**) y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera; establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria.

Para llevar a cabo sus múltiples funciones, la **AGA** tiene la siguiente estructura organizacional.

⁴⁶ Artículo 35 de la Ley Aduanera. Para los efectos de esta Ley, se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

Organigrama AGA



Fuente SAT

Existen 49 aduanas distribuidas en de todo el país, como se muestra en el siguiente cuadro:



Fuente: SAT.

El Programa se vincula con el objetivo estratégico del **SAT** que establece: *“Recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno”*. Asimismo, el Programa contribuye al logro de los cuatro objetivos generales enunciados en el Plan Estratégico 2007-2012 del SAT, que son: *“Incrementar la eficiencia tributaria”, “Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario”, “Combatir la evasión, el contrabando y la informalidad” y, “Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso”*.

Es importante destacar que el Programa se alinea al Eje de Política 2. Economía Competitiva y Generadora de Empleo, del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, específicamente al objetivo que señala: *“Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica”*. Asimismo, se alinea al objetivo del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (**PRONAFIDE**), que establece: *“Profundizar la simplificación tributaria”, “Buscar mecanismos adicionales para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias”, y “Combatir la evasión y elusión fiscales para fortalecer la recaudación”*.

El Programa inicia en la práctica con la vigilancia de la entrada o salida de mercancías de nuestro país y se centra en la recaudación de impuestos y derechos aduaneros por actividades de comercio exterior. El Programa opera con estricto respeto a las normas nacionales e internacionales en materia aduanera, para fomentar el comercio exterior y disminuir las incidencias de fraude, corrupción y afectación a los derechos de propiedad.

De acuerdo a la Matriz de Indicadores para Resultados (**MIR**), en 2011 la operación del **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**, el logro de las actividades mencionadas contribuyó al cumplimiento de la meta o fin de la **MIR**, consistente en *“Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante el control de la operación aduanera”*.

Los indicadores de las actividades y componente del Programa 2011 fueron los siguientes:

- Actividades
 - Registro en el padrón de importadores y exportadores.
 - Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera.
 - Registro de operaciones de comercio exterior
- Componentes
 - Despacho aduanero realizado (el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional).

Los principales resultados de la operación del Programa en 2011, mediante las metas programadas y alcanzadas por los indicadores definidos en los diferentes niveles de la MIR, se describen a continuación.

Actividades Básicas.⁴⁷

Indicador 1.- Días promedio de inscripción en el padrón de importadores. La meta programada durante 2011, de que en promedio la inscripción se resuelve en no más de 3 días, se cumplió al 100.0%; destacándose que durante los últimos meses del año, el tiempo promedio se redujo a 2 días.

Indicador 2.- Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados. Se tuvo un cumplimiento superior en 26.7% a la meta prevista, debido a que el número de acciones de simplificación, facilitación, mejoramiento y actualización de trámites fue de 76, superior a la meta programada de 60 acciones propuestas.

Indicador 3.- Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera. La meta prevista de 100% se alcanzó a fines de 2011, debido a que iniciaron su ejecución 25 proyectos de modernización tecnológica e infraestructura, mismos que representan el 100% del universo de cobertura anual estimado.

Indicador 4.- Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación. Se obtuvo una tasa de 6.2%, superior a la programada de 5.0%, como consecuencia del dinamismo del comercio exterior de nuestro país, así como a las facilidades en materia aduanera y de comercio exterior, a través de la eliminación de regulaciones,

⁴⁷ Los resultados de la operación del Programa en 2011, se reportaron trimestralmente a la SHCP, quien los presentó oportunamente en sus Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2011.

implementación de medidas de simplificación y facilitación, y la incorporación de trámites electrónicos.

Componente.

Indicador 1.- Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero. En 2011 se realizaron un total de 1,100,479 reconocimientos. Se logró un cumplimiento del 103.0 por ciento respecto de la meta establecida para el periodo, con lo que se coadyuvó a generar una mayor eficiencia en el proceso del reconocimiento de mercancías en las aduanas del país.

Los resultados anteriores en la operación posibilitaron el logro del propósito, toda vez que la recaudación de **IVA** en aduanas, que es la principal fuente de ingresos por concepto de obligaciones tributarias de comercio exterior, ascendió a 263 mil 867 millones de pesos, cantidad superior en 7.9% a la prevista en la Ley de Ingresos, como resultado del incremento en el número de operaciones por los conceptos de importación y exportación, lo que impactó favorablemente el intercambio comercial, dando como resultado un incremento en el volumen de operaciones lo que derivó en un mayor nivel de recaudación por comercio exterior.⁴⁸

De esa manera, la recaudación ascendió a 298,147.95 millones de pesos mientras que el gasto ejercido ascendió a 2,423.73 millones de pesos, lo que dio como resultado un costo de la recaudación bruta aduanera de 0.81 pesos por cada 100 pesos recaudados logrando con ello que el costo de la recaudación se encuentre por debajo de la meta prevista logrando así un cumplimiento del 102.7 por ciento respecto de la meta anual programada.

En 2011 el **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**, operó con una organización alineada a procesos y servicios, conforme al ciclo tributario del SAT para comercio exterior, y con las siguientes funciones: Aduanas; Fiscalización, tanto a empresas medianas, pequeñas y personas físicas como a grandes contribuyentes; y,

⁴⁸ Los resultados de la operación del Programa en 2011, se reportaron trimestralmente a la SHCP, quien los presentó oportunamente en sus Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2011.

Los resultados definitivos se publicaron en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, así como en el Portal de Transparencia Presupuestaria, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp>

Notificación y Cobranza. Dicho ciclo tributario tiene un soporte jurídico, de planeación y administración de riesgo, administración de la información, tecnología de infraestructura, servicios administrativos y de evaluación.⁴⁹

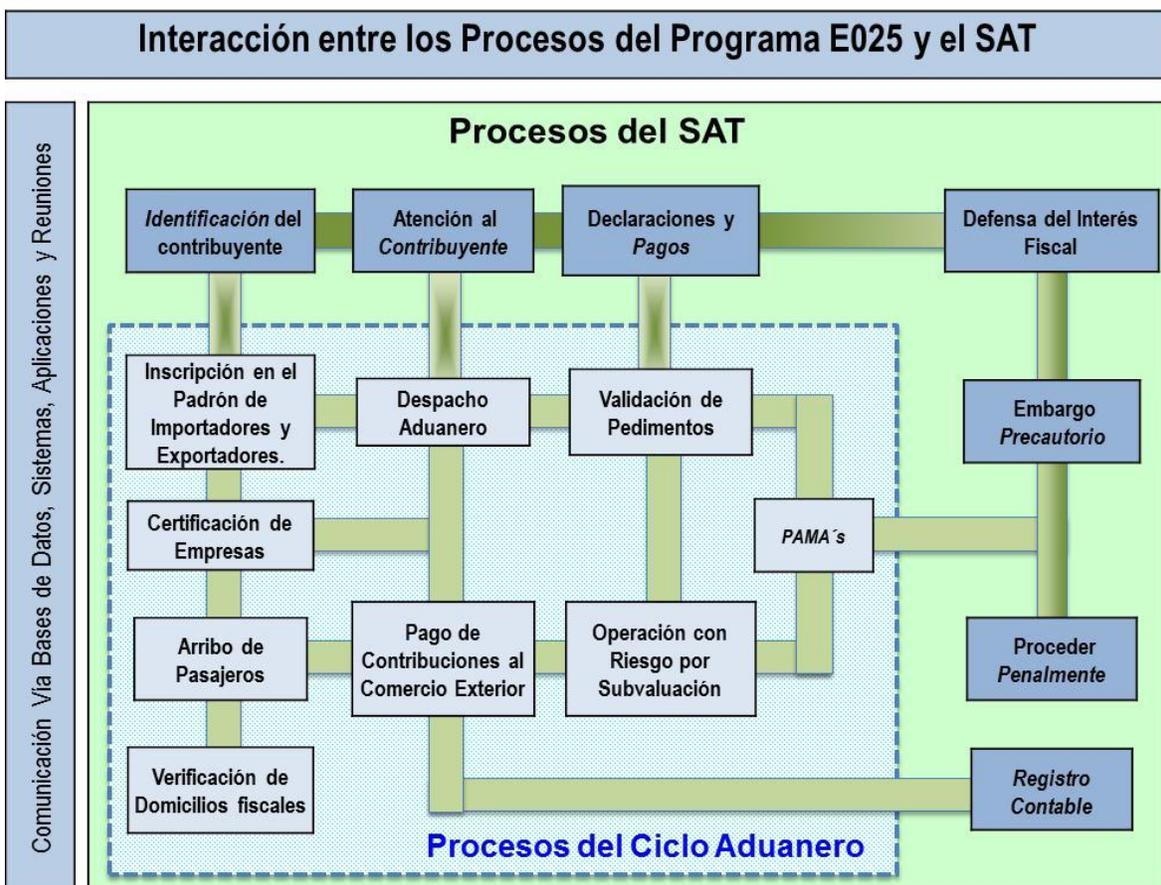
En ese esquema, los trabajos de gabinete y de campo realizados para esta Evaluación, permitieron identificar ocho procesos, que se vinculan directamente con las variables de la **MIR** del Programa.

⁴⁹ Respecto al ciclo tributario, véase Servicio de Administración Tributaria, *Plan Estratégico 2007-2012*.

III. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA.

Para definir los procesos objeto de la evaluación, el **INAP** siguió la metodología que el **SAT** utiliza para su propia organización a cargo del área de Arquitectura Organizacional (*Manual de Arquitectura Organizacional*⁵⁰).

Con base en el análisis realizado se determinó que 8 de los procesos participan en forma directa (*Ciclo Aduanero*), y otros tres en forma indirecta en la Defensa del Interés Fiscal (*Jurídico*) y un proceso transversal a todos (*Registro Contable*).



⁵⁰ *Manual de Convenciones de la Meta Arquitectura, Arquitectura Institucional. Fuente SAT.*

El análisis de la **MIR** y el trabajo de campo realizado, permitieron identificar que estos ocho procesos sustantivos del Programa **E025 “Control de la Operación Aduanera”**, se relacionan con las variables de la **MIR** como se muestra en el siguiente esquema:

ELEMENTOS DE LA MIR			
FIN DE LA MIR	PROPOSITO DE LA MIR	COMPONENTE	ACTIVIDAD
Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante el control de la operación aduanera	Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales	Despacho aduanero realizado	Registro en el padrón de importadores y exportadores
			Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera
			Registro de operaciones de comercio exterior
<i>Fuente: Elaboración Propia del INAP</i>			

En la siguiente matriz, en color negro, se muestra la relación directa que existe entre los procesos del programa E025 y la **MIR**. Se considera una relación directa cuando la variable que se genera en ese proceso es parte de la definición de la fórmula del indicador.

PROCESOS SUSTANTIVOS QUE GENERAN LAS VARIABLES DE LOS INDICADORES DE LA MIR	PROCESOS SUSTANTIVOS							
	Inscripción al Padrón de Importadores y Exportadores	Certificación de Empresas	Despacho Aduanero	Arribo de Pasajeros	Verificación de Domicilios Fiscales	Validación de Pedimentos	Operaciones de Riesgo por Subvaluación	Pago de Contribuciones al Comercio Exterior
INDICADOR								
Costo de la recaudación aduanera								
Porcentaje de avance la recaudación anual de IVA en aduanas	Proceso del SAT: Registro Contable							
Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero								
Días promedio de inscripción en el padrón de importadores								
Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera								
Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados								
Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación								

Los procesos del Programa están normados por el Manual de Operación Aduanera, que es parte del propio Manual de Operación del **SAT**.

III.1. Proceso: Inscripción en el padrón de importadores y exportadores.

Conforme la Ley Aduanera (Art. 59) y su Reglamento (Art. 71, 72 y 77), así como a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, para que una persona física o moral pueda ejercer actividades de comercio exterior, requiere, entre otros requisitos, solicitar a la autoridad aduanera su inscripción en los padrones de importadores y exportadores correspondientes. Con esto se busca evitar la economía informal mediante el control de los importadores, combatir la evasión fiscal, controlar las operaciones de comercio exterior y fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como prevenir y detectar prácticas de fraude aduanero.

El proceso inicia con el llenado de la solicitud respectiva, que puede presentarse personalmente, por mensajería o vía Internet en el portal electrónico del **SAT**, para su aprobación por parte de la autoridad. El solicitante deberá cumplir con diversos requisitos, dependiendo del padrón al cual desea inscribirse.

Existen tres tipos de padrones de importadores y exportadores:

- **Padrón de importadores:** En este padrón se inscriben las personas físicas o morales que requieran introducir a territorio nacional mercancía de importación de acuerdo a su actividad comercial.
- **Padrón de importadores de sectores específicos:** En este padrón se inscriben las personas físicas o morales que requieran introducir a territorio nacional mercancías sensibles para la economía nacional.
- **Padrón de exportadores sectorial:** En este padrón se inscriben las personas físicas o morales que por su actividad comercial requieran exportar mercancías reguladas por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Cada solicitud de inscripción a alguno de los padrones mencionados, se folia y se turna al área de dictamen, la cual la revisa, analiza y efectúa consultas sobre las características fiscales primarias y secundarias del contribuyente, así como su cumplimiento en los sistemas informáticos Solución Integral y Cuenta Única Nacional (**DARIO**).

Conforme al resultado del análisis de dichas consultas, se autoriza o se rechaza la solicitud de inscripción por alguna inconsistencia detectada, se firma el dictamen y se captura el resultado en el Sistema del Padrón de Importadores y Exportadores, el cual es incorporado al portal electrónico del **SAT**, con lo que concluye el proceso denominado “Inscripción al padrón de importadores y exportadores”.

Durante 2011 este proceso se realizó de acuerdo a los tiempos establecidos y, conforme transcurrió el año mejoró sus resultados y se desarrolló de manera más eficiente.

III.2. Proceso: Certificación de empresas.

El proceso consiste en instrumentar esquemas de certificación que proveen de ciertos beneficios fiscales, aduaneros, logísticos y administrativos a un número de empresas en términos de los artículos 100-A y 100-B de la Ley Aduanera.

El proceso “*Certificación de empresas*” consiste, en términos generales, en lo siguiente:

- Se realiza un análisis de la empresa que solicita su certificación, que incluye, entre otros aspectos, su historial en materia de comercio exterior.
- Se analizan las características de su cadena productiva, a fin de determinar las garantías de seguridad que ofrece.
- Se realiza un análisis en materia tributaria.
- Con la información obtenida antes señalada, se obtiene un perfil de seguridad de la empresa y, si es adecuado, se realiza una visita de verificación del análisis documental realizado.
- Con base en lo anterior, se prepara un dictamen de las condiciones de la empresa y las recomendaciones relativas a su certificación.
- Finalmente, dicho dictamen se presenta a las autoridades correspondientes, quienes emitirán la resolución correspondiente.

La inscripción en el registro de empresas certificadas deberá ser renovada anualmente por las empresas, dentro de los 30 días anteriores a que venza el plazo de vigencia de su registro. En caso de ser rechazada la solicitud de inscripción, podrá presentarse de nueva cuenta subsanando las inconsistencias detectadas.

Los criterios mínimos de seguridad que deben cumplir las empresas para obtener la certificación son:

1. Planeación de la seguridad en la cadena de suministros.
2. Seguridad física.
3. Controles de acceso físico.
4. Socios comerciales.
5. Seguridad de procesos.
6. Gestión aduanera.
7. Seguridad de los vehículos de carga, contenedores, remolques y/o semirremolques.
8. Seguridad del personal.
9. Seguridad de la información y documentación.

10. Capacitación en seguridad y concientización.
11. Manejo e investigación de incidentes.

En 2011, el proceso “Certificación de empresas” tuvo buenos resultados, cumpliendo con la normatividad, contribuyó a mejorar el porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados que tuvo un nivel de cumplimiento de la meta del 126.7%, así como a la mayor tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación, que presentó un nivel de cumplimiento del 124.0%. Adicionalmente, en ese año se realizó una fase piloto para mejorar y ajustar el proceso a estándares mínimos de seguridad internacional, con base en el “Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el comercio global”, de la Organización Mundial de Aduanas, conocido como **SAFE Framework**⁵¹, con el que se busca crear un sistema internacional para la identificación de empresas privadas que ofrezcan un elevado nivel de garantías de seguridad en la posición que ocupan en la cadena logística lo que derivó en un Nuevo Esquema de Empresas Certificadas que inició operaciones en enero de 2012.

De acuerdo a los resultados de la **MIR** del Programa **E025 “Control de la Operación Aduanera”**, en 2011 se efectuó el trámite de 249 autorizaciones, 1,115 modificaciones y 541 prórrogas o renovaciones de registro de empresas certificadas, las cuales obtuvieron facilidades administrativas para el despacho aduanero de las mercancías y la rectificación de los pedimentos, así como para regularizar mercancías mediante la importación definitiva.

III.3. Proceso: Despacho aduanero.

El ámbito de operación de este proceso es federal y su ejecución se lleva a cabo a nivel central, su objetivo es atender el despacho aduanero, considerado este como *“el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráfico y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las*

⁵¹ SAFE Framework: SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade.

importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales”⁵²

Toda mercancía que entra o sale del país a través de una aduana, se somete a un proceso de verificación que garantice el cumplimiento de la legislación aduanera y tributaria y así verificar que cumplan con su obligación tributaria, velando por el correcto y oportuno pago de las tarifas y aranceles, revisando cualquier deficiencia en las declaraciones y pedimentos presentados y, en su caso, determinando el impuesto que corresponde al obligado tributario.

La **AGA** conforme al Manual de Operación del **SAT** está facultada de su instrumentación, mismo que inicia previo al arribo de las mercancías a la aduana, para su importación o exportación y por cualquier medio de transporte (aéreo, marítimo o terrestre). Los principales usuarios de dicho proceso son el Agente Aduanal y el Apoderado Aduanal.

El importador/exportador contrata los servicios de un agente aduanal o utiliza a un apoderado aduanal para que realice el trámite relativo a la entrada/salida de mercancías del territorio nacional.⁵³

En el caso de las mercancías cuya importación o exportación esté prohibida o que sean objeto de ilícitos contemplados por otras leyes distintas de las fiscales, las autoridades aduanales entregarán dichas mercancías a las autoridades competentes en términos de la Ley Aduanera.

La existencia de incidencias detona el inicio de un procedimiento jurídico que está referido en los procedimientos del área jurídica. Competerá a la Administración General Jurídica resolver los recursos administrativos hechos valer contra actos o resoluciones de

⁵² Artículo 35, Ley Aduanera.

⁵³ De acuerdo al artículo 159 de la Ley Aduanera, el agente aduanal es “...la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley; para obtener la patente, que es personal e intransferible, y para operar como agente aduanal, deben cumplirse los requisitos señalados en la Ley”. Por su parte, el artículo 168 de dicha Ley establece: “Tendrá el carácter de apoderado aduanal la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél”. Para obtener la autorización para actuar y operar como apoderado aduanal se deben cumplir los requisitos señalados en esta Ley.

cualquier unidad administrativa del **SAT** y en su caso, interponer el recurso de revisión contra las sentencias y resoluciones que pongan fin al juicio respectivo. Asimismo, competará a la Administración Local de Recaudación, el cobro del crédito fiscal o la realización de embargos, conforme a la resolución del procedimiento jurídico en cuestión.

De acuerdo a la **MIR** del **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**, para el logro del componente o servicio denominado “Despacho aduanero realizado”, al mes de diciembre de 2011 se efectuaron un total de 1 millón 100 mil 479 reconocimientos, de los cuales 952 mil 540 se realizaron en tres horas y menos, lo que representó el 86.6% respecto del total de reconocimientos realizados en las aduanas del país, lográndose un cumplimiento del 103.1% respecto de la meta programada en el año, que fue de 84.0%, como consecuencia de la modernización de la infraestructura aduanera, el uso de tecnología de punta en todas las aduanas del país y el fortalecimiento de los sistemas de revisión no intrusiva, entre otras razones.

Asimismo, la realización eficiente del proceso “Despacho aduanero” contribuyó a que el porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados se incrementara en 2011, toda vez que se programó en 100.0% y se alcanzó una meta de 126.7%. Este resultado implicó una reducción de costos para los usuarios de los servicios de comercio exterior por el menor tiempo de espera en la logística y operación relacionada con la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.

III.4. Proceso: Arribo de pasajeros.

La Administración General de Aduanas, conforme al Plan de Organización del **SAT**, es la encargada de autorizar que la entrada o salida de mercancías de territorio nacional, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de su equipaje, sean prestados por el personal aduanero.

El proceso, como su nombre los indica, inicia con el arribo del pasajero a territorio nacional por cualquier medio (aéreo, marítimo o terrestre), en el cual se determina si trae mercancía que declarar para su ingreso al país. Los pasajeros están obligados a declarar si traen consigo mercancías distintas de su equipaje, y podrán optar por determinar y pagar las contribuciones por la importación o exportación de mercancías distintas de su

equipaje, mediante el procedimiento simplificado, a menos de que se traten de mercancías que estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias. Cuando las importaciones de mercancías que efectúen los pasajeros y cuyo valor no exceda del que para tales efectos se establezcan, no será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal.⁵⁴

Una vez presentada la declaración y de ser el caso, efectuar el pago de las contribuciones determinadas conforme al procedimiento simplificado referido en la Ley Aduanera, los pasajeros podrán optar por solicitar que la autoridad aduanera practique el reconocimiento de las mercancías o activar el mecanismo de selección automatizado que determine si el reconocimiento debe practicarse.

De encontrarse alguna irregularidad, se levantará un acta circunstanciada la cual será remitida a los interesados a efecto de notificar la irregularidad correspondiente, para que en su caso, presenten en 10 días pruebas y alegatos que desvirtúen la irregularidad. Asimismo, en el caso de las mercancías cuya importación esté prohibida o que sean objeto de ilícitos contemplados por otras leyes distintas de las fiscales, las autoridades aduanales entregarán dichas mercancías a las autoridades competentes en términos de la Ley Aduanera.

El hecho de que las acciones de modernización y simplificación aduanera programadas para 2011, se cumplieran al 100.0%, asociadas al proceso “Arribo de pasajeros”, posibilitaron que se proporcionara mayores y mejores servicios a los pasajeros.

III.5. Proceso: Validación de pedimentos.

De acuerdo al artículo 36 de la Ley Aduanera “Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto del agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de

⁵⁴ Conforme a lo establecido en el capítulo 3.2. de la Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, “Se considera pasajero a toda persona que introduzca mercancías de comercio exterior a su llegada al país o al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional”.

esas regulaciones o restricciones”. El pedimento, documento aduanero con el que se ampara la legal estancia y tenencia de las mercancías de procedencia extranjera en el país, debe someterse a una validación por parte de las autoridades aduaneras.⁵⁵

De acuerdo con el Manual de Operación del **SAT**, las Aduanas son las responsables de revisar los pedimentos y demás documentos exigibles en las importaciones y exportaciones, Para agilizar el proceso, el agente o apoderado aduanal remite el pedimento a una empresa prevalidadora autorizada, para que haga una validación previa de dicho documento.⁵⁶

El proceso “*Validación de pedimentos*” da lugar a un intercambio de información (archivos) entre agentes y apoderados aduanales, por una parte, y la autoridad aduanera, por la otra. Esta comunicación se da a través del intercambio de archivos entre los equipos de cómputo de ambas partes. Inicialmente, los agentes y apoderados aduanales le envían a la aduana un conjunto de archivos que contienen información de los pedimentos y tránsitos que pretenden tramitar. Después de una etapa de validación, la autoridad les envía en respuesta un segundo conjunto de archivos informándoles de los pedimentos y tránsitos aprobados y de los errores encontrados.

Los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, previa a la operación de comercio exterior que pretendan realizar, podrán formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías correspondientes. Quienes hubieran formulado consulta, podrán realizar el despacho de las mercancías materia de la consulta, anexando al pedimento copia de la consulta,

⁵⁵ El pedimento es un documento fiscal elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conformado por bloques en los cuales los importadores y exportadores deberán registrar información que deba ser declarada como la cantidad y tipo de mercancía, origen, valor y base gravable; además el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, la aduana o sección aduanera de ingreso y la de despacho, el tipo de operación, el régimen aduanero, entre otros datos.

⁵⁶ El artículo 16-A de la Ley Aduanera establece que “El servicio de Administración Tributaria podrá otorgar autorización a las confederaciones de agentes aduanales, a las asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales, para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos, contenido en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados aduanales, siempre que acrediten sus solvencia moral y económica, así como estar a la corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en los términos que establezca el Reglamento.

La prevalidación consiste en comprobar que los datos asentados en el pedimento, estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos, conforme se establezca por el Servicio de Administración Tributaria, para ser presentados al sistema electrónico del propio Servicio”

conjuntamente con el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las que considere que se pueden clasificar.

El agente o apoderado aduanal determina las contribuciones a pagar y documentos a presentar conforme al régimen aduanero, y lleva a cabo el pago de las contribuciones de comercio exterior en el banco autorizado, conforme a lo establecido.

En suma, el proceso “Validación de pedimentos”, que cubre la captura del pedimento, la prevalidación, la validación, el pago, el módulo de selección automatizada, el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento y la internación, se realizó en 2011 de manera eficiente, conforme a lo previsto, y contribuyó a superar las metas programadas para los indicadores denominados “Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados” y “Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación”, registrados en la **MIR** del Programa **E025 “Control de la Operación Aduanera”**.

III.6. Proceso: Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación (SAORS).

Un proceso esencial en el **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”** es el relacionado con la detección y combate a la importación de productos subvaluados, que para fines de esta Evaluación se denominó “Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación” (**SAORS**).⁵⁷

El proceso inicia cuando en el despacho aduanero se detecta la factibilidad que el valor de los productos importados sea menor al real, es decir, cuando probablemente registren una subvaluación. En este caso, la autoridad procede a revisar en detalle la operación de comercio exterior, así como los impuestos que deberían generarse.

La subvaluación se puede considerar como una modalidad del contrabando técnico, que se presenta al declarar en la importación un valor en aduana menor al realmente pagado por la mercancía, disminuyendo así la base gravable con el objeto de pagar menos

⁵⁷ Las acciones de mejora en el proceso para combatir la importación de productos subvaluados, posibilitaron la puesta en marcha el 15 de diciembre de 2011 del Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación (SAORS), de donde se derivó el nombre que se le asignó al proceso citado en esta Evaluación.

contribuciones. Por esta razón, las autoridades aduanales permanentemente están revisando y mejorando las acciones para evitar la subvaluación que tiende a disminuir la recaudación aduanera y, como consecuencia, daña al Fisco Federal, a la industria nacional y a la generación de empleos.

La subvaluación puede presentarse cuando se paga el valor real al proveedor extranjero y se alteran los documentos; cuando se realiza la importación declarando un valor inferior al pagado en la realidad y se anexa documentación falsa o alterada; o bien, cuando se factura en el extranjero un valor menor y se paga al proveedor la diferencia entre el valor real y el asentado en la factura.

Para determinar el valor de las mercancías⁵⁸, se acepta el valor en aduana de las mercancías. Éste es el valor de transacción de las mismas, es decir, el precio pagado; siempre y cuando se vendan para ser exportadas a territorio nacional por compra efectuada por el importador, entendiéndose que el precio pagado, es el pago total que por las mercancías importadas haya efectuado o vaya a efectuar el importador de manera directa o indirecta al vendedor o en beneficio de éste.

En caso de comprobarse la subvaluación, las medidas que puede tomar la autoridad van desde embargos precautorios de mercancías y suspensión en el padrón de importadores, hasta auditorías en materia fiscal por defraudación y evasión fiscal, así como la fiscalización por la abstención o reducción en el pago de cuotas compensatorias. También es posible integrar procedimientos penales, de manera conjunta con la Procuraduría General de la República.

Para mejorar el proceso y minimizar el riesgo de la subvaluación, durante 2011 las autoridades fiscales y aduanales trabajaron de manera coordinada con el sector privado para inhibir la práctica de subvaluación de mercancías, mediante la inclusión de precios mínimos de alerta en los prevalidadores, de manera que se dispongan de datos de referencia para verificar precios y realizar intercambio de información constante con

⁵⁸ El Código de Valoración Aduanera y la Ley Aduanera en su Capítulo referente a la Base Gravable, determinan que el valor en aduana se debe basar en la medida de lo posible, en el precio efectivamente pagado o por pagar, generalmente indicado en la factura comercial de las mercancías que se valoran. Este precio convenientemente ajustado si hubiese lugar a ello, es lo que se denomina valor de transacción. Si no existiese ese valor o si el precio pagado o por pagar no pudiese aceptarse como la base de valoración, el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio, así como nuestra legislación aduanera, prevén otros cinco procedimientos o métodos secundarios de valoración.

prevalidadores, quienes identifican precios menores a los de alerta y lo comunican al **SAT**. De esta manera, a fines de ese año se implementó un nuevo esquema en contra de la subvaluación: el **SAORS**.

Durante 2011, el proceso “Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación”, contribuyó a que la recaudación aduanal de **IVA**, que ascendió a 263 mil 867 millones de pesos, fuera mayor en 7.9% a la meta anual estimada. Estos resultados, se espera que mejoraren en 2012, con el nuevo esquema **SAORS**.

III.7. Proceso: Pago de contribuciones al comercio exterior.

El proceso mediante el cual se realiza el pago de contribuciones por actividades de comercio exterior es ejecutado por las aduanas, quienes están encargadas de realizar la clasificación arancelaria de mercancías y combatir evasión en el pago de impuestos. Esto se realiza una vez que la autoridad ha aprobado en el **SAAI** el pedimento de importación o exportación respectivo y el agente o apoderado aduanal determinó el monto de la operación.

El importe de los impuestos al comercio exterior se determina aplicando a la base gravable, la cuota que corresponda conforme a la clasificación arancelaria de las mercancías.⁵⁹

De acuerdo al artículo 81 de la Ley Aduanera, “Los agentes o apoderados aduanales determinarán en cantidad líquida por cuenta de los importadores y exportadores las contribuciones y, en su caso, las cuotas compensatorias.

El pago de contribuciones al comercio exterior se realiza únicamente en las instituciones financieras autorizadas por el **SAT** para ese fin. La **ACCG** recibe mensualmente la información contable de todas las aduanas y verifica que el monto de las contribuciones pagadas corresponda a la información registrada en el **SAAI**.

⁵⁹ El artículo 64 de la Ley Aduanera señala que “La base gravable del impuesto general de importación es el valor en aduana de las mercancías, salvo los casos en que la ley de la materia establezca otra base gravable. El valor en aduana será el valor de transacción de las mismas...Se entiende por valor de transacción de las mercancías a importar, el precio pagado por las mismas...” Y el artículo 79 de la Ley citada establece que “La base gravable del impuesto general de exportación es el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta, y deberá consignarse en la factura o en cualquier otro documento comercial, sin inclusión de fletes y seguros”.

En la página Web de Aduanas, se menciona que “El pago de las contribuciones establecidas en los Pedimentos y Formularios Múltiple de Pago para Comercio Exterior, puede realizarse mediante el servicio de Pago Electrónico Centralizado Aduanero (**PECA**), con la posibilidad de que la cuenta bancaria del importador y exportador sea afectada directamente por el banco. El **PECA** deberá ser solicitado a la Institución Bancaria autorizada para el cobro de contribuciones al comercio exterior”.

En 2011, el proceso “Pago de contribuciones al comercio exterior” se desarrolló de manera eficiente y contribuyó a que el total de la recaudación aduanera bruta alcanzara un monto de 298 mil 148 millones de pesos, monto superior en 8.5% al programado.

III.8. Proceso: Verificación de domicilios fiscales.

El artículo 41-B del Código Fiscal de la Federación establece que “Las autoridades fiscales podrán llevar a cabo verificaciones para constatar los datos proporcionados al registro federal de contribuyentes, relacionados con la identidad, domicilio y demás datos que se hayan manifestado para los efectos de dicho registro, sin que por ello se considere que las autoridades fiscales inician sus facultades de comprobación.” De acuerdo con esto, el proceso consiste en comprobar el domicilio fiscal declarado de un contribuyente en actividades de comercio exterior en cualquier aduana del país.

El proceso da inicio cuando la aduana, alguna Administración Central o alguna otra unidad administrativa del **SAT**, presenta una solicitud de investigación en el Sistema de Verificación de Domicilios Fiscales (**SIVED**), acompañada de la justificación correspondiente. Una vez recibida dicha solicitud, se realiza un análisis de riesgo del contribuyente sujeto a la verificación; si es procedente se asigna la diligencia a la Aduana de la circunscripción que corresponda. Posteriormente, la aduana ejerce sus facultades mediante la emisión de órdenes de Embargo Precautorio y/o suspensión en el Padrón de Importadores y, adicionalmente, se realiza una visita al domicilio fiscal, se digitaliza y captura la información resultante en sistema.

Los procesos en el Ciclo Aduanero giran alrededor de la atención a los Contribuyentes que realizan actividades de comercio exterior. Los procesos que especifican esta atención a los contribuyentes están descritos como el Despacho Aduanero y Arribo de Pasajeros, ambos proceso similares entre si y considerados en los indicadores de la **MIR**.

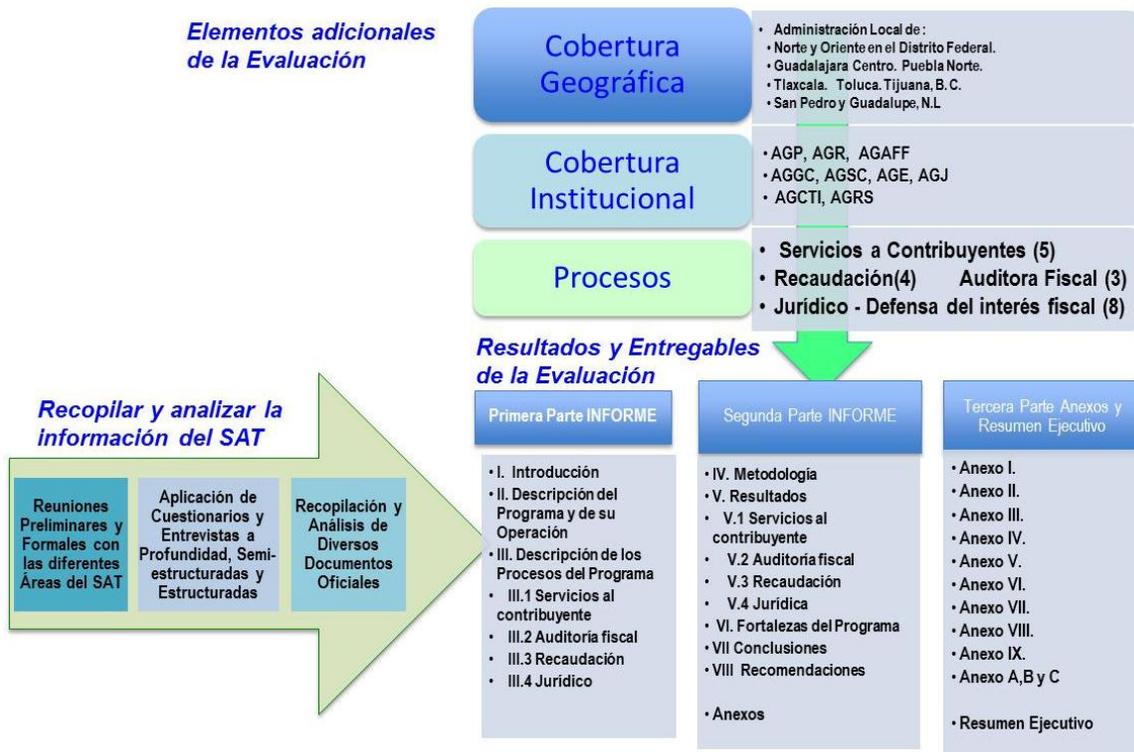
IV. METODOLOGÍA.

IV.1. Esquema metodológico.

La metodología para la Evaluación de Procesos del Programa E025 “Control de la Operación Aduanera” requirió atender diversas complejidades institucionales del SAT, derivadas de la cobertura de su operación, diversidad regional, tamaño de las Administraciones Locales de Aduanas y el número de procesos identificados,

El proceso metodológico, basado en los términos de referencia para la construcción de los diferentes capítulos de la evaluación mostrando las fuentes de información utilizadas y como se integra esta para el ensamble de los análisis Cualitativo y Cuantitativo y su síntesis en los problemas, fortalezas, mejores prácticas, resultados, conclusiones y recomendaciones.

El siguiente diagrama presenta la metodología de evaluación:



IV.2. Diseño de la estrategia del trabajo de campo y justificación de la selección de entidades.

Para esta evaluación se requirió seleccionar oficinas que fueran representativas de las 49 Aduanas. Para su selección, además de la opinión del **SAT**, se tomó en cuenta:

- a) Importancia de las aduanas, de acuerdo al número de operaciones de comercio exterior que atienden y al alcance en el logro de sus metas, por lo que se seleccionaron aduanas con alto y bajo nivel de operaciones.
- b) Localización geográfica, se consideraron entidades en las que se pudieran observar aduanas de todo tipo, marítimas, terrestres (fronterizas) y aéreas (internas), tomando en cuenta adicionalmente, factores de riesgo y costos de traslado.

Con estos criterios fue posible llevar a cabo un análisis cuantitativo y cualitativo de las variables a determinar. De acuerdo con lo anterior, las aduanas seleccionadas se describen en el siguiente cuadro:

Listado de Entidades con sus Aduanas seleccionadas

SELECCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES			
	ZONA NORTE	ZONA CENTRO	ZONA SUR
INTERIORES	Aduana Monterrey	Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Toluca y Guadalajara	Aduana Puebla
MARITIMAS		Aduana Veracruz	Aduana Coatzacoalcos
FRONTERIZAS	Aduana Tijuana y Ensenada		Aduana Subteniente López (Chetumal)

IV.3. Recolección de la información. Descripción de las actividades y de la estrategia para la recolección de la información.

La recolección de la información se realizó en tres fases:

- a) Solicitud y recepción de la información documental.

Entre el 9 y el 16 de mayo fue solicitada y se recibió del **SAT**, por conducto de la Administración General de Recursos y Servicios, la siguiente información:

- Indicador anual del costo de recaudación:
 - Estadísticas oportunas de finanzas públicas.
 - Estado del presupuesto ejercido del **SAT**.
- Indicador Trimestral que mide la percepción de la calidad y servicios en el **SAT**.
 - Reporte trimestral de la encuesta de la Administración General de Evaluación.

Otros documentos.

- Reglas de Operación o Lineamientos de Operación.
- Informes de Avance Trimestrales de las aduanas.
- Listado de las aduanas, así como su Estructura Orgánica.

Documentos adicionales.

- Marco de referencia de los procesos del **SAT**.
- Manuales de Operación del **SAT** y de Aduanas.

b) Información de entrevistas a profundidad

Entre el 12 y el 20 de junio de 2012 se realizaron las entrevistas a profundidad en seis administraciones generales del **SAT**, cuya actividad incidió en las actividades y resultados obtenidos por el Programa E025 “Control de la Operación Aduanera” en 2011. En estas entrevistas se abordaron temas en materia aduanera como se explica a continuación:

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN

- Comunicación y difusión a la sociedad.
- Disminución de la evasión y la elusión.
- Administración de riesgo.- Inteligencia tributaria y análisis de riesgo sobre procedencia y legalidad de las mercancías a exportación o importación.
- Acciones para abatir el contrabando.- Inteligencia tributaria de comercio exterior.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN

- Técnicas de administración de riesgo.- Cómo se instrumentan dentro de los procesos.
- Percepción de riesgo en los servidores públicos.- Cómo aumenta esta percepción entre el personal que ejecuta los procesos.
- Proceso de Evaluación.- Cómo se alcanza la eficiencia.
- Proceso de planeación y evaluación.- Cómo se está fortaleciendo.

ADMINISTRACIÓN GENERAL JURÍDICA

- Asistencia legal oportuna a la Administración General de Aduanas. Cómo se lleva a cabo.
- Criterios normativos institucionales en materia penal, fiscal y aduanera.- Cómo se elaboran y unifican para la mejora de los procesos y cómo se logra vincular la actividad de esta Administración con la AGA.
- Defensa del interés fiscal.- Cómo se instrumenta y fortalece.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE COMUNICACIONES Y TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN

- Plataforma tecnológica para comercio exterior.- Cómo se lleva a cabo su actualización para mejorar los procesos.
- Solución integral.- En qué consiste, cómo se ha llevado a cabo y cómo incide en la mejora de los procesos.
- Infraestructura adecuada.- Para la realización de los procesos, ya sea a nivel central y en las aduanas.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS

- Proyectos de Automatización de Procesos.
- Acciones de Simplificación. Pedimento simplificado y Ventanilla Única entre otros.
- Homologación de Trámites y Procedimientos.
- Mecanismos de defensa legal y acciones penales. Vinculación con la Administración General Jurídica.
- Herramientas de Análisis de Riesgo. A nivel central y local.
- El ciclo aduanero. Acciones de transferencia de tecnología.

- Modernización aduanera. Proyectos de Infraestructura y Equipamiento en las aduanas.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECURSOS Y SERVICIOS

- Costo interno de los procesos.- Cómo se mide, cómo se logra su reducción y cuál es su impacto en los procesos vinculados con la **AGA**.
- Profesionalización del capital humano.- Cómo se capacita al personal para aumentar la eficiencia de los procesos y el control de la corrupción, y cómo se logra la mejora del impacto de la comunicación interna para poder realizar los procesos.
- Simplificación de trámites y servicios.- Cómo se ha llevado a cabo dentro de los procesos para transparentar, simplificar y hacer más eficientes los trámites y servicios.

La temática anterior se elaboró tomando como base el Plan Estratégico del SAT 2007-2012 y el Programa de Modernización de Aduanas 2007-2012, con la finalidad de obtener información adicional que ayudara a entender los procesos del **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**.

c) Información de entrevistas semi-estructuradas.

Del 20 de junio al 19 de julio de 2012, se efectuaron las visitas de campo, de acuerdo al calendario antes citado; para ello se entrevistó a los funcionarios de las aduanas ya sea en reuniones dinámicas grupales o individuales. Previamente se diseñó un cuestionario para las entrevistas, basado en la temática propuesta en los Términos de Referencia, adaptándose a un programa de carácter económico como es el caso de este Programa que se evalúa.

Los funcionarios que se entrevistaron en cada aduana, fueron el Administrador y:

Subadministrador Jurídico.

Subadministrador de Operación Aduanera.

Subadministrador de Informática, Contabilidad y Glosa.

Subadministrador de Vigilancia y Control.

Las entrevistas se realizaron en el transcurso de un día, con una duración promedio de alrededor de 4 horas, incluyendo recorridos por la propia aduana. Adicionalmente se entrevistó a agentes o apoderados aduanales, en un promedio de 6 por aduana.

V. RESULTADOS.

V.1. **Ámbito y alcance técnico de la evaluación.**

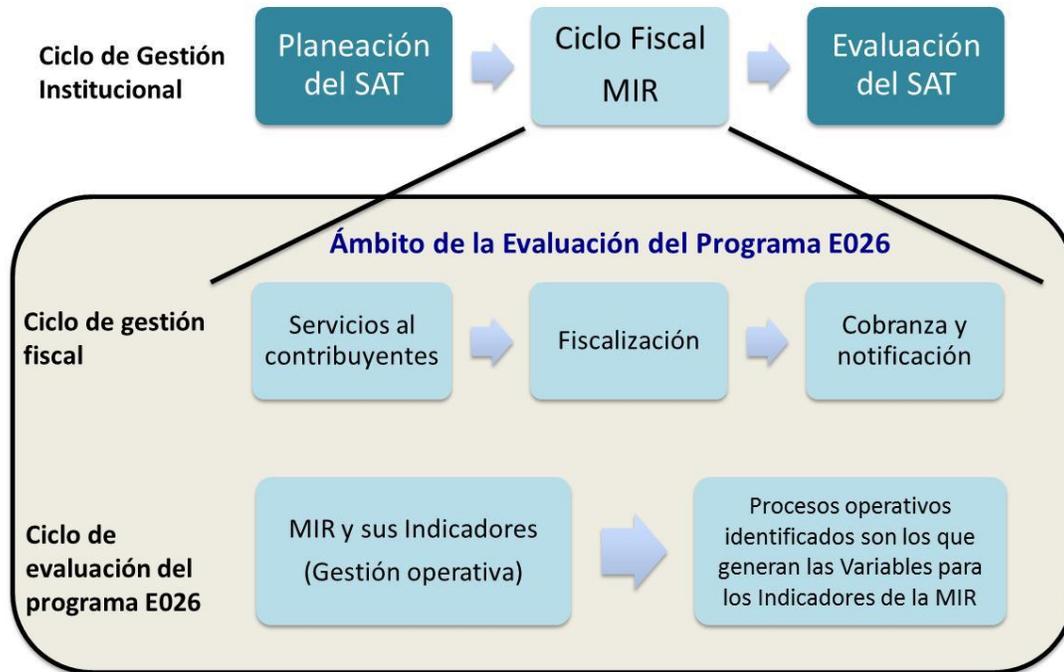
La presenta sección tiene como finalidad señalar los principales resultados que el **INAP** encontró durante la realización de la evaluación de los procesos del **Programa E025 “Programa de Control de la Operación Aduanera”**; sin embargo por ser éste un Programa Económico y no de carácter social, no responde al ciclo típico establecido para Programas Sociales y por tanto, no se describen la interacción entre las funciones de Planeación, Difusión, Determinación de Beneficiarios, Producción, Entregas de Apoyo y Acciones de Seguimiento. Por lo anterior fue necesario hacer ajustes metodológicos para cumplir con los lineamientos establecidos.

El siguiente esquema muestra cómo estos aspectos no son aplicables a Programas económicos como el **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**.

IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS				
EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA E025 “CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA” 2011				
PROCESO	NÚMERO DE SECUENCIA	PROCEDIMIENTO	INDICADOR	OBJETIVO
Procesos del Modelo de Procesos CONEVAL				
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.	1	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Difusión del programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.	2	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan tanto los operadores del programa como los posibles beneficiarios con el objetivo de solicitar los apoyos del programa y registrar y/o sistematizar la información de dichas solicitudes.	3	No Aplica, No tiene Apoyos		
Selección de beneficiarios (puede ser selección de proyectos): Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.	4	No Aplica, No hay Beneficiarios		
Producción o compra de apoyos: Herramientas, acciones y mecanismos a través de las cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.	5	No Aplica, No se Produce nada de Apoyos para Distribuir o Entregar		
Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).	6	No Aplica, No hay Logística para la Distribución de Apoyos		
Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados solicitan y/o reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.	7	No Aplica, No hay Logística para la Entrega de Apoyos		
Seguimiento a la utilización de apoyos:	8	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a la población objetivo son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.	9	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Contraloría social: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del programa.	10	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Supervisión y Monitoreo: Proceso por medio del que se supervisa la generación y entrega de los apoyos	11	Se Ejecuta a Nivel Central al Primer Nivel de Jerarquía		
Otros procesos: Otros procesos operativos cuya descripción no concuerda con ninguno de los procesos del Modelo de Procesos CONEVAL.	VER TABLA SIGUIENTE PARA PROCESOS DE LA EVALUACIÓN			

El siguiente cuadro, muestra el alcance técnico de la Evaluación del **Programa E025**, “**Control de la Operación Aduanera**”, centrado básicamente en el Ciclo Aduanero.

Alcance Técnico de la Evaluación del Programa E026



V.2. Valoración de los procesos.

V.2.1. General.

Existen 49 aduanas, clasificadas en aduanas fronterizas, marítimas e interiores las cuales pueden ser diferentes en tamaño en función del número de operaciones de comercio exterior que atienda. La totalidad del personal de las aduanas entrevistado con respecto a la suficiencia y eficacia de los procesos para cumplir con sus objetivos y metas, mencionaron que:

- El **SAT** está siempre pendiente de actualizar y modernizar los sistemas, y simplificar los procesos y los trámites para efectuar los procesos eficientemente.

- Se cuenta con las bases de datos que apoyan el desarrollo de los procesos.
- La recaudación es eficiente y tiende a incrementarse por el dinamismo del comercio exterior; la determinación de los impuestos corresponde a un tercero (agente aduanal o apoderado) y los medios electrónicos estandarizados facilitan el desarrollo de los procesos.
- Los procesos operan bajo la normatividad establecida y se establecen tiempos para el desarrollo de los mismos.
- Se cumple con la demanda de los servicios que exigen los usuarios en materia de comercio exterior.

Por otra parte en lo referente al personal asignado, el 100% de los entrevistados considera que el proceso es eficaz, en virtud de que el personal es competente, está altamente capacitado para cumplir con sus funciones y ha alcanzado altos niveles de compromiso y honestidad. No obstante, aunque consideran que los perfiles de los puestos están bien definidos y se encuentran perfectamente articulados con las áreas del **SAT** (particularmente la jurídica, sistemas, auditoría y recaudación), la mayoría de los entrevistados considera que el personal no es suficiente para atender eficientemente el servicio que se presta, y que esta falta de personal afecta la actividad, sobre todo en puntos tácticos de las aduanas.

Ese aspecto puede ser determinante si se considera que el volumen de operaciones de comercio exterior ha crecido en los últimos años a una tasa anual promedio superior al 5%.

V.2.2. Planeación.

Considerando que el Plan Estratégico 2007-2012 es la piedra angular del **SAT** en materia de planeación, es importante subrayar que todos los entrevistados coincidieron en que la totalidad del personal conoce dicho Plan y consideran que la planeación estratégica se realiza de manera adecuada. Destacaron que la Institución ha realizado importantes acciones para dar a conocer el Plan Estratégico a través de la red (correos, IntraSAT, TV SAT, Radio SAT, entre otros) o mediante comunicados y boletines. Sin embargo, no se tiene definida una estrategia clara para que permee a toda la población del **SAT**, que permita asegurar que se ha alcanzado cierto nivel de comprensión del mismo.

Los funcionarios de las aduanas entrevistados (administradores y subadministradores) manifestaron que la planeación estratégica que se realiza:

- Enmarca las grandes directrices.
- Abarca eficazmente los procesos internos en mejora de los servicios y control, calidad en el servicio a los usuarios, capital humano y resultados.
- Se enfoca a todos los aspectos medibles para mejorar la operación.
- Hace más real el trabajo.
- Toma en consideración las necesidades en materia de comercio exterior a nivel nacional, tomando en cuenta la visión y misión institucional y destacando las fortalezas de la **AGA**.

En aspecto de programación de metas, aunque el 80% manifestó que sí participan en su determinación, no quedó claramente establecido el mecanismo a través del cual se realiza esta participación; sin embargo, declararon que las metas son establecidas a nivel central, por la **AGA**, y las aduanas locales sólo participan presentando la información de sus indicadores y sus posibles metas y, posteriormente, únicamente validan la posibilidad de su cumplimiento, teniendo una participación de manera indirecta.

Las metas se establecen anualmente, considerando sus últimos resultados y con base con la Matriz de Indicadores de Resultados y los indicadores específicos del **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**. Las aduanas miden su avance comparándose con las aduanas de su mismo nivel (determinado por el volumen de operaciones de comercio exterior).

Las metas son informadas a finales de cada año fiscal, por lo que la totalidad de los entrevistados considera que pueden realizar un plan de trabajo interno con oportunidad y una programación para su cumplimiento; sin embargo, el no poder participar directamente en su elaboración, frecuentemente se presenta la existencia de metas poco pertinentes para ciertas aduanas, debido a que éstas no consideran la particularidades de cada una.

Las aduanas cumplen, en general, las metas establecidas, el 43% de las aduanas entrevistadas manifestaron tener un cumplimiento de metas superior al 90%, y el 100% de las aduanas cumplen con más del 70% de las metas; no obstante, la totalidad de las

aduanas señalaron la dificultad de cumplir las metas de algunos indicadores ya que no se apegan a la naturaleza de la propia aduana.

Aun cuando se considera buena la coordinación con otras áreas del **SAT**, los entrevistados en las aduanas, coincidieron en las siguientes observaciones:

- Existe buena comunicación con otras unidades administrativas del **SAT**, las de auditoría en las entregas de mercancías en cumplimiento a alguna sentencia, el área jurídica en el resarcimiento de mercancías por imposibilidad material y las reuniones mensuales de agravios recurrentes.
- Por lo que corresponde al área jurídica, dentro del procedimiento de recurso de revocación existe falta de comunicación para el seguimiento de dichos recursos.
- En el caso del área de recaudación, ésta no informa en tiempo y forma a la aduana, sobre las constancias de notificación dirigidas a los contribuyentes.

V.2.3. Difusión.

El personal entrevistado coincidió que los medios y contenidos de comunicación son adecuados y que éstos se dan en primera instancia mediante las actas de hechos, folletería, la Página **WEB** de Aduanas y carteles o pósters.

Coincidieron que existe una excelente retroalimentación con los principales usuarios (las agencias o apoderados aduanales) mediante reuniones periódicas para informar de los nuevos esquemas de modernización y simplificación⁶⁰. Se cuenta además con la opción sobre preguntas frecuentes, consultas y quejas, así como con atención telefónica en el 01-800- INFOSAT con lada sin costo y correo electrónico, para la atención personalizada en donde se podrán validar los contenidos de la información.

Para el personal de las aduanas, los medios y contenidos de difusión para el cumplimiento de las obligaciones son adecuados, lo cual es confirmado por los propios agentes y apoderados aduanales, toda vez que alrededor del 80% manifestó conocer o haber visto o escuchado aspectos de difusión del **SAT**, principalmente en lo que se refiere

⁶⁰ Los usuarios han podido constatar que los sistemas se han venido modernizando y simplificando mediante al mencionar el uso de la “Ventanilla Única”, el nuevo pedimento simplificado, y el SOIA (Sistema Integral de Operación Aduanera)

al cumplimiento de las obligaciones fiscales y de nuevos trámites o servicios. De estos mismos agentes aduanales entrevistados, el 82% ha recibido algún tipo de comunicación de aduanas y la totalidad la considera entendible.

V.2.4. Solicitud de Servicios.

En virtud de que los trámites en materia de comercio exterior se realizan a través de agentes o apoderados aduanales, el total de los servidores públicos entrevistados en aduanas considera que los requisitos en materia de importación y exportación se presentan de manera clara y completa, y los sistemas de la **AGA** verifican la existencia de que la documentación se presente completa. Esta opinión prácticamente coincide con la de los agentes aduanales, debido a que el 92% opinó que los requisitos de información se presentan en forma clara y completa. No obstante, es importante señalar que cerca del 60% de los agentes aduanales entrevistados, manifestaron que frecuentemente tienen que reponer trámites o corregir errores, por diversos motivos.

La totalidad de las aduanas mencionaron que dan orientación al contribuyente sobre aspectos específicos. Las orientaciones cumplen con las normas, tienden a ser previas al despacho de las mercancías y van desde una simple explicación verbal o utilizando algún material gráfico, audiovisual o electrónico, hasta las consultas formales que hacen los contribuyentes por escrito, tal como lo estipula el marco jurídico-legal.

En casos de irregularidades o incorrecta clasificación de mercancías, se atiende a lo dispuesto en el Manual de Operación Aduanera siguiendo un protocolo de atención.

V.2.5. Población Objetivo.

Aun cuando la función de las aduanas se realiza de manera eficiente y eficaz, en apego a lo establecido en la legislación y normatividad correspondiente, existen diversos aspectos que dificultan el desarrollo de los procesos identificados en el **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**, como son:

- La falta de personal de soporte para los dictámenes de clasificación arancelaria, distinto a las autoridades administrativas o de aduanas.

- La comunicación efectiva entre los contribuyentes y la autoridad, al no tener claro cuáles son sus obligaciones y responsabilidades como ciudadanos o empresas.
- Las prácticas que vulneran la relación ciudadano-autoridad, tales como la corrupción y el contrabando.
- Carencias presupuestales para viáticos e insumos (gasolina) para desarrollar el proceso “Verificación de direcciones fiscales”.
- Porcentaje importante de personal sindicalizado, con horarios fijos.
- La verificación de despachos en recintos fiscalizados
- El hecho de que diversos ordenamientos en materia fiscal se ven afectados por las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

Sin embargo, el 36% de los agentes aduanales entrevistados manifestó que el tiempo tomado para el despacho aduanero no es el adecuado, lo que de alguna manera coincide la opinión del 56% de que el principal obstáculo para cumplir con las obligaciones fiscales en actividades de comercio exterior es debido a que es un trámite largo o complejo.

Finalmente es importante hacer notar que, aun cuando existen diversos mecanismos para la atención de quejas en las aduanas, sólo el 10% de los usuarios hace uso de estos. La presentación de alguna queja es de carácter ocasional y su atención es inmediata; sin embargo, sólo la mitad considera adecuada su respuesta.

V.2.6. Calidad de los Servicios.

Para ofrecer un servicio de calidad, toda institución debe previamente identificar la posible demanda de servicios en un período determinado. Sin embargo, parece no haber un consenso del mecanismo utilizado para determinar el crecimiento de las operaciones en las aduanas. En el caso de los servicios aduaneros, la mayoría de los servidores públicos de las aduanas mencionó que se prevé la demanda de servicios de manera interna, ya sea midiendo las solicitudes de la **PGR**, utilizando información histórica sobre el flujo de pasajeros y número de vuelos internacionales, o el incremento en los **PAMAS**.

Un aspecto que incide en el nivel de calidad de los servicios se refiere a las limitaciones de infraestructura y equipamiento que cada aduana dispone para prestar sus servicios.

Aun cuando todas los entrevistados en las aduanas indicaron que tienen los elementos para prestar y desarrollar su función, éstos no son suficientes. En materia de infraestructura, manifestaron la falta de módulos y carriles, así como el acondicionamiento de áreas para la verificación; en términos de equipamiento, no todas las aduanas cuentan con equipo suficiente de básculas, rayos “X” o rayos gamma; se registran deficiencias en la red y falta de tabletas electrónicas para los reconocimientos, así como mantenimiento a vehículos de trabajo.

No obstante lo anterior, sólo el 3% de los agentes aduanales opinaron que los niveles de atención e información prestada por el personal fuera confusa, el resto está conforme con este servicio. El 93% manifestó que la Página Web de aduanas, es amigable. Aunado a lo anterior, el 73% de los agentes aduanales consideraron que el tiempo para cumplir con sus obligaciones fiscales es adecuado.

V.2.7. Seguimiento a la población objetivo.

Una vez que se han ofrecido los servicios de la aduana, existen mecanismos suficientes para dar seguimiento a los contribuyentes. Adicionalmente, las Aduanas tienen un mecanismo para presentación de quejas accesible a todos los usuarios

V.2.8. Supervisión y monitoreo.

Dentro de las aduanas existen mecanismos automatizados, para proporcionar informes de avances de trámites, como los denominados SIPE-SAT, el Tablero de Control y los diferentes sistemas conocidos genéricamente como **SICOSEM**, **SIRESI**⁶¹, **SICOB**⁶², **SIECA**⁶³, **SIAVE**⁶⁴, **SIREIN**⁶⁵, **SAAI**, **JUPITER**⁶⁶ y **VU**⁶⁷.

Adicional al uso de esos mecanismos y sistemas, la normatividad vigente permite al personal de las aduanas cumplir con sus funciones, únicamente se requiere del establecimiento de alguna normatividad para operaciones que requieran un tratamiento especial como la de rayos gamma.

⁶¹ Sistema de Registro, Evaluación y Seguimiento de Incidencias

⁶² Sistema de control de bienes de comercio exterior embargados o en abandono.

⁶³ Sistema de Esclusas para el Control en Aduanas

⁶⁴ Sistema de Aforo Vehicular

⁶⁵ Sistema de Registro de Incidencias

⁶⁶ Sistema Jurídico

⁶⁷ Ventanilla Única

V.3. Contribución de la operación al cumplimiento de la meta del Programa a nivel Propósito.

V.3.1. Proceso: Inscripción al padrón de importadores y exportadores.

La meta asociada a este proceso en 2011 es la de realizar la inscripción en el padrón de importadores en 3 días en promedio, misma que se sobrepasó en un 33.0% y que al final del año logró reducir ese promedio a 2 días, por lo que el proceso se considera eficaz.

V.3.2. Proceso: Certificación de empresas.

La meta asociada a este proceso es la del porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados, que se alcanzó en un 126.7%, toda vez que el número de acciones de simplificación, facilitación, mejoramiento y actualización de trámites en 2011 fue de 76, arriba de las 60 originalmente propuestas, lo que contribuyó a que se rebasara la tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación prevista de 5.0% a 6.2% en ese año, por lo que se considera que el proceso es eficaz.

V.3.3. Proceso: Despacho Aduanero.

Las metas asociadas a este proceso son tres: las del porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero, en la cual se alcanzó en porcentaje de cumplimiento del 103.1% en virtud de que el 86.6% de los reconocimientos aduaneros se realizaron en menos de tres horas en lugar del 84% propuesto; las del porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera, que se cumplió al 100.0% en 2011; y la de la tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación que aumentó 6.2% respecto al año anterior, contra una tasa de crecimiento programada de 5.0%. Por estos resultados, se considera que el proceso es eficaz.

V.3.4. Proceso: Arribo de Pasajeros.

La meta asociada es la del porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera, que se alcanzó al 100.0% en 2011, en virtud de que las 25 obras de infraestructura y/o equipamiento aduanero programadas en el año, iniciaron su ejecución conforme a lo previsto, con lo que se mejoraron los servicios aduaneros, en este caso,

ofrecidos a los pasajeros al momento de su arribo al país. Por lo anterior, se considera que el proceso es eficaz.

V.3.5. Proceso: Validación de Pedimentos.

Las metas asociada a este proceso son la del porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados, que tuvo un cumplimiento de 126.7%, toda vez que el número de acciones de simplificación, facilitación, mejoramiento y actualización de trámites en 2011 fue de 76, arriba de las 60 originalmente propuestas; y la meta de 5.0% de la tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación, que se superó debido a que la tasa de crecimiento fue de 6.2% en ese año, por lo que el proceso es eficaz.

V.3.6. Proceso: Sistema aduanero de operaciones de riesgo por subvaluación (SOARS).

La meta asociada a este proceso es el porcentaje de avance de la recaudación anual del IVA en aduanas, el cual se cumplió en 107.9%, habiéndose recaudado por este concepto 263 mil 867 millones de pesos durante el año 2011. Por lo anterior, se considera que el proceso es eficaz.

V.3.7. Proceso: Pago de contribuciones al comercio exterior.

Las metas asociadas a este proceso son la del costo de la recaudación aduanera y el porcentaje de avance de la recaudación anual del **IVA** en aduanas. En 2011 se estimó un costo de la recaudación de 0.84 pesos por cada 100 recaudados y se alcanzó un costo de 0.81 pesos; por otra parte, la recaudación alcanzada de IVA en aduanas fue mayor en 7.9% a la estimada para 2011, por lo que se considera que el proceso es eficaz.

V.3.8. Proceso: Verificación de domicilios fiscales.

La meta asociada a este proceso es la del porcentaje de la recaudación anual del **IVA** en aduanas, que fue mayor en 7.9% a la programada, por lo que se considera que el proceso es eficaz.

En resumen, el desarrollo de los procesos contribuyó a que en 2011 se cumpliera la meta y el objetivo del **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**, a nivel Propósito, que establece que “Los usuarios de comercio exterior cuentan con una

operación aduanera eficiente y controlada que permite el cumplimiento de las obligaciones fiscales”, así como la meta y objetivo, a nivel Fin, que establece “Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante el control de la operación aduanera”.

V.4. Buenas prácticas, áreas de oportunidad y cuellos de botella.

Las buenas prácticas detectadas en las aduanas visitadas, que podrían ser generalizadas a las demás aduanas del país, son:

- Retroalimentación de información entre la aduana y oficinas centrales, entre las propias aduanas y las demás áreas locales del **SAT**.
- Estricto apego al código de conducta, así como a la normatividad vigente.
- Esquemas de comunicación que desarrollan las aduanas con autoridades municipales, estatales y federales, así como con usuarios en general.
- Capacitación constante al personal.
- Cumplimiento de los tiempos de atención al usuario.
- Celebración de acuerdos con entidades estatales y federales, principalmente con la **PGR**.
- Desarrollo de esquemas de análisis de riesgo, que complementa el propio análisis realizado por oficinas centrales.
- Desarrollo de esquemas de atención por citas para la exportación, lo que evita horas pico.
- Mantener informados a los usuarios de sus obligaciones y derechos e invitarlos a cumplir sus obligaciones fiscales y aduaneras.
- Uso de “diablitos” para reducir o agilizar la atención de usuarios con muy bajos niveles de importación.
- Esquemas internos de rotación del personal.

Por otra parte, los principales comentarios realizados por el personal de las aduanas entrevistado sobre algunas áreas de oportunidad identificadas, son los siguientes:

- El exceso en las cargas de trabajo no permite atender adecuadamente las funciones sustantivas de la aduana, tanto en el área de operación aduanera, como en otras áreas (jurídico, contabilidad y glosa, y vigilancia).

- Incrementar la capacitación para el personal que lo requiere, particularmente en la actualización de los procesos, y que ésta sea preferentemente de manera presencial.
- Continuar mejorando la infraestructura, debido a que aún no es la adecuada en todas las aduanas, lo que dificulta que los procesos se realicen conforme a lo establecido en los manuales respectivos (por ejemplo, en la aduana de Subteniente López en Chetumal. Q. Roo, la revisión de las exportaciones es simplemente de manera visual, pues no existe infraestructura para que estas sean verificadas).
- De igual manera, en algunas aduanas no se cuenta con el equipamiento suficiente y adecuado para la realización de las actividades del personal, lo que impacta en los tiempos para realizar el despacho aduanero (en Veracruz, aun cuando se cuentan con las tabletas para realizar las verificaciones, la red interna no tiene el alcance adecuado, por lo que el proceso se realiza de manera manual y posteriormente es “cargado” en el sistema).

Finalmente, se considera que los aspectos normativos y de servicio que obstaculizan el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los usuarios, son:

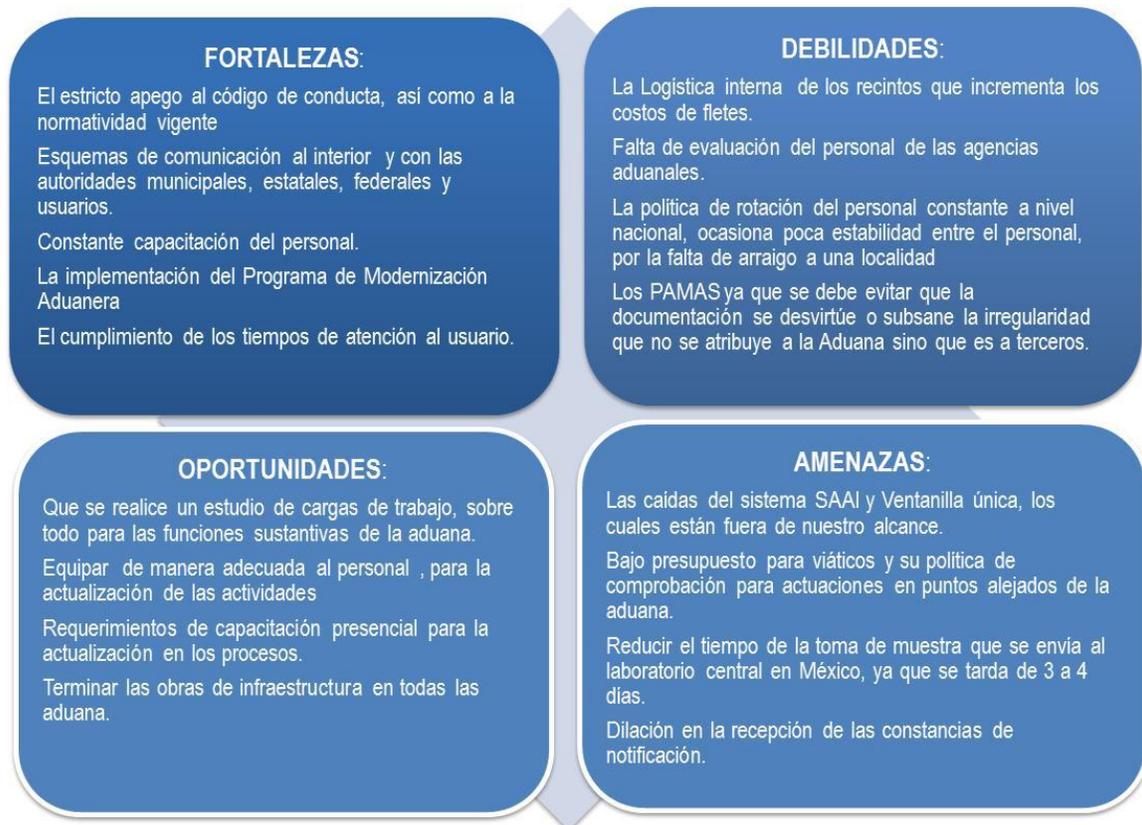
- La logística interna de los recintos que incrementa los costos de fletes.
- Falta de personal calificado en algunas de las agencias aduanales.

Los entrevistados también señalaron la existencia de factores internos que obstaculizan de igual manera la realización del servicio de manera adecuada, como son:

- Que el área de Recaudación envíe oportunamente las constancias de notificación, a fin de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a tiempo al área jurídica local y, a su vez, a la aduana.
- Es comprensible que la **AGA** y el **SAT** en general, mantengan una política de rotación de personal constante a nivel nacional, lo que tiende a evitar malos manejos o corrupción, pero ocasiona poca estabilidad entre el personal por la falta de arraigo a una localidad, además de diversos problemas familiares.
- “**CAÍDAS**” del **SAAI**, y Ventanilla Única, los cuales están fuera del alcance del personal de aduanas.

- El problema de viáticos para actuaciones en otros puntos alejados de la aduana, debido a la normatividad de comprobación interna que implica el incremento del tiempo en la atención de estas tareas, además de la dificultad de disponer de vehículos oficiales por falta de gasolina.
- Reconocimiento para validar pruebas que se aplican a las mercancías se envía a la ciudad de México, lo que implica más tiempo.
- Falta de accesibilidad a la Red, para la realización del reconocimiento aduanero con tabletas en lugares distintos al establecido, lo que implica el levantamiento de la información de manera manual y el requerimiento de tiempo adicional para hacer la carga en los Sistemas

La siguiente imagen resume el análisis **FODA** del Programa **E025 “Control de la Operación Aduanera”**.



V.5 Fortalezas y Debilidades que impactan en la operación del Programa.

Las fortalezas institucionales permiten que el avance institucional del **SAT** sea sólido, coherente y organizado, situación que se refleja en el **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**.

De esta manera todos los procesos del programa de control de la operación aduanera se ven gestionados a través de las fortalezas institucionales, mediante apoyos, mejoras, ordenamientos y facilidades transversales a estos.

Es importante no dejar de considerar las debilidades detectadas en los procesos, ya que estos deben de considerarse como oportunidades de mejora.

V.5.1. Fortalezas Institucionales.

A continuación se describen siete de las más importantes fortalezas institucionales.

1. **La Arquitectura Institucional (AI).**- Definida como la gestión de la organización de las actividades, funciones, procedimientos, procesos, modelos operativos y responsabilidades, el propósito de la **AI** es interrelacionar estos elementos de una manera eficiente para generar el “Software de la Institución” dentro de un ámbito laboral que permita la obtención de los objetivos y resultados institucionales. De esta manera se obtiene una gran claridad de los alcances de las áreas, sus roles, puestos, mecanismos de coordinación y medios de comunicación entre otras características para lograr que los procesos tengan los siguientes atributos: claridad, fluidez, definición, transparencia, eficientes, suficiencia, adecuado, eficaces y productivos. Se puede decir que la **AI** es el substrato donde los procesos se nutren, mantienen y crecen sanamente. Adicionalmente, permite mantener la dinámica continua de la mejora organizacional, para responder anticipadamente a los retos, necesidades, riesgos y contingencias planteados día con día.
2. **La gestión del recurso humano.**- Que permite construir y dar forma a la institución para atender la misión y los objetivos del **SAT**, atendiendo la demanda de los perfiles de los puestos para cumplir con los procesos y procedimientos del **SAT**, estos requieren de una experiencia específica y capacitación especializada que en el mercado laboral difícilmente se encuentran disponibles; además, permite que el personal conozca y se comprometa con su trabajo a través de las rutas de promoción y ascenso, propiciando un flujo ascendente de capital humano enriquecido a través de la

capacitación y la experiencia de campo, de esta manera se garantiza que la cultura del **SAT** se permee y se arraigue.

3. **Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).**- Que lleva la gestión de la información en todas sus modalidades de entrega y acceso, así como de software, hardware, redes, comunicaciones, seguridad y portales. Además de cuidar de la calidad de la información, su estandarización, resguardo, protección y difusión y generan herramientas informáticas para apoyar la toma de decisiones, la inteligencia del negocio y el análisis, entre otros aspectos, simplificando y apoyando a los procesos. Esto permite que algunos procesos parezcan como “invisibles” por lo bien instrumentados y operados que están, tal es el caso del procedimiento de *Registro Contable (Servicios al Contribuyente)*. Así las **TIC** son el pilar central de los procesos permitiendo la vinculación entre los diversos elementos del sistema y la cobertura de millones de usuarios en todo momento y a lo largo de toda la República Mexicana.
4. **Los fideicomisos del SAT.**- Que permiten apoyar de una manera dinámica y estratégica las inversiones en servicios e infraestructura. De ésta manera uno de los fideicomisos se encarga de mantener los procesos al día en tecnología. El otro tiene la finalidad de mantener y mejorar la infraestructura física, permitiendo a las áreas sustantivas concentrarse en la operación.
5. **La capacitación institucional.**- Que es la gestión del conocimiento explícito e implícito del **SAT** a todos los niveles, el conocimiento colectivo permite diseñar, adecuar y construir las habilidades y capacidades del factor humano para gestionar los procesos de manera eficaz y eficiente respondiendo al entorno con gran velocidad, permitiendo que la institución mantenga y acreciente su prestigio, solidez y sustentabilidad, además de que el personal se mantiene actualizado y vigente a los cambios de normatividad y otros temas, así como favorece el incremento del capital intelectual del **SAT**.
6. **El costeo de procesos.**- Que es la herramienta que permite optimizar e innovar los procesos, además de generar información estratégica para las futuras adecuaciones y construcciones de nuevos Procesos y permite determinar el valor agregado de los procesos y sus partes.
7. **La evaluación interna.**- Que es la gestión de la disciplina del **SAT**, la que permite operar con prevención, detección, corrección la cultura de la organización con mano firme dentro del propio contexto, resolviendo conflictos y situaciones no deseables.

Esto conlleva una gran alineación de conductas y comportamientos a la cultura del **SAT**.

V.5.2. Fortalezas específicas.

1. **Procesos operativos automatizados y equipamiento tecnológico de punta**, en las principales instalaciones. Por ejemplo, el Pago Electrónico Centralizado Aduanero (**PECA**) que es un servicio a través de medios electrónicos, por medio del cual, en forma rápida y transparente, el agente o apoderado aduanal puede efectuar el pago de pedimentos o no pedimentos, sin necesidad de presentarse en ventanilla bancaria, así como la tecnología de monitoreo no intrusiva, para realizar revisiones mas expeditas.
2. **Actualización de infraestructura e equipamiento**, a través del programa de modernización aduanera.
3. **Modelo de riesgo**, mismo que tiene la finalidad de identificar prácticas de contrabando, piratería, evasión fiscal y subvaluación, a fin de descubrir y sancionar conductas irregulares que mermen la recaudación fiscal y produzcan un trato inequitativo respecto de aquellos contribuyentes que cumplan con sus obligaciones.
4. **Arribo de Pasajeros. Acciones de inteligencia sobre información de pasajeros** que tienen la intención de viajar al extranjero o de ingresar al territorio nacional, a fin de incrementar la asertividad en los procesos de revisión de equipaje.
5. **Ventanilla única**. Que beneficia la operación y despacho lo que permite:
 - Homologar los requisitos de comercio exterior.
 - Proceso aduanero más transparente
 - Eliminación de formatos de papel.
 - Seguridad de la información
 - Menor tiempo de operación en trámites.

V.5.3. Debilidades en los Procesos.

a) Metas e Indicadores de gestión

En base a los resultados observados, las metas de los procesos han sido fácilmente alcanzables, por lo que para el establecimiento de metas se debe de tomar en cuenta, en base a la experiencia, el desarrollo de un modelo que considere tendencias y sus resultados.

Los indicadores de gestión que se aplican a la AGA / Aduanas, si bien es cierto se encuentran agrupados de acuerdo con los principales tipos de operación de las aduanas (determinado por el volumen de operaciones de comercio exterior), el cumplimiento de las metas a nivel local se dificulta, debido a que no se consideran los contextos locales; por ejemplo, las metas para las Aduanas Fronterizas en el Sur, (*zonas libres con altos niveles de piratería*) no pueden ser las mismas que para las Aduanas Fronterizas en el Norte (*frontera con EUA*), ya que las mercancías de importación/exportación o los tipos de contrabando son diferentes por lo que las circunstancias particulares deberían ser tomadas en cuenta para el ajuste local de algunas de sus metas en particular.

b) Sistemas

Para la operación de las diferentes unidades administrativas se utiliza gran número de sistemas informáticos, incluso algunos en particular se usan en las Administraciones Locales, lo anterior hace que la convivencia de todos los sistemas pueda ser compleja, por su arquitectura, su lenguaje, su antigüedad, entre otros, aspectos por los que comúnmente se dificulta su actualización y mantenimiento⁶⁸.

Adicional a lo anterior, no se identificó un mecanismo dentro del área de sistemas del SAT que permita priorizar cuales son los sistemas que tendrán una asignación presupuestal para su actualización o mejora

c) Movilidad de personal.

El personal de nuevo ingreso tiene una capacitación intensa en los temas de los procesos del **SAT** y de comercio exterior, en poco tiempo estos conocimientos y habilidades son asimilados por el personal, sin embargo ya sea por la política de rotación de personal o por el hecho de que son invitados a trabajar en empresas o en agencias aduanales, se genera un efecto de movilidad de personal, reducción del capital humano y capacitación del nuevo personal.

d) Cargas de Trabajo, infraestructura e equipamiento.

No obstante el esfuerzo realizado a través del Programa de Modernización Aduanera, todavía no se ha subsanado del todo el desbalance en cargas de trabajo, en algunas

⁶⁸ Ver anexo C.- Sistemas del SAT

ocasiones temporales, así como en la infraestructura y equipamientos instalados en los procesos de atención a los usuarios de comercio exterior, lo que ocasiona en algunas aduanas:

- Que el proceso del despacho aduanero desde su revisión no intrusiva, hasta su salida de la aduana, requiera de un tiempo mayor que lo esperado.
- Que los procesos no se realicen de manera similar en todas las aduanas, ya que la infraestructura y la falta de equipamiento, modifican la realización de los mismos.
- Que se continúen realizando reconocimientos de manera manual, al no poder contar con sistemas de red de largo alcance.

VI. CONCLUSIONES

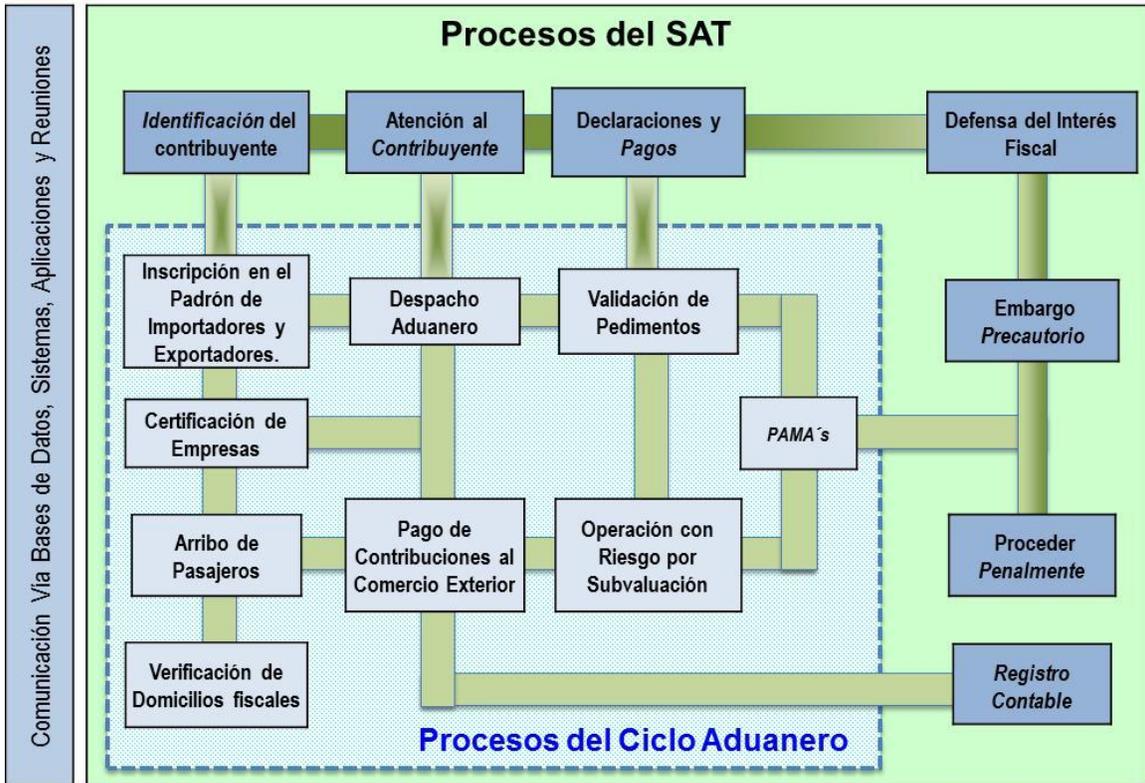
La Evaluación Específica de los Procesos del **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**, a cargo del **SAT** tuvo como objetivo realizar un análisis sistemático, mediante trabajo de campo y gabinete, sobre la operación del Programa con la finalidad de conocer cómo sus procesos conducen al logro de la meta a nivel propósito

El balance general de la evaluación permite asegurar que el **SAT**, y la propia Administración General de Aduanas, no obstante ser una institución con sólo 15 años de antigüedad, sustenta con disciplina y cultura organizacional su gestión administrativa bajo una visión de largo plazo para el cumplimiento del Fin y del Propósito de la MIR, basada en una arquitectura institucional de procesos, en los que integra funciones y actividades, con un enfoque de mejora continua que mantiene actualizada y vigente a la institución.

Como resultado del análisis de la información obtenida durante el proceso de evaluación, se identificó cómo, a partir del diseño de la arquitectura institucional, se alcanza una adecuada interacción de coordinación y comunicación entre los procesos, particularmente aquellos propios del Programa **E025**.

Esta interacción se encuentra soportada por un gran número de sistemas informáticos sustantivos, lo que permite veracidad, depuración y control de la información, así como certidumbre de los datos que se manejan a lo largo de los procesos, con los que se alimenta la gestión institucional y sus indicadores.

Interacción entre los Procesos del Programa E025 y el SAT

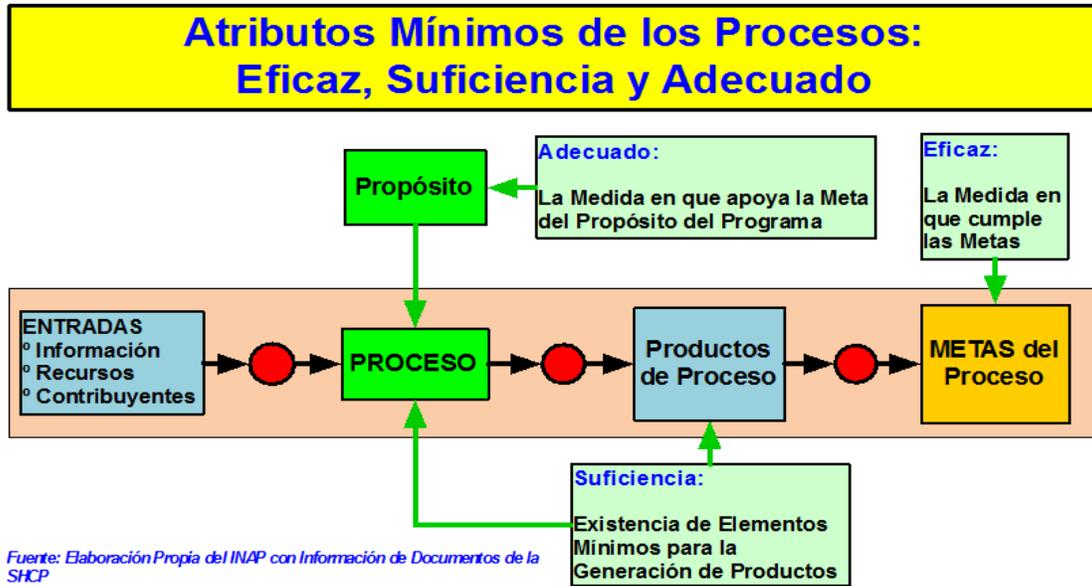


Fuente: Elaboración propia del INAP.

Sistemas asignados a la Administración General de Aduanas				
AG	Área	Servicio de Negocio	Numero de Sistemas	Sub-servicio de Negocio
AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Servicios Comercio Exterior	20	Despacho Aduanero
			1	Servicios Comercio Exterior
			20	Sistemas Asociados
			12	Validación de Comercio Exterior

Fuente: Elaboración propia del INAP.

Para facilitar la explicación de los resultados sobre los procesos, se presenta el siguiente diagrama que muestra el contenido de los atributos mínimos que debería contener cada proceso de conformidad con la metodología establecida en los términos de referencia de la presente evaluación.



De ésta forma los procesos se consideran:

- d) **Adecuado** es la medida en que apoya a la meta del propósito de la MIR.
- e) **Eficaz** es si cumple las metas del proceso.
- f) **Suficiencia** es si el proceso tiene los elementos mínimos para que el proceso pueda generar los productos o servicios que se requieren.

En la siguiente tabla se presenta el resumen de la evaluación de los procesos según sus atributos (adecuado, eficaz y suficiente), donde se concluye que la totalidad de los procesos cumplen con la totalidad de estos tres atributos.

Procesos		Atributos de los Procesos		
		Suficiencia	Eficacia	Adecuado
1	Padrón de importadores y exportadores.	✓	✓	✓
2	Certificación de Empresas	✓	✓	✓
3	Despacho Aduanero	✓	✓	✓
4	Arribo de Pasajeros	✓	✓	✓
5	Validación de Pedimentos	✓	✓	✓
6	Subvaluación de mercancías	✓	✓	✓
7	Pago de Contribuciones de Comercio Exterior	✓	✓	✓
8	Verificación de Domicilios Fiscales	✓	✓	✓
NOTAS:				
Un proceso es Suficiente en la medida en que involucra la existencia de				
Un proceso es Eficaz en la medida que cumple con sus Metas .				
Un Proceso es adecuado para el logro de la meta a nivel Propósito del Programa				
<i>Fuente: Elaboración Propia INAP con información de documentos de la SHCP</i>				

En la siguiente tabla se muestra el análisis del porque los procesos contemplados en el **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**, a cargo del Servicio de Administración Tributaria (**SAT**), se consideran adecuados con respecto a su alineación con el propósito de la **MIR**, tal y como lo señala los **TDR**.

ELEMENTOS DE LA MIR			PROCESOS DE LA EVALUACIÓN
PROPOSITO DE LA MIR	COMPONENTE	ACTIVIDAD	Procesos Adecuados
Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales	Despacho aduanero realizado	Registro en el padrón de importadores y exportadores	Padrón de importadores y exportadores.
		Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera	Certificación de Empresas
		Registro de operaciones de comercio exterior	Despacho Aduanero
			Arribo de Pasajeros
			Validación de Pedimentos
			Subvaluación de mercancías
			Pago de Contribuciones de Comercio Exterior
			Verificación de Domicilios Fiscales

Fuente: Elaboración Propia del INAP

La siguiente tabla muestra asimismo el grado de cumplimiento de las metas de la **MIR** del Programa E 025 **“Programa de Control de la Operación Aduanera”**.

ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS			AVANCE FÍSICO DE LAS METAS (CANTIDADES)						
			META PROGRAMADA			META REALIZADA			% de cumplimiento
NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	Numerador	Denominador	Meta	Numerador	Denominador	Meta	
			1	2	3	4	5	6	7
Costo de recaudación aduanera	(Presupuesto ejercido por la AGA (gasto corriente) / Recaudación bruta total AGA) x 100	Porcentaje	2,296	274,840	0.84	2,423.7	298,148.0	0.81	102.7
Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en Aduanas	(Recaudación de IVA en Aduanas / Recaudación de IVA en aduanas prevista en la ley de ingresos) x 100.	Porcentaje	244,498	244,498	100.0	263,867.0	244,498	107.9	107.9
Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero	(Reconocimientos que se realizan en 3 horas o menos / Número de reconocimientos totales) x 100	Porcentaje	978,762	1,165,192	84.0	952,540.0	1,100,479	86.6	103.0
Días promedio de inscripción en el Padrón de Importadores	(Sumatoria de días de registro al padrón / Total de solicitudes de registro)	Promedio	49,200	16,400	3.0	29,546	14,773	2.0	133.3
Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera	(Obras de infraestructura y/o equipamiento que iniciaran su ejecución en el periodo / Total de obras de infraestructura y/o equipamiento programadas en el año) x 100	Porcentaje	25	25	100.0	25	25	100.0	100.0
Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados	(Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites autorizadas / Número de acciones de simplificación, mejora y actualización de trámites propuestas) x 100	Porcentaje	60	60	100.0	76	60	126.7	126.7
Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación	((Número de operaciones año actual / Número de operaciones realizadas en el año anterior)-1) x 100	Tasa de crecimiento	44,593,336	42,469,843	5.0	45,103,989	42,469,843	6.2	124.0

* Cifras preliminares, sujetas a validación por el Banco de México

VI.1. Conclusiones generales.

El Programa E025 “*Control de la Operación Aduanera*” mantiene sus procesos alineados con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y conserva estos aspectos como sus principales fortalezas. En este sentido, se pueden destacar las siguientes conclusiones generales de los procesos sustantivos generales del SAT que interactúan en el Programa:

Alineación Estratégica:

Los procesos evaluados mantienen una congruencia tanto vertical, con la visión y el planteamiento estratégico de la Institución, como horizontal con la operación del programa. Adicionalmente se encuentran soportados en la arquitectura institucional, tecnologías de la información y capital humano que de igual manera están debidamente alienados al Plan Estratégico del SAT, así como a los lineamientos y políticas internas.

Alcance:

Los procesos tienen objetivos claramente establecidos y están orientados al cumplimiento de sus productos y servicios, generando en su mayoría los resultados esperados. El alcance de los mismos se encuentra debidamente delimitado evitando duplicidades y traslapes de actividades o funciones.

Operación interna e integración a otros procesos:

Lo procesos trabajan de manera eficiente, ya que éstos cuentan con mecanismos de coordinación, comunicación y sincronización de las salidas parciales o finales entre ellos. Asimismo, se han definido filtros y protocolos de seguridad para garantizar la secrecía de la información.

En la operación del día a día los procesos se apoyan en tecnologías de la información, haciendo la generación de sus productos más ágil. De igual manera se encuentran conectados a través de procesos de apoyo a fin de mantener íntegra, limpia y actualizada la información.

Control de riesgos operativos:

Los procesos contemplan modelos de apoyo para prevenir, medir, reducir y evitar riesgos internos y externos, así como establecer mecanismos de seguridad y contingencia. Esto permite asegurar una operación eficaz y garantizar un nivel de servicio adecuado y constante.

Jerarquía de procesos:

Existe una adecuada jerarquización entre los procesos y sus niveles, separando la operación de la supervisión, así como de la toma de decisión, sin generar conflicto entre estas actividades.

Estructura del proceso:

Los procesos evaluados están bien contruidos, ya que tienen una gran claridad en las entradas y salidas, y cuentan con los elementos suficientes para ser procesos robustos. Están completos por sí mismos, ya que cada uno de los procesos tiene los elementos para generar los productos o servicios para los que han sido creados.

Se encuentran mapeados y documentados con sus respectivos manuales⁶⁹. Adicionalmente se cuenta con elementos mínimos necesarios, claramente definidos que permiten modelar su costeo.

Su operación es eficaz y homogénea a nivel nacional, lo que genera una imagen sólida de la Institución.

Evaluación del desempeño:

Actualmente los procesos cuentan con un modelo de evaluación del desempeño que permite evaluar periódicamente el avance y los resultados de la operación. Los indicadores establecidos permiten un suficiente control de su operación.

Producen los resultados acordes a los objetivos y metas planeados, que son medidos en los indicadores de la **MIR**.

Debido a la carga de trabajo de los sistemas, la actualización simultánea y en tiempo real de las bases de datos no se da con la velocidad que requieren los procesos, por lo que se retrasan los resultados del día y en ocasiones demanda tiempo extra.

Respeto a la normatividad:

Los procesos están sólidamente soportados en una normatividad que se actualiza constantemente, lo que da una gran certeza jurídica. El **SAT-AGA** promueve:

- La autocorrección.
- El derecho del contribuyente.
- El respecto a las leyes.
- Los beneficios y garantías.

⁶⁹ Ver anexo: “Manuales del SAT”

VI.2. Conclusiones específicas.

A continuación se describen las conclusiones a las que el equipo consultor llegó a partir de los resultados de la evaluación de los ocho procesos identificados para el **Programa E025 “Control de la Operación Aduanera”**.

Cultura organizacional del SAT:

Se ha logrado que se permee la cultura organizacional del SAT a lo largo de las aduanas, lo que ha permitido una homogenización en el nivel de servicio, así como en la operación interna de los procesos aduanales.

Procesos modernizados y estandarizados:

Casi todos los procesos se han modernizado y se encuentran estandarizados a los lineamientos internos del SAT en relación con su diseño, construcción, mantenimiento, mejora e imagen institucional, sin embargo existen algunas diferencias en virtud de la infraestructura y equipamiento específico de cada una de ellas, lo que se pretende resolver a través del programa de modernización aduanera.

Concientización en el cumplimiento de obligaciones en el comercio exterior:

Se ha generado una concientización en los usuarios de comercio exterior sobre la percepción del riesgo de incumplir sus obligaciones relativas al comercio exterior. Esto ha contribuido favorablemente en el cumplimiento de las obligaciones aduanales.

Enfoque a resultados:

- Existe un alto compromiso por el personal de aduanas en materia del cumplimiento de las metas y sus indicadores en las que cada uno de ellos interviene.
- Se manifiesta un interés por estar capacitados y actualizados para llevar a cabo sus funciones y actividades.
- Se tiene un alto nivel de conocimiento y experiencia en los procesos que presentan complejidades, lo que aunado a las habilidades desarrolladas por el personal de las aduanas, permite atenderlos adecuadamente.

Establecimiento de metas:

Las metas de los diversos indicadores se fijan a nivel central, sin considerar las características de cada aduana, lo que ocasiona:

- c. Problemas para el cumplimiento de metas no aplicables a ciertas aduanas.
- d. Falta de incentivos para que las aduanas establezcan sus propias metas que podrían ser superiores a las que se fijan a nivel central.

Servicios a los usuarios de operaciones de comercio exterior:

Aun cuando los procesos operan considerando la existencia de agentes o apoderados aduanales para simplificar los trámites al usuario final, no se considera un proceso de atención o servicios al usuario de operaciones de comercio exterior.

VII. RECOMENDACIONES.

De los 8 procesos considerados en la presente evaluación, solamente 3 de ellos contienen recomendaciones considerando su relevancia (tomando en cuenta su participación relativa dentro de su grupo) y nivel de riesgo, resultando una de nivel medio y dos con un nivel de atención baja, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Procesos		Bases de la Recomendación		Riesgo Interno	Nivel de Atención
		Razones de Recomendación	Relevancia del Proceso	Nivel de Riesgo (%)	Urgencia
8	Verificación de Domicilios Fiscales	Identificación del Contribuyente	15	20	Media
3	Despacho Aduanero	Logística	30	10	Baja
2	Certificación de Empresas	Actualización de bases de datos	5	15	Baja

Recomendaciones de nivel de atención medio:

Proceso “Verificación de domicilios fiscales”.- Se requiere resolver el problema de ubicación de los domicilios fiscales en forma preventiva y no correctiva.

Recomendaciones de nivel de atención baja:

Proceso "Despacho Aduanero (Marítimo).- Es conveniente revisar los procedimientos de logística para llevar a cabo el despacho aduanero en aduanas marítimas, a fin de realizarlo en tiempo real y reducir el almacenamiento temporal.

Proceso "Certificación de Empresas".- Se sugiere revisar el procedimiento para la recertificación de empresas, que tiene como finalidad mantener actualizado el Padrón de Importadores y Exportadores, ya que en algunas ocasiones el tiempo que lleva realizar este trámite ocasiona rezago en los trámites del comercio exterior.

Otras recomendaciones:

1. De acuerdo a las características de operación de cada aduana, llevar a cabo estudios que les permitan dotar de la logística e infraestructura para eliminar cuellos de botella.
2. Desarrollar un sistema o proceso para dar orientación técnica a los usuarios.
3. Incrementar y acelerar la modernización aduanera y priorizar los proyectos de infraestructura y equipamiento en las aduanas.
4. Desarrollar un programa para certificar los procesos en Aduanas **(ISO, LOUIS o AL)**, comenzando con aquellos procesos que tienen contacto con usuarios.
5. Generalizar los mecanismos de coordinación y comunicación para la adopción de buenas prácticas.
6. Elaborar estudios de carga de trabajo por aduana, para balancear actividades.
7. Evaluar los mecanismos actuales de rotación de personal, para ajustar el término de su permanencia en la aduana considerando los calendarios escolares y facilitar la integración familiar.
8. Establecer mecanismos para conocer la percepción del usuario respecto a la simplificación de trámites y modernización aduanera, para lo cual sería necesario realizar encuestas y estudios estadísticos para la identificación de áreas de oportunidad para la mejora de los procesos u operaciones de comercio exterior.

9. Mejorar el mecanismo actual de asignación de metas por aduana, en función de su contexto y región socio económica. Establecer metas individuales y grupos de aduanas que compartan características semejantes para la definición de metas.
10. Incluir en la **MIR** un indicador sobre la Percepción de los usuarios respecto de la simplificación de trámites y modernización aduanera, para lo cual sería necesario realizar encuestas y estudios estadísticos sobre la opinión de los contribuyentes que realizan operaciones de comercio exterior en relación a dichas acciones.
11. Se recomienda el establecimiento de indicadores que puedan medir el desarrollo de ciertos procesos, como es el número de nuevas empresas certificadas al año y el porcentaje de rechazos; el costo de la recaudación aduanera incluyendo el gasto de inversión; y el porcentaje de las operaciones identificadas con riesgo de subvaluación. Asimismo, sería conveniente incorporar indicadores que muestren el número de pedimentos presentados y pedimentos rechazados, el número de reconocimientos, el número de ordenes de verificación, las solicitudes de verificación de domicilios fiscales, entre otros⁷⁰
12. Revisar los indicadores y sus metas por aduana, en función de su contexto y región socio económica y establecer un mecanismo adecuado de asignación de metas.

⁷⁰ Ver Anexo VI.

Recomendaciones sobre la MIR

La matriz de indicadores del programa se integra de manera preponderante a nivel operativo, razón por la cual y ante el resultado de esta evaluación, en el sentido de que los procesos con los que se opera son sólidos y robustos, los resultados que se reportan a través de la **MIR** son muy satisfactorios.

Para los objetivos del **FIN** y del **PROPÓSITO**, si bien son de carácter estratégico, sería recomendable revisar y ajustar sus indicadores, ya que están enfocados a la gestión y no a la estrategia, tal es el caso del indicador que mide el Fin, “Costo de la Recaudación Aduanera”, que lo consideramos cuantitativo y de gestión, por lo que no mide adecuadamente al Objetivo “Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo de estabilidad económica, mediante la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales por los usuarios de comercio exterior”.

De igual manera el indicador que mide el Propósito, “Porcentaje de avance de la recaudación anual de **IVA** en aduanas”, lo consideramos cuantitativo y de gestión, por lo que no mide adecuadamente al objetivo “Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales”.

Por lo que refiere a los indicadores de las Actividades relativo a la disminución en el número de solicitudes, se recomienda que aunado a este indicador, se incorporen datos sobre el número de solicitudes presentadas y aprobadas que permita determinar no solo los tiempos de respuesta, sino que los mismos padrones sean accesibles a todos los usuarios.

El indicador que mide la Actividad 2 “Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados, autorizados”, podría ser más adecuado si se midiera la reducción del número de trámites en relación al total de trámites, así como la disminución de los tiempos de operación de estos, en lugar del porcentaje de trámites reducidos o simplificados comprometidos vs. autorizados.

El indicador 3 porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera, señala los proyectos iniciados, mas no así los totalmente concluidos, ni tampoco permite observar el impacto de estos proyectos en la operación aduanera. Por tal motivo, igualmente se

sugiere la inclusión de indicadores que midan la conclusión de los proyectos y el impacto en la modernización.

En los siguientes cuadros se presenta, en el primero, el resumen de la **MIR** actual del Programa **E025 “Control de la Operación Aduanera”** y el segundo, la sugerencia de indicadores de la actividad 2, preparado por el equipo de evaluadores del **INAP**, con la finalidad de mostrar de manera objetiva el análisis señalado.

Matriz de Indicadores del Programa E-025 - Control de la Operación Aduanera									
NIVEL	Objetivo e Indicador	NIVEL	Objetivo e Indicador	NIVEL	Objetivo	Indicador	NIVEL	Objetivo	Indicador
FIN	Objetivo: Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales por los usuarios de comercio exterior. Indicador: Costo de la recaudación aduanera	Propósito	Objetivo: Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales Indicador: Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas	Componente	Despacho aduanero realizado	Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero	Actividad 1	Registro en el padrón de importadores y exportadores	Días promedio de inscripción en el padrón de importadores.
							Actividad 2	Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera	Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera Porcentaje de trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados
							Actividad 3	Registro de operaciones de comercio exterior	Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación
¿Por Qué Hacerlo?		¿Qué queremos Lograr		¿Qué Resultados hay que Producir			¿Cómo vamos Hacerlo?		
Nivel Estratégico				Nivel Operativo					

Matriz de Indicadores del Programa E-025 - Control de la Operación Aduanera (Sugerencia)									
NIVEL	Objetivo e Indicador	NIVEL	Objetivo e Indicador	NIVEL	Objetivo	Indicador	NIVEL	Objetivo	Indicador
FIN	Objetivo: Contribuir a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, mediante la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales por los usuarios de comercio exterior. Indicador: <u>Costo de la recaudación aduanera?</u>	Propósito	Objetivo: Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales Indicador: <u>Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas?</u>	Componente	Despacho aduanero realizado	Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero	Actividad 1	Registro en el padrón de importadores y exportadores	Días promedio de inscripción en el padrón de importadores.
							Actividad 2	Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera	Porcentaje de avance en el proceso de modernización aduanera Reducción en el número de trámites Reducción en los Tiempos de operación de los Trámites
							Actividad 3	Registro de operaciones de comercio exterior	Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación
¿Por Qué Hacerlo?		¿Qué queremos Lograr		¿Qué Resultados hay que Producir			¿Cómo vamos Hacerlo?		
Nivel Estratégico				Nivel Operativo					

En virtud de lo anteriormente expresado y sobre todo tomando en cuenta el alto índice de desempeño alcanzado en la operación aduanera del **SAT**, a través de procesos que demuestran tener probada eficacia y suficiencia, con indicadores que miden adecuadamente su gestión, se sugiere realizar una revisión del diseño de la MIR que fortalezca la medición a nivel estratégico.

BITÁCORA DE TRABAJO.

Los propósitos de las visitas a diversas dependencias del **SAT** a lo largo de varios estados de la República Mexicana son:

- Lograr el entendimiento de los procesos sustantivos de la organización relacionados con los programas presupuestarios.
- Identificar las interrelaciones de los procesos a través de las diferentes áreas.
- Identificar los “dueños de los procesos” a nivel central y a nivel local.
- Validar la competencia de la temática propuesta por área y en su caso sugerir nuevos temas que no hayan sido contemplados.

Para ello el proceso se diseñó como se describe a continuación:

- Sesión de trabajo a través de la presentación de la temática establecida por el equipo consultor y posterior entrevista abierta a funcionarios.
- Duración: 1.5 a 2 horas

El grupo de expertos convocados para la sesión fueron:

- Ejecutivos con la visión estratégica de los procesos
- Personal experto de los procesos a nivel central.

El objetivo a alcanzar fue:

- Lograr el entendimiento de la operación general de los procesos que permita identificarlas directrices y áreas de enfoque para el trabajo de campo posterior a nivel local.
- Documento: Minuta de la sesión

Para lograr lo antes mencionado, el **INAP** conformó 3 equipos de trabajo con los siguientes consultores:

Grupo 1: Enrique Escobedo, Jorge Schelbach

Grupo 2: Ricardo Schelbach, Iván Carreño

Grupo 3: Arturo Escobedo, Luis Alberto Díaz

El plan de trabajo, se diseñó de la siguiente manera:

Fecha Inicio	18-Jun	2-Jul	9-Jul	16-Jul	23-Jul
Fecha Final	28-Jun	6-Jul	13-Jul	20-Jul	27-Jul
Grupo 1	Aeropuerto de la Ciudad de México D.F. Norte D.F. Oriente	Tijuana Ensenada	Mexicali	Monterrey San Pedro Garza García Guadalupe	Semana para Documentación y Ajustes
Grupo 2		Guadalajara Guadalajara Centro		Toluca	
Grupo 3	Subteniente López	Puebla Norte Tlaxcala	Veracruz	Coatzacoalcos	

A medida de lo posible se siguió con el calendario de trabajo conforme a las fechas programadas, sin embargo, por ser necesario, estas fechas se modificaron por convenir al personal de la dependencia evaluada.

De acuerdo al plan de trabajo se visitó las siguientes dependencias:

- AL Norte
- AL Oriente
- AL Tijuana
- AL Guadalajara
- AL Puebla Norte
- AL Tlaxcala
- AL San Pedro AGG
- AL Guadalupe
- AL Toluca
- Aduana Aeropuerto Cd. México
- Aduana Subteniente López
- Aduana Puebla
- Aduana Ensenada
- Aduana Guadalajara
- Aduana Mexicali

- Aduana Veracruz
- Aduana Monterrey
- Aduana Toluca
- Aduana Coatzacoalcos

Para la agenda de las sesiones, se propuso la siguiente temática:

- Para agilizar las sesiones de trabajo se recomendó al personal generar una presentación ejecutiva en formato de PowerPoint que contemple una temática definida para cada área (en caso de que los temas no sean competencia del área favor de señalar el área competente dentro de la presentación).

Los requerimientos de información de apoyo fueron:

- Organigrama
- Información relacionada con la temática (como apoyo para el entrevistado), puede ser: Plan estratégico SAT, Arquitectura Institucional, Estadística, Manuales de la operación, Referencias normativas.

Como requerimientos de logística:

- Gestión de permisos para acceso del equipo consultor a las instalaciones
- Transportación terrestre local
- Acompañamiento del equipo SAT de oficinas centrales
- Disponibilidad del personal durante toda la sesión
- Sala de juntas
- Acceso a internet e intranet
- Proyector
- Servicio de café

Nota General:

El objetivo de las entrevistas fue obtener información adicional que ayude a entender los procesos del SAT.

- .Estos son los temas que se consideran relevantes, es probable que en el transcurso de las reuniones se detecten algunos otros que puedan ser relevantes.
- Ahora bien, la temática anterior se elaboró tomando como base el Plan Estratégico del SAT 2007-2012, es probable que existan acciones de mejora, por lo que fue conveniente que en las reuniones se hizo saber al INAP, en qué consistieron, por qué se hicieron y cuál ha sido el impacto.
- Asimismo, en caso de ser necesario, se recomendó incluir otra temática relevante por área que no haya sido considerada por el equipo consultor

Agenda de Trabajo:

Agenda de trabajo de campo ALR Tijuana y Aduanas: Ensenada, Tijuana y Mexicali

Grupo:

1

Consultores: Enrique Escobedo, Jorge Schelbach

Fecha/hora	Aduana Ensenada	Servicios / Jurídica	Auditoría	Recaudación	Aduana Tijuana	Aduana Mexicali
	Lunes 02-jul	Martes 03-jul	Miércoles 04-jul	Jueves 05-jul	Viernes 06-jul	Lunes 09-jul
9:00-9:45	Presentación	Administrador Local Jurídica	Administrador Local Auditoría	Administrador Local Recaudación	Administrador	Administrador
10:00-10:45	Administrador	Subadministrador	Sub. Devoluciones y Compensaciones	Subadministrador Notificación	Operación aduanera	Operación aduanera
11:00-11:45	Operación aduanera	Subadministrador	Sub. Visitas domiciliarias	Subadministrador Registro y Control		
12:00-12:45		Administrador Local Servs Contrib	Sub. Gabinete	Subadministrador Ejecución	Trámites y asuntos legales	Trámites y asuntos legales
13:00-13:45	Trámites y asuntos legales	Trámites y Servicios / Control	Sub. Comercio Exterior	Usuarios	Usuarios	Usuarios
14:00-15:00	Usuarios	Usuarios	Usuarios			
16:00 - 18:00	<i>Trabajo de Gabinete</i>					

Agenda de trabajo de campo ALR San Pedro Garza García y Aduana Monterrey

Grupo: 1

Consultores: Enrique Escobedo

Fecha/hora	Aduana Monterrey	Servicios / Jurídica	Auditoria	Recaudación
	Lunes 16-jul	Martes 17-jul	Miércoles 18-jul	Jueves 19-jul
9:00-9:45	Presentación	Administrador Local Jurídica	Administrador Local Auditoría	Administrador Local Recaudación
10:00-10:45	Administrador	Subadministrador	Sub. Devoluciones y Compensaciones	Subadministrador Registro y Control
11:00-11:45	Operación aduanera	Subadministrador	Sub. Visitas Domiciliarias	Subadministrador Ejecución
12:00-12:45		Administrador Local Servs Contrib	Sub. Visitas Domiciliarias	Usuarios
13:00-13:45	Trámites y asuntos legales	Trámites y Servicios / Control	Sub. Gabinete	
14:00-15:00	Usuarios	Usuarios	Usuarios	
16:00 - 18:00	Trabajo de Gabinete			

Agenda de trabajo de campo ALR Guadalupe

Grupo 1

Consultores: Jorge Schelbach

Fecha/hora	Servicios /			
	Lunes 16-jul	Martes 17-jul	Miércoles 18-jul	Jueves 19-jul
9:00-9:45		Administrador Local Jurídica	Administrador Local Auditoría	Administrador Local Recaudación
10:00-10:45		Subadministrador	Sub. Devoluciones y Compensaciones	Subadministrador Registro y Control
11:00-11:45		Subadministrador	Sub. Visitas Domiciliarias	Subadministrador Ejecución
12:00-12:45		Administrador Local Servs Contrib	Sub. Visitas Domiciliarias	Usuarios
13:00-13:45		Trámites y Servicios / Control	Sub. Gabinete	
14:00-15:00		Usuarios	Usuarios	
16:00 - 18:00		Trabajo de Gabinete		

Agenda de trabajo de campo ALR Guadalajara Centro y Aduana Guadalajara

Grupo: 2

Consultores: Ricardo Schelbach, Ivan Carreño

Fecha/hora	Aduana Guadalajara	Servicios / Jurídica	Auditoría	Recaudación
	Lunes 02-jul	Martes 03-jul	Miércoles 04-jul	Jueves 05-jul
9:00-9:45	Presentación	Administrador Local Jurídica	Administrador Local Auditoría	Administrador Local Recaudación
10:00-10:45	Administrador	Subadministrador	Sub. Devoluciones y Compensaciones	Subadministrador Registro y Control
11:00-11:45	Operación aduanera	Subadministrador	Sub. Visitas Domiciliarias	Subadministrador Ejecución
12:00-12:45		Administrador Local Servs Contrib	Sub. Gabinete	Usuarios
13:00-13:45	Trámites y asuntos legales	Trámites y Servicios / Control	Sub. Comercio Exterior	
14:00-15:00	Usuarios	Usuarios	Usuarios	
16:00 - 18:00	Trabajo de Gabinete			

Agenda de trabajo de campo ALR Toluca y Aduana Toluca

Grupo: 2

Consultores: Luis Alberto Diaz

Fecha/hora	Aduana Toluca	Servicios / Jurídica	Auditoría	Recaudación
	Lunes 23-jul	Martes 24-jul	Miércoles 25-jul	Jueves 26-jul
9:00-9:45	Presentación	Administrador Local Jurídica	Administrador Local Auditoría	Administrador Local Recaudación
10:00-10:45	Administrador	Subadministrador	Sub. Devoluciones y Compensaciones	Subadministrador Registro y Control
11:00-11:45	Operación aduanera	Subadministrador	Sub. Visitas Domiciliarias	Subadministrador Ejecución
12:00-12:45		Administrador Local Servs Contrib	Sub. Gabinete	Usuarios
13:00-13:45	Trámites y asuntos legales	Trámites y Servicios / Control	Sub. Comercio Exterior	
14:00-15:00	Usuarios	Usuarios	Usuarios	
16:00 - 18:00	Trabajo de Gabinete			

Agenda de trabajo de campo Aduana Subte. López

Grupo: 3

Consultores: Arturo Escobedo

**AduanaSubte.
López**

Fecha/hora	Miércoles
	27-jun
9:00-9:45	Presentación
10:00-10:45	Administrador
11:00-11:45	Operación aduanera
12:00-12:45	
13:00-13:45	Trámites y asuntos legales
14:00-15:00	Usuarios
16:00 - 18:00	Tabajo de Gabinete

Agenda de trabajo de campo ALR Puebla y Aduana Puebla

Grupo: 3

Consultores: Arturo Escobedo, Luis Alberto Diaz

Fecha/hora	Servicios /			
	Aduana Puebla	Jurídica	Auditoría	Recaudación
	Lunes 02-jul	Martes 03-jul	Miércoles 04-jul	Jueves 05-jul
9:00-9:45	Presentación	Administrador Local Jurídica	Administrador Local Auditoría	Administrador Local Recaudación
10:00-10:45	Administrador	Subadministrador	Sub. Devoluciones y Compensaciones	Subadministrador Registro y Control
11:00-11:45	Operación aduanera	Subadministrador	Sub. Visitas Domiciliarias	Subadministrador Ejecución
12:00-12:45		Administrador Local Servs Contrib	Sub. Gabinete	Usuarios
13:00-13:45	Trámites y asuntos legales	Trámites y Servicios / Control	Sub. Comercio Exterior	
14:00-15:00	Usuarios	Usuarios	Usuarios	
16:00 - 18:00	Trabajo de Gabinete			

Agenda de trabajo de campo ALR Tlaxcala

Grupo: 3

Consultores: Arturo Escobedo, Luis Alberto Diaz

Fecha/hora	Servicios /		
	Jurídica	Auditoría	Recaudación
	Lunes 09-jul	Martes 10-jul	Miércoles 11-jul
9:00-9:45	Administrador Local Jurídica	Administrador Local Auditoría	Administrador Local Recaudación
10:00-10:45	Subadministrador	Sub. Devoluciones y Compensaciones	Subadministrador Registro y Control
11:00-11:45	Subadministrador	Sub. Visitas Domiciliarias	Subadministrador Ejecución
12:00-12:45	Administrador Local Servs Contrib	Sub. Gabinete	Usuarios
13:00-13:45	Trámites y Servicios / Control	Sub. Comercio Exterior	
14:00-15:00	Usuarios	Usuarios	
16:00 - 18: 00	Trabajo de Gabinete		

Agenda de trabajo de campo Aduana de Veracruz y Aduana de Coatzacoalcos

Grupo: 3

Consultores: Arturo Escobedo, Iván Carreño

Fecha	Aduana Veracruz	Aduana Coatzacoalcos
	Lunes 16-jul	Martes 17-jul
	9:00-9:45	Presentación
10:00-10:45	Administrador	Administrador
11:00-11:45	Operación aduanera	Operación aduanera
12:00-12:45		
13:00-13:45	Trámites y asuntos legales	Trámites y asuntos legales
14:00-15:00	Usuarios	Usuarios
16:00 - 18: 00	Trabajo de Gabinete	

ANEXO A.- MANUALES DEL SAT.

MANUALES ADMINISTRATIVOS DE APLICACIÓN GENERAL

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios D.O.F. 09-08-2010.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno D.O.F. 11- 07-2011.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados D.O.F. 09-08-2010.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Financieros D.O.F. 15-07-2010.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Humanos D.O.F. 12-07-2010.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales D.O.F. 16-07-2010.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Transparencia D.O.F. 12- 07-2010.

MANUALES

Manual de Usuario del Sistema de Registro de Contratos, Pedidos y Compras con Facturas.

Manual General de Señalamiento de Inmuebles del SAT.

Manual General de Señalamiento de Seguridad, Vigilancia y Protección Civil en Inmuebles del SAT.

Manual General de Señalamiento para Módulos de Atención Integral al Contribuyente.

Manual para la Operación, Registro y Control de Asistencia de Personal. Manual de Mobiliario Modular de Módulos Asistencia al Contribuyente. Manual de Espacios de Oficina por Orden Funcional.

MANUALES DE INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Manual de Integración y Funcionamiento de los Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del SAT.

Manual de Integración y Funcionamiento de los Subcomités para el Uso Eficiente de la Energía y Sistemas de Manejo Ambiental en el SAT.

Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del SAT.

Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Ahorro de Energía y Sistemas de Manejo Ambiental en el SAT.

Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Obras Públicas del SAT.

Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados.

Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Protección Civil del SAT.

Manual de Integración y Funcionamiento del Comité Interno para el Uso Eficiente de la Energía y Sistemas de Manejo Ambiental.

Manual de Integración y Funcionamiento del Comité y Subcomités para el uso eficiente de la energía.

Manual de Integración y Funcionamiento del Subcomité de Bienes Muebles. Manual de Integración y Funcionamiento del Subcomité Revisor de Convocatorias.

Manual de Integración y Funcionamiento del Subcomités de Ahorro de Energía y Sistemas de Manejo Ambiental en el SAT.

Manual de Integración y Operación de las comisiones de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Manual de Integración y funcionamiento del Comité y Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

MANUALES DE OPERACIÓN

Manual de Operación Aduanera.

Manual de Operación para el Trámite de Siniestros que se presenten en Bienes Patrimoniales del Servicio de Administración Tributaria.

Manual de Organización Específico de la Administración General de Recursos y Servicios.

Manual de Organización Específico de la Administración General de Aduanas.

Manual de Operación de la Administración General de Servicios al Contribuyente.

Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria.

Manual de Organización Específico "Tipo de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal".

Manual de Organización Específico de las Administraciones Locales de Recaudación.

Manual de Organización Específico de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

Manual de Organización Específico de la Administración General de Planeación.

Manual de Organización Específico de la Administración General de Recursos y Servicios.

Manual de Organización Específico de la Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información.

Manual de Operación de Cobranza. Manual de Organización Específico del Órgano Interno de Control.

Manual de Organización Específico de la Administración General de Grandes Contribuyentes.

MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

Manual de Procedimientos de la Administración de Recursos Financieros "1".

Manual de Procedimientos de la Subadministración de Glosa.

Manual de Procedimientos de la Subadministración de Nóminas.

Manual de Procedimientos de las Actividades 9.5.1.5 Integrar el Programa de Inversión de Adquisiciones y 9.5.1.6

Integrar el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Manual de Procedimientos del Proceso Certificación para el Ingreso al Servicio Fiscal de Carrera.

Manual de Procedimientos del Proceso Compra-Pago. Manual de Procedimientos del Proceso de Ingreso al Servicio Fiscal de Carrera.

Manual de Procedimientos del Proceso de Otorgamiento de los Beneficios del Servicio Fiscal de Carrera.

Manual de Procedimientos del Proceso de Separación del Servicio Fiscal de Carrera.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.1.1 Programación y Presupuestación.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.1.2 Presupuestación.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.1.3 Adecuaciones Presupuestarias.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.10.1 Diseñar y Administrar la Estructura Organizacional.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.10.1 Mantener la Estructura Organizacional.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.1 Reclutar, Seleccionar y Contratar.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.2 Administrar las Competencias.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.3 Administrar la Formación.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.4 Evaluar el Desempeño del Capital Humano.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.5 Elaborar Planes de Carrera y Sucesiones.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.6 del Servicio Social y/o Practicas Profesionales.

MANUALES DE NATURALES.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.7 Administrar el Conocimiento.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.12.1 Administración de Incidencias.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.12.2 Administración de la Nómina.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.12.3 Proporcionar Servicios al Personal.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.12.4 Relaciones Laborales.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.12.5 Separación Laboral.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.13.1 Administración de Manuales.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.13.2 Programa de Ahorro de Recursos

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.13.4 Organización y Control de Archivos.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.13.5. Oficialía de Partes. Manual de Procedimientos del Subproceso 9.15.1 Integración de Procesos.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.18.1 Administrar Servicio de Energía Eléctrica.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.18.2 Administrar Programa de Uso Eficiente de Energía y Sistemas de Manejo Ambiental.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.2.1 Apertura de Cuentas Bancarias.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.2.3 Ingresos Extrapresupuestarios.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.2.4 Administración de Fideicomisos.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.3.1 Gestión y Control del Precompromiso de Recursos.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.3.10 Pago de Viáticos.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.3.2 Programas y Proyectos de Inversión.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.3.3 Partidas Restringidas.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.3.4 Viáticos- Pasajes y Pasajes locales.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.3.5 Pagos.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.3.6 Reintegro de Recursos.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.3.7 Conciliación Bancaria.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.3.9 Glosa.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.4.1 Elaboración de Estados Financieros.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.4.2 Cuenta Pública y Otros Informes.

Manual de Procedimientos del subproceso 9.4.3 Costos.

MANUALES DE BIENES.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.5.5 Proveer Servicios Internos.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.6.1 Alta de Bienes Instrumentales.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.6.1 Planear Inventarios.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.6.2 Incorporación de Bienes al Activo

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.6.2 Incorporar Bienes (altas).

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.6.3 Administrar Bienes.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.6.4 Administrar el Mantenimiento de manual Instrumentales.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.6.4 Inventario de Bienes Muebles

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.6.5 Administrar la Baja de Bienes.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.6.5 Enajenar y Registrar la Baja de Bienes.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.7.1 Presupuestar Gastos de Inmuebles.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.7.10 Asignar el uso de Espacios a Terceros en Inmuebles ocupados por el SAT.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.7.2 Contratar Inmuebles.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.7.3 Administrar Contratos de Inmuebles.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.7.4. Concesionar Áreas.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.8.1 Programar Obra Pública.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.8.2 Desarrollar Estándares de Construcción.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.8.3 Conducir Arquitectura/Ingeniería.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.13.5 Control de Gestión.

Manual de Procedimientos para el Pago de Gastos Derivados del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Manual de Procedimientos para el Programa de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales.

Manual de Procedimientos para el Trámite y Pago de Gastos Extraordinarios derivados del Procedimiento.

Administrativo, de Ejecución y otros Gastos generados por concepto de Diligenciación y Operación del Proceso Recaudatorio.

Manual de Procedimientos para Intervenciones en Sitio de Clima Organizacional.

Manual de Procedimientos para la Actualización del Padrón de Servidores Públicos Obligados a presentar declaración de Situación Patrimonial.

Manual de Procedimientos para la Adquisición de Inmuebles a favor del Gobierno Federal para ser ocupados por el Servicio de Administración Tributaria.

Manual de Procedimientos para la Recuperación de Adeudos.

Manual de Procedimientos para la Reinstalación de Personal al SAT por Laudo.

Manual de Procedimientos para las Subadministraciones de Innovación y Calidad en las Administraciones Locales y en las Aduanas en materia de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.3.11 Asignación, Activación y Control de Tarjetas Bancarias.

Manual de Procedimientos del Subproceso 9.4.3 Costos.

Manual de Procedimientos para el Pago de Gastos Derivados del Procedimiento Administrativo de Ejecución V.2.

Manual de Procedimientos del Subproceso 20.2.2 Modelos de Riesgo.

Manual de Procedimientos para la Revocación de Concesión o Cancelación de Autorización Otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior en Recinto Fiscalizado.

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE MEDICIÓN DE LA SATISFACCIÓN DEL CLIENTE.

Manual de Procedimientos del Subproceso 1.1.1 Autorización a los Almacenes Generales de Depósito para que presten el servicio de depósito fiscal y para que en sus instalaciones se adhieren marbetes o precintos.

Manual de Procedimientos del Subproceso 2.1.1 Verificación del cumplimiento de obligaciones derivadas de la autorización para prestar el servicio de depósito fiscal.

Manual de Procedimientos del Proceso de Separación del Servicio Fiscal de Carrera.

Manual de Procedimientos del Proceso de Otorgamiento de los Beneficios del Servicio Fiscal de Carrera.

Manual de Procedimientos del Proceso Certificación para el Ingreso al Servicio Fiscal de Carrera.

Manual de Procedimientos del Proceso de Ingreso al Servicio Fiscal de Carrera.

Manual de Procedimientos de la Subadministración de Nóminas.

Manual de Procedimientos para la Recuperación de Adeudos.

Manual de Procedimientos para la Actualización del Padrón de Servidores Públicos Obligados a Presentar.

Declaración de Situación Patrimonial.

Manual de Procedimientos de la Subadministración de Glosa.

Manual de Procedimientos de las Administraciones de lo Contencioso "1" y "3".

ANEXO B.- GLOSARIO SAT.

Actos de Autoridad de Comercio Exterior

Actos administrativos fundados y motivados realizados por las autoridades aduaneras o de comercio exterior competentes que crean, confirman, modifican o extinguen la situación jurídica de particulares en materia de comercio exterior.

Actos de fiscalización

Actos llevados a cabo por los órganos de la administración hacendaria que tienen por finalidad constatar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.

Administración del Cambio

Conjunto de estrategias que permite facilitar la adopción del cambio en el SAT, a fin de que la transformación sea aceptada por la organización y se tengan las condiciones para la implementación de sus proyectos estratégicos.

Aduana Modelo

Programa que consiste en mejorar la infraestructura, los procesos, la plantilla de personal y la interacción con el entorno, necesarios para el óptimo funcionamiento de las aduanas.

Agente Aduanal

Es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante una patente para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías de comercio exterior.

Apoderado Aduanal

Es la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías de comercio exterior.

Aprovechamientos

Son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Arquitectura Aplicativa

Es un documento o artefacto que representa la organización fundamental de un sistema o

una solución comprendida por sus componentes, las relaciones entre ellos y su entorno, así como los principios que gobiernan su diseño y su evolución.

Arquitectura Institucional

Es una práctica de mejora continua que se basa en una visión integral, ya que identifica de manera sistémica los impactos que producen los cambios, propone posibles modificaciones y genera escenarios de solución y proporciona información para la toma de decisiones.

Carga Fiscal

Es una forma de medir el tamaño del sector público o el nivel de las contribuciones públicas en una economía o país. Se define como la parte del producto social generado que toma el Estado mediante los impuestos federales, los derechos, productos y aprovechamientos para cumplir con sus funciones. Se mide dividiendo el total de ingresos fiscales (IF) entre el valor del Producto Interno Bruto (PIB), $Carga\ Fiscal = IF/PIB$.

Ciclo de administración tributaria

Es el conjunto de esfuerzos que constituyen el quehacer fundamental de la Administración Tributaria. Se desenvuelve alrededor de un marco jurídico establecido desde el mandato de Ley que el SAT recibe respecto al cobro de un impuesto e incluye el registro e identificación de los contribuyentes, el ejercicio de sus obligaciones y derechos, las acciones para asegurar su cumplimiento y la administración interna de los recursos de la organización para el soporte de sus actividades sustantivas.

Cifras cobradas

Son los pagos en efectivo de los créditos fiscales determinados por la autoridad fiscalizadora en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Cifras corrientes (o nominales o a precios corrientes)

Son las cifras valoradas a los precios vigentes en el año al que se hace referencia

Cifras constantes (o reales)

Son las cifras en las que se eliminan los efectos de los cambios de precios (inflación).

Cifras virtuales

Son los pagos que no ingresan en efectivo a la Federación de los créditos determinados por la autoridad fiscalizadora en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Clasificación arancelaria

Ubicación de una determinada mercancía en la fracción que le corresponde dentro de la tarifa armonizada de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, misma que es utilizada por los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales en la operación de comercio exterior que pretendan realizar.

Compensación

Es el derecho que tiene el contribuyente de aplicar un saldo a favor o un pago de lo indebido contra las contribuciones que pudiera tener a cargo.

Composición petrolera

Clasificación que se realiza para identificar los recursos que obtiene el Gobierno Federal por concepto de impuestos y derechos derivados de la extracción, explotación, producción y comercialización de petróleo y sus derivados.

Contador Público Registrado (CPR)

Contadores Públicos que cuentan con un número de registro por parte del SAT para emitir dictámenes fiscales.

Contrabando

Es el delito que consiste en introducir o extraer del país mercancías omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias, sin permiso de autoridad competente cuando sea necesario, o bien en realizar importación o exportación prohibida.

Contribuyente

Persona física o moral obligada al pago de contribuciones, de conformidad con las leyes fiscales vigentes.

Contribuyentes Activos Localizados

Son aquellos causantes inscritos ante el Registro Federal de Contribuyentes que realizan actividades por las cuales obtienen un ingreso que los obliga a tributar y que han sido ubicados en su domicilio fiscal.

Convenios de colaboración con Entidades Federativas

Son aquellos acuerdos que en materia fiscal federal especifican las funciones operativas que ejercerán las entidades federativas en cuanto a la contribución federal que se va a administrar, así como los estímulos que se reciban.

Corrupción

Es el uso indebido del poder para otorgar u obtener una ventaja ilegítima o un beneficio personal.

Costo de cumplimiento de obligaciones

Es el gasto que le genera al contribuyente cumplir con sus obligaciones tributarias.

Costo de la recaudación

Centavos que eroga el SAT por cada peso recaudado.

Costo de la recaudación= Presupuesto ejercido por el SAT / Ingresos Tributarios Administrados por el SAT

El resultado se multiplica por 100 para obtener el valor en centavos.

El **Presupuesto Ejercido** considera los capítulos 1000 “Servicios personales”, 2000 “Materiales y Suministros”, 3000 “Servicios Generales” y 7000 (lo que corresponde a Pagos de defunción y servicio social), así como proyectos financiados por el Banco Mundial que no son inversión. Excluye las aportaciones al Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Actividades Aduaneras, el gasto de inversión y de crédito externo.

Los **Ingresos Tributarios Administrados por el SAT** comprenden los ingresos tributarios, excluyendo IEPS de Gasolina y Diesel, ISAN, Tenencia e Impuesto a los Rendimientos Petroleros. Los Ingresos Tributarios **Netos** resultan de descontar de los Ingresos Tributarios **Brutos** las devoluciones y compensaciones correspondientes a los conceptos incluidos.

Declaración

Es el documento oficial con el que un Contribuyente presenta información referente a sus operaciones efectuadas en un periodo determinado.

Despacho de mercancías

Es el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías al territorio nacional.

Devolución de impuestos

Reintegración que realizan las autoridades fiscales a los contribuyentes por la obtención de pagos indebidos o saldos a favor en sus declaraciones.

Estímulos fiscales

Son apoyos gubernamentales que se destinan a promover el desarrollo de actividades y regiones específicas, a través de mecanismos tales como disminución de tasas impositivas, exención de impuestos determinados, aumento temporal de tasas de depreciación de activos, etc.

Evasión fiscal

Es toda acción u omisión parcial o total, tendiente a eludir, reducir o retardar el cumplimiento de la obligación tributaria.

FACLA

Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera.

Fideicomiso

Es un acto mediante el cual se entrega a una institución financiera (fiduciaria) determinados bienes para que disponga de ellos según la voluntad del que los entrega (fideicomitente) en beneficio de un tercero (fideicomisario).

FIDEMICA

Fideicomiso del Programa de Mejoramiento de Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras.

Fiscalizar

Acto mediante el cual la autoridad fiscal inspecciona los registros y actividades de la administración de un contribuyente con el propósito de verificar el correcto cumplimiento de sus obligaciones fiscales y aduaneras.

GLOSA

Revisión legal, numérica y contable de las cuentas rendidas por las oficinas y agentes de la Federación, con manejo de fondos, valores y bienes que integran la Hacienda Pública Federal.

Impuesto a los Rendimientos Petroleros

Es el impuesto que PEMEX y sus organismos subsidiarios (distintos de Pemex Exploración y Producción) están obligados a cubrir sobre sus utilidades.

Impuesto al Activo (IA, IMPAC)

Impuesto derogado a partir del 1° de enero de 2008. Se trataba de una contribución complementaria al Impuesto Sobre la Renta que gravaba los activos de las empresas que reportaban pérdida y no pagaban Impuesto Sobre la Renta.

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Es un impuesto al consumo final que grava una parte del valor agregado generado en cada etapa de la cadena productiva.

Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)

Impuesto que entró en vigor el 1° de enero de 2008. Grava a las personas físicas y morales residentes en el país así como a las personas residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos derivados de enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, y otorgamiento del uso o goce temporal de bienes. El IETU es un impuesto complementario del Impuesto Sobre la Renta.

Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)

Es el gravamen sobre la adquisición de automóviles nuevos.

Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Contribución que grava los ingresos de las personas físicas o morales residentes en el país, así como de las personas residentes en el extranjero por los ingresos atribuibles a sus establecimientos permanentes ubicados en territorio nacional o aquéllos que proceden de fuente de riqueza ubicada en el país.

Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV)

Es la contribución que realizan los propietarios, tenedores o usuarios de vehículos automotores.

Impuestos al Comercio Exterior

Son los gravámenes que se tienen que cubrir por las operaciones de internación y extracción en el territorio nacional de bienes y servicios, de acuerdo con las tarifas que establecen las leyes y tratados internacionales celebrados por México.

Índice General de Percepción de la Corrupción

Es un indicador de medición global de la percepción de existencia de actos de corrupción. Constituye un instrumento para medir los avances en materia de transparencia.

Ingresos del Gobierno Federal

Son los recursos provenientes de las contribuciones y sus accesorios, productos, aprovechamientos y, en general, aquellas cantidades que tenga derecho a percibir el Estado, sus organismos o empresas. Considera el financiamiento que obtiene el Gobierno Federal tanto en el interior del país como en el extranjero.

Ingresos Petroleros del Gobierno Federal

Son los recursos que obtiene el Gobierno Federal por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos derivados de la extracción, explotación, producción y comercialización interna de petróleo y sus derivados, así como de la exportación de los productos petroleros.

Ingresos Tributarios

Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que, en forma unilateral y obligatoria, fija el Estado a las personas físicas y morales.

Ingresos Tributarios Administrados por el SAT

Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que, en forma unilateral y obligatoria, fija el Estado a las personas físicas y morales. Excluye los ingresos por IEPS de gasolina y diesel, ISAN, Tenencia e Impuesto a los Rendimientos Petroleros.

Juicio de Amparo

Juicio por medio del cual se impugnan las leyes o actos de autoridad violatorios de las garantías constitucionales, las leyes o actos de la autoridad federal que vulneran o restringen la soberanía de las entidades federativas, y las leyes o actos de las autoridades de las entidades federativas que invaden la esfera de competencia de la autoridad federal.

Lavado de dinero

Es un proceso para ocultar o disfrazar la existencia, el origen, o el uso de recursos generados a través de actividades ilícitas a efecto de integrarlos en la economía con apariencia de legitimidad.

Ley de Ingresos de la Federación

Ley expedida anualmente por el Congreso de la Unión que establece los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de contribuciones y sus accesorios, productos, aprovechamientos, ingresos obtenidos por los organismos descentralizados y las empresas de participación paraestatal, así como ingresos derivados de financiamientos.

Mapa estratégico

Es un esquema que proporciona una visión de la estrategia de una organización.

Modelo de riesgo

Es una herramienta que busca complementar la toma de decisiones, examinando amenazas y oportunidades potenciales basadas en el comportamiento del escenario y considerando la incertidumbre que puede hacer variar el objetivo buscado.

Multa fiscal

Es la sanción pecuniaria al incumplimiento de las disposiciones fiscales.

Nuevo Esquema de Pagos

Programa que, a partir de agosto del 2002, obliga a utilizar medios electrónico- bancarios para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y modernizar el pago de contribuciones federales.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE es un organismo de naturaleza multidisciplinaria con capacidad para cubrir todas las áreas de la actividad gubernamental. Actualmente está conformado por 29 países miembros y mantiene una política de cooperación con distintas economías de 70 países.

Padrón de Contribuyentes

Es un instrumento público en el que se encuentran inscritos los contribuyentes y que tiene el propósito de mantener un control y seguimiento adecuado de sus obligaciones fiscales.

Pedimento

Documento que ampara la entrada o salida de mercancías del país en el cual se precisa el importador o exportador, el proveedor, descripción detallada de las mercancías, valor cantidades, origen, arancel, régimen que se destinará la mercancía, nombre y número de patente del agente aduanal, aduana por la que se tramita, entre otros.

Persona Física

Es el hombre o mujer sujeto de derechos y obligaciones.

Persona Moral

Son las entidades reconocidas por ley como sujetos de derechos y obligaciones. Suelen

ser creadas por un grupo de personas que se unen con un fin determinado, como las sociedades mercantiles, las asociaciones y sociedades civiles.

Personal Activo

Personal que percibe ingresos por prestar sus servicios bajo los regímenes de plaza presupuestal, honorarios y eventual.

PIACE

Programa Integral para la Asistencia de Contribuyentes en los Estados.

PICE

Programa Integral de Combate a la Evasión.

PITEX

Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación. Este programa fue abrogado a partir del 13 de noviembre de 2006 y sustituido por el Programa IMMEX.

Plataforma (o Solución Integral)

Proyecto que permitirá integrar los procesos de las unidades administrativas del SAT para mejorar los servicios que ofrece al Contribuyente.

Presupuesto de Gastos Fiscales

Documento en el que se expresan los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)

Es el procedimiento establecido en la Ley Aduanera a través del cual las autoridades aduaneras embargan precautoriamente mercancías de comercio exterior, al ejercitar facultades de comprobación o al practicar el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, o la verificación de mercancías en transporte.

Producto Interno Bruto

En una forma de medir el tamaño de la economía de un país y se define como el valor de mercado de la totalidad de los bienes y servicios finales producidos en el país durante un

periodo determinado. Equivale a la suma de los valores agregados brutos de los diversos sectores de la actividad económica.

Programa Anual de Mejora Continua (PAMC)

Conjunto de indicadores a través de los cuales se establecen los parámetros de medición que evalúan el avance de las acciones de modernización de las unidades administrativas del SAT.

Programa IMMEX

Programa de fomento a la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.

Proyectos estratégicos

Son los proyectos con un impacto directo en uno o más objetivos estratégicos del SAT

Proyectos de mejora

Son aquellos proyectos que se requieren llevar a cabo para mejorar la operación actual de un proceso o área específica del SAT.

Recurso Administrativo de Revocación

Es el medio de defensa de los particulares establecido en el Código Fiscal de la Federación que se puede interponer contra actos administrativos definitivos dictados en materia fiscal y aduanera, que determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos, nieguen devoluciones de cantidades en términos de las leyes, exijan el pago de créditos fiscales y, en general, contra cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio a los particulares en materia fiscal y aduanera.

Sentencias de primera instancia

Se utiliza este término para hacer referencia a las resoluciones obtenidas por el SAT en el juicio de nulidad o contencioso administrativo federal tramitado y resuelto por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sentencias de segunda instancia

Se utiliza este término para hacer referencia a las resoluciones obtenidas por el SAT de los Tribunales Colegiados de Circuito, con motivo de los juicios de amparo directo promovidos por los contribuyentes o de la revisión fiscal interpuesta por la autoridad fiscal en contra de las sentencias de primera instancia.

Servidor Público

Son las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública.

Transmisores de dinero

La persona que, de manera habitual y a cambio del pago de una contraprestación, comisión, beneficio o ganancia, recibe en el territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas, directamente en sus oficinas, o por cable, facsímil, servicios de mensajería, medios electrónicos o transferencia electrónica de fondos, para que de acuerdo a las instrucciones del remitente, los transfiera al extranjero, a otro lugar dentro del territorio nacional o para entregarlos en el lugar en el que los recibe, al beneficiario designado.

Visita domiciliaria

Facultad establecida por las leyes para las autoridades fiscales y aduaneras, en virtud de la cual las mismas pueden verificar, dentro del domicilio fiscal o las sucursales de los contribuyentes, el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y aduaneras o la legalidad de las mercancías de comercio exterior.

ANEXO C.- SISTEMAS CONTROL DE LA OPERACIÓN ADUANERA.

Sistemas del Programa de Comercio Exterior

De Servicios Comercio Exterior a Validación

Núm	Acronimo	AG pertenencia	Area	Nombre	Objetivo de la APN	Servicio de Negocio	Subservicio de Negocio
33	FEA	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Firma Electronica Avanzada (FEA Aduanas)	Contar con un mecanismo que permita garantizar la integridad de los documentos electrónicos de comercio exterior y su procedencia.	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior
34	Justificador de Pedimentos	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Justificador de Pedimentos	Facilitar un mecanismo que permita cumplir en tiempo con las nuevas disposiciones de la legislación aduanera, mientras se incorpora su funcionalidad en el validador de operaciones de Comercio Exterior.	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior
35	IEE	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Intersecretarías / (Secretarías de Estado / Entidades Internas / Entidades Externas)	Validar y cargar información de regulaciones y restricciones no arancelarias enviadas por entidades externas al SAT.	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior
37	SAAI M3 BANCOS	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	SAAI M3 Bancos	Registro del pago de pedimentos.	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior
38	SAIT	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Importación y Exportación Temporal de Remolques y Semiremolques	Registro de internación temporal de vehículos, remolques y semiremolques.	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior
39	SICOCA	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Control de Catálogos	Administración de catálogos de sistemas del Sistema de Automatización Aduanero Integral (SAAI).	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior
40	SIMACODI / SAAPyT	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de monitoreo de control de demonios	Administración de demonios de recepción de archivos de equipos validadores.	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior
41	FRAUDIX	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Autorizaciones para Pitex y Maquila	Administración de autorizaciones Pitex-Maquila.	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior
42	VOCE	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Validador de Operaciones de Comercio Exterior	Validar Operaciones de Comercio Exterior de los Agentes Aduanales alineada a las necesidades de negocio de la Administración General de Aduanas.	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior
43	VSCG	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Validador Sintactico Catalogico Generalizado (VSCG)	Validación genérica de archivos a nivel sintáctico y catalógico.	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior
46	SICOFE	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Control Ferroviario	Contar con un mecanismo que permita controlar las mercancías que ingresan y salen por ferrocarril al territorio nacional.	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior
48	PUTTY	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Emulador	Poder incorporar la Autenticación Biométrica para acceder al Sistema de Automatización Aduanero Integral (SAAI) desde un emulador, en este caso PUTTY.	Servicios Comercio Exterior	Validación de Comercio Exterior

De Servicios Comercio Exterior a Servicios Comercio Exterior

53	MTA	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Transformación Tecnológica de las Aduanas.	Mejorar y eficientar los aplicativos existentes que dan soporte a los procesos de Aduanas, así como automatizar aquellos en donde exista áreas de oportunidad.	Servicios Comercio Exterior	Servicios Comercio Exterior
----	-----	-----	---	--	--	-----------------------------	-----------------------------

De Servicios Comercio Exterior a Sistemas asociados

Núm	Acronimo	AG pertenencia	Area	Nombre	Objetivo de la APN	Servicio de Negocio	Subservicio de Negocio
5	CRP	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Consulta Remota de Pedimentos	Tener una herramienta para poder hacer consultas de todo el Despacho Aduanero.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
6	Contingencia	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Contingencia	Permitir continuar el Despacho Aduanero en caso de contingencia.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
9	CIITEV	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Encuesta de Atención del Centro de Importación e Internación Temporal de Vehículos	Proporcionar información acerca de la cantidad de solicitudes atendidas derivado de la importación temporal de vehículos.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
11	DATA MART	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Extractor de Información en las aduanas area el Data Mart	Extracción de la información en todas la Aduanas para concentrarlas en el Data Mart.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
12	ONCE	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	ONCE	Facilitar la consulta y análisis de la información de la Balanza Comercial de Comercio Exterior, así como almacenarla en un formato manejable explotable en diversas aplicaciones.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
14	RNIE	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Padrón de Importadores	Administración del catálogo de importadores en el Sistema de Automatización Aduanero Integral (SAAI).	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
15	ADUANA MEXICO	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Pagina Web de Aduana de Mexico	Permitir a los usuarios del SAT y contribuyentes conocer información general de la Administración General de Aduanas.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
19	SAPS	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Atención a planteamiento de sindicos de Contribuyentes	Aplicación de Internet para el Registro, seguimiento y consulta de planteamientos de sindicos.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
21	SICA	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema Integral de Contabilidad Aduanera	Registro y administración de la contabilidad de las aduanas.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
23	SIMULA / CONNECT	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Muestras de Laboratorio	Obtener las solicitudes de análisis de muestras elaboradas por las aduanas.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
24	SIPAIM_RNIE	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Padron de Importadores	Administración del catálogo de importadores en el Sistema de Automatización Aduanero Integral (SAAI).	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
25	SIREM M3	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Reconocimiento	Registro y control de las operaciones de reconocimiento.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
26	SIRESI	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Registro Evaluación y Seguimiento de Incidencias	Seguimiento a las incidencias detectadas durante el reconocimiento aduanero.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
28	SIRHD	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Biometría	Mecanismos de control de Accesos con Biométricos.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
29	SISMU M3	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Toma de Muestra	Registro de toma de muestra de mercancías durante el reconocimiento aduanero.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
30	SOIA	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Operacion Integral Aduanera	Consulta de estado de pedimentos en el SAAI M3 y otras figuras del Comercio Exterior.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
36	Padrones Sectoriales	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Padrones Sectoriales	Llevar un control de los padrones sectoriales.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
44	SCAAA	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Control de Agentes y Apoderados Aduanales	Administración del Catálogo de Agentes, Apoderados y Mandatarios.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
45	SICADED	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Captura de Declaraciones de Dinero	Registro de declaraciones de dinero de pasajeros.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados
47	SIPAMA-IMPI	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual	Registro del padrón de marcas e intercambio de información con el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual.	Servicios Comercio Exterior	Sistemas Asociados

De Servicios Comercio Exterior a Despacho Aduanero

Núm	Acronimo	AG pertenencia	Area	Nombre	Objetivo de la APN	Servicio de Negocio	Subservicio de Negocio
1	Administración Técnica	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Administración Técnica	Proporcionar a los usuarios del Sistema de Automatización Aduanero Integral (SAAI) una herramienta practica y completa que les permita la actualización de Tarifas, Padrones, y Catálogos así como la Generación de Reportes y T	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
2	Alta de Usuarios (PERDA)	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Alta de Usuarios	Controlar y Administrar los usuarios legitimados ante el Sistema de Automatización Aduanero Integral (SAAI).	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
3	APIS	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Advanced Passenger Information	Intercambio de información de pasajeros con Estados Unidos.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
4	Básculas	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Básculas	Generar un esquema de intercambio de información entre el Sistema de Automatización Aduanero Integral (SAAI) y el Sistema de Básculas de Pesaje Dinámico.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
7	Crosschecking	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Crosschecking	Cruce de información entre Aduana México y USCS.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
8	SAAI	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Despacho Aduanero	Controlar el cumplimiento del trámite de la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
10	SIECA	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Exclusas de Control Aduanero	Controlar y registrar en forma automatizada el ingreso y salida de los vehículos de carga al recinto fiscal, permitiendo el acceso solo a vehículos que presentan la documentación requerida asegurando que cumplan con el despacho aduane	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
13	ACOA	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Administración Central de Operación Aduanera	Aplicación de Internet que permite realizar consultas de diferentes autorizaciones emitidas por la ACOA como patentes de agentes y apoderados aduanales, CAATs y permisos para importación	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
16	Parametrización	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Parametrización	Análisis de riesgo de la Selección Automatizada.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
17	RAYOS GAMMA M3	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Rayos Gamma M3	Registro de resultado de reconocimiento mediante rayos gamma.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
18	SAM Marítimo	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema Automatizado de registro de manifiestos de Carga	Contar con un Sistema Automatizado para el registro de los Manifiestos de Carga.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
20	Selección Automatizada	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Selección Automatizada	Determinar si un pedimento pasa a reconocimiento aduanero, con base a los criterios de Análisis de Riesgo.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
22	SICREFIS	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Control de recintos Fiscales	Registrar operaciones de los recintos fiscales.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
27	SIRET	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Registro de Transportistas	Registro y autorización de empresas transportistas.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
31	SAAI_WEB	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	SAAI_WEB --- Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA)_PEA_SIRET	Agilizar el acceso de los importadores, exportadores, agentes aduanales, apoderados aduanales y prevalidadores a través de una sola cuenta de usuario a las diferentes aplicaciones WEB con que cuenta la Administración General de Aduanas para	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
32	Transitos	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Tránsitos Fase III	Controlar y asegurar que las operaciones de comercio exterior que cruzan por el territorio nacional sean las mismas que entran y salen.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
49	SAMA	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema Automatizado de Registro de Manifiestos de Carga Aereo	Permitir la transmisión, almacenamiento y consulta en línea del manifiesto aéreo.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
50	SIBAN	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Banjercito	Contar con un esquema que permita recibir información de Banjercito de forma electrónica, lo cual permita contar con una base de datos actualizada para la consulta y explotación de información de Importadores.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
51	SAAPYT	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Administración de archivos, pedimentos y transferencia de archivos	Evitar el tráfico de mercancías que pongan en riesgo la seguridad nacional, disminuir la omisión del pago de impuestos y eficientar el proceso del Despacho Aduanero.	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero
52	SAAAPA	AGA	Administración de Sistemas de Comercio Exterior	Sistema de Análisis automatizado a priori Aduanal	Servicio Web de Bloqueo/Desbloqueo de Contenedores (Interfaz SICREFIS - SAAPA)	Servicios Comercio Exterior	Despacho Aduanero