



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlan"  
Derecho

Cta. 7107080-7

SISTEMA MECANIZADO PARA EL CONTROL DE  
EXPEDIENTES JURIDICOS EN MATERIA  
ADUANERA



**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

J. BERNARDO RAFAEL ESPINO DEL CASTILLO  
BARRON.

M-0028456



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

a mis Padres

Rafael y María de la Paz

a mi Esposa

Marisela

a mis Hermanos

Al Comte. Gustavo Saviñón M.

y Sra. Guillermina Fuentes de S.

Al Ing. Eduardo Durán Portilla y al  
Lic. Gabriel Rojano Hernández, por -  
su confianza al nombrarme Coordina-  
dor del Proyecto materia de este --  
Trabajo.

Al Lic. Juan Manuel Rivera Mejias,  
Director de este trabajo; maestro-  
y amigo al que debo gran parte de  
mi formación.

A mis preciados amigos:

- Lic. Arturo Avila Salazar
- Comte. Agustín Zulbarán Ortega
- Lic. Gabriel Morales Escalante
- Lic. Ma. de los Angeles de la Fuente Vela
- Lic. Rafael Correa Vazquez

"La informática es la ciencia que avanza a pasos agigantados, marcados por el desarrollo de la electrónica; es la disciplina con que el hombre de negocios, el estudiante y en general, el hombre común, está aprendiendo a convivir diariamente. De hecho, estamos en permanente contacto con la informática y la computación, ya que éstas se relacionan con la vida cotidiana".

Lic. Francisco Casanova Alvarez  
UNAM-ENEP Acatlán  
Boletín Informativo Año 8/Sept.15  
México 1982 No. 12 pág. 3

"Creo que no es demasiado complicado lo que está detrás de todo esto: siguen siendo aspiraciones humanas la casa, el vestido, el sustento, como también la descendencia, el esparcimiento o la gloria. El hombre sin la técnica, sólo puede lograrlas parcialmente. El hombre, equipado con ella, puede lograrlas con más amplitud o con menos tiempo en el esfuerzo".

Lic. Miguel de la Madrid Hurtado  
PRI-IEPES  
Consulta Popular en las Reuniones Nacionales.  
Informática para el Desarrollo  
México 1982 pág. 6

## INDICE GENERAL

		Página
	PROLOGO	1
I.	LOS EXPEDIENTES JURIDICOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.	
I.	1. LA FUNCION ADMINISTRATIVA	7
I.	2. EL ATRASO ADMINISTRATIVO	23
I.	3. LA REFORMA Y MODERNIZACION ADMINISTRATIVA	33
I.	4. BASE LEGAL DE LA ACTIVIDAD ADUANAL	44
I.	5. ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.	56
II.	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	
II.	1. ETAPAS O FASES	65
II.	2. PROCEDIMIENTOS DE JUICIOS ADMINISTRATIVOS DEL CODIGO ADUANERO.	73
II.	3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA DE LA LEY ADUANERA.	95
II.	4. REVISION DE EXPEDIENTES O RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	108
II.	5. CONTROL MANUAL DE EXPEDIENTES	112

M-0028456

III.	SISTEMA PROPUESTO PARA EL CONTROL MECANIZADO DE LOS EXPEDIENTES JURIDICOS.	
III.	1. INVESTIGACION Y ANALISIS	119
III.	2. PLANEACION Y DISEÑO	126
III.	3. DIAGRAMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO	160
III.	4. DESARROLLO	175
III.	5. IMPLANTACION	188
IV.	CONTROL DE EXPEDIENTES	205
IV.	1. POR SU NUMERO ADMINISTRATIVO	206
IV.	2. POR DEPENDENCIA O ADJUNA	208
IV.	3. POR INFRACTOR	209
IV.	4. POR ESTADO DE TRAMITE	210
IV.	5. POR INSTRUCTOR	211
IV.	6. OTROS CONTROLES	213
-	COMENTARIOS Y CONCLUSIONES	218
-	BIBLIOGRAFIA	227
-	INDICE DE ANEXOS	237

## P R O L O G O

Los motivos que existen para el desarrollo de este trabajo, son muy variados, pero fundamentalmente es el demostrar que el Licenciado en Derecho, en el desarrollo de su profesión, tiene amplios campos en diversas actividades que incluso --- pueden parecer a primera vista incompatibles.

La intención es crear conciencia, demostrar que el derecho no es, ni debe considerarse antagónico con otras ciencias, aunque competen a otras áreas, pero que resultan de gran ayuda; esto es, nuevas ciencias y técnicas auxiliares del derecho, no solamente las que se estudian en el curso de introducción al estudio del Derecho, sino además la Administración, la Informática, la Programación, la Computación y la Estadística.

Se pretende mostrar un sistema por medio del cual se logra controlar con un equipo de procesamiento de datos o computador, los expedientes jurídicos instruidos en materia aduanera; se analizará desde un punto de vista claro y objetivo, tratando de no utilizar términos técnicos que entorpezcan la

exposición, ya que ante todo, el aspecto jurídico administrativo es el que nos interesa.

Puede parecer que este trabajo no sea exclusivamente del --- área de la carrera de Derecho; eso es precisamente lo que se pretende lograr, involucrar a los estudiantes y profesionistas del Derecho en otras ciencias que les pueden auxiliar, - para el mejor cumplimiento de su labor, ya que se está en posibilidad de demostrar que el Licenciado en Derecho tiene muchísimos horizontes y campos donde es valiosa su intervención y dirección.

En la actualidad se han realizado numerosos esfuerzos tendientes a lograr que la informática sea un instrumento auxiliar en todas las prácticas profesionales. En Europa y Estados Unidos de América, desde hace más de diez años, se han venido desarrollando múltiples aplicaciones de la informática en la ciencia y en la práctica del derecho.

En España, desde hace cinco años se inició la aplicación de la informática a la gestión judicial y penitenciaria. "En Barcelona y en Palencia dos de sus tribunales ya están aplicando un procedimiento que denominan Aproximación a la Auto-

matización de la Sentencia Penal". (1)

Existen universidades europeas que ya cuentan con estudios - de postgrado sobre informática jurídica como en Bonn, Turín, Montpellier, etc.

En México se han realizado diferentes estudios al respecto, - pero todos en forma aislada y sin la debida coordinación por parte del Estado. En la UNAM, el Instituto de Investigaciones Jurídicas cuenta con un sistema de clasificación de textos legales que pretende controlar más de cuatro mil registros (2). En el I.P.N., la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas, -- (UPIICSA) desde hace dos años, los departamentos de derecho y de computación, trabajan coordinadamente en varios programas aún en desarrollo. Son también conocidos los Sistemas - de Informática Jurídica con que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la Procuraduría General de la República.

Son pocos los profesionales en México, que a la fecha han de dedicado sus empeños a esta interdisciplina; así tenemos:

---

(1) Instituto Politécnico Nacional  
Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería  
y Ciencias Sociales y Administración. - IPN-UPIICSA -  
"Informática y Derecho, Interdisciplina posible"  
México, 1982 P.3

(2) Este dato fue proporcionado por el Lic. Guillermo Aguilar Alvarez, quien está al frente del proyecto "UNAM-JURE", del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su participación dentro de la "Primera Reunión Nacional de Informática y Derecho", celebrada en esta ciudad el mes de noviembre de 1982.

- a) Olga Islas y Elpidio Ramírez, juristas ambos, quienes realizaron interesantes trabajos que culminaron con su obra "Lógica del tipo en el Derecho Penal".
- b) Julio Téllez, quien obtuvo su licenciatura en Derecho con la tesis "Jurisprudencia y la Regulación de la Transferencia del Software" y posteriormente hizo el doctorado en Informática Jurídica en la Universidad de Montpellier, Francia.
- c) Edmundo Högbe, de nacionalidad alemana y residente en México, quien es licenciado en derecho y doctor en Informática Jurídica por la Universidad de Bonn, Alemania.
- d) Armando Torres, técnico en Informática de la empresa IBM, quien terminó sus estudios de licenciatura en Derecho en la ENEP Acatlán, con la tesis "Informática y Derecho".
- e) Julián López Gracia y Daniel León García, profesores del Departamento de Derecho de la UPIICSA, realiza

ron un curso sobre "Gestión Automatizada de la Administración Judicial y Penitenciaria" en la Universidad Complutense de Madrid, España.

- f) Ricardo Rivera Soler, administrador, cuenta con un Doctorado que lo habilita como perito judicial en materia de informática de la Procuraduría General de la República.
- g) Un notario público del D.F. tiene organizado su trabajo a base de un sistema automatizado de información documental.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuentan para la mayoría de sus actividades con el auxilio de la informática. Es por esto que en la Dirección General de Aduanas se ha buscado complementar con esta técnica todas las investigaciones y procedimientos que ahí se realizan. La Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa, dependiente de dicha Dirección General, ha dado un gran paso dentro de esta nueva e interesante interdisciplina que es la informática y el derecho, creando el "Sistema Mecanizado de Juicios" con el cual se pretende

controlar los expedientes jurídicos y el procedimiento que - por violaciones a las disposiciones aduaneras se inician, y - que deben, de la manera más ágil, contar con una resolución.

Resta solamente mencionar que este sistema ha sido implanta- do en las aduanas del país el 18 de marzo de 1982, esto no - quiere decir que el trabajo que se presenta sea una copia o - recopilación de lo ya realizado; sino que se analiza, se cri - tica, y se proponen aspectos que pueden mejorar dicho siste - ma de control.

No obstante que el suscrito no es especialista en el área - de sistemas mecanizados, las enseñanzas adquiridas en la Uni - versidad y en la práctica, dentro de la administración públi - ca, dan las bases para poder desarrollarse en áreas tan so - - fisticadas como en particular lo es este "Sistema Mecaniza - - do de Juicios", empleando ante todo aquella máxima que dice: "El Derecho es Lógico".

## I. LOS EXPEDIENTES JURIDICOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

### I, 1.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA

El Estado, al realizar sus actividades lo hace dentro del marco de sus atribuciones, ésto es, que el contenido de esas actividades -- es lo que puede o debe hacer; relacionado con esto encontramos que el Estado tiene diversas funciones, que es la forma -- como realiza dichas actividades en el ejercicio de sus atribuciones.

Para comprender con precisión las diferentes funciones que -- el Estado realiza en el desarrollo o ejecución de sus atribuciones, es necesario iniciar con la base de la división de -- poderes, expuesta ya hace muchos años por diversos autores y perfeccionada por el Barón de Montesquieu en su obra "El Es-  
píritu de las Leyes", motivo por el cual se le ha reconocido mundialmente. Mario de la Cueva, al mencionarlo, señala -- que... "El destino le reservó un puesto de honor por su idea de la necesaria separación de los poderes, como el camino -- único para poner fin a los absolutismos y despotismos y para asegurar la libertad de los hombres". (3)

---

(3) Cueva Mario de la. "La Idea del Estado"  
Edit. UNAM México, 1975 P.94

Nuestra Constitución, como base fundamental del gobierno, ha adoptado en el artículo 49, relacionado con los artículos -- 50, 80 y 94, la división de poderes; es decir, la separación de las funciones políticas del Estado entre órganos diversos, para lo cual declara expresamente que el Supremo Poder de la Federación se divide -para su ejercicio- en: Ejecutivo, Le-- gislativo y Judicial; que el ejercicio del Supremo Poder Eje cutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Sena-- dores; y el del Poder Judicial de la Federación en una Supre ma Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y Juzgados - de Distrito.

Esta doctrina de separación o división de poderes está basa-- da en una conocida fórmula de Montesquieu que ha alcanzado la celebridad: "Es una experiencia eterna que todo hombre que - llega al poder es encaminado a abusar del mismo, y no se de-- tiene hasta que tropieza con limitaciones. Para que no se - pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición - de las cosas, el poder contenga al poder... Todo estaría per-- dido si el mismo hombre o el mismo cuerpo político ejerciera

los tres poderes: de hacer las leyes, de ejecutarlas y de -- juzgar". (4)

Sin embargo, el principio característico establecido por esta doctrina de separación entre los poderes y la falta de -- cooperación y asociación entre los mismos, ha propiciado innumerables rechazos por diversos autores, sufriendo distintas adecuaciones y excepciones las Constituciones que, como la - nuestra, tratan de seguir esta doctrina, argumentando que no puede aceptarse la existencia de tres poderes distintos, independientes e iguales, aún con el fin de garantizar la li-- bertad política, por medio del control o la resistencia de - un Poder contra otro, en beneficio de los derechos del ciuda-- dano; porque por encima de ese fin tan alto, que puede alcan-- zarse por otros medios, predomina hoy un principio capital - que constituye el punto culminante del sistema estatal moder-- no: el principio de la unidad del Estado. A través de este-- razonamiento debemos de interpretar el espíritu de la divi-- sión de poderes, tal como lo ha establecido nuestra Constitu-- ción, que tiene -en relación a otras- caracteres menos abso-- lutos, menos marcados y que permiten una mayor coordinación- y cooperación de los poderes en el desempeño de las funcio-- nes políticas del Estado.

---

(4) Lanz Duret Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano"  
Edit. CECSA México, 1980 P.102

Así pues, vemos que el Poder Ejecutivo no se concreta, como parece, a la función única de ejecutar las leyes y desempeñar los actos administrativos que le incumben por la índole de su encargo, sino que tiene facultades legislativas y judiciales que lo ponen en íntimo contacto con los otros poderes, en estrecha colaboración con los mismos, a la vez que le hacen desempeñar funciones que no son propias de la potestad de ejecución que lo caracteriza. Como ejemplo citaremos el artículo 71 de la Constitución que da al Presidente de la República el derecho de iniciar leyes; el artículo 93 faculta a las Cámaras para citar a los Secretarios de Estado a rendir un informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría; los incisos A, B y C del artículo 72 dan el derecho del veto al Presidente de la República; al establecer esta facultad, se le concede el poder más eficaz que en materia legislativa sea posible otorgar a uno de los poderes del Estado, pues equivale a un derecho de votación de las leyes, de aprobación de las mismas, que sólo puede ser destruido por la mayoría, difícil de obtener, de los dos tercios del número total de votos de cada una de las Cámaras colegisladoras.

La fracción I del artículo 89 menciona la obligación del eje

cutivo de promulgar las leyes, es decir, el derecho de certificación de la autenticidad de los mandatos legislativos de las Cámaras para que puedan ser obedecidos en la República.

La función judicial reconocida al Poder Ejecutivo está autorizada en la Fracción XIV del Artículo 89, permitiendo conceder indultos, conforme a las Leyes, a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delito del orden común en el Distrito Federal. Además, para mantener más estrechas relaciones con el Poder Judicial, la Fracción XII del mismo Artículo 89 faculta al Presidente para facilitar a las autoridades judiciales los auxilios necesarios al ejercicio expedito de sus funciones.

Por ser interes de nuestro tema, seguiremos mencionando las funciones ejecutivas que los otros poderes realizan; como --son las facultades que el Congreso ejerce y que tienen íntima relación con la marcha política y administrativa del Estado, las Fracciones I, II y III del Artículo 73 le otorga al Congreso la facultad de admitir nuevos Estados o territorios en la Unión Federal; para erigir los territorios en Estados y formar nuevos Estados dentro de los límites de los existen

tes, para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, de acuerdo con la fracción XI del mismo artículo; para declarar la guerra, fracción XII; para constituirse en Colegio -- Electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto o -- provisional, fracción XXVI; para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República, fracción XXVII; en el artículo 74 fracción VI, la facultad de la Cámara de Diputados para otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el Presidente de la República. Por último, es facultad exclusiva del Senado, de acuerdo al artículo 76 fracción VIII, otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le someta el Ejecutivo Federal. En este último -- se ve claramente la intervención y coordinación de cada uno de los órganos del Estado; el mismo caso se da en las fracciones XVII y XVIII del artículo 89 Constitucional en relación a la designación que toca hacer al Ejecutivo, de los -- principales funcionarios judiciales, y por la autorización o aceptación que debe dar el Poder Legislativo, con el objeto de que los mismos queden capacitados constitucionalmente para ejercer sus facultades.

Con lo expuesto anteriormente, queda demostrado que no existe independencia completa entre los órganos del Estado, sino que es indispensable una colaboración eficaz y la existencia de relaciones entre ellos, más o menos íntima; es igualmente cierto que ni en el terreno de los hechos, ni en el legal puede aceptarse la igualdad política de las funciones constitucionales de dichos órganos; tampoco de las personas o titulares que representan a estos últimos, puesto que admitida la necesidad de dividir entre varios poderes el ejercicio de la soberanía para su mejor desempeño y para proteger la libertad política de los gobernados, es necesario conservar la unidad del Estado y la voluntad estatal.

De lo anterior no cabe deducir, sin embargo, que aunque los diversos órganos del Estado se coordinen de manera que produzcan la unidad de voluntad del mismo, y que porque sea necesario que exista un órgano preponderante, haya que creer que el poder del Estado tenga que concentrarse en un órgano único. Todas las Constituciones y todos los tratadistas siguen considerando indispensable -y en esto persiste todavía- la influencia y el valor jurídico de las teorías de Montesquieu-, que la soberanía, es decir, el ejercicio del poder de dominación del Estado, debe confiarse a varios órganos o

titulares, tanto para el mejor desempeño de las funciones políticas especificadas en la Constitución, cuanto para evitar la arbitrariedad o despotismo de un poder absoluto y único - dentro del Estado.

Del análisis de nuestros preceptos Constitucionales se puede concluir que: extrañamente un poder está más revestido que otro, en funciones y atribuciones, de tal suerte "... en el terreno de la teoría constitucional no puede ponerse en duda la preponderancia del Congreso sobre los demás Poderes del Estado, como ocurre en todos o casi todos los países regidos por el derecho público Moderno, no puede negarse tampoco que dentro del terreno de los hechos, en nuestra realidad política, el más claramente, como es corriente y vulgar afirmarlo - en todas nuestras clases sociales: el poder lo tiene en México el Presidente de la República".(5)

La solución a esta problemática no es la separación absoluta de poderes, sino la limitación legal del poder preponderante del Estado; y esa limitación se obtiene por medio de los procedimientos establecidos en las Constituciones, entre las -- cuales la nuestra ha procedido, en teoría, con el mayor ---- acierto compatible con el régimen de gobierno institucional.

---

(5) IBID P.112

La teoría de la división de poderes puede ser analizada desde dos puntos de vista: respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y respecto a la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos, diversos e independientes unos de otros, con las diferentes excepciones que se han creado en la Constitución y así realizar una labor de colaboración y de control recíproco.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes -- impone la delimitación de funciones de cada uno de éstos; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa.

En la legislación positiva no se ha seguido con estricto apego esta limitación de funciones, dándose los casos que ya se han mencionado, donde se le otorgan a un Poder, atribuciones diferentes a su naturaleza.

Gabino Fraga (6) clasifica las funciones del Estado en dos

---

(6) Fraga Gabino. "Derecho Administrativo"  
Edit. Porrúa, S.A. México, 1981 P.P.53-54

categorías:

- a) desde el punto de vista del órgano que la realiza; -  
Prescindiendo de la naturaleza intrínseca de la actividad y dependiendo del órgano que está facultado para dichas funciones; esto es, funciones formalmente-administrativas, legislativas o judiciales.
  
- b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función; esto es, independientemente del órgano que tiene esas atribuciones, las funciones pueden ser materialmente administrativas, legislativas o judiciales.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así vemos que las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia, tal como ya se ejemplificó anteriormente, encontrándose funciones que materialmente son legislativas o judiciales, atri---

buidas al Poder Ejecutivo, de la misma manera que los otros-  
dos Poderes tienen entre sus funciones, algunas que por su -  
naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la -  
coincidencia exacta del criterio subjetivo con el objetivo.

Por lo tanto, los dos puntos de vista son valederos para ---  
analizar las funciones de los órganos del Estado; ya que, pa  
ra ser una excepción, debe de estar expresamente en el texto  
constitucional, y esta interpretación es suficiente para jus  
tificar la necesidad de hacer el estudio de las funciones --  
desde los dos puntos de vista que hemos referido.

Considerando que las funciones legislativa y jurisdiccional-  
son materia de un análisis por separado, nos concretaremos a  
la función administrativa; la cual merece atención preferen-  
te por la materia que tratamos.

De la misma manera que las otras funciones del Estado, la ad  
ministrativa puede apreciarse desde el punto de vista formal  
y desde el punto de vista material.

Desde el punto de vista formal, la función administrativa es  
la actividad que realiza el Estado por medio del Poder Ejecu

tivo. Aquí surge la problemática expuesta con anterioridad cuando se dice que no hay coincidencia entre la división de poderes y la división de funciones; por lo que, pretender definir la función por el órgano que la realiza, sería igualar con un criterio externo actos que -- intrínsecamente se diferencian de un modo radical. Es -- necesario analizar desde el punto de vista material la naturaleza jurídica de las funciones.

Los elementos de acto Administrativo se pueden reducir en los siguientes:

- a) La función administrativa se realiza bajo un orden jurídico; ésto es, que la ejecución de la ley implica -- que el Estado actúa conforme a la norma legislativa.

- b) La limitación de los efectos que produce dicho acto; esto es, que se hace la diferenciación entre la función-Administrativa y la Legislativa, asignando a esta última el papel de creadora de normas generales, abstractas e impersonales, y en tanto que a la primera se le reconoce un efecto concreto e individualizado. Es pues, que el acto-condición significa la aplicación de una norma general a un caso individual.
- c) El Estado realiza una serie de actos materiales que generalmente se consideran como actos administrativos, y no solo esto, sino que la función administrativa siendo a la vez jurídica y práctica, es aún más práctica que jurídica, porque supone la satisfacción de una necesidad práctica.

De los anteriores elementos, podemos dar un concepto de tal función desde el punto de vista de su naturaleza, diciendo que "es la función que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (7)

---

(7) Definición de Gabino Fraga. Op. CIT. P.63

Tomando en cuenta que la función ejecutiva tiene el mismo -- contenido que la administrativa, debemos apuntar que la se-- gunda se considera más conveniente, ya que su ámbito es ma-- yor que el exclusivo de la ejecutiva; pues ésta limita la función del órgano gubernamental, y la administración no se reduce a ejecutar la ley.

Existen teorías que nos dicen que el Estado realiza esencialmente cuatro actividades y que concretizando, serían:

- a) Actos de gobierno y políticos
- b) Actos de legislación;
- c) Actos de administración; y
- d) Actos de justicia

Al respecto, conviene señalar que el Poder Ejecutivo puede -- apreciarse bajo dos aspectos: Como gobierno o poder político y como Poder Administrativo.

El Ejecutivo, como gobierno o poder político se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste-- y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la -- soberanía.

La situación del Ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar - en casos concretos.

Las facultades que constitucionalmente corresponden al Poder Ejecutivo, a reserva de tratar otras en el punto siguiente, - se encuentran ante todo en los artículos 71 y 72 de la Constitución, donde se da al Ejecutivo el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Poder Legislativo, y la facultad de - observar los proyectos de leyes o decretos aprobados por las Cámaras, provocando una nueva deliberación en éstas, sujeta - a requisitos especiales.

Esas facultades del Ejecutivo en el proceso de la función legislativa, no llegan a excluir de ésta al Poder normalmente - encargado de la función, por lo tanto no se puede considerar como una excepción el principio de la separación de Poderes, sino que se interpreta como una coordinación para el mejor - cumplimiento de sus funciones.

Otras facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo las encontramos en el Artículo 89 Constitucional, calificándolas desde el punto de vista de su naturaleza, como --

formalmente administrativas.

El Artículo 90 Constitucional menciona que... "La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

En lo anterior, se encuentran las bases y fundamentos legales para justificar la organización y funciones del Poder Ejecutivo en general, independientemente que esta fundamentación se localice, para materias específicas, en otros artículos, y complementada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos legales tal como se verá en los puntos 4 y 5 de este capítulo.

## I. 2.- EL ATRASO ADMINISTRATIVO

La variedad, el número y la complejidad, siempre en aumento, de las funciones que debe realizar el Estado moderno, han dado lugar a que la administración haya quedado rezagada.

La administración pública es la maquinaria utilizada por el "Estado-Servicio" (8) para estar en condiciones de formu--lar planes y programas que puedan ser realizados y ejecutar los que haya formulado.

Los especialistas en administración no pueden realizar solos todo el trabajo, para esto, se asocian con otros especialistas en las más variadas ciencias y técnicas del mundo moderno. Debe trabajar al lado de expertos en asuntos sociales, económicos, fiscales e industriales, así como en derecho y ciencia política, ingeniería, educación, cultura, etc. y todos a su vez esperan del administrador su contribución particular en lo concerniente a los problemas generales de estructura y método.

El establecimiento de un servicio público competente debe te

---

( 8 ) A semejanza de las expresiones "Estado-Policía", "Estado-Cuartel", etc. Se emplea este término de - - "Estado-Servicio" para designar al Estado considerado como órgano prestador de servicios. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. "Manual de Administración Pública" Nueva York, 1962 P.6 ...#

ner por tanto, prioridad en el programa de desarrollo nacional, si se pretende alcanzar otras metas. En el esfuerzo para lograr el mejoramiento nacional, los medios requieren tanta atención y dedicación como los fines. Según dice un informe del Secretario General de las Naciones Unidas, sobre esta materia:

"En épocas de vida más sencilla, era importante la buena administración; hoy en día es esencial". (9)

Como es bien sabido, la Administración Pública siempre ha sido criticada por su gran atraso en cuanto a trámites y procedimientos que emplea para lograr la resolución de cualquier controversia que se presenta. Si se realiza una investigación de campo, podrá comprobarse fácilmente que en todas las dependencias jurídicas del Gobierno Federal existe una falta de control absoluta en lo concerniente a los expedientes que ahí se manejan; es común encontrar, con profundo malestar, grandes volúmenes de expedientes, legajos y otros documentos, colocados indistintamente, lo que hace casi imposible la obtención de algún dato deseado, y lo que es peor, corren el -

---

Alejandro Carrillo Castro. En la "Reforma Administrativa en México". Edit. Instituto de Ad. Pública, México, 1973; cuando menciona la complejidad creciente de la Administración Pública, refiere al "Estado Gendarme"; "Estado-Promotor"; "Estado Benefactor" y "Estado Planificador Integral" en virtud de las nuevas y variadas atribuciones que le han sido encomendadas al Estado en diferentes épocas. P.P. 47-51

(9) IBID P.7

peligro de extraviarse en definitiva con la consecuente repercusión, tanto para el interesado como para la autoridad, ya que el procedimiento queda trunco y sin ningún antecedente que permita, si no su reposición, al menos conocer el avance procesal en que se encontraba en ese momento.

El extravío de expedientes, o la falta de control de éstos, resulta una gran carga para la administración pública en lo referente a la impartición de justicia, esto se ve claramente en dependencias oficiales como la Secretaría de la Reforma Agraria, donde existen procedimientos que llevan varias décadas y han quedado pendientes como "carga de trabajo" ó "rezago agrario", no solamente por causas políticas, sino también por el inadecuado control de los documentos y actuaciones que forman parte de los expedientes.

En materia fiscal no pueden permitirse fácilmente este tipo de situaciones, pues en esta área se corre el peligro de la caducidad que establece el Código Fiscal de la Federación, lo que tiene como efecto inminente la falta de captación de ingresos a favor del Fisco Federal.

En la actualidad, no es suficiente con archivar debidamente-

un expediente, tampoco manejar los datos en las llamadas --- "tarjetas informativas", ni aún las fichas microfilmadas, ya que la información que llega a requerirse resulta, en ocasiones escasa, ó bien dicha información se encuentra comprendida en notas o extractos que de nada sirven para los fines -- que se solicitan.

Puede obtenerse información de un expediente, cuando solamente se cuenta con un sólo dato, que por lo general sea el número administrativo, o el nombre del involucrado; pero ésto no auxilia en mucho a la autoridad para establecer medidas o sistemas de información, detección, previsión, control, evaluación estadística.

Se ha observado que todo esto obedece en gran parte a que -- los Licenciados en Derecho han permanecido, por tradición, -- siempre al margen de los avances de la técnica, por considerar que su labor dentro de la administración pública consiste en instruir, opinar o dictaminar exclusivamente los expedientes que les son turnados; con esto no queremos caer en -- discusiones interminables que llegan a ciertos mitos, como -- que la burocracia no debe de convertirse en tecnocracia, ya -- que en la primera se imprimen esencialmente matices políti--

cos y sociales, por lo que se ha dicho que "La técnica sin humanismo corre el riesgo de convertirse en tecnocracia, despojada de valoración axiológica -valga la reiteración- que solo informa el humanismo. Este es el problema de lo que pudiéramos llamar la personalización de las instituciones y la rigidez de las clasificaciones". (10)

No obstante el constante avance de la ciencia y la tecnología a nivel mundial, desgraciadamente en México no podemos aspirar a la autosuficiencia tecnológica, pues si en ciertas ocasiones logramos escasamente repetir experiencias ajenas, suponer que podríamos cubrir toda la gama de la ciencia y la tecnología sería un sueño absolutamente irrealizable. Solamente es factible, profundizar en un sistema que permita ir adelantando, para mejorar la situación que prevalece en todo el país y en especial en la problemática que representa la administración pública. Resulta necesario aplicar los avances de la ciencia y de la técnica para mejorar la situación en las dependencias del ejecutivo respecto a los trámites y procedimientos que se realizan, ya que en nuestro País "dentro del campo jurídico hemos sido mejores legisladores que administradores de justicia. Sigue siendo válida la frase de Justo Sierra: "El pueblo tiene hambre y sed de justicia. -

---

(10) López Portillo José "Ciencia y Tecnología" Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuadernos de Filosofía Política No. 49 México, 1981 P.6

Hay aún graves insuficiencias y deficiencias en las diversas fases que integran el sistema nacional de administración de justicia". (11 )

Para dar un funcionamiento efectivo al Estado de Derecho no es suficiente que exista un buen cuerpo de leyes, es indispensable su articulación para hacerlas efectivas, lograr -- una aplicación eficiente y expedita; esto sólo se logrará -- adecuando estos mecanismos de impartición de justicia, de -- acorde a los requerimientos cuantitativos y cualitativos que reclama el mundo moderno. Resulta de aplicación, no sólo para el Ministerio Público, lo referido en su campaña política por el Lic. Miguel de la Madrid, cuando menciona que "La justicia popular administrativa hace pensar que los esfuerzos realizados hasta ahora para quitarle el aspecto -- irritante que tiene para el ciudadano su primer contacto con el Poder público, han sido insuficientes y han tropezado con costumbres absurdas, ilícitas y tramposas, que indebidamente nos hemos acostumbrado todos a tolerar". (12) .

Cuando se habla de administración de justicia de acuerdo con la ley, no debe de entenderse que el acato del régimen de derecho es responsabilidad exclusiva del Poder Judicial; todos

---

(11) De la Madrid Miguel. "Consulta Popular-Justicia Igualitaria". Partido Revolucionario Institucional IEPES México, 1982 P.5

(12) IBID P.6

los poderes de la Unión, toda autoridad constituida en nuestro régimen Constitucional es responsable de respetar la --- Constitución, leyes, reglamentos y decretos que rigen la vida nacional, ya que esa obligación existe también para el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Así, después de los otros -- dos órganos, al Poder Judicial Federal corresponde ser la -- instancia definitiva en la resolución de conflictos y controversias que se presenten.

El atraso y las grandes cargas de trabajo que por años ha manejado la administración pública federal es un problema la--tente, que resulta repetitivo insistir, en este aspecto, ya - que la gran mayoría de ciudadanos han soportado en carne propia todos los problemas y dificultades que representa el estar involucrado en algún trámite administrativo y más aún si se trata, en materia fiscal, ser el sujeto pasivo de la relación, ya que además se expone a perderse en el interminable-océano que es la corrupción en México. Ejemplo claro de este grave mal que ataca al País, es el revisar los puntos fundamentales de la plataforma ideológica que se esgrimió en la campaña política para la presidencia de la República - - - - 1982-1988 los cuales, en muchos casos tratan lo relativo a - la agilización y modernización de la administración pública,

puesto que en esto reside el alivio de gran parte de los problemas tales como la democratización integral, renovación moral de la sociedad, planeación democrática, desarrollo, em--pleo, combate a la inflación y descentralización de la vida--nacional.

Para que exista realmente una justicia igualitaria no es su--ficiente con que se modernice el Poder Judicial, como ha de--mostrado, en "La aplicación de la Informática, la utiliza---ción de técnicas organizativas y de seguimientos de las ac--tuaciones judiciales, y particularmente el control de la ju--risprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - que forman parte indemorable de la regeneración de la justic--cia". (13) No es bastante con esto, ya que si bien es cier--to, es por muchos conocido el sistema de control que se im--plantó en la Suprema Corte, y que el mismo Presidente en tur--no declarará ante los representantes de la misma, que "esta--mezcla, esta vinculación viva entre cantidad y las técnicas--de administración y calidad, con la sabiduría de la jurisp--rudencia es lo que, a mi modo de ver, caracteriza la obra que--ustedes han cumplido y que seguirán cumpliendo, para lo cual--tendrán ustedes todo el apoyo del Poder Ejecutivo en la medi--da de nuestras funciones" (14) Pero... ¿Qué es lo que suce--

---

(13) Alvarez del Castillo Enrique. "Consulta Popular-Justicia Igualitaria" Partido Revolucionario Institucional IEPES México, 1982 P.18

(14) López Portillo José. "Procuración de Justicia" Secretaría de Programación y Presupuesto cuadernos de Filosofía Política No. 41 México, 1980 P. 20

de con los miles de expedientes en trámite que se encuentran en todas las Direcciones Jurídicas de las Secretarías de Estado y en general en todas las dependencias del Ejecutivo?.- Al parecer se conforma con implantar sistemas como el que -- lleva la Procuraduría General de la República que ha establecido un control temporal de las averiguaciones criminales, - mediante un "Sistema de Evaluación de Resultados" (SER), ha iniciado un subsistema análogo sobre el dato jurisprudencial, llevado también en la Secretaría de Salubridad y Asistencia- -Departamento de Justicia-, que cuenta con un Sistema de Información por índice analítico de todos los dispositivos jurídicos publicados en el Diario Oficial de la Federación a - partir de 1916, y una Notaría Pública donde se procesa electrónicamente el dato jurídico inherente a las escrituras públicas. (15)

La informática como se ha dicho ya, ha penetrado en los más diversos campos, pero no son suficientes los logros obtenidos hasta la fecha, ya que para abatir todo el atraso que se tiene en los procedimientos, es necesario que la Administración Pública, promueva y fomente constantemente estudios y seminarios para dar a conocer los adelantos y beneficios de estos valiosos auxiliares; no solamente a los administrado--

---

(15) Es un extracto de la ponencia "La Informática Jurídica", sustentada por el Lic. Daniel León García, dentro del ciclo "Computación para el Desarrollo", celebrado en la - E.N.E.P. Acatlán Edo. de México, 1982.

res o a los técnicos sino que también a los profesionales -- del Derecho, prueba de ello es la realización por parte de -- la Secretaría de Programación y Presupuesto, en coordinación con CREALC-IBI. para el desarrollo de la "Primera reunión - nacional sobre Informática y Derecho", celebrada en la ciu-- dad de México, D.F., el mes de noviembre de 1982, en la cual se les dio oportunidad de participar a los interesados en es-- ta nueva especialidad, pero desgraciadamente la difusión de-- este tipo de eventos es aún muy raquítica.

### I. 3. LA REFORMA Y MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Como se ha mencionado en el punto anterior, la necesidad de implementar los mecanismos idóneos para que la Administración Pública pueda brindar un servicio ágil y eficaz, ha dado como resultado lo que ya muchos conocen con el nombre de Reforma Administrativa; por medio de ella se pretende mantener un Estado de Derecho y por ende la revitalización de la democracia, dando al pueblo lo que merece, de acuerdo con la oportuna y justa aplicación de la Ley, ya que sólo así se da una clara respuesta a las necesidades del País.

No se trata de cambiar las cosas solamente por darles otra imagen; se requieren cambios sustanciales, que eviten duplicaciones, que faciliten los trámites, que permitan precisar responsabilidades y competencias y que simplifiquen las estructuras creadas.

En sí, la Reforma Administrativa reconoce el impacto de la forma que ha de modificarse para que el fondo o la esencia llegue al pueblo, pues ¿cómo pedir a los campesinos o a los obreros que se organicen, si el gobierno no está organizado?

El titular del Poder Ejecutivo menciona: "La primera condición es organizarnos para organizar". (16) La reforma administrativa es una constante donde se pueden cometer errores, pero de ahí surge la experiencia que será tomada en consideración para el próximo paso, dado que una reforma implica un proceso permanente de cambio, que tiene que irse concretizando y otorgando sus beneficios tanto al usuario como al gobierno, pues se debe de lograr conceptuar a la administración como un instrumento del desarrollo.

De manera general, los objetivos que esta reforma persigue -- son entre otros: La reorganización de la compleja estructura burocrática actual, dotándola de eficiencia y honestidad, pero no solamente la eficiencia como un propósito sin valoración humanística ya que se contrapone al contenido social de nuestras estructuras; por esto, la eficiencia tiene que ser rescatada por el desarrollo social, se tiene que acreditar - que la técnica puesta al servicio del humanismo es el mejor vehículo para conseguir la justicia, y qué mejor que los estudiosos de las áreas sociales participen directamente, - con sus aportaciones y observaciones en este desarrollo ya - que contiene una extensa gama de actividades que van desde - los instrumentos de planeación, la administración de perso--

---

(16) López Portillo José. "Reforma Administrativa" Secretaría de Programación y Presupuesto. Serie -- Filosofía Política No. 19 México, 1980 P.6

nal, el análisis de métodos, de sistemas y procedimientos como a valoraciones de eficiencia, y dentro del ámbito del personal, al catálogo de empleos, a la capacitación para tener acceso a ellos con los fomentos y estímulos, que por cierto, aún están pendientes de otorgarse.

Dentro de la organización y la programación se comprende la mejor determinación de responsabilidades, la asignación y -- aprovechamiento eficiente de los recursos humanos y materiales, ubicándolos armónicamente en el tiempo y en el espacio.

La reorganización administrativa debe cumplir dos funciones; proveer al ejecutivo de un instrumento moderno y eficiente -- para la prosecución de los objetivos nacionales, y otra, con vertir a la administración pública en un sistema accesible y eficiente para quienes necesitan negociar con ella, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales.

"La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma, fue haber dividido la Secretaría de Hacienda en ingresos y egresos, y haber encomendado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes correspondía a otra Secretaría, esto con base en la política --

de ingresos. Hemos querido subrayar con este propósito algo que es fundamental: concebir como origen y fin del desarrollo, el incremento de planeación, y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso, constituye, en el fondo el secreto de esta Reforma Administrativa". (17)

Como ha quedado expuesto anteriormente, las deficiencias en la organización y la falta de programas reales de trabajo -- así como una veraz evaluación provocan, en la medida de estas carencias, la cantidad de vicios y corrupción, ya que el mal que padecemos es causa y consecuencia del atraso que en todos aspectos se detecta; pero resulta contradictorio que el ejecutivo lo denuncie si él mismo no aplica las medidas correctivas a su caso concreto, evitando en lo posible los obstáculos humanos y materiales que por ciertos intereses se manejan para impedir la ejecución de estos planes.

Con la intención de hacer concretas estas medidas en la Reforma Administrativa y con fundamento en la planeación y organización, se delineó su plan de trabajo basándose en las siguientes etapas .

---

(17) IBID P.13

- A) "Reorganización Institucional" ó reagrupación sectorial,- para crear cabezas responsables de Sector. Concentrar en cuanto a metas, a políticas, y a desconcentración en cuanto a ejecución se refiere. (18.)
- B) "Reorganización Sectorial"; instrumentar la coordinación-operativa entre las dependencias coordinadoras del sector y las entidades paraestatales en ellos agrupadas, en colaboración con la F.S.T.S.E. para establecer nuevos horarios, reubicar al personal, reasignar presupuestos, etc.
- C) "Cruces Intersectoriales" ó coordinación intersectorial;- para las funciones sustantivas donde se requiere concentración entre varios o todos los sectores o para las funciones de apoyo comunes en todos los ramos, por medio de grupos y comisiones intersecretariales.
- D) "Reforma de Ventanillas o de Barandilla"; orientada a simplificar los trámites y a mejorar la atención en el trato directo de la Administración con el Público; se prevén ocho aspectos a reformar:
- D.1) Mejorar la orientación e información al público --

---

(18) Para profundizar en este aspecto, se sugiere consultar el documento "Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento -- Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal". Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Colección Lineamientos No. 1 México, 1977

que acude a las oficinas.

D.2) Abrir canales institucionales para responder a las quejas y sugerencias.

D.3) Simplificar los sistemas y procedimientos.

D.4) Desconcentrar territorialmente la administración.

D.5) Adecuar los instrumentos jurídicos.

D.6) Mejorar el medio ambiente laboral y las áreas de atención al público.

D.7) Capacitar y sensibilizar a los servidores que tienen trato directo con el público.

D.8) Difundir los derechos y obligaciones, así como motivar la participación de los usuarios.

En esta cuarta etapa puede quedar comprendido nuestro sistema de control, ya que ante todo simplifica los trámites y procedimientos que se llevan a cabo, y más aún, si se cuenta -

con la adecuación de los instrumentos jurídicos, como es el caso de la Ley Aduanera y su Reglamento, en sustitución del abrogado Código Aduanero.

La importancia de esta etapa, es enfatizada por el entonces-Presidente de la República, al mencionar que: "La cuarta etapa es una de las más comprometidas de la Reforma Administrativa, está fundada en un llamado a la participación popular. Hemos en consecuencia, abierto una expectativa que merece -- una respuesta permanente y eficiente. Yo quisiera subrayar este aspecto por su trascendencia, tanto social como política e histórica". (19)

Cabe hacer notar que bajo este rubro, la política del Presente Sexenio, 1982-1988, se ha encaminado afortunadamente, en la continuidad de los programas ahora bajo los postulados de democratización integral, renovación moral de la sociedad, - sociedad igualitaria, planeación democrática (vía consulta - popular), y descentralización de la vida nacional. Concretamente, los trabajos realizados por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República son continuados por la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal (U.M.A.P.F.) de la Secretaría de

---

(19) López Portillo José. IBID P. 26

Es una extracción del discurso pronunciado en Audiencia concedida a la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana. México, D.F. 14 de julio de 1978.

Programación y Presupuesto.

E) "Administración o Desarrollo de Personal"; integración de nuevos escalafones como eje de la reestructuración del -- sistema de administración y desarrollo del personal al -- servicio del estado.

Cumpliendo cabalmente todas y cada una de las anteriores eta pas, solamente así, se habrá logrado dar un gran paso para - alcanzar la ya tan sonada renovación moral de la sociedad, - ya que, como se ha mencionado, la desorganización provoca la confusión y ésta es el camino a la corrupción.

En un documento de la Secretaría de Comercio se observa que. .. "Estas etapas son simultáneas; ya que no se requiere la - terminación de una para dar comienzo a la otra, se conciben - también como una estrategia sujeta a la evaluación de sus re sultados positivos, o de sus defectos, para seguir avanzando, o hacer las rectificaciones convenientes". (20)

Para el debido cumplimiento de esta Reforma, es preciso que - los órganos que componen la Administración Pública, actúen - en forma coordinada, asimilando las experiencias y tomando -

---

(20) Para mayor abundamiento sobre este tema, se puede consultar el Documento "Estructura y Funcionamiento -- del Gobierno Federal..." Publicado por la Secretaría - de Comercio-Oficialía Mayor P.28

los ejemplos como referencia para ejecutar las diferentes me  
didas en el adecuado cumplimiento de su misión.

Las revisiones que se han venido haciendo a la Administración Pública, propiciaron la necesidad de contar con un adecuado-sistema informático; para ello, "en el mes de marzo de 1971, se creó el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Sistemau  
tización de Datos del Sector Público Federal, que se aboca--  
uría al estudio de las opiniones que pudieran conducir a una-  
optima racionalización del sistema. El pleno del Comité ---  
u aprobó la formulación del diagnóstico y evaluación del Sisteu  
uma de Procedimiento Electrónico de Datos". (21)

Desde los comienzos de la Reforma Administrativa, se consideu  
uró necesario dotar al Ejecutivo Federal de un organismo rec-  
utor responsable de fijar las políticas y normas en el campo-  
ude la información. Para este efecto, se facultó a la Secre-  
utaría de Programación y Presupuesto para establecer el Sisteu  
uma Nacional de Información que a través de la Coordinación -  
uGeneral del Sistema Nacional de Información tiene a su cargo  
uel diseño de las normas y políticas generales en materia de-  
uinformática y estadística. Por acuerdo del Presidente de la  
uRepública (D.O. 16-I-1978), se otorgó a la Secretaría de Pro

---

(21) Faya Viesca Jacinto. "Administración Pública Federal"  
Edit. Porrúa, S.A. México, 1979 P.171

gramación y Presupuesto la facultad de dictar las medidas ne  
cesarias para coordinar las tareas de informática que se de-  
sarrollen en las dependencias y entidades de la Administra-  
ción Pública Federal. En los considerandos del acuerdo se -  
expresa que uno de los fines más importantes de la Adminis-  
tración Pública Federal consiste en procurar la eficiencia -  
de las dependencias y entidades, por lo que resulta esencial  
utilizar los instrumentos apropiados que les faciliten la ob  
tención de información pertinente, fehaciente, oportuna y re  
lativa a los asuntos de su competencia. Asimismo, se preci-  
sa la necesidad de que la Secretaría de Programación y Presu-  
puesto cuente con información de calidad para poder elabo-  
rar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desa-  
rrollo económico y social. El acuerdo considera que gran --  
parte de la eficacia y eficiencia de las dependencias y enti-  
dades de la Administración Pública Federal depende del uso -  
racional de los recursos de la informática, y también de que  
la información captada coadyuve a la satisfacción de necesi-  
dades de información.

Este tipo de servicio de informática está dentro de la Direc-  
ción General de Aduanas, a cargo de la Unidad de Informática,  
Contabilidad y Glosa, la cual tiene como funciones primordia

les el implementar sistemas y medidas de control para apoyar todas las actividades que tienen relación con la Aduana, su personal y los particulares involucrados en algún trámite o procedimiento.

## I. 4. BASE LEGAL DE LA ACTIVIDAD ADUANAL

La normatividad jurídica que regula la actividad de las oficinas aduaneras ha sido tradicionalmente compleja, o cuando menos refutada como tal; esto obedece más a la vastedad propia de la materia que a características poco comprensibles de ella; lo anterior se debe a que el acto jurídico que es su objeto, -es decir la entrada y salida de mercancías-, presenta características especiales y muy variadas. (22)

El acto material de cruzar la frontera no tiene en sí mismo ninguna trascendencia para el mundo del derecho aduanero. No así el acto jurídico de cruzar en uno u otro sentido mercancías y con el propósito de incorporar éstas al mercado nacional o sacarlo de él.

Esta incorporación o desincorporación sí tiene consecuencias jurídicas que repercuten en el interés nacional, el Estado -como tal-, debe de prever estas consecuencias, creando una serie de disposiciones legales que se integren a lo que se conoce como "Legislación Aduanera".

---

(22) Es una recopilación de la ponencia del Lic. Jorge Enrique Loera "El Marco Jurídico de la Aduana Mexicana, las razones de su cambio y el Plan General de Este". Sustentada en la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera de la Dirección General de Aduanas. Dentro del "Curso para formación de Instructores de la Nueva Ley Aduanera". México D.F., Marzo de 1982.

Para obtener un breve resumen de nuestro marco jurídico aduanero utilizaremos el esquema del orden jurídico nacional.

## I. NORMAS CONSTITUCIONALES

- A) Artículo 73 fracción XXIX.- Faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior.
- B) Artículo 89 fracción XIII.- Faculta al Presidente de la República para establecer Aduanas Marítimas y Fronterizas y designar su ubicación.
- C) Artículo 131.- Faculta exclusivamente a la Federación para gravar la importación y exportación de mercancías y su tránsito; pero sobre todo, en su segundo párrafo, concede al Congreso, autorización para facultar al Ejecutivo a modificar o suprimir los Impuestos Aduaneros establecidos por el propio Congreso y aún para crear otros, para restringir y prohibir importaciones, exportaciones y tránsitos de mercancías.
- D) Tratados Internacionales.- Colocados en este nivel Constitucional por la propia Ley Suprema según su Artículo 133. Son muy abundantes en materia Aduaner

ra, ejemplos: El celebrado en 1960 en Montevideo, Uruguay - que creó la "ALALC"; el de 1954 en Nueva York que estableció facilidades aduaneras para el Turismo; el de Protección de Documentos de Valor Histórico; el de Arqueo de Buques; la -- Convención de Viena sobre Franquicias Diplomáticas, etc.

## II. LEYES.

### 1. Fiscales propiamente como:

- A) Código Fiscal de la Federación
- B) Ley del Impuesto General de Importación
- C) Ley del Impuesto General de Exportación
- D) Las Leyes de Impuestos "Especiales" o "Interiores" -  
tales como:
  - D.1) Del Impuesto sobre cerillos y fósforos
  - D.2) Del Impuesto sobre tabacos labrados
  - D.3) Del Impuesto sobre mieles cristalizables
  - D.4) Del Impuesto a la producción de cemento
  - D.5) Del Impuesto a la producción de sal
  - D.6) Del Impuesto sobre producción y consumo de cerveza
  - D.7) Del Impuesto a las Industrias del Azúcar, alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas.

2. Aduaneras propiamente como:

- A) La Ley Reglamentaria del Segundo párrafo del Artículo 131 Constitucional
- B) Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, hoy Ley Aduanera
- C) Ley de Fomento de Industrias nuevas y necesarias (hoy derogada y sustituida por varios Decretos del Ejecutivo relativos a la misma materia)
- D) Ley de Registro Federal de Automóviles
- E) Ley de Valoración Aduanera
- F) Ley de la Comisión General de Aranceles
- G) Ley del Impuesto sobre Exportación de Sal

3. Específicas de otras Materias, como:

- A) Ley General de Población
- B) Ley de Sanidad Fitopecuaria
- C) Ley de Normas de Pesas y Medidas
- D) Ley de la Industria Cinematográfica
- E) Ley Forestal
- F) Ley de Comercio y Navegación

4. De aplicación general, como:

- A) Código Penal
- B) Código Civil
- C) Código Sanitario

- D) Código de Comercio
- E) Código Federal de Procedimientos Penales
- F) Código Federal de Procedimientos Civiles

### III. REGLAMENTOS.

Son tan abundantes que a fines del año de 1981 las Aduanas manejaban casi cien Reglamentos, de los cuales se citan por su importancia, los siguientes:

1. Reglamento para las plantas de montaje y vehículos.
2. Reglamento para el transporte aéreo de metales y minerales dentro del país.
3. Reglamento para la expedición de permisos de importación de mercancías sujetas a restricción.
4. Reglamento para la importación y exportación de vinos y aguardiente de uva.
5. Reglamento de la Ley General de Población.
6. Reglamento de productos de perfumería y artículos de belleza.
7. Reglamento para la importación de armas de fuego, municiones y explosivos
8. Reglamento de la Comandancia General del Resguardo-

## Aduanal

9. Reglamento para la importación y exportación de ganado entre México y Estados Unidos.
10. Reglamento de la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos .
11. Reglamento para el Registro de Salubridad de Medicinas de Patente, aparatos médicos, productos de tocador e higiénicos
12. Reglamento de Yates .
13. Reglamento para la navegación de cabotaje .
14. Reglamento General de la Policía de los Puertos
15. Reglamento de Yodatación de la Sal.
16. Reglamento Sanitario de bebidas alcohólicas
17. Reglamento para la constitución y funcionamiento de los Comités de promoción económica
18. Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior-Mexicano .
19. Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público
20. Reglamento de condiciones generales de trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
21. Reglamento de la Ley Aduanera y las Reglas de carácter general en materia Aduanera.

#### IV. DECRETOS Y ACUERDOS.

Son disposiciones menores de carácter general y de naturaleza legislativa que expiden los Secretarios de Estado o el propio Presidente de la República respecto a los más diversos aspectos de la materia; suman miles, y los más abundantes se refieren a restricciones de operaciones aduaneras; se publican casi todos en el Diario Oficial de la Federación y su conocimiento es de una enorme importancia para las aduanas.

#### V. CIRCULARES.

Formalmente son documentos que contienen instrucciones de las autoridades superiores para las Aduanas, sin embargo, debido a la rigidez principalmente del Código Aduanero, las circulares se han usado para corregir y actualizar la legislación Aduanera aún en cuestiones de gran importancia. Así pues, no es raro encontrar Circulares que frecuentemente contradigan a la ley. Son el más bajo nivel normativo que manejan las aduanas.

Con la entrada en vigor de la Ley Aduanera, así como del Re-

glamento y de las Reglas Generales, vigentes a partir del -- primero de julio de 1982, se pretende unificar y actualizar la situación de la materia, ya que ésta es tan cambiante, como fácilmente se puede observar en la gran cantidad de refor-mas y modificaciones que sufrió el abrogado Código Aduanero. Por ello, no obstante que las normas aunque abundantes, de-ben guardar armonía entre sí y debe de haber en ellas una -- tendencia hacia la simplificación de los trámites, ya que si se legisla sin concierto se cae en la situación que preva-lecía, pues la legislación se convierte en laberinto donde - se extravían administradores y administrados, y así en este extravío la corrupción aparece y se torna en actividad coti-diana.

Al plasmar en una Ley de sólo 149 artículos el contenido de un Código de más de 700, además de las disposiciones anexas al trámite, se pretende crear un ordenamiento jurídico más - idóneo de acuerdo a los problemas de desarrollo existentes; esto se traduce en normas más generales y flexibles para que puedan adaptarse con rapidez y eficacia a los cambios que -- ocurran en el comercio exterior, como por ejemplo, la adecua-ción al Control General de Cambios decretado en el mes de -- septiembre de 1982. No obstante, la flexibilidad no debe de

llegar al extremo de que el Estado o el ciudadano no sepa a-  
qué atenerse en materia de actos de comercio exterior y desa-  
parezca la seguridad jurídica mínima, o peor que se pase por  
encima del orden constitucional con el pretexto de adaptar--  
el comercio exterior a dichos cambios. Debe ser al contra-  
rio: aún adaptables, las normas han de garantizar el cumpli-  
miento del principio de Derecho Administrativo llamado "De -  
legalidad", que implica la supresión al máximo de la discre-  
cionalidad en el funcionario, es decir la utilización del ar-  
bitrio; de la arbitrariedad en el sentido original de la pala-  
bra.

Otra característica indispensable de la norma aduanera es su  
universalidad, es decir su estructuración, de tal suerte que  
pueda ser comprendida por los exportadores del extranjero --  
que abastecen nuestro mercado, o por los importadores que --  
acuden a él en busca de nuestros productos; pero también por  
los pilotos de avión, los capitanes de buque, los turistas,  
diplomáticos o pasajeros del exterior.

De una manera general y siendo la aduana el contacto obliga-  
do en toda transacción de comercio exterior, es preciso que-  
la legislación sea congruente con las del resto de los países.

En Europa y Asia hace 50 años que se inició un movimiento de armonización de las legislaciones con el propósito indicado. En América Latina hay también ejemplos admirables, como el Código Aduanero Unico para Centroamérica (CAUCA) que, atendiendo a esa preocupación han logrado armonizar su lenguaje y por tanto facilitar las transacciones de comercio exterior; una normatividad aduanera de este estilo para nuestro país coadyuvará en la sana inserción de nuestro comercio en el mercado mundial. Y sin embargo, aún siendo de estilo universal la norma debe estar atenta a nuestra realidad, ser tan mexicana que garantice los valores de nuestra cultura y defienda nuestra identidad como nación.

El reglamento de la Ley contiene todo lo adjetivo, es decir la forma de ejecutar los mandatos de la Ley. Como el Reglamento es más versátil puesto que se expide y modifica por el Poder Ejecutivo, en términos del artículo 89 de la Constitución, puede adaptarse a los cambios en el mismo momento en que se presenten, sin tener necesidad de proponer una iniciativa al Congreso para que éste la revise, discuta y en su caso la acepte en el período habitual de sesiones.

El sistema se cierra con un conjunto de "instructivos", como

es el caso de las Reglas Generales, redactados conforme a -- los lineamientos del movimiento de reforma administrativa, -- en los que se contienen las normas del menor rango, dirigi-- das a las personas encargadas de operar el sistema y cuyo -- contenido no afecta a los particulares; con este nivel norma-- tivo se ahorra el particular una enorme cantidad de disposi-- ciones que se hayaban contenidas en el Código Aduanero por -- el mero afán de que en este ordenamiento estuviera contenida toda la materia.

La nueva Ley ha dado un punto de apoyo para la modernización del sistema aduanero mexicano; es preciso construir sobre él los mecanismos jurídicos adecuados para la ejecución moderna de los principios inmutables de la materia, con los cuales -- se inicia la reducción, depuración y perfeccionamiento e in-- tegración del abrumador marco jurídico a que se hizo referen-- cia.

Realmente nada impide considerar que en el cobro y control -- de los impuestos de aduana pudieran implementarse mecanismos parecidos a los que se utilizaron en otras áreas tributa--- rias para conseguir resultados similares.

No escapa a la más modesta consideración que el solo diseño de una legislación aduanera ideal sería suficiente para resolver las fallas que actualmente presenta una actividad fundamental para el desarrollo y bienestar del país. La norma-jurídica no lo es todo pero sí es la base que soporta la estructura administrativa, más aún si se revisa la vieja y -- vasta normatividad, para depurarla y orientarla con criterios sencillos y jóvenes; debiéramos iniciar un movimiento serio en pro de la simplificación, hasta hacer de la aduana un instrumento ágil de recaudación y de defensa de la integridad y de la seguridad de todos, los que por algún motivo se ven involucrados en ella.

Debiéramos luchar porque esa oficina en la que se concreta la función, no fuese una muestra odiosa de poder policiaco, sino un servicio a la Nación.

A corto plazo, de inmediato, debiera aprovecharse el momento histórico excepcional para afinar los instrumentos de ejecución de la Nueva Ley, de tal suerte que la evolución que se ha conseguido opere realmente y no se diluya entre los usos y las estructuras tradicionales.

I. 5. ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA DIRECCION  
GENERAL DE ADUANAS

En este punto se tratará de especificar la ubicación que dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la Dirección General de Aduanas, así como las áreas que nos interesa conocer para comprender la relación que tienen en el sistema de control que se propone.

El Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona que "... para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias...". Comprendida entre 18 Secretarías y un Departamento Administrativo, (23) se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene señaladas sus funciones y atribuciones en el artículo 31 del mismo ordenamiento legal. De donde surge el reglamento interior de la misma Secretaría (24), mencionando en su artículo 2º entre otras funciones y unidades administrativas, al Subsecretario de Inspección Fiscal (debiendo mencionar a manera de ser uniforme con el resto del artículo, el nivel o nombre de la unidad; esto es, --

---

(23) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así lo contempla en las reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de 1982.

(24) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 1979 y actualizado hasta el día 10 de Julio de 1982.

Subsecretaría de Inspección Fiscal), señalando además a las Direcciones Generales que dependen de ésta, como son:

- A) Dirección General de Aduanas
- B) Dirección General del Registro Federal de Vehículos
- C) Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores<sup>(25)</sup>

Con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación entraron en vigor el primero de julio de 1982 las modificaciones al artículo 2º de dicho ordenamiento, quedando la Dirección General de Aduanas integrada de la siguiente manera:

Dirección General de Aduanas  
 Dirección de Política Aduanera  
 Dirección de Inspección Aduanera  
 Dirección de Vigilancia Aduanera  
 Dirección de Administración Aduanera  
 Dirección de Procedimientos Legales  
 Dirección de Planeación y Sistemas  
 Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa  
 Administraciones Regionales de Aduanas  
 Jefaturas del Resguardo Aduanal

---

(25) En el mes de Enero de 1983 esta Dirección se fusionó a la Contraloría General de la Federación.

El artículo 70 del reglamento interior señala en veintinueve fracciones la competencia de la Dirección General de Aduanas, mencionando en el último párrafo que... "La Dirección General de Aduanas estará a cargo de un Director, auxiliado de un Subdirector General; por los Directores de Política Aduanera; de Inspección Aduanera; de Vigilancia Aduanera; de Procedimientos legales; de Planeación y Sistemas y por el Jefe de la Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa, así como por los Administradores Regionales de Aduanas; por los Jefes de Resguardo Aduanal; por los Administradores o Jefes de Aduanas y por el personal de Vistas, Inspección y Vigilancia que sean necesario". Para apreciar estructuralmente lo enunciado, se puede consultar el anexo No. I de este trabajo.

Las unidades administrativas que nos interesa conocer a fondo, por la naturaleza del tema son: la Dirección de Procedimientos Legales y la Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa. Siguiendo con el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se enuncian los siguientes artículos:

Artículo 74.- Compete a la Dirección de Procedimientos Legales:

- I. Proponer, para aprobación superior, los planes y programas de actividades relativas y asuntos concernientes a orientación técnica a los contribuyentes, agentes aduanales, -- consultas, procedimiento administrativo de investigación y audiencia, y recursos administrativos en materia aduanera.
  
- II. Proponer para aprobación superior los sistemas y procedimientos a que deben sujetarse las administraciones regionales de aduanas y las aduanas en la materia a que se refiere la fracción anterior que sean de la competencia de ellas y evaluar sus resultados.
  
- III. Recibir de los particulares y -en su caso-, requerir los avisos, manifestaciones y demás documentación que conforme a la legislación aduanera deben presentarse ante la misma.

IV. Tramitar solicitudes de patente de agente - aduanal; proponer, para aprobación superior, los acuerdos relativos a la expedición, sus pensión y cancelación de patentes que procedan; llevar al registro de agentes aduana--les; practicar visitas domiciliarias de inspección y realizar los demás actos que esta blezcan las disposiciones legales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de éstos, así como recibir los informes sobre honorarios percibidos; imponer las sanciones por infracciones en que incurran y resolver los demás asuntos concernientes a los citados agentes aduanales.

V. Resolver consultas sobre situaciones reales o concretas que formulen individualmente -- los interesados sobre la aplicación de las disposiciones legales en la materia de su competencia, excepto las que son competencia de la Dirección de Administración Aduanera.

- VI. Tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia.
- VII. Tramitar y resolver los recursos administrativos en la materia de su competencia.
- VIII. Orientar técnicamente a los contribuyentes de impuestos al comercio exterior, respecto al correcto cumplimiento de sus obligaciones y de los procedimientos y formas para su debida observancia.
- IX. Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación la presunta comisión de delitos fiscales y oficiales de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, y a las autoridades competentes de las infracciones fiscales cuando no sea de su competencia imponer la sanción correspondiente.

La Dirección de Procedimientos Legales estará a cargo de un Director, auxiliado por el Subdirector de Procedimientos Legales y por los Jefes y Subjefes de los Departamentos de: --

Agentes Aduanales; de consultas; de procedimiento administrativo de investigación y audiencia; y de recursos administrativos, así como por el personal de inspección que sea necesario".

Artículo 76.- Compete a la Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa:

- I. Proponer, para aprobación superior los planes y programas de actividades en materia de información y estadística del comercio exterior, informática general, registro nacional de importadores y exportadores, contabilidad del ingreso, movimiento de fondos y glosa de la recaudación.
  
- II. Llevar la contabilidad del ingreso, del movimiento de fondos y la glosa de la recaudación relativos a los impuestos al comercio exterior, derechos aduaneros y aprovechamientos respectivos; así como exigir las diferencias que resulten de dicha glosa.

- III. Integrar la información estadística sobre - el comercio exterior.
  
- IV. Llevar el registro nacional de importadores y exportadores.
  
- V. Llevar la información administrativa, general y contable de las unidades administrativas de la Dirección General de Aduanas, de las administraciones regionales de aduanas, de las jefaturas de resguardo aduanal y de las aduanas".

Para mayor abundamiento del tema, se puede consultar el "Manual General de Organización 1981-1982 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", donde se mencionan las funciones que realizan las diferentes áreas de la citada Dependencia, pormenorizando hasta departamentos e incluyendo los organigramas correspondientes. Las referentes a la Dirección de Procedimientos Legales se tratan en el siguiente capítulo de este trabajo.

La organización de las diferentes aduanas del país, en forma

general, puede ser apreciada consultando el anexo No. II.

Referente a la Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa, se puede consultar su "Manual de Organización" realizado en 1982, donde se aprecian en forma detallada sus atribuciones, funciones y antecedentes.

Resulta oportuno mencionar, para evitar confusiones, que se trata de la misma Unidad, cuando se cita:

Unidad de Procesamiento de Datos	-	De 1974 a 1977
Unidad de Información y Estadística	-	De 1974 a 1982
Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa	-	De 1982 a la fecha

Esto se debe a las modificaciones que ha sufrido esta área, debido a la importancia de las funciones que ahí se realizan.

## II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### II. 1. ETAPAS O FASES

Para tratar lo referente al Procedimiento Administrativo, es necesario delinear los conceptos elementales y la diferencia que existe con el proceso.

Entendemos por proceso "un conjunto de actos del Estado como-soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una Ley General a un caso concreto controvertido - para solucionarlo o dirimirlo". (26)

Cipriano Gómez Lara lo esquematiza a través de la siguiente fórmula:

$$A + J + A \text{ 3os} = P$$

Acción + Jurisdicción + La actividad de terceros = El proceso

Los términos proceso y procedimiento se emplean con frecuen-

---

(26) Gómez Lara Cipriano. "Teoría General del Proceso".  
Edit. UNAM Textos Universitarios México, 1981 P.121

cia como sinónimos, aplicándolos indiscriminadamente incluso por procesalistas eminentes.

Conviene, sin embargo, evitar la confusión entre ellos porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional -- compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, como sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a -- ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que -- puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo, por ejemplo el procedimiento incidental impugnativo. Así como la noción de proceso es "esencialmente teleológica; la de procedimiento es de índole formal". (27). El proceso es pues un conjunto de procedimientos, entendiéndose éstos -- como conjunto de formas o maneras de actuar.

En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas, desde la iniciación hasta el fin del mismo. "Todo proceso --- arranca de un presupuesto (litigio), se desenvuelve a lo lar

---

(27) Alcalá Zamora y Castillo, Niceto.  
Cit. por Cipriano Gómez Lara  
Op. Cit. P.245

go de un recorrido (procedimiento) y persigue alcanzar una meta (sentencia) de la que cabe derive un complemento (ejecución)" (28).

En términos generales, se puede dividir el proceso en dos grandes etapas, y estas son: Instrucción y Juicio.

Cabe aclarar que en Derecho Procesal no debe de confundirse en ningún momento la instrucción, con la averiguación previa ya que ésta es indudablemente una fase preprocesal, que se desenvuelve ante autoridades del estado quienes tienen como atribución la persecución de los delitos y de los delincuentes.

La instrucción procesal existe en todo tipo de procesos y en globa los actos procesales tanto de la autoridad, como de las partes o de los terceros; es toda una fase de preparación, precisamente por eso se llama instrucción, son todos los pasos que se siguen para que el juzgador tenga los elementos, norme su criterio o ánimo y esté en posibilidad de dictar sentencia; en ese sentido es cuando se maneja la frase de "Cierre de la Instrucción" que en el proceso civil sería la "Citación para sentencia".

---

(28) Alcalá Zamora y Castillo, Niceto  
Cit. por Cipriano Gómez Lara  
IBID P.125

Posteriormente se llega a una segunda etapa que es el juicio y que entraña el procedimiento a través del cual se dicta o pronuncia la resolución respectiva.

Estas dos grandes fases no sólo son aplicables al derecho penal y civil, sino a todos los demás, como el Administrativo, Fiscal, del Trabajo, Agrario, etc.

Consideramos pertinente la explicación anterior, ya que esto afecta en mucho a la presentación formal de nuestro sistema propuesto, pues inicialmente se le conocía como "Sistema de Juicios Iniciados"; posteriormente como "Sistema de Juicios- Instruidos", y en la actualidad como "Sistema Mecanizado de Juicios".

Por la diferenciación que se realiza al principio de este -- punto, se considera repetitivo el señalar los vicios en que -- incurren los enunciados anteriores; recordando únicamente -- que el nombre que parece más adecuado es precisamente el -- del título del presente trabajo "Sistema Mecanizado para el -- control de expedientes jurídicos en materia Aduanera".

Con la intención de esquematizar las etapas en las que se di

vide el proceso, se plantea el siguiente cuadro:

Etapas de la Instrucción:

- A) Postulatoria
- B) Probatoria
- C) Proconclusiva (de alegatos o conclusiones de las partes)

Juicio: Etapa en que se pronuncia o dicta la sentencia.

El Doctor Gonzalo Armienta Calderón (29), expone las siguientes fases:

- A) Postulatoria
- B) Probatoria
- C) Conclusiva
- D) La Sentencia
- E) Los recursos

En general se puede decir que en la etapa o fase postulatoria, las partes en el proceso plantean sus pretensiones y resistencias, relatan hechos, exponen lo que a sus intereses

---

(29) Armienta Calderón Gonzalo "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano" Edit. Textos Universitarios, S.A. México, 1977. El orden de las fases procesales es el indicado en el índice de su obra.

conviene y aducen los fundamentos de derecho que considerables son favorables. Esta etapa, por regla general termina - cuando ha quedado determinada la materia sobre la cual habrá de probarse, alegarse y posteriormente sentenciarse.

La etapa probatoria a su vez se desenvuelve en los siguientes momentos.

- A) Ofrecimiento
- B) Admisión
- C) Preparación
- D) Desahogo

Cuando se han agotado estos cuatro pasos, se termina la etapa probatoria. "Cabe, sin embargo, hacer notar que la valoración de la prueba no pertenece, como podría parecer a primera vista, a la etapa probatoria, ya que esta evaluación, - este grado de convicción de los elementos probatorios debe - desenvolverse en la sentencia, o sea en la etapa segunda del proceso que hemos denominado como Juicio". (30)

Por regla general en los procesos civiles, las partes formulan sus alegatos en la etapa preconclusiva, y en el proceso-

---

(30) Gómez Lara Cipriano Op. Cit. P.127

penal la acusación presenta sus "conclusiones acusatorias"- y la defensa a su vez sus "conclusiones absolutorias". En realidad, la parte está enfatizando al juzgador que es lo -- que ella ha aceptado, negado, probado, etc.; esto es, que le está adelantando -claro, en tono de petición-, cuál debe de ser el sentido de la sentencia o resolución.

La etapa del Juicio puede ser más o menos larga o corta, simple o complicada; es el acto en el cual el tribunal o juzgador (o dictaminador, en el caso del procedimiento administrativo) dicta la sentencia o resuelve una vez terminada la instrucción.

El análisis de las etapas en que se divide el proceso es muy importante para nuestro trabajo, ya que en base a esto, se está en posibilidad de realizar un catálogo que contenga los principales pasos de un procedimiento; no obstante, el que-- nos interesa es de índole administrativo, sigue los línea--- mientos generales; de esta manera, tomando en consideración - los preceptos legales del Código Aduanero y posteriormente - de los de la Ley de la materia, se realizó el "Catálogo de - Estado de Trámite", dividiéndolo en 19 puntos con sus respec tivos incisos para prever cualquier eventualidad y tratando

de ser lo más exacto posible, fijando el grado de avance de cada uno de los expedientes, asignándole una clave a cada paso, misma que servirá para el llenado o codificación del "Formato de captura" del cual se hablará en el próximo capítulo.

En este catálogo de claves, se siguió el procedimiento tomando en cuenta desde los documentos que no contienen aún el -- acuerdo de inicio, hasta los expedientes terminados con resolución y archivados, pasando por la primera y segunda instancia y aún los que han causado caducidad.

El catálogo de referencia se expone en el punto 2 del capítulo III de este trabajo.

II.2. PROCEDIMIENTO DE JUICIOS ADMINISTRATIVOS  
DEL CODIGO ADUANERO

El procedimiento jurídico administrativo en materia aduanera estaba previsto por el Código Aduanero en el Título XIV Infracciones y los Capítulos en que se dividía eran los siguientes:

CAPITULO I	GENERALIDADES
CAPITULO II	CONTRABANDO
CAPITULO III	CONTRABANDO CON MERCANCIAS ROBADAS
CAPITULO IV	JUICIOS ADMINISTRATIVOS
	SECCION I. INSTRUCCION
	SECCION II. RESOLUCION
	SECCION III. NOTIFICACION
	SECCION IV. EJECUCION
CAPITULO V	SANCIONES
CAPITULO VI	DISTRIBUCIONES

No obstante que es de gran importancia determinar qué es y - en qué consiste cada una de las infracciones que en materia aduanera se preven no es esta la finalidad del trabajo, ya que se correría el riesgo de desviarnos, profundizando en tó

pícos que bien pueden resultar de interés para otro estudio; nos conformamos con abordar directamente el procedimiento -- que trata el Capítulo IV del citado Código Aduanero .

La instrucción de juicios administrativos se encontraba comprendida del Artículo 587 al 611, de tal suerte, se puede -- realizar la siguiente síntesis:

Artículo 587 Menciona la obligación de los Jefes de Aduana a incoar el procedimiento de investigación para el esclarecimiento de infracciones al Có digo.

Artículo 588 Iniciado el procedimiento de investigación, - se deberán dictar las medidas que se considere más eficaces para resguardar el interés - del erario, inclusive el secuestro de las mer cancías motivo de la infracción.

Artículo 589 Se podrá realizar la entrega de la mercancía-secuestrada, garantizando en efectivo el monto total del probable adeudo, siempre y cuando no sea mercancía prohibida.

Las multas se podrán garantizar por medio de fianza.

- Artículo 590 Obligación del jefe de la oficina para practicar toda clase de diligencias que reclame la investigación.
- Artículo 591 Las Aduanas remitirán a la Dirección General de Aduanas y a la Contaduría de la Federación, (en la actualidad la Coordinación Contable, dependiente de la Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa de la Dirección General de Aduanas, realiza las funciones que tenía encomendada la Contaduría de la Federación) una relación de todos los expedientes instruidos en el mes anterior, expresando los siguientes datos: número del expediente, nombre del infractor, motivo de la instrucción e importe total de cada procedimiento.
- Artículo 592 Rendición de partes oficiales.
- Artículo 593 "Las Aduanas llevarán los siguientes libros de numeración progresiva por años fiscales:-

uno conforme al modelo número 121, en que se registrarán por orden cronológico todos los expedientes por infracción o contra empleados ..."

- Este modelo se puede consultar en el anexo No. III.- Es interesante, por la finalidad de este trabajo, observar las columnas para asentar los datos, y lo rudimentario que resulta este control, ya que, como "dato de entrada" existe únicamente la fecha de inicio y el número del expediente.

Artículo 594 Las oficinas aduaneras instruirán el procedimiento administrativo en tres ejemplares cuando se trate de infracción simple y en cuatro si se presume que la infracción es de contrabando.

De estos expedientes, el original se remitirá a la Dirección General del Ramo, si se trata de infracción simple, para el efecto de la revisión de oficio o a pedimento de parte de los otros dos ejemplares se comprobará el ingreso.

Quando el expediente se refiera a infracción de contra  
bando, el original se consignará a las autoridades y -  
para la revisión se utilizará el duplicado.

Siempre que resulte responsabilidad de algún-  
empleado o funcionario de Aduanas, se envia--  
rán dos ejemplares más del expediente a la Di  
rección General del Ramo.

Artículo 595 "Únicamente para diligencias que hayan de ser  
practicadas fuera de la oficina instructora, -  
podrá permitirse que salgan de ella los expe-  
dientes en instrucción".

Artículo 596 Formalidades para tomar las declaraciones de-  
los presuntos infractores y las de los testi-  
gos.

Artículo 597 Formalidades para los careos. Supletoridad--  
en los términos de los Artículos 266 y 268 --  
del Código Federal de Procedimientos Penales.

Artículo 598 Reglas para la instrucción del procedimiento-  
Administrativo.

- I. "Si se trata de infracción que no sea - de contrabando, ni amerite mayor averi- guación, a continuación del parte ofi- cial que lo establezca, el Jefe de la - Oficina Aduanera dictará su fallo..."
- II. "En las infracciones previstas por los- Artículos 553 BIS y 570 y las que ameri- ten averiguación, encabezará el expe- - diente con el documento que acuse la in- fracción o establezca las presunciones- de que ha existido."
- III. "En seguida de dicho documento, el Jefe de la Oficina dictará el acuerdo de in- coacción y designará al empleado que de- berá fungir como secretario..." y se de- terminará, siempre que proceda, a dic- tar las medidas para el eficaz resguar- do del interés fiscal.

- Notese que al mencionar "empleado" -- quiere decir que cualquier persona ---

puede fungir como Secretario del Proce-  
dimiento pero...¿Con qué criterio jurídi-  
co ha de resolver?

- IV. Se realizarán todas las diligencias que procedan para garantizar o asegurar el interés fiscal.
- V. "Se tomará declaración a los apenhenso--res de las mercancías, a los descubridores de la infracción, a los presuntos responsables y a las demás personas cuyo testimonio sea necesario para el esclarecimiento de los hechos que se investigan..."

En la misma diligencia se hará saber al presunto responsable que dispone de un plazo de 15 días hábiles para ofrecer pruebas. En el caso de que transcurrido dicho término no las ofrezca, perderá el derecho para hacerlo y se le tendrá por conforme con los hechos o irre-

gularidades que se le atribuyan.

- VI. Práctica de careos a que dieren lugar.
- VII. Se practicarán todas las demás diligencias que tiendan a comprobar las circunstancias que guarden relación determinante con el caso a examen y que deban servir como fundamento de la resolución que en él recaiga, autorizándose la recepción de todas las pruebas eficaces - que no sean contrarias a la moral o al orden público, así como las que promuevan los interesados y aun cuando alguno de estos medios probatorios no sea de los expresamente admitidos en derecho común.
- VIII. Reglas para el ofrecimiento de pruebas ...

Concluído el término de ofrecimiento de pruebas, se procederá a su desahogo en un plazo que no excederá de sesenta días

hábiles.

Las resoluciones y acuerdos que se dicten durante la substanciación del procedimiento bien sea en primera, segunda o única instancia, no admiten recurso alguno, a excepción de los previstos en este Código y en la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación.

- IX. En todo lo no previsto, así como para la valoración de las pruebas, se estará a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y en su defecto en el derecho común.
  
- X. Se notificará la clasificación arancelaria en la forma general preventiva para las notificaciones, excepto cuando los presuntos infractores sean desconocidos o se ignore su domicilio. La inconformidad con la clasificación arancelaria-

se substanciará a través de prueba peri  
cial.

XI. Todas las diligencias de pruebas serán--  
practicadas por el jefe de oficina, ---  
asistido del secretario instructor, con  
excepción de aquellas que se practiquen  
fuera de la oficina, las cuales queda--  
rán legítimamente autorizadas por el su  
sodicho secretario.

XII. Cada diligencia se asentará en acta por  
separado con expresión del lugar, fecha  
y hora en que se practique, y sin dejar  
entre ellas hojas o espacios en blanco.

XIII. En las actuaciones se podrán emplear la  
mecanografía, la escritura a mano, la -  
taquígrafía o el dictáfono, pero las --  
versiones que no fueren gráficamente --  
textuales se trasladarán desde luego -  
al expediente para que en el mismo acto  
de la diligencia sea ésta leída, ratifi

cada y suscrita por las personas que en ella hubieren intervenido.

XIV. Levantamiento de acta cuando hubiere lugar a rectificaciones.

XV. Otras formalidades de las actuaciones:- abreviaturas, errores, anulaciones, etc.

XVI. Asentar en el expediente cualquier promoción o diligencia dentro del procedimiento.

XVII. Cuando se niega a firmar las diligencias en que actuaron (formas de subsanar).

Artículo 599 "A ningún inculpado se le podrá obligar a que declare en su contra..."

Artículo 600 "Todos los acuerdos que se dicten en el procedimiento, excepto el de incoación, deberán -- ser firmados para tener validez, por el jefe de la oficina y por el secretario nombrado..."

- Artículo 601 Todas las diligencias y actuaciones serán con el interesado o quien legítimamente lo represente.
- Artículo 602 Formalidades para las promociones de las partes.
- Artículo 603 Formalidades cuando el procedimiento afecta a un incapaz o a una persona moral.
- Artículo 604 Facultad de la autoridad administrativa de citar a los presuntos infractores o testigos; - así como solicitar informes o declaraciones - de los jefes de oficinas públicas.
- Artículo 605 Formalidades de los citatorios.
- Artículo 606 Facultad para ordenar la recepción de toda -- clase de pruebas
- Artículo 607 Formalidades para el control administrativo - de las diligencias.

Artículo 608 Exhorto a otras autoridades para la recepción de pruebas.

Artículo 609 Formalidades para realizar cateos.

Artículo 610 Visitas de la autoridad administrativa.

Artículo 611 Visitas en días inhábiles.

Hasta este momento se puede considerar que nos hemos manejado en las diferentes fases, que como ya lo anotamos, integran un procedimiento; y todas estas etapas, en forma general se pueden catalogar dentro de la instrucción; es decir, la gran parte del proceso en la cual se integra un expediente con todos los elementos necesarios para poder ser juzgados y emitir una resolución o sentencia.

Es por este motivo que en el catálogo de claves de estado de trámite del sistema mecanizado, con la clave -08- se anota - "instrucción terminada-pendiente resolución".

De esta forma y siguiendo con un análisis del Código Aduanero tenemos:

## SECCION II

## RESOLUCION

Artículo 612 "En todo procedimiento administrativo recaerá una resolución que deberá ser dictada y firmada por el jefe de la oficina aduanera que corresponda..."

Estos fallos y los que pronuncie el Director de Aduanas en primera o segunda instancia, no podrán ser objeto de responsabilidades ni de observaciones de glosa, en cuanto al criterio que en ellos se sustente.

- He aquí una de las grandes diferencias que existen entre un procedimiento administrativo y cualquier otro de índole judicial; esto es, la facultad discrecional que para bien o mal tienen ciertos funcionarios en la toma de decisiones.

"La resolución deberá ser dictada a más tardar, a los cinco días siguientes a aquél en -

que se concluya la última diligencia practica da durante el procedimiento."

- Artículo 613 Forma de la resolución.  
(lugar y fecha; "Resultando"; "Considerando"; puntos resolutivos; si existe o no la infracción; quien o quienes sean los responsables;- el monto de los impuestos, derechos, multas;- liquidación).
- Artículo 614 Facultad de la Dirección General de Aduanas - para practicar la revisión de oficio o a petición de parte, de los juicios administrativos de primera instancia y cuando procede cada -- uno, según lo que corresponda.
- Artículo 615 Notificación a la oficina instructora del resultado de la revisión realizada.
- Artículo 616 Características y requisitos de la revisión a petición de parte.

Los tres últimos artículos mencionados corresponden al trámi

te que realiza ya no el departamento de instrucción, sino el departamento de revisión en oficinas centrales, lugar donde según el Código Aduanero, se revisan todos los procedimientos administrativos de las dependencias instructoras; es por ese motivo que el catálogo de claves de "Estado de Trámite" contempla los pasos principales incluyendo la revisión, no obstante que, como se verá mas adelante, para el departamento de revisión se realizó un catálogo especial para la segunda etapa del sistema mecanizado, que es la de controlar los expedientes que se encuentren en revisión ya sea de oficio o a petición de parte.

Siguiendo el orden que enunciaba el Código Aduanero tenemos en al Sección III:

#### NOTIFICACION

Artículo 617 Toda resolución administrativa deberá ser notificada a los interesados, indicando que si es en primera instancia, podrá ser revisable por la Dirección General de Aduanas.

Artículo 618 Las resoluciones que dicte la Dirección Gene-

ral de Aduanas en segunda instancia serán notificadas a los interesados por conducto de las oficinas instructoras.

Artículo 619 Forma de realizar las notificaciones.

Artículo 620 La forma en que han de hacerse las notificaciones constará en la resolución que se mande notificar.

Realizada la notificación de la resolución se procede a ejecutar; siguiendo el procedimiento de ejecución enunciado en la Sección IV del Código Aduanero.

Artículo 621 Quedan firmes los fallos de primera, segunda o única instancia, cuando exista conformidad expresa o tácita de los responsables y serán de inmediata ejecución, la cual sólo debe suspenderse:

I. En los casos y requisitos que previene el Código Fiscal de la Federación, y

II. Cuando en el curso de la ejecución, la -  
autoridad judicial federal competente or  
dene la suspensión.

Artículo 622 Es competente para ejecutar una resolución ad  
ministrativa la autoridad aduanera que la hu-  
biere dictado en primera instancia. En los -  
casos en que la Dirección General de Aduanas-  
resuelva en primera instancia, será competen-  
te la oficina que la propia Dirección desig--  
ne.

Sin embargo, cuando las personas contra quie-  
nes deba decretarse la ejecución en sus bie--  
nes, no radiquen en el lugar donde tenga su -  
asiento la oficina ejecutora, puede ésta, si-  
lo estima necesario, encomendar la ejecución-  
a otra de carácter fiscal federal radicada en  
el lugar del domicilio de los responsables.

Artículo 623 Obligación de los jefes de aduanas, de cuidar  
bajo su responsabilidad, la ejecución de los-  
fallos.

Artículo 624 Al causar ejecutoria una resolución contra --  
persona determinada, la oficina del procedi--  
miento requerirá al infractor que deba satis-  
facer la prestación fiscal, para que, dentro-  
del término legal se presente a efectuar el -  
pago, a menos que se trate del caso previsto-  
por la fracción I del artículo 621.

Artículo 625 Procedimiento para garantizar o efectuar el -  
pago si éste no se realiza dentro del término  
concedido en el requerimiento.

Artículo 626 Procedimiento de ejecución contra "persona --  
desconocida".

Artículo 627 Auxilio de la autoridad política para efec---  
tuar la ejecución o la sanción.

Las sanciones que se aplicarán según el tipo de infracción,-  
están previstas en los Artículo 628 y 629 del Código Aduane-  
ro.

El Catálogo de Claves que se diseñó para controlar el estado

de trámite de los expedientes, fue realizado conforme a los principales pasos del procedimiento que enuncia el Código -- Aduanero, tomando en consideración las probables modifica--- ciones de la nueva Ley Aduanera. En dicho catálogo no se es tablecen, en su mayoría, puntos o etapas que indiquen el es- tado real, sino el próximo a seguir; esto es con la inten- ción de hacer el sistema más dinámico y en constante movi--- miento.

Principales infracciones al Código Aduanero, controladas por el sistema mecanizado de juicios:

Artículo 222 Robo en domicilio fiscal

Artículo 525 Abandono de mercancías (expresa o tácitamente)

Artículo 553B Tenencia ilegal de mercancía

Artículo 570 Contrabando

Artículo 584 Contrabando con mercancía robada

Otras disposiciones que, de no cumplirse, constituyen infrac

ciones al Código Aduanero y que son denominadas como "sim---ples"; éstas se liquidan inmediatamente en la oficina ins---tructora:

Artículo	25	104	232	430
	56	107	234	438
	57	136	269	457
	58	138	270	467
	63	143	271	470
	64	147	315	472
	70	149	316	477
	73	157	329	540
	75	159	331	604
	77	160	336	646
	78	161	371	648
	79	165	399	649
	80	173	402	655
	86	175	403	669
	87	180	405	674
	88	182	407	704
	89	190	409	709
	91	200	413	710
	96	206	414	711
	97	212	425	712

Estas infracciones no son tomadas en consideración para el - Sistema de Control, ya que al liquidarse en la Aduana correspondiente se termina el procedimiento. No obstante, la revisión que lleva a cabo el departamento del mismo nombre o de recursos administrativos, es materia del control a implantar en una segunda etapa del sistema.

### II. 3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA DE LA LEY ADUANERA

Tomando en consideración lo expuesto en el punto No. 1 de este capítulo, diremos que el conjunto de formalidades y trámites que debe agotar la autoridad para pronunciar sus actos, constituye el procedimiento.

El 1º. de julio de 1982 entraron en vigor las modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fecha en que inicia la vigencia de la Ley Aduanera y su Reglamento, lo anterior se hizo con la intención de adecuar la estructura y organización de la Dirección General de Aduanas a las innovaciones de la nueva Ley. De tal suerte, la Dirección de Procedimientos Legales que estaba constituida por un Director, un Subdirector y los Jefes y Subjefes de los Departamentos de instrucción de expedientes; revisión y servicios legales; así como por la unidad de estudios legislativos, fue modificada para quedar, de acuerdo con el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 74 del citado reglamento interior, de la siguiente forma:

"La Dirección de Procedimientos Legales estará a cargo de un Director, auxiliado por el Subdirector de Procedimientos Legales y por los Jefes y Subjefes de los Departamento de Agentes Aduanales; de Consultas; de Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia; y de Recursos Administrativos, así como por el personal de Inspección que sea necesario".

Como puede apreciarse, el Departamento de Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia realiza las funciones que tenía encomendadas el Departamento de Instrucción de Expedientes, pero ahora con las adecuaciones para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Aduanera y su Reglamento.

En este sentido, se considera oportuno subrayar el énfasis - que en relación al procedimiento, se le da a la investigación y a la garantía de audiencia, ya que como se mencionó, - ese "conjunto de formalidades y trámites que debe de agotar la autoridad para pronunciar sus actos, resulta benéfico para el particular como para el órgano administrativo dotado de facultad decisoria; respecto al primero, porque es evidente que, una vez señalado el procedimiento a seguir, tiene la

seguridad de que gozará de los derechos de legalidad y de -- audiencia que la Ley le otorga y tendrá la certeza de que la autoridad no actuará arbitraria o caprichosamente, sino de - acuerdo con el procedimiento legal establecido; en cuanto a- la administración también le es positivo; unificados y preci- sados los trámites que habrá de realizar, le bastará ajustar su conducta a ellos para tener la seguridad de que su actua- ción es válida y legal". (31)

Es necesario respetar y poner mayor interés en la investiga- ción y en la audiencia, mismas que constituyen la parte medu- lar en el nuevo procedimiento; son los dos aspectos que han- sufrido las más severas críticas debido a los vicios o - errores que continuamente comete la Administración Pública - en sus procedimientos. Esto constituye una grave violación- a los más elementales derechos del individuo; dentro de nues- tro sistema legal, el Procedimiento administrativo debe ajus- tarse a la ley secundaria aplicable, pero invariablemente de- be acatar los principios que consagra nuestra Constitución - Política. La autoridad administrativa debe, fundamentalmen- te, respetar las garantías de legalidad y de audiencia esta- blecidas en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucio-- nal, que establece que "Nadie podrá ser privado de la vida,-

---

(31) Pérez de León Enrique "Notas de Derecho Constitucional Administrativo" Edit. Prensa México, 1975 P.P. 207-208

de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, - sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Cumpléndose debidamente todos los pasos del procedimiento - se garantiza al particular que se realizarán todas las formalidades del procedimiento, permitiéndole su defensa, con la oportunidad de ofrecer las pruebas que considere pertinentes, alegando lo que a sus intereses convenga y que en su oportunidad, dentro de un plazo determinado, se pronuncie una resolución conforme a la Ley.

Son muchos los procedimientos administrativos que existen en nuestra legislación, y entre ellos se encuentra el regulado por el Código Aduanero, en la actualidad Ley Aduanera, donde priva el ánimo de no revestirlos de solemnidades, procurando la celeridad en su trámite. Un ejemplo de este tipo de procedimiento es el regulado en el Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial, el 19 de enero de 1967, cuyas disposiciones se encuentran debidamente sistematizadas y son utilizadas frecuentemente en forma supletoria-

en otros procedimientos. El título tercero de ese ordenamiento, bajo el rubro de "Procedimiento Administrativo" contiene las normas que lo regulan.

En la nueva Ley Aduanera el procedimiento administrativo se encuentra previsto en los artículos 120 al 126, y se lograrían sintetizar de la siguiente manera:

Artículo 120 Formas y documentos con los que deberán ampararse las mercancías nacionales que sean transportadas dentro de las zonas de inspección y vigilancia permanentes. (Tiene su origen principalmente en el artículo 28 del Código Aduanero).

Artículo 121 Secuestro de mercancías.- Datos que la autoridad aduanera deberá hacer constar en el Acta de Secuestro que levante de las mercancías y medios de transporte que circulen dentro de las zonas de inspección y vigilancia permanentes, sin la documentación que ampare su legal importación, estancia, manejo o tenencia legal en el país.

Estas disposiciones se relacionan y complementan con los artículos 169 y 170 del Reglamento de la Ley Aduanera. El 169 menciona las funciones de servicio de vigilancia aduanera, el cual será realizado por el Resguardo Aduanal.

ARTICULO 170 DEL REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA, en el cual se mencionan los lineamientos esenciales del procedimiento de investigación y audiencia, "En relación con las infracciones de contrabando y de presunción de contrabando, a la importación o exportación, así como de adquisición, enajenación, comercio o tenencia de mercancía extranjera sin comprobar su legal estancia en el país", y enumera los siguientes pasos:

- I. Notificación al Particular.
- II. Clasificación Arancelaria.
- III. Ofrecimiento de pruebas dentro del plazo de diez días a partir de la notificación.
- IV. Los particulares y sus peritos tendrán derecho a examinar las mercancías y el expediente relativo.
- V. Desahogo de pruebas dentro de los treinta días siguientes al ofrecimiento.

M. 0028456

Artículo 122 de la Ley.-

Se requerirá orden escrita de autoridad competente para verificar durante su transporte la legal importación, estancia, tenencia o manejo de mercancías, fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanentes (Tiene su origen parcialmente en el artículo 5o. del Código Aduanero).

Artículo 123 Procedimiento que deberá realizar la autoridad Aduanera en caso de que no se compruebe la estancia legal en el País de mercancías extranjeras.

El artículo 171 del Reglamento de la Ley, previene "El propietario, tenedor o conductor de la mercancía secuestrada, podrá ejecutar la devolución de la misma, previa garantía de las probables contribuciones emitidas, multas y recargos...".

Artículo 124 En los casos de secuestro de mercancías o cuando al practicarse una verificación de mercancías en su transporte se descubren mercancías extranjeras y no se compruebe su legal

estancia en el País, el desahogo de las pruebas que presente el interesado, deberá realizarse en un plazo de treinta días, prorrogables hasta por tres meses. La autoridad dictará la resolución en los quince días siguientes al desahogo de la última prueba o al vencimiento del plazo para ofrecerlas si no se aportó alguna.

El artículo 172 del Reglamento, indica que la autoridad entregará la mercancía secuestrada o bien, levantará su embargo, en el momento en que quede demostrado que no existió infracción a las disposiciones aduaneras; esto aún sin necesidad de que concluyan todos los trámites del Procedimiento.

Artículo 125 Si la autoridad no emite resolución dentro -- del plazo legal o si no determina obligaciones incumplidas por el particular. Este podrá solicitar le sean entregadas sus mercancías.

Se relaciona con el artículo 172 del Reglamento comentado anteriormente, y el artículo 173 menciona las características que debe de con-

tener la resolución.

Artículo 126 Si la resolución de la autoridad determina -- créditos fiscales, el embargo o secuestro se convertirá en definitivo y las mercancías y - medios de transporte podrán ser rematados. - Menciona además que los procedimientos y reso luciones administrativas son independientes - de los que se sigan para determinar responsa- bilidades penales.

El artículo 174 del Reglamento dice que cuando se trate de - mercancías cuya importación o exportación esté prohibida, se sujetará al procedimiento administrativo de investigación y - audiencia. Dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y - ocho horas, la autoridad que realice el secuestro de mercan- cías, aunque no sea la Aduanera, la pondrá a disposición de - la autoridad competente.

Para la aplicación de la Ley Aduanera, se utilizará en forma supletoria el Código Fiscal de la Federación, publicado en - el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1981 en relación con el título III.- De las Facultades de las Autoridades Fisca--

les artículo 33 al 69; primordialmente los siguientes: 38, - 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 59, - 63 y 65.

De lo anteriormente expuesto, se tiene que el procedimiento-administrativo fiscal se compone de cuatro fases:

- A) Investigación;
- B) Instrucción;
- C) Resolución; y
- D) Ejecución.

Las fases antes enunciadas se subdividen (32) en:

- A.1 Orden de visita;
- Investigación: A.2 Acta de visita;
- A.3 Informe de visita;
  
- B.1 Etapa postulativa;
- Instrucción: B.2 Etapa probatoria;
- B.3 Etapa preconclusiva;

---

(32) Esta clasificación fue expuesta por Mario Martínez Galnares, en la ponencia: "El Procedimiento en la nueva Ley Aduanera y sus motivaciones Teóricas", sustentada en la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera de la Dirección General de Aduanas, en el "Curso para la formación de Instructores de la Nueva Ley Aduanera". México, D.F., Marzo de 1982.

- Resolución:
- C.1 Preámbulo;
  - C.2 Resultados;
  - C.3 Considerandos;
  - C.4 Puntos resolutivos;
- Ejecución:
- D.1 Vía de apremio;
  - D.2 Ejecución penas

Principales infracciones a la Ley Aduanera y a su Reglamento, controladas por el sistema mecanizado de juicios:

Ley Aduanera:

- 18. Robo en dominio fiscal
- 19. Abandono de mercancía
- 127. Contrabando
- 128. Presunción de contrabando
- 130. Tenencia ilegal de mercancías

Reglamento de la Ley Aduanera:

- 83. Robo en dominio fiscal
- 170. Contrabando
- Presunción de contrabando
- Tenencia ilegal de mercancía

Otras disposiciones que, de no cumplirse, constituyen "Infracciones simples" a la Ley Aduanera y a su Reglamento.

"Infracciones Simples"

Ley Aduanera

25. Presentar factura comercial cuando la mercancía exceda de 10 mil pesos. (Firma autógrafa, traducción al español o acompañada de traducción).

136. Falta de documentación:

Cuando omita o lo hagan en forma extemporánea.  
(pedimento, guía de carga, manifiesto, etc.)

"Infracciones Simples"

Reglamento de la Ley Aduanera

- 88 y 89. Falta de factura.

Redactarse en español o traducción firma autógrafa, etc.

Como puede apreciarse las modificaciones al procedimiento se realizaron con la intención de hacer de éste un instrumento adecuado y eficaz que permita la más pronta resolución de --

los conflictos, siempre respetando los derechos y principios fundamentales que enuncia nuestra Constitución. La atención que se prestará a la investigación, al cumplimiento de los nuevos plazos dentro del procedimiento no representa propiamente una modificación de fondo, ya que se conservan los mismos pasos para llegar a la resolución de un litigio; de tal forma que el catálogo de claves se diseñó para controlar los expedientes según su estado de trámite, no sufrió modificación, debido a que lo importante para el sistema es el control del expediente como documento, en razón a la información que contiene, independientemente del sumario o formalidades que revista, ya que el sistema consiste en controlar el seguimiento del procedimiento y del mismo expediente.

## II.4. REVISION DE EXPEDIENTES O RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Como se ha mencionado en el punto número dos de este capítulo, la Dirección de Procedimientos Legales, además del actual Departamento de Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, cuenta con los Departamentos de Revisión de Expedientes y de Servicios Legales; en la actualidad bajo los nombres de Recursos Administrativos y de Agentes Aduanales, respectivamente.

El Procedimiento de Revisión de Expedientes se realizaba conforme al Código Aduanero; en la actualidad, según la Ley Aduanera y con el fin de evitar trámites y procedimientos innecesarios, se encuentra enunciado en un solo Artículo, de la siguiente manera:

Título Octavo  
Recursos Administrativos  
Capítulo Unico

Artículo 142. "En contra de las resoluciones definitivas -- que dicten las autoridades aduaneras procede-

rán los recursos que establece el Código Fiscal de la Federación, los cuales deberán agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa".

El Código Fiscal de 1967 en su Artículo 160 establecía los siguientes recursos:

- I. Revocación;
- II. Oposición al procedimiento ejecutivo;
- III. Oposición de tercero;
- IV. Reclamación de preferencia;
- V. Nulidad de notificación;

El nuevo Código Fiscal, publicado el 31 de diciembre de 1981, en el Título V, Capítulo I Artículo 116 al 133 menciona lo referente a los Recursos Administrativos. El Artículo 116 de dicho ordenamiento establece que "contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrán interponer los siguientes recursos:

- I. De revocación
- II. De oposición al procedimiento administrativo de ejecución

### III. De nulidad de notificaciones..

De lo anterior, se desprende que el recurso de revisión que establecía el Código Aduanero, ya no lo prevé la Ley, ya -- que ésta remite todo lo concerniente a los recursos, a lo -- dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, con las modificaciones que han quedado anotadas.

La segunda etapa del Sistema Mecanizado de Juicios consistía en el control de expedientes en revisión, que tenía la Dirección de Procedimientos Legales. Se diseñó un manual con sus respectivos catálogos de claves y formato de codificación, -- llevándose a cabo los trabajos de captura de información; lo -- grandando un total de 10,833 expedientes, de los cuales 3,642 -- resultaron de interés para el sistema, en vista de que los -- otros 7,142 estaban contenidos en relaciones, de las llamadas infracciones simples.

Por la gran cantidad de expedientes que en este departamento se manejan, se pensó en proponer para acuerdo superior la ratificación de todas aquellas resoluciones que, por infracciones simples no habían sido impugnadas; en estas circunstancias y aunado al alto grado de rotación de expedientes, cuyo

procedimiento de revisión es muy breve, se acordó esperar la entrada en vigor de la nueva Ley Aduanera, la cual, por medio de las indicaciones ya mencionadas, prevee exclusivamente -- los recursos enunciados en el Código Fiscal de la Federación, suprimiéndose el de revisión de oficio ó a petición de parte que indicaba el Código Aduanero; de tal suerte, se suspendieron los trabajos de codificación en este departamento hasta lograr la correcta interpretación de la ley avocándose mientras tanto al sistema de control de los expedientes de Procedimientos de investigación y audiencia.

## II. 5. CONTROL MANUAL DE EXPEDIENTES

En este punto, trataremos lo referente al Control de Expedientes Jurídicos que se lleva a cabo sin el uso del Sistema Mecanizado.

En el Departamento de Procedimientos Administrativos de Investigación y Audiencia, se tiene un registro de expedientes con el número administrativo que le asigna la delegación de archivo, adscrita a la Dirección General de Aduanas. A su vez, existe un tarjetero clasificado por número progresivo de expediente y otro por orden alfabético del nombre del presunto infractor, ambos contienen la información esencial en una tarjeta por cada uno de los expedientes, esto es: número de expediente, infractor, clase de infracción, clasificación arancelaria, instructor o secretario del procedimiento que tiene a su cargo el expediente, y liquidación en su caso.

En esas tarjetas o ficheros, se observa lo siguiente:

- a) No cuentan con un formato específico, lo que da como resultado que la información se encuentre-

anotada sin un orden preestablecido.

- b) La información que contiene, generalmente no es tá actualizada.
- c) La información es muy limitada, ya que no se -- cuenta con anotaciones constantes respecto al - grado de avance del procedimiento.
- d) La constante rotación de secretarios del proce- dimiento dificulta la localización de los expe- dientes, impidiendo conocer en forma veraz y rá- pida el estado de trámite que guardan.
- e) La actualización de este tarjetero está en ma-- nos de una o dos personas, lo que resulta una - gran carga de trabajo, y la respectiva concen-- tración de información en manos de pocas perso- nas que conocen o tienen acceso al control.
- f) El manejo de estos "ficheros" es poco práctico, ya que no se pueden transportar de un lugar a - otro, por lo que las autoridades superiores no-

tienen conocimiento de la información que ahí - se maneja.

- g) El control es muy limitado, porque solamente se encuentra clasificado bajo dos aspectos: infractor y número de expediente.
  
- h) No es posible realizar evaluaciones en forma rápida y veraz de la actuación de los Secretarios del Procedimiento, de los grados de avance, de los artículos infringidos, de las incidencias - del personal de vistas aduanales o de las agencias aduanales, así como de las clasificaciones arancelarias y de las liquidaciones practica---das.

En el Departamento de Revisión de Expedientes o de Recursos-Administrativos, el control de expedientes es más limitado, - esto se debe a la gran cantidad de asuntos que maneja (revisión de expedientes de todas las Aduanas). El único control que se sigue es el asignar, por parte del Jefe de Departamento, una libreta para cada uno de los revisores, en la que se registran los expedientes que tiene a su cargo, sin importar

la Aduana de procedencia, o si la documentación que se les -  
turna es por "infracciones simples". Desafortunadamente no-  
se preve la debida actualización de estas libretas, ya que-  
en ocasiones las revisiones son muy rápidas, lo que implica-  
que se tenga que localizar en cada libreta el expediente, pa  
ra darlo de baja como asunto concluido; aunado a esto, cómo-  
en el caso anterior, este control está en manos de una o dos  
personas.

En las aduanas, del País, de manera general, el control de -  
expedientes es similar; con la diferencia de que solamente -  
se estudian los expedientes instruidos en su jurisdicción, -  
debiendo llevar, para efectos de control, un libro de numera  
ción progresiva por años fiscales de acuerdo a lo enunciado-  
por el Artículo 593 del Código Aduanero -que indica el tipo-  
de formato que se ha de utilizar y en el que se registrarán,  
"por orden cronológico, todos los expedientes por infracción  
o contra empleados" de la Aduana-. Este formato es el men-  
cionado en el punto número 2 de este capítulo, y se puede --  
consultar en el anexo No. III.

A este tipo de control se le pueden hacer muchísimas obser-  
vaciones por lo rudimentario que es, ya que solamente funcio

na como Registro de Inicio de Procedimiento. Aprovechamos - para mencionar que no en todas las Aduanas se cumple con esta disposición.

Queriendo evitar lo molesto que es el caer en críticas que no resuelven o proponen soluciones, mencionaremos que no todas las dependencias cuentan con equipo electrónico de procesamiento de datos, así como tampoco del personal idóneo para su manejo; es menester tomar en consideración que los métodos manuales son susceptibles de ser perfeccionados ya que - "las principales alternativas son dos: Los procedimientos manuales y los mecanizados, incluidas en estas amplias categorías encontramos diferentes opciones para el perfeccionamiento de los métodos..." ( ). En la Administración Pública se ha familiarizado el uso de los procedimientos que consisten principalmente en el registro manual de los datos de los documentos "Fuente" en las hojas de trabajo y en los libros de control original;

Ejemplo de esto, es el formato o "Tarjeta de Control" diseñada en la Aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México, -ver anexo No. IV- en la cual se utiliza el método de la codificación para asentar-

la clave de "Estado de Trámite" del expediente, y reservando ciertos espacios para anotaciones como: nombre del infractor; descubridor; vista aduanal; número de expedientes; clasificación arancelaria - multa; registro de ingresos y fecha. No obstante que este formato es susceptible de sufrir modificaciones, puede resultar una buena medida de control en tarjetero; desgraciadamente se ignora el motivo por el cual no se implantó dicho sistema.

El Sistema de Control que se expone en el siguiente Capítulo, cuenta con un formato de codificación con sus respectivos catálogos de claves, el cual puede ser utilizado como un "Control Manual" si no se está en posibilidad de contar con un equipo de computación; basta con adecuar el formato a manera de tarjeta y anexar una copia de ésta a la primera hoja del expediente, la cual deberá ser actualizada por el Secretario del Procedimiento, cuando el estado de trámite del expediente se modifique o exista alguna variante, informando de esta actualización al Jefe del Departamento o Sección de Juicios, para su debida anotación en el tarjetero.

Es preciso subrayar la obligación que debe tener todo Secre-

tario, en el sentido de mantener una relación de los expedientes a su cargo así como de los ya resueltos; dado que esta información servirá para evaluar su trabajo, y al mismo tiempo se estará en posibilidad de "cruzar" la misma, con la del Jefe de Departamento, así como en el caso de Oficinas -- Centrales con la Delegación de Archivo; evitándose las posibilidades de extravío de los expedientes o de la documentación que forma parte del mismo.

Es claro que este control no es lo más adecuado; hasta la fecha, lo óptimo es contar con el apoyo del computador electrónico para allegarse, en forma pronta y veraz, la información requerida, para la correcta y oportuna toma de decisiones, - por parte de las autoridades superiores.

### III. SISTEMA PROPUESTO PARA EL CONTROL MECANIZADO DE LOS EXPEDIENTES JURIDICOS

#### III.1. INVESTIGACION Y ANALISIS

El sistema mecanizado que se plantea consiste en un control por medio de computadora, de los expedientes Jurídicos o Juicios Administrativos que se instruyen y resuelven en materia aduanera; esto es, en la Dirección General de Aduanas y en todas las Aduanas del País.

La palabra Sistema tiene muchos significados (El American -- Dictionary enumera 13 definiciones) la que más se aproxima a nuestra intención es la siguiente: "Es una Unidad Compleja formada por muchas partes a menudo diversas, sujetas a un plan, o sirviendo a un fin, común" (33). Al hablar de Sistema Mecanizado, nos referimos a toda esa unidad encauzada a lograr un fin, auxiliada por una Computadora Electrónica mediante el Procesamiento de Datos.

La técnica fundamental en este sistema es la informática, la cual se puede enunciar como "el estudio que define las rela-

---

(33) Robert N. Antony. "Sistemas de Planeamiento y Control" Colegio de Graduados en Administración Universidad de Harvard Edit. El Ateneo Buenos Aires 1981. P. 6

ciones entre los medios (equipo), los datos y la información necesaria en la toma de decisiones, desde el punto de vista de un sistema integrado. Las principales ramas de la informática son: el proceso de datos y el análisis y diseño de -- sistemas de información." (34).

Es importante distinguir entre "Sistema" y "Proceso". En resumidas cuentas, un sistema facilita un Proceso, es el medio que da lugar al proceso.

En el análisis se toman en consideración los servicios que - pueden ofrecer los ordenadores o computadores electrónicos - en relación con el control que se desea obtener por medio -- del sistema mecanizado, manteniendo para esto una visión pa-- norámica acerca de la conveniencia o no del uso del computa-- dor y de su rentabilidad, comparando inversión con resulta-- dos, cual si se tratara de un negocio.

Citamos para mayor claridad, que "A medida que la vida de -- los negocios llegó a ser más complicada, se requirió un es-- fuerzo de naturaleza especializada por parte del hombre, y - así, la información relacionada a los negocios requirió to-- das las etapas que se conocen en la actualidad para regis---

---

(34) Mora José Luis y Molino Enzo. "Introducción a la Informática"  
Edit. Trillas México, 1976 P. 12

trar, clasificar, calcular y resumir. Y gran parte del trabajo de rutina necesitó de métodos de proceso específico que comenzaron con el método manual (por ejemplo, un tenedor de libros utilizando el papel y el lápiz) que evolucionó hasta convertirse en mecánico (por ejemplo, el uso de una máquina-registradora) y llegar al estado actual electrónico (por --- ejemplo, el empleo de computadoras)." (35)

Parte fundamental de la Planeación y Análisis, consiste en - definir perfectamente los objetivos y fines que se pretenden, para no perderse posteriormente en la información; de tal manera, se señaló en la parte de motivación, según un documento de presentación realizado en junio de 1980, que "ante la necesidad de que la Dirección General de Aduanas cuente con información sobre el estado de trámite de los expedientes jurídicos instruidos en las Aduanas del Territorio Nacional, - se ha elaborado este estudio; mismo que contempla desde ---- quién y cómo debe enviarse la información inicial y su actualización, hasta los reportes que, a través de los equipos de Procesamientos Electrónicos de datos, proporcionará la Uni--dad de Información y Estadística a la Dirección de Procedi--mientos Legales". (36)

---

(35) Awad M. Elías. "Proceso de Datos en los Negocios"  
Edit. Diana México, 1970 P.13

(36) Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Unidad de Información y Estadística - (U.I.E.)  
"Sistema para el Control de Juicios" México, Junio 1980.

No obstante, como objetivo, se menciona escuetamente el de -  
informar sobre el estado de trámite y de los juicios instrui--  
dos en las Aduanas del País. Investigando en el Centro Docu-  
mental de la mencionada Unidad de la Dirección General de --  
Aduanas, se localizó un documento que en agosto de 1975 seña-  
laba como objetivos, el "Captar los principales datos de los  
juicios instaurados en las Aduanas del País y en la Direc---  
ción General de Aduanas, para coadyuvar en la realización de-  
las actividades de las Secciones de Juicios de las Aduanas e  
informar a las Autoridades Superiores correspondientes, del-  
estado que guarden los expedientes, para la oportuna toma de  
decisiones". (37) Como se puede apreciar, aplicando un poco  
el criterio jurídico, se tiene que establecer primeramente -  
qué se entenderá por "Los principales datos de los juicios".  
Esto es, determinar qué datos pueden resultar de interés pa-  
ra ser captados o codificados y posteriormente ser controla-  
dos por el sistema.

Para estos fines, desde el año de 1975, la Unidad de Procesa-  
miento de Datos a solicitud de la Dirección General de Adua-  
nas realizó una investigación de campo en la entonces Subdi-  
rección Jurídica, detectando sus carencias y necesidades de-  
control de expedientes; así como resultado de un análisis, -

---

(37) Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Unidad de Procesamiento de Datos (U.P.D.)  
"Instructivo de la Forma.- Relación de Juicios Iniciados UPD/SJ-1  
México, Agosto 1975

se pudo establecer que, debido al gran volumen de los expedientes iniciados en las diferentes secciones de juicios de las Aduanas del País y en la propia Dirección General (oficinas centrales) se presentó el requerimiento de contar con el auxilio de un sistema de captación y control de información, que permitiera detectar los datos, anomalías y el estado procesal que guardan los expedientes jurídicos iniciados. Así, el Sistema de Juicios "tiene como objetivo, agilizar el proceso de información a las autoridades y funcionarios correspondientes, para la óptima toma de decisiones" (38). Cabe mencionar que la investigación realizada en Enero de 1982, sirvió además para detectar diversos tipos de anomalías, lo cual permitió sugerir medidas correctivas como es el caso de los expedientes extraviados, por falta de archivo, del Departamento de Instrucción de Expedientes; expedientes que son considerados como terminados o con resolución y que siguen manejándose como "en trámite"; expedientes en estado de caducidad que no están archivados. Se sugirió además, la modificación administrativa de dicho departamento, con la creación de áreas o secciones que realicen en forma más especializada su trabajo y de acuerdo a las distintas etapas procesales, evitándose del mismo modo, el atraso en su trámite de expedientes, debido a la constante rotación de Abogados que con-

---

(38) Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Unidad de Procesamiento de Datos  
"Ponencia del Sistema de Juicios"  
México, 1975

tinuamente, y por diversas causas sufre el Departamento.

Atendiendo a las principales etapas del Procedimiento Administrativo; tendrá entre otras ventajas la agilización de -- trámites, el mayor control de expedientes por etapa, la continuidad en el desahogo -aún en la ausencia temporal o definitiva del instructor o Secretario del Procedimiento-, etc. La modificación que se propone es la siguiente:

El Departamento estaría dividido en cuatro Oficinas o Secciou que podrían denominarse: ( 39)

- a) Investigación
- b) Ofrecimiento desahogo y valoración de pruebas
- c) Resolución
- d) Ejecuciones

Con objeto de evitar la relación directa entre los interesados y los instructores, para conocer el estado de trámite -- que guarda su expediente, se propuso la creación de una oficina de audiencias, donde se informaría al público sobre sus asuntos, promociones, aclaraciones, recepción de pruebas, -- etc. y al finalizar el día de trabajo informaría a la autoriu

---

(39) Esta proposición fue realizada al Director de Procedimientos Legales, el mes de marzo de 1982 por medio de una tarjeta informautiva.

dad superior sobre los casos atendidos y la resolución que se les dio.

A manera de enlace entre la actual Unidad de Informática Contabilidad y Glosa de la Dirección de Procedimientos Legales, se propuso la creación de una "Sección de Mecanización, que sea la encargada de vigilar el cumplimiento y debida actualización de los reportes necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

## III. 2. PLANEACION Y DISEÑO

Con los antecedentes surgidos en la fase de investigación y análisis, toca ahora planear los pasos a seguir para la creación del Sistema de Control, y como parte medular tenemos el Diseño, ya que en el nuevo sistema el desarrollo de la opción seleccionada para solucionar el problema, o mejorar la situación objeto de la investigación corresponde al diseño. Para esto se requiere la participación de analistas que entiendan nuestras observaciones y realicen proposiciones, ya que "el diseñador de sistemas inventa sistemas de planeamiento y control que ayudarán a la Dirección a tomar decisiones y a ejecutarlas o controlarlas; pero no le incumbe tomar decisiones de ninguna especie que no sea de los sistemas". (40)

El objetivo primordial de la propuesta del sistema es mostrar a la Dirección o a las autoridades, que este control puede tener más utilidad al invertir tiempo y esfuerzo en el nuevo sistema que en otras operaciones de inversión. Para esto se contará previamente con los estudios de viabilidad en Informática del Sector Público (41); donde se relata como operarán los nuevos sistemas, cuánto tiempo y dinero es nece

---

(40) Robert N. Antony  
Op. Cit. P. 4

(41) Al respecto puede consultarse "Los Estudios de viabilidad en informática en las Entidades del Sector Público Federal" de la Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1976

sario para instalarlo. La propuesta debe también mostrar -- efectivamente el valor del sistema en términos de operación y rendimientos. Otro objetivo es proporcionar información-técnica adecuada y detalles que la apoyen, para permitir que el personal que no se encuentre en el nivel administrativo - adecuado lo estudie, comprenda y coopere en la implantación.

Una vez realizado el análisis de los hechos y la formulación de un diagnóstico de la situación actual, el analista o grupo de analistas se hallarán en disposición de iniciar el desarrollo de cierto número de posibles soluciones adecuadas - al problema, evaluando sus ventajas y desventajas, y presentándolas a manera de sugerencias y recomendaciones.

Ya que, como dice William P. Leonard "Quien sea hábil en el análisis y experimentado en la solución de los problemas administrativos, se destacará por encima de todos aquellos que en la empresa proporcionan valiosa asesoría a la Dirección".

(42)

En el desarrollo de alternativas u opciones para el diseño - de un nuevo sistema, será necesario combinar los insumos --- (entrada), productos (salidas), procesamientos y requerimien

---

(42) Leonard P. William. "Auditoría Administrativa"  
Edit. Diana México P.130

tos de información; así como también tomar en consideración los objetivos, las políticas, los planes de operación, la organización, los procedimientos, el personal, el equipo, la distribución del espacio, el flujo de la información y los controles del sistema.

El analista debe formular conclusiones provisionales casi -- desde el momento en que principia la recolección de datos. -- Es indispensable el diseño de un formato para captar la información que se requiere. En esta fase es recomendable olvidar momentáneamente las conclusiones preliminares obtenidas en los primeros pasos del estudio, y concentrarse en los objetivos y actividades esenciales (43). Así, las conclusiones preliminares pueden entrañar el peligro de no tomar en cuenta el enfoque general del problema y ser meros ajustes de la situación actual.

El formato cuenta con diferentes columnas o campos a codificar, auxiliado por un instructivo que contiene los diferentes catálogos necesarios para el llenado de la forma.

Como ha quedado explicado anteriormente, la Dirección de Procedimientos Legales cuenta con cuatro departamentos, de los-

---

(43) No debemos de olvidar que ya existían numerosos estudios y proyectos para la implantación de este sistema pero que habían sufrido constantes modificaciones para poder ser desarrollados; esto se aprecia claramente en las adecuaciones que hubieron de realizarse al formato de captura de datos. Al respecto pueden consultarse los Documentos "Instructivo de la forma-relación de juicios iniciados UPD/SJ-1 y UPD/SJ-2" de la Unidad de Procesamiento de Datos, realizados en 1975 y 1976 respectivamente, así como el "Sistema para el Control de Juicios" de la Unidad de Información y Estadística, realizados en 1980.

cuales el estudio y sistema de control que se ha implantado hasta la fecha, es el relativo al departamento de instrucción de expedientes, hoy Departamento de Procedimientos Administrativos de Investigación y Audiencia; de tal suerte, el formato que se ha manejado para la captura de información, así como su instructivo, es el que se indica en las siguientes páginas.

FORMATO DE CAPTURA

REGISTRO DE EXPEDIENTES DE JUICIOS  
INSTRUCCION

FECHA \_\_\_\_\_  
HOJA \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_

B L O Q U E 1

DEPENDENCIA \_\_\_\_\_ CLAVE 

1	2
---	---

EXPEDIENTE 

3	4	5	6
---	---	---	---

7	8	9	10
---	---	---	----

11	12
----	----

 TIPO DE MOVIMIENTO 

13
----

B L O Q U E 2

FECHA INICIO 

14	15	16	17	18	19
----	----	----	----	----	----

 INSTRUCTOR \_\_\_\_\_ CLAVE 

20	21	22	23
----	----	----	----

ULTIMO TRAMITE \_\_\_\_\_ CLAVE 

24	25	26
----	----	----

 FECHA ULTIMO TRAMITE 

27	28	29	30	31	32
----	----	----	----	----	----

INFRACCION AL ARTICULO 

33	34	35	36	37
----	----	----	----	----

 DE LA LEY 

38	39	40	41	42	43
----	----	----	----	----	----

CLASIFICACION ARANCELARIA 

44	45	46	47	48	49	50	51
----	----	----	----	----	----	----	----

 CREDITO FISCAL 

52	53	54	55	56	57	58	59	60
----	----	----	----	----	----	----	----	----

B L O Q U E 3

NOMBRE DEL INFRACTOR	AGTE. ADUANAL	VISTA ADUANAL	DET.							
_____	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td>98</td><td>99</td><td>100</td></tr></table>	98	99	100	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td>101</td><td>102</td><td>103</td><td>104</td></tr></table>	101	102	103	104	01
98	99	100								
101	102	103	104							
_____	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>				CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>					02
_____	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>				CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>					03
_____	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>				CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>					04
_____	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>				CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>					05
_____	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>				CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>					06
_____	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>				CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>					07
_____	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>				CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>					08
_____	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>				CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>					09
_____	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>				CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>					10
_____	CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>				CLAVE <table border="1" style="display: inline-table; vertical-align: middle;"><tr><td> </td><td> </td><td> </td><td> </td></tr></table>					11

INSTRUCTIVO DE CODIFICACION



DIRECCION GENERAL DE ADUANAS  
UNIDAD DE INFORMACION Y ESTADISTICA

133

INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO  
DE LA FORMA  
U.I.C.G. DPL/003-111-82

A) , ALTAS

NOMBRE DEL CAMPO	POSICION(ES)	I N S T R U C C I O N
BLOQUE 1 DEPENDENCIA		SE ANOTARÁ EL NOMBRE DE LA DEPENDENCIA QUE INSTRUYÓ EL EXPEDIENTE.
CLAVE	1 - 2	SE ANOTARÁ LA CLAVE DE LA DEPENDENCIA CONFORME AL CATÁLOGO DE ADUANAS.
EXPEDIENTE NUMERO	3 - 8	EN ESTOS CAMPOS SE ANOTARÁ DE DERECHA A IZQUIERDA EN LOS CAMPOS 3-8 EL NÚMERO QUE SE LE ASIGNÓ AL EXPEDIENTE AGREGANDO CEROS A LA IZQUIERDA. CUANDO SE TRATE DE UN EXPEDIENTE CON ANOTACIÓN "BIS" SE ASENTARÁ EL NÚMERO DEL EXPEDIENTE Y EN EL CAMPO 8 LA LETRA "B".
AÑO	9 -10	SE ANOTARÁ EL AÑO QUE SE LE ASIGNÓ AL EXPEDIENTE.
AVERIGUACIONES PREVIAS		EN ESTE CAMPO SE REGISTRARÁN EN EL CAMPO DE NÚMERO DE EXPEDIENTE, INICIANDO EN LA POSICIÓN 3 CON LA LETRA "A" Y EL NÚMERO DE LA AVERIGUACIÓN.  CUANDO ÉSTA OBTenga NÚMERO DE EXPEDIENTE, SE HARÁ EL CAMBIO ANOTANDO TODOS LOS DATOS, Y EN LA PARTE "TIPO DE MOVIMIENTO" LA LETRA "B" BAJA, POSTERIORMENTE SE ANOTARÁN LOS NUEVOS DATOS DEL EXPEDIENTE, PONIENDO LA LETRA "A" EN EL "TIPO DE MOVIMIENTO".
CONFIDENCIALES		EN ESTE CASO SE TOMARÁ COMO NÚMERO DE EXPEDIENTE EL OFICIO BASE DE LA ACCIÓN, INICIANDO EN LA POSICIÓN 3, CON LA LETRA "X" Y EL NÚMERO MENCIONADO.  LOS PASOS PARA LA ACTUALIZACIÓN SON:

NOMBRE DEL CAMPO	POSICION(ES)	I N S T R U C C I O N
DETERMINANTE	11 - 12	<p>LOS MISMOS QUE LAS AVERIGUACIONES - PREVIAS.</p> <p>ESTE CAMPO NO SE LLENARÁ CUANDO LA ALTA SEA TOTAL.</p> <p>SOLAMENTE SERÁ UTILIZADO CUANDO EN EL BLOQUE 3 SE QUIERA DAR DE ALTA - A UN NUEVO INFRACTOR Y/O AGENTE --- ADUANAL, VISTA ADUANAL.</p>
TIPO DE MOVIMIENTO	13	SE ANOTARÁ LA LETRA "A" ALTA EN TODOS LOS CASOS.
BLOQUE 2		
FECHA DE INICIO	14 - 19	SE ANOTARÁ EL DÍA, MES Y AÑO EN QUE FUE INICIADO EL EXPEDIENTE, UTILIZANDO ÚNICAMENTE NÚMEROS ARÁBIGOS, ANTEPONIENDO UN CERO (0) EN AQUELLOS DÍGITOS MENORES DE DIEZ.
INSTRUCTOR		SE ANOTARÁ, EL NOMBRE DE LA PERSONA QUE INSTRUYE EL EXPEDIENTE, EMPEZANDO CON EL APELLIDO PATERNO, MATERNO Y NOMBRE.
CLAVE	20 - 23	SE ANOTARÁ LA CLAVE DEL SECRETARIO-DEL PROCEDIMIENTO Ó INSTRUCTOR.
ULTIMO TRAMITE		SE ANOTARÁ EL ESTADO DE TRÁMITE EN QUE SE ENCUENTRE EL EXPEDIENTE,
CLAVE	24 - 26	SE ANOTARÁ LA CLAVE DEL ESTADO DE - TRÁMITE EN QUE SE ENCUENTRE EL EXPEDIENTE, UTILIZANDO LA POSICIÓN 26 - PARA UNA DE LAS LETRAS QUE TIENEN - LOS INCISOS, COMO LO INDICA EL CATÁLOGO DE ESTADO DE TRÁMITE.
FECHA	27 - 32	SE ANOTARÁ EL DÍA, MES Y AÑO EN QUE SE LLEVÓ AL CABO EL ÚLTIMO TRÁMITE, UTILIZANDO ÚNICAMENTE NÚMEROS ARÁBIGOS Y ANTEPONIENDO EL CERO (0), EN AQUELLOS MENORES DE DIEZ.

NOMBRE DEL CAMPO	POSICION(ES)	I N S T R U C C I O N
INFRACCIONES AL ARTICULO	33 - 37	SE ANOTARÁ EL NÚMERO DEL ARTÍCULO INFRINGIDO (NO SE ANOTA LA FRACCIÓN) - ASENTÁNDOLO DE IZQUIERDA A DERECHA - EN LOS TRES PRIMEROS CAMPOS, DEJANDO EL CUARTO CAMPO EN BLANCO, Y SE UTILIZARÁ EL QUINTO CAMPO CUANDO EL ARTÍCULO SEA "BIS", ANOTANDO LA LETRA "B" EN ESE ESPACIO.
DE LA LEY	38 - 43	SE ANOTARÁ EN LOS CAMPOS, 38 Y 43 -- LAS SIGUIENTES INICIALES SEGÚN CORRESPONDA, UTILIZANDO EL CAMPO 38 PARA LA PRIMERA INICIAL Y EL 39 PARA UN PUNTO, EL 40 PARA OTRA INICIAL Y EL 41 PARA UN PUNTO, SUCESIVAMENTE - SE HARÁ LO MISMO, LOS ESPACIOS QUE NO SE UTILIZEN SE DEJARÁN EN BLANCO.  CÓDIGO ADUANERO.-C.A. LEY ADUANERA.-L.A. REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA.-R.L.A.
CLASIFICACION ARANCELARIA	44 - 51	SE ANOTARÁ EL MONTO DE LOS IMPUESTOS Y ADICIONALES OMITIDOS EN CADA UNO DE LOS EXPEDIENTES, SOLAMENTE EN PESOS, SIN INCLUIR CENTAVOS, INICIANDO DE DERECHA A IZQUIERDA, LLENANDO CON CEROS LOS ESPACIOS EN BLANCO.
CREDITO FISCAL	52 - 62	SE ANOTARÁ EL MONTO DEL CRÉDITO FISCAL POR CADA EXPEDIENTE SOLAMENTE EN PESOS, SIN INCLUIR CENTAVOS, INICIANDO DE DERECHA A IZQUIERDA, LLENANDO CON CEROS LOS ESPACIOS EN BLANCO.
BLOQUE 3 NOMBRE DEL INFRACTOR	63 - 97	SE ANOTARÁ DE IZQUIERDA A DERECHA, -- EL NOMBRE DEL PRESUNTO INFRACTOR.  CUANDO SE TRATE DE PERSONAS MORALES, SE ANOTARÁ EL NOMBRE COMPLETO COMO LO INDICA EL EXPEDIENTE Y EN CASO DE NO SER SUFICIENTE EL ESPACIO, ABREVIESE DE MANERA QUE SEA CLARO Y COMPRENSIBLE; SI ES PERSONA FÍSICA SE ANOTARÁ EL APELLIDO PATERNO, MATERNO

NOMBRE DEL CAMPO	POSICION(ES)	I N S T R U C C I O N
AGENTE ADUANAL CLAVE.	98 -100	Y NOMBRE, DEBERÁN ANOTARSE TODOS LOS INFRACTORES QUE INDICA EL EXPEDIENTE, UTILIZANDO UN SOLO RENGLÓN POR CADA INFRACTOR.  SE ANOTARÁ LA CLAVE DEL AGENTE ADUANAL QUE INTERVENGA, (ÚNICAMENTE SI SE ENCUENTRA INVOLUCRADO DENTRO DEL EXPEDIENTE QUE SE INFORMA), COMO LO INDICA EL CATÁLOGO DE AGENTES ADUANALES.
VISTA ADUANAL. CLAVE.	101-104	SE ANOTARÁ LA CLAVE DE VISTA ADUANAL QUE EFECTUÓ LA CLASIFICACIÓN ARANCELARIA, EN EL DESPACHO DE LA MERCANCÍA (ÚNICAMENTE SI SE ENCUENTRA INVOLUCRADO EN EL JUICIO), SEGÚN CATÁLOGO DE VISTAS.

INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO  
DE LA FORMA  
U.I.C.G. DPL/003-III-82

B) BAJAS

NOMBRE DEL CAMPO	POSICION(ES)	I N S T R U C C I O N
BLOQUE 1		
DEPENDENCIA		SE ANOTARÁ EL NOMBRE DE LA DEPENDENCIA QUE INSTRUYÓ EL EXPEDIENTE.
CLAVE	1 - 2	SE ANOTARÁ LA CLAVE DE LA DEPENDENCIA, CONFORME AL CATÁLOGO DE ADUANAS.
EXPEDIENTE		
NÚMERO	3 - 8	EN ESTOS CAMPOS SE ANOTARÁ EL NÚMERO QUE SE LE ASIGNE AL EXPEDIENTE, AGREGANDO CEROS A LA IZQUIERDA.
AÑO	9 -10	SE ANOTARÁ EL AÑO QUE SE LE ASIGNE AL EXPEDIENTE.
DETERMINANTE	11 -12	EL DETERMINANTE SE UTILIZARÁ CUANDO SE REALICE UNA BAJA, ESTE SE ANOTARÁ EN LOS CAMPOS 11 Y 12, EL DETERMINANTE APARECE EN EL LISTADO AL LADO DERECHO DEL EXPEDIENTE, CUANDO UN EXPEDIENTE TIENE MÁS DE UN INFRACTOR, VARIOS AGENTES, O VISTAS ADUANALES; ESTE AUMENTARÁ SUCEATIVAMENTE; 01, 02, 03, ETC.
TIPO DE MOVIMIENTO	13	SE ANOTARÁ LA LETRA "B".

INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO  
DE LA FORMA  
U.I.C.G. DPL/003-III-82

C) · CAMBIOS

NOMBRE DEL CAMPO	POSICION(ES)	I N S T R U C C I O N
BLOQUE 1		
DEPENDENCIA		SE ANOTARÁ EL NOMBRE DE LA DEPENDENCIA QUE INSTRUYÓ EL EXPEDIENTE.
CLAVE	1 - 2	SE ANOTARÁ LA CLAVE DE LA DEPENDENCIA, CONFORME AL CATÁLOGO DE ADUANAS
EXPEDIENTE		
NUMERO	3 - 8	EN ESTOS CAMPOS SE ANOTARÁ EL NÚMERO DE EXPEDIENTE QUE SE LE ASIGNE, AGREGANDO CEROS A LA IZQUIERDA, EN EL CASO DE REPETIRSE UN NÚMERO DE EXPEDIENTE SE ANOTARÁ LA LETRA (B) BIS, AL FINAL DEL NÚMERO ASIGNADO.
AÑO	9 -10	SE ANOTARÁ EL AÑO QUE SE LE ASIGNÓ AL EXPEDIENTE.
DETERMINANTE	11 -12	CUANDO SE TRATE DE REALIZAR UN CAMBIO EN EL BLOQUE 2 Y 3 SE ANOTARÁ EL NÚMERO DEL DETERMINANTE (DET) QUE APARECE EN EL LISTADO. SE UTILIZARÁ UN FORMATO DE CODIFICACIÓN PARA CADA DETERMINANTE.
TIPO DE MOVIMIENTO	13	SE ANOTARÁ LA LETRA "C"  NOTA: CUANDO SE QUIERA REALIZAR UN CAMBIO EN EL BLOQUE 1, SERÁ NECESARIO EFECTUAR UNA BAJA TOTAL, Y UNA ALTA TOTAL, COMO LO INDICAN LOS PROCEDIMIENTOS CORRESPONDIENTES.

**CATALOGO DE CLAVES**

- A) DE LAS ADUANAS
- B) DE ESTADO DE TRAMITE
- C) DE VISTAS ADUANALES
- D) DE AGENTES ADUANALES
- E) DE INSTRUCTORES

## A) DE LAS ADUANAS DEL PAIS.

Este catálogo contiene las claves de las dependencias que -- instruyen expedientes jurídicos, así como los departamentos de instrucción y de revisión, quedando asignadas las claves- 91 y 92 respectivamente para estos dos últimos.

En el formato de codificación esta clave se asienta en los - campos 1 y 2, contenidos en el bloque 1, enseguida del renglón donde se anota el nombre completo correspondiente a la dependencia que instruye el expediente.

## B) ESTADO DE TRAMITE.

Este catálogo de claves es el más importante y donde puede - existir mayor confusión al asignar la clave correcta del estado procedimental en que se encuentre el expediente, ya que esto implica un cierto criterio jurídico, esta clave está en constante movimiento, debido al supuesto avance que debe tener el procedimiento con la consecuente actualización del registro.

En el bloque 2 del formato de codificación, en el renglón de

último trámite, se enuncia este mismo de acuerdo al catálogo; y en los campos 24 a 26, se asienta el número que corresponde a dicho trámite.

C) CATALOGO DE VISTAS ADUANALES.

Este catálogo es menos complicado ya que las aduanas manejan exclusivamente el catálogo de los vistas asignados a esa dependencia; no así las oficinas centrales que tienen necesidad de consultar la totalidad, pues su competencia es en toda la República, Para hacer más ágil la localización, este catálogo se encuentra ordenado por orden alfabético del nombre, empezando por apellido paterno, materno y nombre; por aduana o dependencia donde se encuentra comisionado el vista A. y por clave numérica que corresponde a cada uno de ellos.

Esta clave se anota en el bloque 3 del formato, dentro de los campos 101 a 104.

Es importante señalar que esta clave solamente se anota en el formato, cuando el vista aduanal se encuentra involucrado en las anomalías que se cometieron y que son materia de la investigación.

## D) CATALOGO DE AGENTES ADUANALES.

Este catálogo es similar al anterior, ordenado de tres distintas formas: Por Apellido Paterno, Materno y Nombre; por aduana en la cual ejerce su patente y por su número de control que es precisamente el número de patente que le asignó la Dirección General de Aduanas.

La clave correspondiente se anota en el bloque 3 del formato, asentándola dentro de los campos 98 a 100. Haciendo la misma observación que en el catálogo anterior, en el sentido de que se realizará esta anotación exclusivamente en los casos que el agente aduanal se encuentre o se presuma que está involucrado con las anomalías que se investigan en el procedimiento.

Se anotará igualmente el nombre completo del agente aduanal en los campos 63 a 97, cuando éste sea el infractor contra el cual se inicia el expediente.

## E) CATALOGO DE INSTRUCTORES.

Este catálogo contiene los nombres de los instructores o se-

cretarios del procedimiento que tienen a su cargo los expedientes. El catálogo se maneja por dependencia, es decir, - cada aduana asigna el número que corresponde a sus instructores de la sección de juicios, que en la mayoría no es superior a 3 ó 4, a excepción del departamento de instrucción en oficinas centrales, donde el número asciende a casi 30.

En el formato de codificación, dentro del bloque 2, en el renglón respectivo se anota el nombre completo del instructor y en los campos 20 al 23 se asienta la clave respectiva, de acuerdo al citado catálogo.

Al asignar el número que le corresponde a cada instructor, - las aduanas transmiten la información respectiva a oficinas centrales -U.I.C.G.- Para que ésta a su vez actualice los - archivos de la computadora.

NOTA: Los catálogos de vistas, agentes aduanales y de instructores, no se anexan al presente trabajo por ser información confidencial de la Dirección General de Aduanas.

CATALOGO DE CLAVES DE LAS ADUANAS

## A D U A N Á S

- 01 ACAPULCO, GRO.
- 02 AGUA PRIETA, SON.
- 03 FRONTERA, TAB.
- 04 CAMPECHE, CAMP.
- 05 CHETUMAL, Q. ROO
- 06 CD. DEL CARMEN, CAMP.
- 07 CD. JUAREZ, CHIH.
- 08 COATZACOALCOS, VER.
- 09 COMITAN, CHIS.
- 10 COZUMEN, Q. ROO
- 11 ENSENADA, B. C.
- 12 GUAYMAS, SON.
- 14 LA PAZ, B. C..
- 15 LOS ALGODONES, B. C.
- 16 MANZANILLO, COL.
- 17 MATAMOROS, TAM.
- 18 MAZATLAN, SIN.
- 19 MEXICALI, B. C.
- 20 MEXICO, D.F.
- 21 POSTAL DE MEXICO, D.F.
- 22 NACO, SON.

- 23 NOGALES, SON.
- 24 NUEVO LAREDO, TAM.
- 25 OJINAGA, CHIH.
- 26 PALOMAS, CHIH.
- 27 PIEDRAS NEGRAS, COAH.
- 28 PROGRESO, YUC.
- 29 PUERTO ANGEL, OAX.
- 30 CD. REYNOSA, TAM.
- 31 SALINA CRUZ, OAX.
- 32 SAN JOSE DEL CABO, B. C.
- 33 SAN LUIS R.C., SON.
- 34 CD. MIGUEL ALEMAN, TAM.
- 35 STA. ROSALIA, B. C.
- 36 PUNTA PEÑASCO, SON.
- 37 CD. HIDALGO, CHIS.
- 38 TAMPICO, TAM.
- 39 TECATE, B. C.
- 40 TIJUANA, B. C.
- 41 TOPOLOBAMPO, SIN.
- 42 TUXPAN, VER.
- 43 VERACRUZ, VER.
- 44 CD. ACUÑA, COAH.
- 46 TORREON, COAH.

- 47 AEROPUERTO INTERNACIONAL "BENITO JUAREZ"
- 48 GUADALAJARA, JAL.
- 50 SONOYTA, SON.
- 51 LAZARO CARDENAS, MICH.
- 52 AEROPUERTO MARIANO ESCOBEDO, N.L.
- 53 CANCUN
- 91 DEPARTAMENTO DE INSTRUCCION
- 92 DEPARTAMENTO DE REVISION

CATALOGO DE CLAVES DE ESTADO DE TRAMITE

ESTADO DE TRAMITE.

- 00.- SIN ACUERDO DE INCOACION.
- 01.- PENDIENTE CLASIFICACION ARANCELARIA.
- 02.- PENDIENTE DECLARACION PRESUNTO RESPONSABLE.
- 03.- PENDIENTE EXAMEN TESTIGO.
- 04.- PENDIENTE OBTENCION DOCUMENTOS.
- 05.- PENDIENTE INFORMACION OTRAS AUTORIDADES
- 06.- PENDIENTE DESAHOGO OTRAS PRUEBAS.
- 07.- PENDIENTE FE JUDICIAL.
- 08.- INSTRUCCION TERMINADA.- PENDIENTE RESOLUCION.
- 09.- PENDIENTE NOTIFICACION PRIMERA INSTANCIA.
- 10.- PENDIENTE CAUSAR ESTADO RESOLUCION.
- 11.- EN REVISION DE OFICIO.
- 12.- EN REVISION A PETICION DE PARTE.
- 13.- PENDIENTE NOTIFICACION SEGUNDA INSTANCIA.
- 14.- PENDIENTE EJECUCION.
- 15.- EXPEDIENTE TERMINADO CON RESOLUCION CONDENATORIA.
- 16.- EXPEDIENTE TERMINADO CON RESOLUCION ABSOLUTORIA.
- 17.- EXPEDIENTE ENVIADO A OFICINAS CENTRALES.
- 18.- EXPEDIENTE ARCHIVADO.
- 19.- EXPEDIENTE EN ESTADO DE CADUCIDAD.

## ESTADO DE TRAMITE

## 00.- SIN ACUERDO DE INCOACION.

- a) Falta de acta de visita.
- b) Existe acta de visita.
- c) Existe Averiguación Previa

## 01.- PENDIENTE CLASIFICACION ARANCELARIA.

- a) No se realizó conforme a las cuotas y requisitos vigentes en las fechas de las importaciones que se investigan.
- b) No se expresaron los fundamentos legales en que se apoya.
- c) Se omitió el ajuste de impuestos parcial o totalmente.
- d) No se realizó conforme al régimen de zona, o perímetro libre.
- e) Fue practicada por un empleado que no tiene la categoría de Vista Aduanal.
- f) Fue solicitada a una Aduana en razón de que las mercancías se encuentren depositadas en algún lugar dis

tinto al del asiento de la Oficina Instructora.

g) Otros.

02.- PENDIENTE DECLARACION PRESUNTO RESPONSABLE.

a) No se le ha citado en razón de no haber recibido la clasificación arancelaria.

b) Se ha negado a comparecer.

c) Se cambió de domicilio y no ha sido posible su localización.

d) Se solicitó por exhorto su declaración a una Aduana u otra Oficina Fiscal de la Jurisdicción del domicilio del causante.

e) No ha acreditado personalidad.

f) Se solicitó su presentación por conducto de la policía.

g) Otros.

03.- PENDIENTE EXAMEN TESTIGO.

a) Se ha negado a comparecer.

b) Se cambió de domicilio y no ha sido posible su localización.

- c) Solicitó por exhorto su declaración a una Aduana.
- d) Se solicitó su presentación por conducto de la policía.
- e) Otros.

04.- PENDIENTE OBTENCION DOCUMENTOS.

- a) Por haberse solicitado a una Aduana y no los ha remitido.
- b) Por no haberlos proporcionado la Coordinación Contable de la Unidad de Información y Estadística.
- c) Por no venir debidamente legalizados.
- d) Por no haberlos enviado el Consulado al que se le requirieron.
- e) Por no haberlos proporcionado la Secretaría de Comercio.
- f) Por haberse ofrecido como prueba y no haberse presentado conforme a derecho.
- g) Otros.

05.- PENDIENTE INFORMACION OTRAS AUTORIDADES.

- a) Consulados (Secretaría de Relaciones Exteriores).

- b) Secretaría de Comercio.
- c) Dirección General de Administración Fiscal Regional,  
Subdirección de Identificación y Registro de Causantes.
- d) Secretaría de Marina.
- e) Procuraduría General de la República.
- f) Dirección General de Policía y Tránsito.
- g) Otros.

06.- PENDIENTE DESAHOGO OTRAS PRUEBAS.

- a) Inspección ocular.
- b) Pericial.
- c) Confrontación.
- d) Careos.
- e) Documental.
- f) Otros.

07.- PENDIENTE FE JUDICIAL.

08.- INSTRUCCION TERMINADA.- PENDIENTE RESOLUCION.

09.- PENDIENTE NOTIFICACION PRIMERA INSTANCIA.

- a) Se ha negado a comparecer.
- b) Se cambió de domicilio y no ha sido posible su localización.
- c) Se solicitó por exhorto la notificación a otra Aduana u otra Oficina Fiscal de la Jurisdicción del domicilio del causante.
- d) Pendiente notificación cédula.
- e) Otras.

10.- PENDIENTE CAUSAR ESTADO RESOLUCION.

- a) Por haberse interpuesto algún recurso.
- b) Por no haber transcurrido el plazo establecido en la Ley.
- c) Otras.

11.- EN REVISION DE OFICIO.

- a) Falta de documentación que forma parte integrante del expediente. (partes, actas de visita, pedimentos, boletas, etc.).
- b) Ampliación de diligencias por falta de declaración de personas que se hace necesaria su comparecencia.

- c) Resultado notificación a interesados de la clasificación arancelaria en forma definitiva.
- d) Transcurso de los términos para determinar consentidas las resoluciones que se pronuncian.
- e) Reposición de procedimiento cuando las aduanas no -- hubieren juzgado en forma correcta los hechos de que se les da cuenta, acorde con las prevenciones del Código Aduanero en materia de infracciones.
- f) Otros.

12.- EN REVISION. A PETICION DE PARTE.

- a) Falta de documentación que forma parte integrante -- del expediente. (partes, actas de visita, pedimen--tos, boletas, etc.).
- b) Ampliación de diligencias por falta de declaración - de personas que se hace necesaria su comparecencia.
- c) Resultado notificación a interesados de la clasificación arancelaria en forma definitiva.
- d) Transcurso del término para entrar al fondo del estudio de los recursos.
- e) Desahogo de pruebas ofrecidas en el recurso.
- f) Otros.

## 13.- PENDIENTE NOTIFICACION SEGUNDA INSTANCIA.

- a) Se ha negado a comparecer.
- b) Se cambió de domicilio y no ha sido posible su localización.
- c) Se solicitó por exhorto la notificación a una Aduana u otra Oficina Fiscal de la Jurisdicción del domicilio del causante.
- d) No ha acreditado personalidad.
- e) Otros.

## 14.- PENDIENTE EJECUCION.

- a) Por no haber transcurrido aún el plazo para hacer efectivo el crédito fiscal.
- b) Por haber garantizado el crédito fiscal.
- c) Por no haberse hecho el requerimiento del pago.
- d) Por haberse interpuesto algún recurso.
- e) Otros.

## 15.- EXPEDIENTE TERMINADO CON RESOLUCION CONDENATORIA.

## 16.- EXPEDIENTE TERMINADO CON RESOLUCION ABSOLUTORIA.

17.- EXPEDIENTE ENVIADO A OFICINAS CENTRALES.

18.- EXPEDIENTE ARCHIVADO.

19.- EXPEDIENTE EN ESTADO DE CADUCIDAD.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SUBSECRETARIA DE INSPECCION FISCAL

DIRECCION GENERAL DE ADUANAS

UNIDAD DE INFORMACION Y ESTADISTICA

\*\*\* PADRON DE AGENTES ADUANALES \*\*\*

\*\*\*\* NUMERICO \*\*\*\*

o

\*\*\*\* ALFABETICO \*\*\*\*

o

\*\*\*\* ALFABETICO POR ADUANA \*\*\*\*

-----

Num. de Patente	Nombre del Agente	Agente Solidario	Núm. Aduana	Reg. Fed. Tarjeta	de Causante	Domicilio Calle N.Ext. No.Int.	Fecha de Expedición
810	González Vázquez Manuel	X	47	0	19 05 71	Morelos 2	20 04 59

-----

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SUBSECRETARIA DE INSPECCION FISCAL

DIRECCION GENERAL DE ADUANAS

UNIDAD DE INFORMACION Y ESTADISTICA

\*\*\* PADRON DE VISTAS ADUANALES \*\*\*

\*\*\*\* NUMERICO \*\*\*\*

o

\*\*\*\* ALFABETICO \*\*\*\*

o

\*\*\*\* ALFABETICO POR ADUANA \*\*\*\*

-----  
Núm. Ctl. Nombre del Vista Categoría Núm. Adna. Nombre de la Aduana Fecha- Núm. Tjta.  
Cambio  
-----

1169 González Vázquez Inspector 20 México D. F. 01 09 82 0  
Manuel

### III.3. DIAGRAMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO

En la actualidad, como se tiene conocimiento, los métodos mecanizados han venido desplazando casi por completo a la operación manual, sobre todo donde el volumen, la diversidad de información, la velocidad y la exactitud se imponen; a esto hay que agregar la economía, la gran concepción y la facilidad de operación que caracterizan a los métodos mecanizados. Es indispensable que el profesionista estudie la posibilidad de adaptar su trabajo a la función mecanizada, siendo además conveniente que el analista estudie las innovaciones y adelantos del equipo mecanizado que se emplea; de tal suerte, se auxiliará de los diagramas de flujo, que servirá entre otros beneficios, para indicarnos las operaciones que parezcan susceptibles de mecanizarse.

La Sociedad Americana de Mecánicos y Electricistas (SAME), define a la gráfica de flujo o de proceso como: "una representación gráfica de hechos e información que ocurren durante una serie de acciones u operaciones" (44)

Ralph Barnes en su libro "Estudios de tiempos y movimientos",

---

(44) Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Unidad de Procesamiento de Datos.  
"Diseño de Sistemas"  
México, 1976

habla de las personas que dentro de una organización pueden emplear las gráficas de flujo de proceso diciendo que...

"La gráfica de flujo de proceso puede ser hecha y usada con grandes ventajas por: Los Directores de Producción, los Superiores, los Ingenieros encargados de la Planeación de la Fábrica, los Analistas de Métodos y los Ingenieros Industriales".

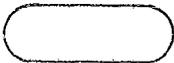
La explicación anterior puede marginar a los Estudiosos del Derecho, y así es. Como se expuso anteriormente, el Licenciado en Derecho se encargará de supervisar la labor de los Analistas y de los Programadores, claro que en el mejor de los casos podría y sería muy útil que él mismo diseñará sus diagramas o gráficas.

No obstante que las definiciones y explicaciones de este capítulo son tomadas en su mayoría de libros, documentos y manuales que se emplean comúnmente en las empresas privadas o negocios, resultan de aplicación para la Administración Pública pues sólo así se podrán obtener resultados favorables de cualquier sistema o proyecto que se quiera implantar, sin dejar de considerar que el cometido de una Dependencia del Gobierno Federal es eminentemente la Prestación y Administra

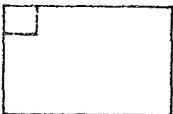
ción de un servicio a la comunidad y por ende este no es re-  
dituable, mas no por eso se debe de seguir permitiendo el de-  
roche de recursos tanto materiales como humanos, en proyec-  
tos y planes que nunca llegan a concretarse.

Para la realización del Diagrama, se deberá hacer el detalle  
sacándolo de nuestras observaciones; si tratamos de depender  
sólo de la memoria, lo más seguro es que se pasen por alto -  
ciertos detalles del trabajo o del procedimiento que se ha -  
de analizar, teniendo en cuenta que en este aspecto del sis-  
tema nos interesa el detalle exacto y no la manera general -  
como se realiza el trabajo.

En la realización del Diagrama de Flujo del sistema mecaniza-  
do de juicios, se emplean los siguientes símbolos:



INICIO O TERMINO



ACTIVIDAD O PROCESO

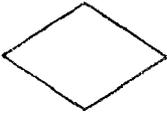


DOCUMENTO

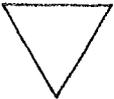


CONECTOR

(para conexión en la misma  
página)



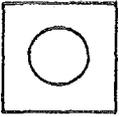
PREGUNTA O DECISION



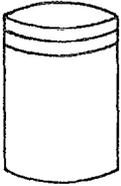
ARCHIVO O FUSION



TRANSMISION



DISKETTE



DISCO MAGNETICO



TRANSFERENCIA

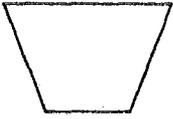
Otros símbolos que pueden utilizarse en este tipo de gráficas, según José Luis Mora y Enzo Molino (45); son los siguientes:



ENTRADA/SALIDA

---

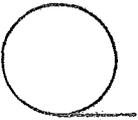
(45) Mora José Luis, Molino Enzo  
Op. Cit. P. 33



OPERACION MANUAL



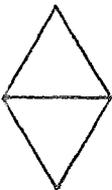
PREPARACION



CINTA MAGNETICA



EXTRACCION



CLASIFICACION



TARJETA PERFORADA



ARCHIVO EN DISCO

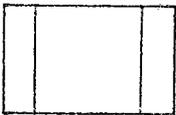


TERMINAL O PANTALLA



CONECTOR

(Para conexión fuera de Página)



PROCESO PREDEFINIDO

DIAGRAMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO



DESCRIPCION DEL DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO

PROCEDIMIENTO:

## JUICIOS

ÁREA	ORDEN	ACTIVIDADES
ÁREA QUE DETECTA LA ANOMALÍA.	1	ELABORA PARTE DE ANOMALÍA Y ENVÍA AL JEFE DE LA ADUANA, (ESTA ÁREA PUEDE SER EL RESGUARDO ADUANAL O LOS C. -- VISITADORES).
JEFATURA DE LA ADUANA.	2	TOMA CONOCIMIENTO Y ENVÍA AL ARCHIVO.
DELEGACION DE ARCHIVO.	3	ASIGNA NÚMERO DE EXPEDIENTE Y TURNA A LA OFICINA DE JUICIOS.
OFICINA DE JUICIOS.	4	INICIA EXPEDIENTE Y ELABORA ACUERDO DE INCOACIÓN.
	5	ENVÍA AVISO DE INICIO Y CUALQUIER -- CAMBIO EN EL ESTADO DE TRÁMITE AL -- CENTRO DE CONTROL O DELEGACIÓN UICG.
	6	SI NO EXISTE CLASIFICACIÓN, ARANCELARIA Y AVALÚO SE SOLICITA A LA PLANTA DE VISTAS.
	7	SI EXISTE CLASIFICACIÓN ARANCELARIA, NOTIFICA AL PRESUNTO RESPONSABLE.
PRESUNTO RESPONSABLE	8	RECIBE NOTIFICACIÓN Y REALIZA LO CONDUCTENTE.
OFICINA DE JUICIOS	9	EXTRAE DEL EXPEDIENTE LA NOTIFICACIÓN.
	10	SI NO SE PRESENTA EL PRESUNTO RESPONSABLE, SE ENVÍA 2A. NOTIFICACIÓN.
	11	SI NO SE PRESENTA EL PRESUNTO RESPONSABLE DESPUÉS DE LA 2A. NOTIFICACIÓN, SOLICITA A LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE LA PRESENTACIÓN DEL MISMO.
	12	SI SE PRESENTA EL PRESUNTO RESPONSABLE SE LE TOMA DECLARACIÓN.

PROCEDIMIENTO:

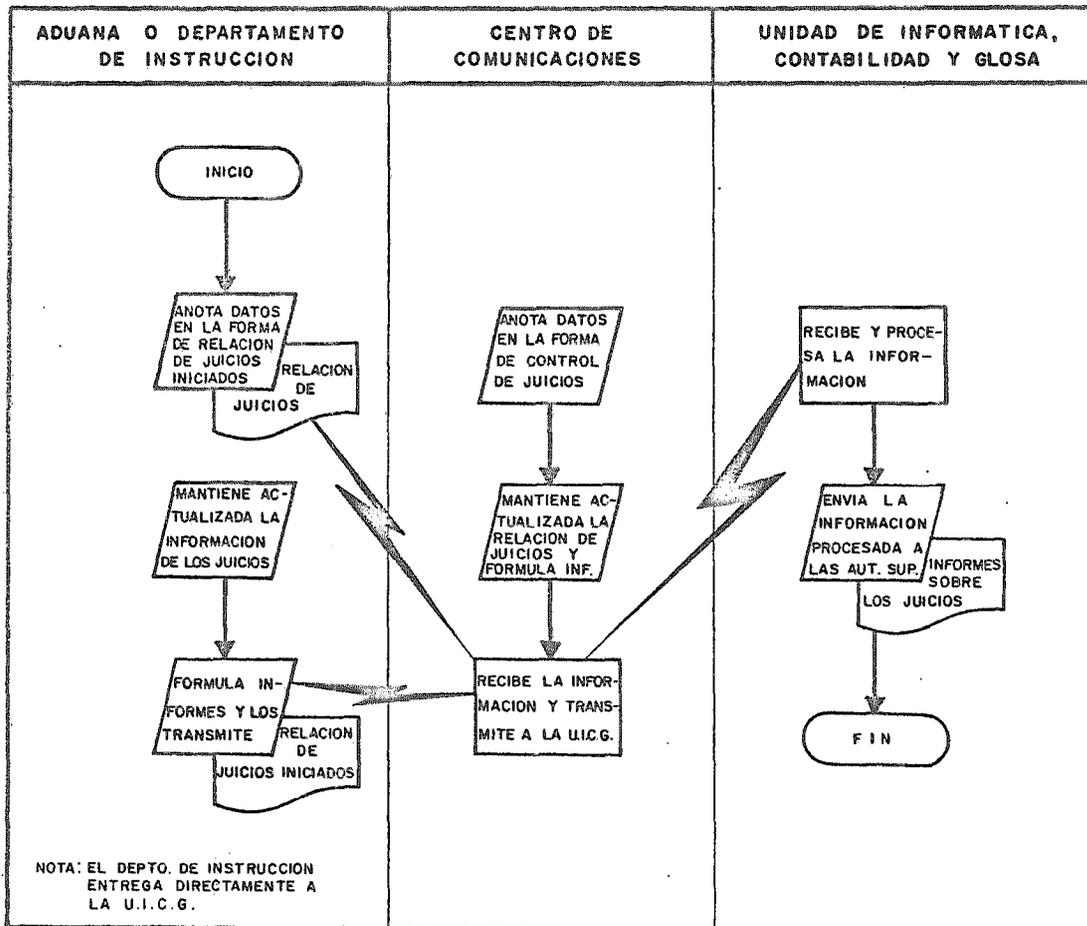
A R E A	A C T I V I D A D E S	
	NUMERO	DESCRIPCION
PRESUNTO RESPONSABLE.	13	OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS.
	14	SI PRESENTÓ PRUEBAS O NO, SE EMITE - RESOLUCIÓN Y NOTIFICA AL PRESUNTO -- RESPONSABLE.
	15	RECIBE RESOLUCIÓN Y SI ES ABSOLUTA-- RIA FINALIZA EL PROCEDIMIENTO.
	16	SI SU RESOLUCIÓN ES CONDENATORIA Y - NO SE INCONFORMA PAGA ANTE LA ADUANA Y FINALIZA.
JEFATURA DE LA ADUANA.	17	SI SE INCONFORMA ELABORA ESCRITO DE INCONFORMIDAD ANTE LA ADUANA.
PRESUNTO RESPONSABLE.	18	RESUELVE LA INCONFORMIDAD Y NOTIFICA AL PRESUNTO RESPONSABLE Y A LA OFICI NA DE JUICIOS DE LA ADUANA.
	19	RECIBE NOTIFICACIÓN Y SI NO ES CONDE NATORIA FINALIZA EL PROCEDIMIENTO.
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	20	SI LA NOTIFICACIÓN ES CONDENATORIA - Y NO SE INCONFORMA PAGA ANTE LA ADUA NA Y FINALIZA.
	21	SI SE INCONFORMA ELABORA ESCRITO DE INCONFORMIDAD AL TRIBUNAL FISCAL. DE LA FEDERACIÓN.
	22	TOMA DECLARACIÓN A PRESUNTO RESPON-- SABLE Y PERSONAL. DE OFICINA DE JUI-- CIOS.
PRESUNTO RESPONSABLE.	23	DESAHOGA PRUEBAS, EMITE RESOLUCIÓN Y NOTIFICA AL RESPONSABLE Y A LA OFICI NA DE JUICIOS.
	24	RECIBE NOTIFICACIÓN Y SE CONFORMA DE LA RESOLUCIÓN. SI NO ES CONDENATO-- RIA Y FINALIZA.

PROCEDIMIENTO:

A R E A	A C T I V I D A D E S	
	NUMERO	DESCRIPCION
OFICINA DE JUICIOS.	25	SI LA RESOLUCIÓN ES CONDENATORIA PAGA ANTE LA ADUANA Y FINALIZA.
	26	RECIBE NOTIFICACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE CONFIRMA LA RESOLUCIÓN.
	27	SI NO FUE CONDENATORIA FINIQUITA EXPEDIENTE Y ARCHIVA.
OFICINA DE JUICIOS.	28	COMUNICA A OTRAS AUTORIDADES INVOLUCRADAS Y FINALIZA.
	29	SI NO PAGA, ENVÍA A LA OFICINA DE -- ADEUDOS Y PASA AL PROCEDIMIENTO DE -- CRÉDITOS FISCALES.
CC. O DELEGACION UICG.	30	RECIBE LA OFICINA DE JUICIOS, EL FORMATO CODIFICADO DEL ESTADO DE TRÁMITE, GRABA Y TRANSMITE A LA U.I.C.G. CENTRAL POR MEDIO DE DISQUET.
U.I.C.G. CENTRAL	31	RECIBE TRANSMISIÓN Y PROCESA; GRABANDO LA INFORMACIÓN DE DISQUET A CINTA MAGNÉTICA.
	32	ACTUALIZA ARCHIVOS Y EMITE LISTADOS.
	33	ENVÍA LISTADOS A LA DIRECCIÓN DE PROCEDIMIENTOS LEGALES.
DIRECCION DE PROCEDIMIENTOS LEGALES.	34	RECIBE LISTADOS Y PASA A OTRO PROCESO. ESTO ES, QUE LOS LISTADOS CON LAS DIVERSAS FORMAS DE CONTROL SON ESTUDIADOS POR LAS AUTORIDADES PARA LA TOMA DE DECISIONES.

DIAGRAMA BASICO DEL SISTEMA MECANIZADO

## DIAGRAMA DE FLUJO DEL SISTEMA DE JUICIOS



## III. 4. DESARROLLO

Esta etapa consiste en aplicar los resultados de los dos puntos anteriores; es decir, realizar el vaciado de los datos - que nos interesa capturar en el formato de codificación. Este trabajo se lleva a cabo con un grupo de analistas y como fase inicial en el Departamento de Instrucción de Expedien--tes, hoy Departamento de Procedimientos Administrativos de - Investigación y Audiencia.

Para el desarrollo del sistema se procedió de la siguiente - manera:

- a) Se solicitó al Jefe del Departamento una relación-completa de los abogados instructores que tienen a su cargo los expedientes.
- b) Se procedió a solicitar del Subjefe del Departamento, una relación de los expedientes que maneja cada instructor.
- c) Simultáneamente, se requirió a cada instructor una relación de los expedientes que tienen asignados.

- d) Se requirió a la Delegación de Archivo de la Dirección General, una relación de los expedientes que se han turnado a la Dirección de Procedimientos Legales.

Con la información anterior, se está en posibilidad de cruzar los datos de un control a otro, y así detectar las desviaciones, aún sin examinar o revisar físicamente los expedientes; esto es, que con la información recabada se puede efectuar una especie de auditoría de expedientes, en vista del riesgo que se corre si uno de éstos se reporta extraviado o no se localiza. Para evitar al máximo esta situación, se confronta la información recibida por cada área mencionada.

Acto seguido, se designa un analista debidamente capacitado para este trabajo, a fin de extraer los datos que previamente se han enunciado o requerido en cada columna o campo de codificación; realizando un reporte al final del día de trabajo, al coordinador, para que éste a su vez mantenga informadas a las autoridades superiores de todas las novedades, anomalías y grados de avance del sistema.

En esta etapa resulta de gran importancia el criterio jurídi

co del coordinador para guiar a los analistas, ya que si bien es cierto, no se pretende con este sistema realizar un análisis a fondo de cada expediente, ni calificar lo acertado o no de la resolución o dictamen que se emite; sino simplemente realizar la codificación de los datos esenciales para conocer el estado actual de los citados expedientes. No obstante, existe la necesidad de establecer ciertos lineamientos rectores en la investigación de campo:

- a) Dada la caducidad que enuncia el Código Fiscal de 1967 en su Artículo No. 88, y en el Artículo 67 -- del Código Fiscal Publicado el 31 de diciembre de 1982; se tomaron en consideración para este sistema únicamente los expedientes iniciados de 1977 a la fecha.
  
- b) Tomando en consideración la gran cantidad de expedientes que se encuentran en ese departamento, se capturaron exclusivamente los que, como fondo materia del negocio es superior a \$ 5,000.00.  
- Esta medida se acordó una vez que se detectó el gran volumen de expedientes codificados los cuales tendrían que ser capturados para ingresarlos

al control del sistema.

- c) Del mismo modo, se excluyó a los expedientes considerados como infracciones simples y que son turnados para su revisión al departamento del mismo nombre, hoy Departamento de Recursos Administrativos; de acuerdo con el Artículo No. 614 del Código Aduanero.
- d) Entre los expedientes, legajos y documentos que manejan los instructores o secretarios del procedimiento, se incluyen averiguaciones previas y otros documentos que no cuentan con el Acuerdo de Incoación que indica el Código Aduanero en el Artículo 598 Frac. III; ya que es importante controlarlos, se determinó que éstos se captaran -en el sistema- en forma provisional y se identificaran en el campo donde se asienta el número de expediente de la siguiente forma: realizar la anotación "A", la cual será dada de baja cuando se inicie el expediente, anotando el número administrativo que se le asigne.

- e) La misma medida tomada en los casos que se enunciaron en el inciso anterior fue aplicada a los asuntos que erróneamente, o por disposición superior - son manejados como "Confidenciales" y no tienen número de expediente; a éstos se les asignó la clave "X" anteponiéndola al número de oficio que fuese la base de la acción.

Paralelamente al trabajo de codificación, se realiza la preparación anticipada de las instrucciones que se utilizan en las computadoras; a esto se le llama programación, y a las - personas que se encargan de hacerlas, se les llama programadores, quienes tienen que estar adiestrados especialmente para este trabajo.

Las computadoras "ejecutan actividades mecánicas repetitivas que anteriormente requerían horas de trabajo manual rutinario, pueden ser programadas para ejecutar cálculos numéricos complicados, así como rutinarios, tienen una unidad de memoria que puede almacenar datos, esto es, unidades de información para referencias futuras; también pueden programarse afin de que puedan comparar dos factores y elegir la acción - apropiada entre diferentes alternativas que se le presenten".  
(46).

Pensando en el análisis de sistemas, se pueden utilizar los servicios de la computadora para la automatización de los sistemas de información, los cuales dice GRENIIEWSKY (47), pueden servir:

- a) Para transmitir información.
- b) Para registrar información.
- c) Para hacer operaciones con la información.

Terminada la investigación para la captura de datos en el campo de trabajo, se procede a realizar una recopilación ordenada de los informes, para estar en posibilidades de obtener conclusiones preliminares; estas conclusiones pueden, sin embargo, entrañar el peligro de no tomar en consideración el enfoque general del problema y ser meros ajustes de la situación de hecho, propiciando que la finalidad del sistema se desvíe atendiendo problemas colaterales.

Las conclusiones y recomendaciones se basarán fundamentalmente en la información obtenida durante la recopilación de los hechos y su análisis crítico; conviene tener presente algunas de las siguientes consideraciones:

---

(47) Citado en el Documento "Lineamientos para el Diseño de Sistemas" de la Unidad de Procesamiento de Datos. Dirección General de Aduanas México, 1976.

- a) Se deberá hacer una revisión de la situación orientando perfectamente los objetivos del sistema de control, haciendo abstracción de la forma como se ha llevado al cabo.
- b) No perder de vista en ningún momento los objetivos del sistema.
- c) Explorar diferentes caminos para realizar las actividades con un enfoque sistemático.
- d) La experiencia de trabajos realizados con anterioridad puede ser valiosa, pero hay que combatir la tendencia de apegarse a soluciones que sigan cierto patrón.
- e) Utilizar comparaciones específicas cuando sea factible obtener información sobre la existencia de estándares de ejecución para el trabajo estudiado, sea en calidad o cantidad.
- f) Dar preferencia a las recomendaciones prácticas -- viables, entendiendo por tales, las que dentro de

las condiciones que prevalecen en la unidad, sean las más factibles de aplicarse en la realidad.

- g) Considerar las limitaciones que puedan emanar de disposiciones jurídicas y administrativas cuando presenten dificultades para su modificación.
- h) Descartar soluciones que requieran de complejos esquemas de cooperación por parte de más de una unidad, cuando ésta sea difícil de lograr.
- i) Aprovechar toda la ayuda disponible con objeto de llegar a mejores resultados; tal podría ser, la opinión de otras áreas dentro y fuera de la Dirección, las sugerencias del personal que labora en la unidad sujeta a investigación, la asesoría de especialistas en campos determinados y las impresiones con otros elementos de la propia unidad que trabajan en el estudio; aunque estén dedicados a otras labores.

La mejor solución será aquella que permita realizar un control con el mínimo uso de recursos.

Hay que convertir las conclusiones en propuestas específicas para la acción, es decir en recomendaciones. Al llegar a este punto del sistema, se deberá proceder al desarrollo de medidas de mejoramiento. En primer término, deberán ponerse en juego los recursos de imaginación y habilidad creativa, y tomar en cuenta todas las soluciones posibles.

En segundo término se procederá a seleccionar las sugerencias más viables evaluando cuidadosamente las ventajas y limitaciones de cada una de ellas.

Estas propuestas pueden ser de cualquier índole, ya que no debemos de encerrarnos o conformarnos con el sistema, sino que, con una visión más amplia sugerir las modificaciones que se requieran para lograr un área de trabajo más eficiente.

Las recomendaciones que resulten de un análisis de sistemas podrán clasificarse dentro de alguno de los siguientes tipos:

- a) Recomendaciones de eliminación. Supresión de un sistema de trabajo; eliminación de procedimientos-

o de pasos dentro de un procedimiento, reemplazo de formas, registros e informes; supresión de unidades y órganos administrativos; baja de plazas -- dentro de un puesto, etc.

- b) Recomendaciones de adición. Introducción de nuevos sistemas; operaciones adicionales en un procedimiento o todo un procedimiento adicional; una -- nueva unidad administrativa dentro de la estructura de organización; programas adicionales, etc.
- c) Recomendaciones de combinación. Combinar el orden de las operaciones de un procedimiento tomando en consideración los factores de lugar y secuencia de ejecución, así como la persona que las realiza, -- etc.
- d) Recomendaciones de modificación. Cambios en los sistemas, en los procedimientos o las operaciones; redistribución de unidades administrativas, de funciones o del espacio de trabajo; modificaciones en las formas, registros e informes, etc.

- e) Recomendaciones de simplificación. Introducción - de mejoras en los métodos de trabajo mediante el - análisis de las operaciones de un procedimiento; - simplificar las estructuras orgánicas para agili- - zar los procesos de comunicación, decisión y coor- dinación, etc.

Todas las observaciones que se presenten, así como las medi- das de mejoramiento que sugiera el grupo de trabajo, se pro- porcionan por escrito a los superiores, para que estén en po- sibilidad de adoptar las medidas pertinentes y atacar la pro- blemática.

"En la preparación del informe hay que tener presente dos -- aspectos de suma importancia, que se pueden condensar en es- tas dos preguntas: ¿A quién se le enviará el informe? y ¿CÓ- mo rendir el informe?. La decisión en cuanto a quién habrá- de recibir el informe no es difícil, ya que deberá estar --- bien definido por la política respectiva, pero sí es algo a- que el analista tiene que atender antes de la preparación -- del documento. Porque quien lo reciba va a juzgar de su ca- lidad, aceptarlo o rechazarlo, determinar si es bueno, ade- cuado, interesante y útil". (48)

---

(48) Leonard P. William  
Op. Cit. P.234

La segunda interrogante abarca dos facetas importantes; para el funcionario de alto nivel se requieren informes que le -- permitan tomar con cierta celeridad decisiones correctas y - oportunas, es por ello que los resultados del estudio y las - recomendaciones propuestas conviene presentarlas en forma -- condensada y clara, usando un lenguaje exento de tecnicismos y detalles; por que a ningún ejecutivo le gusta leer y dirigi- gir informes largos y confusos.

Para aquellas personas familiarizadas con los trabajos o que se verán involucrados en la implantación y operación del nue vo sistema, se requieren informes por escrito que sean técni cos y detallados. Con esta finalidad, se estableció una estrecha comunicación entre el Jefe de la Unidad de Informáti- ca, Contabilidad y Glosa y el Director de Procedimientos Le- gales, y así mantener constantemente, por medio de tarjetas- informativas, una coordinación apropiada para el Desarrollo- del Trabajo, informando de las observaciones y anomalías que se presentan. De esta manera, se estará en posibilidad de - dar el siguiente paso que es la implantación del sistema.

Como prueba piloto, se tomaron en consideración las opinio-- nes de todo el personal de la Dirección de Procedimientos Le

gales, haciendo las adecuaciones para el mejor funcionamiento del sistema, ya que resulta de gran trascendencia pues se implantó simultáneamente en todas las Aduanas del país, como podrá apreciarse en el siguiente punto.

### III. 5. IMPLANTACION

Concluidas las fases de análisis, planeación, diseño y desarrollo; así como las recomendaciones para una posible solución a los problemas que se presentaron, se procede a implantar las soluciones propuestas.

En esta etapa del estudio se busca que el nuevo sistema sea puesto en práctica en la Dirección General, ésta viene a ser fase muy difícil, pues el éxito de los planes propuestos por el analista especializado, depende de que sean llevados a cabo correctamente por otras personas.

He aquí la importancia de esta parte, ya que, el mejor de -- los sistemas fallará sin una buena administración de los supervisores y una colaboración exacta del personal.

La fase de la implantación, consiste en poner en práctica el diseño teórico del sistema analizado y que se ha desarrollado en el punto anterior.

El proceso de implantación constituye el factor más importante

te del desarrollo del sistema y la culminación en la realidad de todas las actividades anteriores (Diseño y Programación) del nuevo sistema. "Ya que esta fase requiere de una gran coordinación y habilidad de organización deberá asegurarse que todos los componentes del sistema funcionen adecuada y efectivamente, y que el costo tiempo-máquina no se desperdicie por los errores manuales que ocasiona una pobre implementación", (49) es necesario que el Coordinador delegue el trabajo de detalle a otras personas, para así poder mantener el control sobre el avance del proyecto; se requiere de una cuidadosa planeación de la implementación y una estructura eficaz para realizar las diferentes actividades.

Lo importante es efectuar la planeación en forma realista de finiendo con precisión todas las actividades y sus resultados, con una proyección adecuada del tiempo necesario para ejecutarlas.

El plan de implantación y el calendario de actividades, son los elementos básicos para ejercer control y administrar efectivamente la fase de implementación de un nuevo sistema.

"Los ejemplos históricos de este tipo de medidas demuestran-

---

(49) Morales Viramontes Jorge  
"Diseño e implantación de un sistema por medio de la  
Computación Electrónica"  
Tesis Profesional - Instituto Tecnológico Autónomo de México  
México 1978 P.125

que las más acabadas concepciones y los modelos académicos - más perfectos, si no son negociados con quienes habrán de -- participar en la implantación de la reforma -aunque se establezcan por la vía jurídica y con la fuerza de la autoridad- no pasan de ser meros buenos deseos o ejercicios teóricos -- que no llegan a traducirse en el cambio de realidades concretas". (50)

Es muy común encontrar obstáculos en la implantación de un - programa de mejoramiento administrativo, los cuales deben de estar previstos para evitar que el proyecto se considere --- frustrado.

"Tres cosas pueden demorar o dificultar este ensayo: La ignorancia administrativa, la rutina y cierto número de intereses particulares". (51)

- a) La ignorancia administrativa se debe fundamentalmente a la falta de profesionales especialistas en las técnicas modernas de la administración, así como de conocimientos en los niveles en donde se toman las decisiones. Esta característica, desgraciadamente es típica en los profesionistas del de-

---

(50) Carrillo Castro Alejandro. "La Reforma Administrativa en México" México 1975 P.60

(51) Fayol Henri. "Administración Industrial y General" 1961 P.74

recho, ya que siempre han permanecido al margen de los avances administrativos y acostumbrados a concentrarse exclusivamente en la parte específica -- que dentro del prodecimiento realizan, llegando al grado de no interesarles si se aprobó o no su resolución, y con mayor razón permanecen apáticos y -- con una falta absoluta de cooperación objetiva para proponer o sugerir medidas de mejor control. - Cuando se da el caso de que las proposiciones surgen de una unidad ajena a ellos, tienden inmediatamente al ataque, como si fuera en perjuicio de --- ellos mismos, dudando y objetando cualquier programa de mejoras por considerar que se atenta a su -- "Jurisdicción", alegando consecuentemente que las medidas son poco útiles.

- b) "La rutina es esa forma colectiva de pereza que -- mantiene en sus puestos a las personas inútiles, - a los utensilios antiguos y a los procedimientos - superados, que frena la racionalización del trabajo y la utilización de máquinas modernas y que impide que el Estado se reforme y haga más eficaces sus servicios" (52). Este fenómeno se da claramen

---

(52) Bonnefous, Edovard. "La Reforma Administrativa" P.74

te en la Administración Pública, ya que los trabajadores que componen la burocracia, se mantienen - como "Simples engranes del sistema" y con una apatía constante respecto a las innovaciones, mostrando un rechazo tajante al cambio. Para ser atacado este vicio, es preciso involucrar e interesar a todos y cada uno de los participantes dentro del procedimiento para lograr "vender la idea" y sus beneficios y así obtener con su entusiasmo una mejor y mayor colaboración. El sistema burocrático, debe de abrirse para permitir y estimular la cooperación y aportaciones de sus integrantes pues sólo así 'estará en posibilidades de alcanzar buenos resultados en los programas que implemente.

- c) Los intereses particulares son los intereses de -- grupo o de personas, que han sido creados al través del tiempo y que se oponen a cualquier cambio que lesione sus propósitos; por lo que para vencerlos es necesaria una voluntad política sostenida - al más alto nivel.

Estos intereses son muy frecuentes en la Administración Pú--

blica, no solo particulares sino que en muchas ocasiones llegan a ser de grupos; esto es, equipos dentro del "gran equipo" que logran con su actitud contradecir las políticas primordiales de los dirigentes en turno.

Con frecuencia se ha cuestionado en este aspecto al Sector - Aduanero que en determinadas circunstancias se inclina a favor de la desorganización, ya que ésta provoca la confusión y ésta a su vez la corrupción. Es por eso que cuando se toman decisiones para reestructurar o controlar un área, existen infinidad de dificultades, y que de acuerdo al espíritu de renovación, es menester apoyar en la medida de lo posible la implantación de los programas que tiendan a controlar los trámites y procedimientos del Sector Público, ya que, aunque son internos se desprende de ellos una conveniencia social pues repercute en la colectividad.

En cuanto a la estrategia, para mayor efectividad, la fase de implantación puede dividirse en tres momentos:

- a) Planear la implantación.
- b) Integrar los recursos humanos y materiales, y capacitar

citar al personal.

c) Ejecutar el plan.

#### PLAN DE IMPLANTACION.

El primer paso que debe realizarse es el de planear las actividades que tendrán que desarrollarse para llevarla a cabo, - las que se pueden definir perfectamente mediante un diagrama como el que se muestra en el anexo No. V, donde se indica la secuencia y relación de cada una de las actividades que in--tervienen en la implantación.

El plan habrá de seguirse con sujeción a un calendario, es - decir, a un programa que determinará los requerimientos de - equipo, mobiliario, herramientas y útiles de trabajo para el sistema, formularios, registros, manuales, informes e ins---tructivos, así como la fuente de suministros.

Las actividades necesarias para la implantación están en función de la clase, tamaño e importancia del sistema a implan--tar, puesto que en determinados casos no serán necesarias varias de las actividades que se muestran en el modelo, y en -

cambio en otros casos es posible necesitar un modelo de red más complejo.

Por ejemplo, si el sistema a implantar requiere modificar -- sustancialmente la estructura de una Dependencia, lo más conveniente es que se forme un grupo con autoridad para decidir sobre el plan de implantación, integrado por personal que conozca a fondo los problemas de la Dependencia afectada. Por otro lado, si el sistema a implantar es demasiado sencillo, - de tal manera que no revista mayor dificultad el ponerlo en marcha, la actividad anterior no tendrá objeto de ser, o simplemente la autoridad recaerá sobre una sola persona.

En el plan de implantación se establece el programa, es decir, se determina si existe una fecha u ocasión en particular durante el cual el sistema podría implantarse. En la administración pública sería el buscar una cierta estabilidad política dentro de la dependencia para evitar que el sistema quedara truncado o suspendido por el cambio constante de autoridades. Se determinan a su vez los requerimientos para - ser suministrados, como los formatos de captura con sus respectivos instructivos, el equipo que se ha de ocupar y que - se encuentre con capacidad disponible, así como todo el equi

po de procesamiento de datos (Ver anexo No. VI).

Se deberán de tomar todas las medidas de capacitación al personal involucrado para realizar las nuevas rutinas de trabajo.

Existen varias formas para implantar mejoras administrativas adecuadas a un problema o grado de complejidad particular en el sistema, los métodos más usuales son:

- a) En paralelo
- b) Proyecto Piloto
- c) Método instantáneo
- d) Método parcial

El "Proyecto Piloto" fue el que se tomó para la implantación de nuestro sistema, ya que "consiste en un ensayo de implantación en un determinado lugar de trabajo con la finalidad de medir la eficiencia del nuevo sistema. Permite aplicar los métodos propuestos en pequeñas escalas, probar tentativamente y averiguar la validez y la confianza de las técnicas y herramientas elegidas" (53).

---

(53) Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Unidad de Procesamiento de Datos.  
"Lineamientos para la creación de sistemas"  
México, 1976

El sistema de control se implantó inicialmente en las oficinas centrales -Departamento de Procedimiento Administrativo- de Investigación y Audiencia-, de tal suerte, el 26 de febrero de 1982, el Director General de Aduanas, giró instrucciones al Director de Procedimientos Legales, con copia al Jefe de la entonces Unidad de Información y Estadística, mencionando que: "Con objeto de implantar el sistema mecanizado para el control de los juicios en esa a su cargo, comunico a usted que a partir del 1° de marzo del presente año, se deberá informar a la Unidad de Información y Estadística los días 15 de cada mes, de los expedientes iniciados en el Departamento de Instrucción, así como el estado de trámite que guardan los que hayan modificado su situación durante el mes que se relacione. Para tal efecto, se servirá reportar los datos correspondientes en el formato y conforme al instructivo que se adjunta al presente; así como designar a un número no menor de 2 empleados de esa Dirección, para que formen la "Sección de Mecanización", la cual establecerá las relaciones de coordinación y los procedimientos de trabajo con la Unidad de Información y Estadística".

Incluyéndose a ese oficio, tres anexos consistentes en: el formato de captura y su instructivo de llenado, catálogo de-

claves de agentes aduanales y catálogo de claves de vistas - aduanales.

Posteriormente y de la misma manera, con la experiencia obtenida en oficinas centrales, el 18 de marzo de 1982, el Director General giró instrucciones a los Administradores de las Aduanas; indicando que: "Con objeto de implantar el Sistema-Mecanizado de Juicios en esa a su cargo, comunico que a partir del 1° de abril del presente año deberá informarse a las Oficinas Centrales de la Unidad de Información y Estadística, semanalmente, los expedientes de juicios iniciados, así como el estado de trámite que guarden en el momento que se elabore el siguiente reporte. Para tal efecto se servirá girar - instrucciones al C. Jefe de la Sección de Juicios, para que reporte los datos correspondientes en los formatos y conforme al instructivo que se adjunta, turnandolos al Centro de - Control o Delegación U.I.E. de la localidad."

Una vez realizada la implantación, se procede a la aplicación de medidas correctivas para subsanar los errores en la captura y transmisión de la información; es de primordial importancia mantener una permanente supervisión en todas las - actividades inherentes al sistema, para evitar las fallas que

perjudiquen en forma total o parcial el trabajo. Se ha detectado que estos errores no son técnicos sino humanos, debidos a la incompetencia o la falta de interés en el nuevo trabajo, por lo que se hace necesario que constantemente se envíen recordatorios de las instrucciones, mencionando los errores cometidos y la debida solución. Al respecto el "Manual de Administración Pública de Naciones Unidas" apunta que: "Exigencia principal en el servicio público es (...) la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de -- los negocios públicos dependen primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización (estructuras) y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia". (54)

Se ha mencionado que un nuevo sistema necesita cierto lapso para desarrollar la eficiencia que de él se espera. Por lo que no se debe forzar el sistema implantado; tal vez se necesite ayuda de personal comisionado en este nuevo trabajo durante el período de iniciación. Es mejor emplear personal de planta, cuando esto sea posible; si existen demoras imprevistas y hacen que sea imposible la fecha de iniciación planeada, es más prudente demorar la iniciación que retardar el

---

(54) Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales  
Op. Cit. P.41

éxito de la instalación del nuevo sistema.

Para evitar contratiempos, es esencial la capacitación del personal que se verá involucrado en el sistema, se requiere no solo que lo entienda, sino que lo asimile perfectamente para que después pueda desarrollarlo.

Hay dos aspectos importantes en el proceso de capacitación:- Primeramente, el empleado debe ser informado por la administración de la confianza que en él se ha depositado y que le será dado el tiempo suficiente, para que se dedique a la nueva tarea, además de una capacitación adecuada, para dominar la nueva habilidad. Segundo, el entrenamiento debe ser administrado por gente competente y comprensiva, capaz de motivar a los empleados en el aprendizaje. La oportunidad de recibir una capacitación adicional debe ser anunciada como una oportunidad real para aquellos empleados que han calificado para este programa.

Una vez que todos los empleados que intervendrán se encuentren adiestrados, habrá llegado el momento de iniciar el funcionamiento del nuevo sistema.

Al ser implantado este nuevo control, concierne al área de sistemas mantenerse informada para comprobar la eficacia de las mejoras introducidas; esto es con la finalidad de completar cualquiera de los aspectos que figuren en las recomendaciones sugeridas en la propuesta y sobre las cuales no se -- haya hecho algo; así como sugerir las medidas correctivas -- que procedan, ya sea por algunas fallas del sistema en sí o por su operación.

"La ausencia de un programa de evaluación ha impedido, en -- ocasiones, que proyectos bien concebidos e inaugurados con -- gran aliento se lleven a cabo hasta sus últimos efectos. La credulidad y la confianza se van desgastando y toda nueva -- idea es considerada finalmente irrealizable". (55)

Dentro de la vigilancia del funcionamiento del nuevo sistema, hay que observar que los objetivos se han logrado. También hay que cerciorarse de que todas las partes del nuevo sistema están realmente operando. Algunas veces, pequeñas fases del sistema no se ponen en marcha para favorecer la concentración de las partes importantes del mismo; ejemplo de -- esto, es el dar prioridad al sistema de control previsto para el departamento de instrucción de expedientes, suspendien

---

(55) Carrillo Castro Alejandro.  
Op. Cit. PP. 135-136

do las actividades en el Departamento de revisión, hasta perfeccionar el sistema en el primero de ellos.

En ocasiones, cuando el nuevo sistema se encuentra funcionando se presenta la necesidad de hacer cualquier cambio o afinación, bien sea por aspectos no previstos o por encontrar - en la práctica mejores soluciones de las planeadas; esto no debe de significar en ningún momento que el sistema fue malplaneado o diseñado.

El Coordinador del trabajo llevará a cabo esta vigilancia, - inicialmente en forma intensiva y posteriormente realizará - inspecciones esporádicas, para enterarse de la evolución que haya tenido la adopción del nuevo sistema y estar en posibilidades de controlar que efectivamente se realice el trabajo de acuerdo a lo establecido, reportando a los superiores todas las novedades que se presenten.

A partir de las observaciones que se tengan una vez que el - sistema haya operado en un lapso conveniente, se deberá indicar si es necesario modificar algunos de los componentes del mismo.

No es recomendable que las modificaciones se realicen paulatinamente conforme se vayan presentando, sino esperar hasta una etapa en que se tendrá pleno conocimiento del funcionamiento del sistema y se estudien todos los detalles que impliquen modificaciones.

Existen problemas que no son exclusivos y su solución resultará parcial mientras no se tengan todos los elementos de juicio después de observar el funcionamiento del sistema un buen período de tiempo.

La implantación del sistema en las Aduanas del País resultó un poco precipitada, no obstante que ya se había realizado en oficinas centrales y se contaba con experiencia. Esto se debió a varias causas que sobre la marcha se han ido corrigiendo como la aclaración de dudas respecto al "Instructivo de Codificación del Formato del Sistema Mecanizado de Juicios" y sus respectivos catálogos de claves; las correcciones a las transmisiones de datos; el insistir a las Aduanas que no reportan, y si lo hacen, no actualizan la información. En este punto es donde resulta de gran importancia la evaluación sistemática del trabajo aplicado sobre todo un sentido

de autocrítica positiva para aceptar los errores que se pudieron cometer y subsanarlos prontamente, evitando la pérdida de tiempo que va en perjuicio de los datos ya acumulados en el archivo de la computadora.

Para dictar las medidas correctivas, es necesario una labor coordinada entre los analistas, programadores y el coordinador del sistema con las autoridades superiores, para estar en posibilidad de tomar las decisiones en la forma y momento adecuado, ya que los límites del sistema de control no radican exclusivamente en el equipo, sino que, -en la mayoría de los casos- en la falta de apoyo de las autoridades para percibir a los que estando involucrados en el sistema no cumplen con su cometido.

#### IV. CONTROL DE EXPEDIENTES

En este capítulo se expondrá el resultado de la información-capturada y procesada, de los expedientes que se pretenden - controlar.

La información de los expedientes se puede consultar por --- dos vías: Directamente por la terminal o "pantalla", utili-- zando los programas realizados con anterioridad; o por medio de "listados" que emite la computadora, según la necesidad - de consulta, pudiendo optar por las siguientes clasificaciones:

- 1.- Por número administrativo
- 2.- Por dependencia o aduana
- 3.- Por infractor
- 4.- Por estado de trámite
- 5.- Por instructor

Las características de cada uno de los "listados" se comen-- tan en los siguientes puntos.

## IV.1. POR NUMERO ADMINISTRATIVO

En este control, la computadora emite los "Listados", ordenados por el número administrativo del expediente, seguido por una línea diagonal el año en que fue instruido. Este se puede considerar como el listado básico para ser manejado cotidianamente por el Departamento de Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, ya que solamente manejan -- los expedientes instruidos en oficinas centrales (clave 91)- y es fácil de localizar por secuencia numérica, dado que es el dato con que comunmente se manejan dichos documentos, y - pudiéndose cruzar la información con la Delegación de Archivo de la Dependencia.

Este control no es fácil de aplicar al Departamento de Recursos Administrativos, ya que en éste, se manejan todos los expedientes que llegan de las Aduanas para su revisión o segunda instancia ya sea, a petición de parte o de oficio, y - de esta manera, cada aduana asigna su número al expediente, - dándose la problemática de que existen concentrados en dicho Departamento, varios expedientes con el mismo número de control, y lo que puede diferenciarlos es la Aduana o Dependencia.

cia de procedencia, así como el nombre del infractor; motivo por el cual se exponen en los siguientes puntos del Capítulo, otros sistemas de control.

## IV. 2. POR DEPENDENCIA O ADUANA

Este listado consiste en agrupar los expedientes instruidos por las diferentes Aduanas del País, según el catálogo de -- claves asignado a cada una, que es precisamente en donde se efectúan las transmisiones de la información que se emiten -- periódicamente, tanto para inicio como de trámite de los expedientes o cualquier otra modificación.

Aparecen en este Control los Expedientes agrupados por Aduanas y por orden numérico de los mismos, pudiéndose combinar con otros programas.

Con este control es fácil llevar el registro de cuántos y -- cuáles expedientes maneja cada dependencia.

## IV. 3. POR INFRACTOR

Es común que en ocasiones no se cuente con el número de expediente, y que el causante o la autoridad requiera saber el estado que guarda determinado asunto; para estos efectos se diseñó un Programa que emite los Listados, conteniendo la información por orden alfabético del presunto infractor contra quien se inició el expediente. Aparece inicialmente el Apellido Paterno, seguido del Materno y el o los Nombres.

Este control resulta muy útil ya que se detecta fácilmente al infractor y las reincidencias del mismo, no solo en una aduana, sino que en todas las del País. Aunado a lo anterior, la información de este Sistema de Control, puede ser "cruzada" con otros como el de "Infractores", "Armas", "Vehículos" y "Decomisos" que maneja la Dirección de Vigilancia Aduanal, y de esta manera se alimenta el archivo, pudiéndose detectar, prevenir y controlar las reincidencias de los infractores.

## IV. 4. POR ESTADO DE TRAMITE

Este control agrupa por orden numérico de claves el estado de trámite que guarda cada expediente, según el catálogo mencionado en el Capítulo III. Con esta información se detecta el movimiento y fecha que se realizó el último trámite o actuación dentro del procedimiento, estando en posibilidad de realizar estadísticas o reportes por etapas del procedimiento y permitiendo que la autoridad tome medidas para agilizar el trámite de los expedientes que por su avance, se encuentran en un estado delicado o de atención especial; tal es el caso de los expedientes que se encuentren a punto de causar caducidad, o los ya resueltos y no han sido ejecutados; los ya ejecutados y no archivados, los que se ha notificado su inicio y no se han presentado a declarar, o incluso en aquellos casos en que no se ha dictado el acuerdo de incoación.

## IV. 5. POR INSTRUCTOR

Se pretende que con este control, las autoridades logren --- coordinar y controlar las actividades de los instructores o secretarios del procedimiento, ya que en el "Listado" aparece por número progresivo la clave que según el catálogo se - le asigne a cada instructor que tiene a su cargo los expe--- dientes. Dicha clave se la asigna cada una de las Dependencias, y a la brevedad la da a conocer a la Unidad de Informá tica, Contabilidad y Glosa, para ser incorporada al sistema.

Con este control se está en posibilidad de obtener los si--- guientes resultados:

- a) Controlar la carga de trabajo de cada instructor.
- b) Detectar, en su caso, las etapas del procedimiento donde frecuentemente se detengan los trámites del expediente.
- c) Evaluar el índice de expedientes resueltos y en -- que sentido se dictaminaron.

- d) Prever y controlar las posibles relaciones, coincidencias o reincidencias del instructor con los infractores, agentes o vistas aduanales involucrados en los expedientes.

## IV. 6. OTROS CONTROLES

Por medio del diseño de programas adecuados, se podrá controlar la información que en sus columnas o campos contiene el sistema, logrando otras opciones como:

## a) Por fecha de inicio.

Se registran por orden cronológico los expedientes iniciados o los documentos y antecedentes que no cuentan con el acuerdo de incoación. Pudiéndose demostrar en gráficas las actividades que en este orden, realiza cada dependencia y la Dirección General de Aduanas.

Se puede prever la caducidad de los expedientes.

## b) Por fecha del último trámite.

Controlado por orden cronológico para detectar el tiempo que permanece un expediente sin sufrir modificaciones o avances procesales.

## c) Por Artículo infringido.

Para realizar evaluaciones y estadísticas de las diferentes infracciones que se realizan, estando en posibilidad de implementar controles en determi

nadas Aduanas para prever la reincidencia de las infracciones que comúnmente se cometen.

d) Por Agente Aduanal.

Sirve para supervisar las actividades de los agentes aduanales y detectar sus reincidencias en la comisión de infracciones, así como su posible relación con los vistas aduanales, infractores o con los instructores o secretarios del procedimiento. Detectando el tipo de infracciones que comúnmente realiza.

e) Por Vista Aduanal.

Se detecta y se controlan las actividades del personal que se ven involucrados en la comisión de infracciones a las disposiciones aduaneras, así como sus posibles reincidencias y relaciones o coincidencias con ciertos infractores o agentes aduanales - y aún con los secretarios del procedimiento.

f) Por Crédito Fiscal.

Para lograr la totalización de adeudos con el fisco, por dependencia y en general de todas las Aduan

nas del País, estando en posibilidad de realizar -  
confrontaciones con este total y la cantidad real-  
ingresada a las cajas de la Tesorería de la Federa-  
ción.

g) Por Clasificación Arancelaria.

Para obtener las cantidades totales por Dependen-  
cia o de la Dirección General, de las clasificacio-  
nes arancelarias realizadas y compararlas con los-  
avalúos, créditos fiscales pendientes, y los ya li-  
quidados.

Del mismo modo, para evaluar en cantidades las ac-  
tividades desarrolladas en este concepto por el --  
personal de vistas aduanales.

h) Por fecha de visita o parte de novedades.

Se logra establecer el momento en que se detectó -  
la presunta infracción y el tiempo que transcurre-  
hasta el Acuerdo de Incoación.

Este control sería conveniente, siendo necesario -  
aumentar un espacio de codificación en el formato-

de captura; esto traería como consecuencia el mejor control de los procedimientos, comprobando el tiempo que transcurre desde el momento en que se informa de las presuntas infracciones y la fecha en que formalmente se inicia el expediente. Se lograría además mayor exactitud para fijar la caducidad de un expediente.

- i) Por mercancía secuestrada u objeto material de la investigación.

Para establecer este control sería necesario el realizar un minucioso estudio acerca de los posibles beneficios que se obtendrían, conociendo y controlando el tipo de mercancías con las que -en mayor o menor grado- se cometen las infracciones a la Legislación de la Materia.

Estando en posibilidad de instrumentar las medidas idóneas de detección, previsión y control que sean necesarias. Para lo anterior, sería preciso modificar el formato de captura, asignando un espacio para asentar la clave que previamente se le dé a las mercancías, en un catálogo general codificado-

de las citadas mercancías, auxiliándose para ello -  
con la tarifa del impuesto general de importación.

Para comprender claramente lo tratado en este capítulo, se -  
puede consultar el anexo No. VII en el cual se ha modificado  
la información de ciertas columnas, ya que ésta es confidenu  
cial de la Dirección General de Aduanas.

## COMENTARIOS Y CONCLUSIONES

En el transcurso de este trabajo se han realizado diversos comentarios y observaciones, los cuales nos sirven de base para delinear las siguientes conclusiones:

- Un sistema de control como el expuesto en este trabajo, no puede prescindir de la intervención del Licenciado en Derecho, quien dará los lineamientos esenciales y aportará el criterio jurídico de que debe estar revestido el sistema. - Esto no implica que maneje directamente la computadora ni aún los mismos programas que contienen las instrucciones lógicas, ya que esto es precisamente lo que se pretende; - que tenga una visión panorámica de las diferentes actividades y logre comprender la esencia para estar en posibilidad de auxiliar y ser auxiliado por los encargados de la parte operativa.
  
- Este sistema puede, fácilmente, ser adaptado en otras dependencias jurídicas, con las debidas adecuaciones y con el auxilio o asesoramiento de analistas y programadores especializados.

En el entendimiento de que no todas las dependencias cuentan con el equipo de cómputo ideal para el manejo de este sistema, se puede lograr un paso en la organización y control de expedientes, por medio del control manual de expedientes, que aunque con limitaciones, permite la supervisión más veraz y eficiente de dichos documentos.

- Utilizando las variantes que permiten los campos codificados del formato y sugiriendo otras modificaciones, se pueden obtener de este sistema resultados informáticos cada vez más exactos y específicos, tal como se menciona con el punto número 6 del capítulo IV de este documento.
  
- Este sistema cumple en gran medida con uno de los más importantes propósitos de la Reforma Administrativa, ya que simplifica los procedimientos existentes, para hacer que la impartición de justicia se realice de la forma más pronta y justa posible, evitando en gran parte los vicios y errores, que intencionalmente o no, se venían cometiendo en el procedimiento.
  
- Los sistemas mejor diseñados, así como todos los planes y programas que se realicen para el mejor funcionamiento de

los trámites y procedimientos en la Administración Pública están condenados al fracaso si no cuentan con el debido -- apoyo por parte de las Autoridades Superiores, ya que siempre existirán innumerables barreras e intereses que se opongan a la realización de los objetivos que se persiguen. - En esto radica, más que en otro aspecto, los límites de un sistema de control.

- Es necesario, dada la época moderna que vivimos, que el Licenciado en Derecho se involucre y preste más atención a - las nuevas técnicas que sirven de auxiliares para el desempeño de su labor profesional.
- El profesionalista del derecho puede participar directamente en diversos campos dentro de la Administración Pública, supervisando y coordinando las actividades tendientes y mejorar su área de trabajo, sin descuidar su especialización, - ya que un sistema de control como el expuesto en este trabajo redundaría en su propio beneficio.
- La participación en programas de informática, organización y métodos no es exclusiva de los profesionalistas en áreas - administrativas o técnicas, ya que requieren del apoyo y -

coordinación en muchos casos del estudioso del Derecho, -- tal como se demostró en la citada "Primera Reunión Nacional de Informática y Derecho" celebrada en esta Ciudad el mes de noviembre de 1982.

- No es objeción válida la que se hace cuando se argumenta - que el Derecho y la impartición de justicia no son afines con la informática y otras técnicas; prueba de ello es el sistema mecanizado implantado en el Poder Judicial, precisamente en el más alto tribunal de México: la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
  
- El Poder Ejecutivo debe de instrumentar las medidas necesarias para implantar este tipo de Sistemas de Control en todas las dependencias jurídicas de la Administración Pública; ya que este sistema, con las modificaciones a situaciones particulares, puede adecuarse para hacerlo funcionar - en otras áreas.
  
- No se justifica el hecho de que el Poder Ejecutivo-Administración Pública, que cuenta con mayores recursos humanos y materiales en relación con los otros dos poderes, permanezca al margen de los avances de la técnica, en áreas tan -

importantes como lo son las Direcciones de Asuntos Jurídicos, donde las anomalías que se suscitan van en perjuicio del Estado y primordialmente contra la ciudadanía que se ve involucrada en estas Dependencias.

- No obstante que sería materia de otro estudio, resulta --- oportuno mencionar la necesidad de adecuar el artículo 7°- constitucional, donde se contempla la libertad de imprenta, para prever una legislación sobre informática, ya que el - constante desarrollo de esta disciplina implica una cada - vez mayor relación con el derecho, esto es lo que se ha de nominado como "Derecho Informático" que en forma general - regularía la problemática jurídica en diferentes campos co mo:

- a) Derecho Internacional Público.- en lo referente al flujo de datos transfronteras;
- b) Derecho Internacional Privado.- respecto al derecho y - jurisdicción aplicable a los contratos internacionales;
- c) Derecho Constitucional.- en cuanto a la privacidad, intimidad o protección de datos;

- d) Derecho Administrativo.- para regular en forma especializada las contrataciones informáticas del Estado y la transferencia electrónica de fondos;
- e) Derecho Penal.- por los delitos y contravenciones informáticas;
- f) Derecho del Trabajo.- para regular las relaciones laborales y las características específicas de las condiciones de trabajo que se requieren en esta área;
- g) Derecho Civil y Comercial.- en cuanto a la contratación de prestaciones informáticas, derechos y obligaciones de las partes, seguros informáticos, bases de datos y protección de la propiedad intelectual, contratos de transferencia de tecnología, etc.
- h) Derecho Industrial.- para la debida protección del "software".

i) Derecho Procesal.- referente al valor probatorio de los registros informáticos.

De lo anterior quedaría como probable definición de esta nueva materia jurídica, enunciando que: "El derecho de la informática es el conjunto de normas, instituciones y principios, aplicables a los hechos, actos y actividades relativos al tratamiento de la información e informática". --- (56)

- Con la adecuada interrelación de la informática y el derecho se estará en posibilidad de cristalizar el postulado de nuestro artículo 17 constitucional, en el sentido de -- que "... los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fija la ley;..." ya que la administración de justicia en México, no se distingue ni por ser rápida ni expedita.

- Es preciso motivar a los juristas en general, así como a los funcionarios judiciales, administrativos y a los legisladores, a efecto de reducir el rechazo a la introducción de la informática en su campo.

En nuestro país son recientes los intentos al respecto, se han producido de manera aislada y consiguientemente con la

---

(56) Oficina Inter gubernamental para la Informática -IBI-  
 "Consideraciones para el estudio del Derecho Informático"  
 Junio 1981 P.15

duplicación de esfuerzos y recursos, por lo que debe de -- existir una mayor comunicación y coordinación de parte de las autoridades para dar a conocer estos avances y facilitar el contacto adecuado que permita la retroalimentación de experiencias en este campo, evitando así caer en los -- errores de los antecesores, y brindar aportaciones que complementen lo ya implantado.

- Al simplificar y mejorar los trámites y procedimientos, se logra acabar con la desorganización; y esto trae aparejada una notable disminución de probabilidades de corrupción.
  
  - Es conveniente que en el programa de la carrera de Derecho, se incluya la impartición de los principios generales de la informática o de lógica; así, con estos conocimientos se brindarán al futuro profesionista los instrumentos que le permitan tener una concepción más clara y congruente de los procedimientos en los que ha de intervenir.
- Una materia de esta naturaleza, que simplemente podría denominarse como "Informática Jurídica" lograría incluso, -- por medio de diagramas de flujo, simplificar y esquematizar, para su mejor comprensión, los diversos procedimientos que se estudian. Esta disciplina permitiría dar una -

tonalidad más práctica, concreta y panorámica de los conocimientos adquiridos en otras áreas de carácter puramente teóricas o doctrinales, las cuales abundan en el programa de estudio de la carrera de Derecho.

## I. BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- ALVAREZ DEL CASTILLO ENRIQUE  
"Consulta Popular - Justicia Igualitaria"  
Partido Revolucionario Institucional  
I.E.P.E.S. México, 1982
- 2.- AWAD M. ELIAS  
"El Proceso de Datos en los Negocios"  
Edit. Diana México, 1975
- 3.- ARMIENTA CALDERON GONZALO  
"El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano"  
Edit. Textos Universitarios México, 1977
- 4.- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO  
"La Reforma Administrativa en México"  
Edit. Instituto de Administración Pública México, 1975
- 5.- C. HOOD CHRISTOPHER  
"Los Alcances de la Administración Pública - Problemas  
de Implantación y Control de Sistemas"  
Edit. Limusa México, 1979
- 6.- COORDINACION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDEN  
CIA DE LA REPUBLICA  
"Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Insti  
tucional y Sectorial de la Administración Pública Fede-  
ral"  
Colección Lineamientos No. 1 México, 1977
- 7.- CUEVA MARIO DE LA  
"La Idea del Estado"  
Edit. UNAM México, 1975
- 8.- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO  
"Derecho Financiero Mexicano"  
Edit. Porrúa México, 1981
- 9.- DE LA MADRID MIGUEL  
"Consulta Popular - Justicia Igualitaria"  
Partido Revolucionario Institucional  
I.E.P.E.S. México, 1982

- 10.- DE PINA VARA RAFAEL  
"Diccionario de Derecho"  
Edit. Porrúa México, 1980
- 11.- DUHALT KRAUSS  
"La Administración Pública y Desarrollo en México"  
Asociación Nacional de Administradores Públicos, A.C.  
México, 1970
- 12.- ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES -ACATLAN-  
"Boletín Informativo" - Año 8 No. 12 México, 1982
- 13.- FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
"Política y Administración Pública"  
Edit. UNAM México, 1973
- 14.- FAYA VIESCA JACINTO  
"La Administración Pública Federal"  
Edit. Porrúa México, 1979
- 15.- FERNANDEZ LACANE PEDRO  
"Derecho Aduanero"  
Edit. Depalma Buenos Aires, 1966
- 16.- FLORES ZAVALA ERNESTO  
"Derecho Fiscal Mexicano"  
Ediciones de la Dirección de Asuntos Jurídicos del  
C.E.N. del P.R.I.  
Colección de Temas Jurídicos Nacionales III México, 1982
- 17.- FRAGA GABINO  
"Derecho Administrativo"  
Edit. Porrúa México, 1981
- 18.- FRANCO GABRIEL  
"Principios de Hacienda Pública"  
Ediciones de Ciencias Económicas Buenos Aires, 1957
- 19.- GARCIA PELAYO MANUEL  
"Burocracia y Tecnocracia"  
Alianza Editorial Madrid, 1974

- 20.- GOMEZ LARA CIPRIANO  
"Teoría General del Proceso"  
Edit. UNAM México, 1981
- 21.- INSTITUTO MEXICANO DE EJECUTIVOS DE FINANZAS, A.C.  
"La Empresa y el Computador"  
México, 1971
- 22.- INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL - UPIICSA  
"Informática y Derecho, Interdisciplina Posible"  
México, 1982
- 23.- LANZ DURET MIGUEL  
"Derecho Constitucional Mexicano"  
Edit. C.E.C.S.A. México, 1980
- 24.- LEONARD WILLIAM P.  
"Auditoría Administrativa"  
Edit. Diana México, 1977
- 25.- LOPEZ PORTILLO JOSE  
"Reforma Administrativa"  
Cuadernos de Filosofía Política No. 19  
Secretaría de Programación y Presupuesto  
México, 1980
- 26.- LOPEZ PORTILLO JOSE  
"Ciencia y Tecnología"  
Cuadernos de Filosofía Política No. 49  
Secretaría de Programación y Presupuesto  
México, 1981
- 27.- LOPEZ PORTILLO JOSE  
"Procuración de Justicia"  
Cuadernos de Filosofía Política No. 41  
Secretaría de Programación y Presupuesto  
México, 1980
- 28.- MARQUEZ L. PABLO E.  
"La Documentación de Sistemas en el Procesamiento Elec-  
trónico de Datos"  
Edit. Limusa México, 1975

- 29.- MORA JOSE LUIS - MOLINO ENZO  
"Introducción a la Informática"  
Edit. Trillas México, 1976
- 30.- MORALES VIRAMONTES JORGE  
"Diseño e Implantación de un Sistema por Medio de la  
Computación Electrónica"  
Tesis Profesional. Instituto Tecnológico Autónomo de  
México México, 1978
- 31.- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS  
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales  
"Manual de Administración Pública"  
New York, 1962
- 32.- OFICINA INTERGUBERNAMENTAL PARA LA INFORMATICA -IBI-  
"Consideraciones para el Estudio del Derecho Informáti  
co"  
Junio, 1981
- 33.- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL  
"Modernización de la Administración Pública"  
Consulta Popular en las Reuniones Nacionales  
I.E.P.E.S. México, 1982
- 34.- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL  
"Informática para el Desarrollo"  
Consulta Popular en las Reuniones Nacionales  
I.E.P.E.S. México, 1982
- 35.- PEREZ DE LEON ENRIQUE  
"Notas de Derecho Constitucional Administrativo"  
Edit. La Prensa México, 1975
- 36.- PORRAS LOPEZ ARMANDO  
"Derecho Procesal Fiscal"  
Edit. Textos Universitarios México, 1977
- 37.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
"Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las  
Dependencias del Poder Ejecutivo Federal"  
Coordinación General de Estudios Administrativos  
México, 1977

- 38.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
"Base Legal y Lineamientos para el Financiamiento  
Institucional y Sectorial de la Administración  
Pública Federal"  
Coordinación General de Estudios Administrativos  
México, 1977
- 39.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
"Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del  
Gobierno Federal"  
Coordinación General de Estudios Administrativos  
México, 1977
- 40.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
"La Administración Pública del Estado Federal  
Mexicano"  
- Libro Primero. Marco Global Administrativo del  
Gobierno Federal -  
Coordinación General de Estudios Administrativos  
México, 1982
- 41.- ROBERT N. ANTONY  
"Sistemas de Planeación y Control"  
Colegio de Graduados en Administración. Universidad  
Harvard  
Edit. El Ateneo Buenos Aires, 1981
- 42.- SECRETARIA DE COMERCIO  
"Estructura y Funcionamiento del Gobierno Federal"  
Oficialía Mayor México, 1976
- 43.- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA  
"Las Unidades de Sistematización de Datos en el  
Sector Público Federal"  
Dirección de Estudios Administrativos  
México, 1972
- 44.- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA  
"El Programa Mexicano de Reforma Administrativa en  
materia de informática"  
Dirección General de Estudios Administrativos  
México, 1973

- 45.- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA  
"Los Estudios de Viabilidad en Informática en las Entidades del Sector Público Federal"  
Dirección General de Estudios Administrativos  
México, 1976
- 46.- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO  
"La Informática Jurídica y Derecho"  
- Informática Jurídica y Derecho Informático -  
Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática  
México, 1983
- 47.- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO  
"Comunidad Informática"  
Revista Trimestral de la Dirección General de Política Informática. México  
Número 14 Diciembre de 1982
- 48.- SHARKANSKY IRA  
"Administración Pública - Elaboración de la Política en las Dependencias Gubernamentales"  
Trad. y Adap. Moundale Charles  
Editores Asociados México, 1977

II. DOCUMENTOS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.  
DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.

- 1.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO  
"Manual General de Organización 1981-1982"
- 2.- SUBSECRETARIA DE INSPECCION FISCAL  
"Base Legal de la Actividad Aduanal"  
México, 1979
- 3.- ESCUELA NACIONAL DE CAPACITACION ADUANERA - VARIOS  
AUTORES  
"Curso para Formación de Instructores de la Nueva Ley  
Aduanera"  
Dirección General de Aduanas, S.H.C.P.  
México, 1982
- 4.- UNIDAD DE INFORMACION Y ESTADISTICA  
"Informe de Acciones de la Unidad de Información y  
Estadística, a Marzo de 1982"  
México, 1982
- 5.- UNIDAD DE INFORMACION Y ESTADISTICA  
DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, S.H.C.P.  
"Manual para el Diseño de Sistemas"  
México, 1979
- 6.- UNIDAD DE INFORMACION Y ESTADISTICA  
DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, S.H.C.P.  
"Manual de Organización de la Unidad de Información y  
Estadística"  
México, 1981
- 7.- UNIDAD DE INFORMACION Y ESTADISTICA  
CONFERENCIA DEL ING. EDUARDO DURAN PORTILLA  
"Información para Administrar el Nuevo Servicio Aduanal"  
Primera Reunión Nacional de Funcionarios Aduaneros.  
México, 1982
- 8.- UNIDAD DE INFORMACION Y ESTADISTICA  
"Organización de la Dirección de Procedimientos Legales"  
México, 1982
- 9.- UNIDAD DE INFORMACION Y ESTADISTICA  
"Procedimientos Inherentes en el Trámite Aduanal"  
México, 1982

- 10.- UNIDAD DE INFORMACION Y ESTADISTICA  
DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, S.H.C.P.  
"Sistema para el Control de Juicios"  
México, 1980
  
- 11.- UNIDAD DE PROCESAMIENTO DE DATOS  
DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, S.H.C.P.  
"Instructivo de la Forma Relación de Juicios Iniciados  
U.P.D./S.J.-1"  
México, 1975
  
- 12.- UNIDAD DE PROCESAMIENTO DE DATOS  
"Ponencia del Sistema de Juicios"  
México, 1975
  
- 13.- UNIDAD DE PROCESAMIENTO DE DATOS  
DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, S.H.C.P.  
"Instructivo de la Forma Relación de Juicios U.P.D./S.J.-2"  
México, 1976

## III. DISPOSICIONES LEGALES

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
Edición de la LI Legislatura de la Cámara de Diputados  
México, 1982
- 2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
Editorial Porrúa México, 1981
- 3.- LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 131  
DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-  
CANOS  
Publicación del Diario Oficial del 5 de Enero de 1961
- 4.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION  
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día  
19 de Enero de 1967  
Editorial Porrúa, S.A. México, 1982
- 5.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION  
Publicación del Diario Oficial de la Federación del 31  
de Diciembre de 1981
- 6.- CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
Editorial Información Aduanera de México, S.A.  
México 1980-1981
- 7.- LEY ADUANERA  
Publicación del Diario Oficial de la Federación del 30  
de Diciembre de 1981  
En Vigor a Partir del 1°. de Julio de 1982
- 8.- REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA  
Publicación del Diario Oficial de la Federación del 18  
de Junio de 1982  
En Vigor a Partir del 1°. de Julio de 1982
- 9.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y  
CREDITO PUBLICO  
Publicación del Diario Oficial de la Federación del 31  
de Diciembre de 1979  
Reformas del 25 de Marzo de 1981 y del 18 de Junio de  
1982

## IV. CONFERENCIAS Y SEMINARIOS

- 1.- AGUILAR ALVAREZ GUILLERMO  
"Primera Reunión Nacional Sobre Informática y Derecho"  
S.P.P. - IBI - México, 1982
- 2.- DURAN PORTILLA EDUARDO  
"Conferencia para la Reunión de Comandantes del Resguardo Aduanal"  
S.H.C.P. México, 1981
- 3.- DURAN PORTILLA EDUARDO  
"Información para Administrar el Nuevo Servicio Aduanal"  
S.H.C.P. México, 1982
- 4.- ENRIGUE LOERA JORGE  
"El Marco Jurídico de la Aduana en México"  
S.H.C.P. México, 1982
- 5.- LEON GARCIA DANIEL  
"Computación para el Desarrollo"  
ENEP Acatlán UNAM Edo. de Méx., 1982
- 6.- MARTINEZ GALNARES MARIO  
"El Procedimiento en la Nueva Ley Aduanera y sus Modificaciones Teóricas"  
S.H.C.P. México, 1982

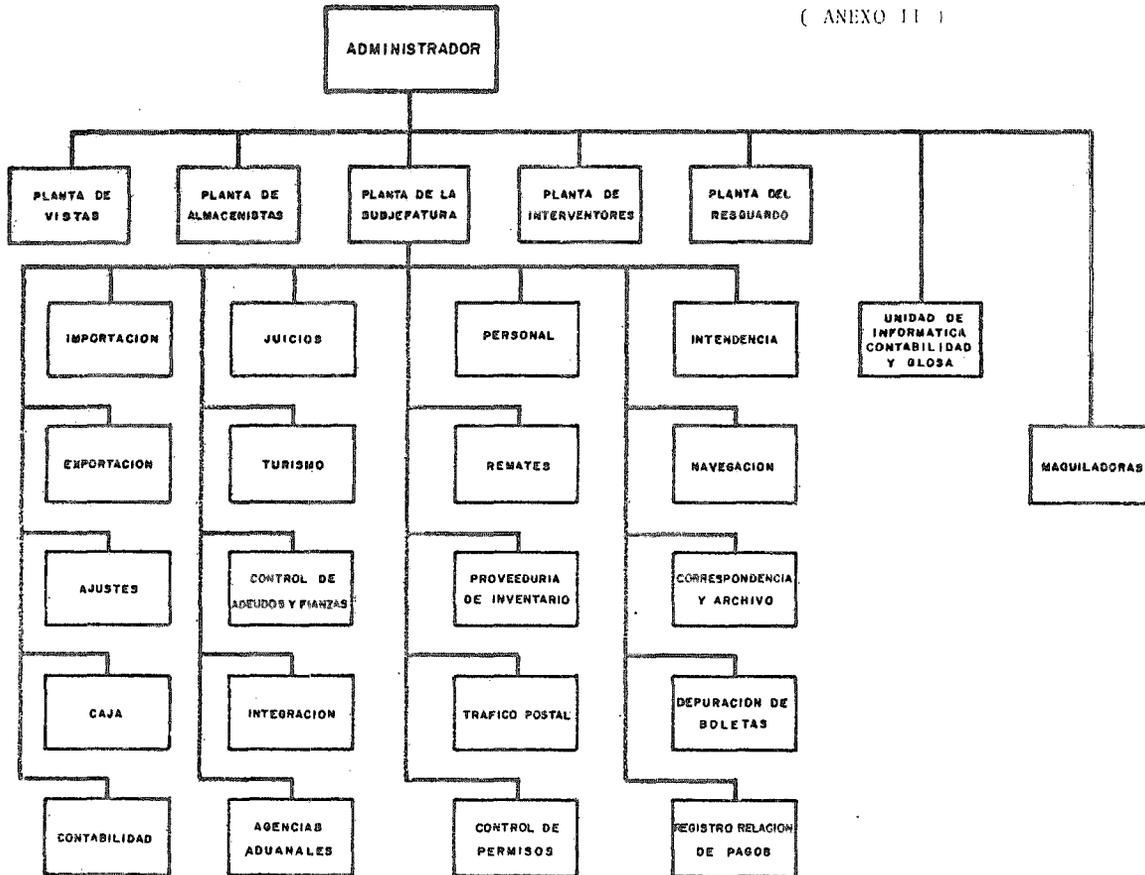
## INDICE DE ANEXOS

- I.- ORGANIGRAMA DE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS  
Citado en el Capítulo I.5
- II.- ORGANIGRAMA GENERAL DE LAS ADUANAS DEL PAIS  
Citado en el Capítulo I.5
- III.- FORMATO DEL LIBRO DE CONTROL DE EXPEDIENTES QUE  
DEBE LLEVAR LA ADUANA .  
( De acuerdo al Artículo 593 del C.A. )  
Citado en el Capítulo II.2
- IV.- " TARJETA DE CONTROL DE EXPEDIENTES JURIDICOS",  
DISEÑADA POR LA ADUANA DEL AEROPUERTO INTERNA--  
CIONAL DE LA CIUDAD DE MEXICO .  
Citado en el Capítulo II.5
- V.- " MODELO DE RED DE ACTIVIDADES PARA LA IMPLANTA  
CION DE UN SISTEMA "  
Citado en el Capítulo III.5
- VI.- " EQUIPO DE PROCESAMIENTO DE DATOS "  
Citado en el Capítulo III.5
- VII.- " LISTADO DEL SISTEMA MECANIZADO "  
Citado en el Capítulo IV. 6
- VIII.- PROGRAMA DE LA PRIMERA REUNION NACIONAL SOBRE IN  
FORMATICA Y DERECHO.  
( Celebrada en la Ciudad de México del 22 al 26 de  
Noviembre de 1982 ).  
Citado en el curso del trabajo .



# A D U A N A

( ANEXO II )



ANEXO III

(Corresponde al Art. 593)

MODELO NUMERO 121

AÑO .....

FECHA		Número del expediente	Nombre del infractor	Clase de infracción	Importe total		INGRESO			EGRESO			OBSERVACIONES
Día	Mes						Reg.	Mes	Año	Reg.	Mes	Año	

ANEXO IV

ADUANA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MEXICO

INFRACTOR		DESCUBRIDOR		EXPEDIENTE NO.	
CLASIFICACION	MULTA	REGISTRO DE INGRESOS	VISTA	ADO. FECHA	

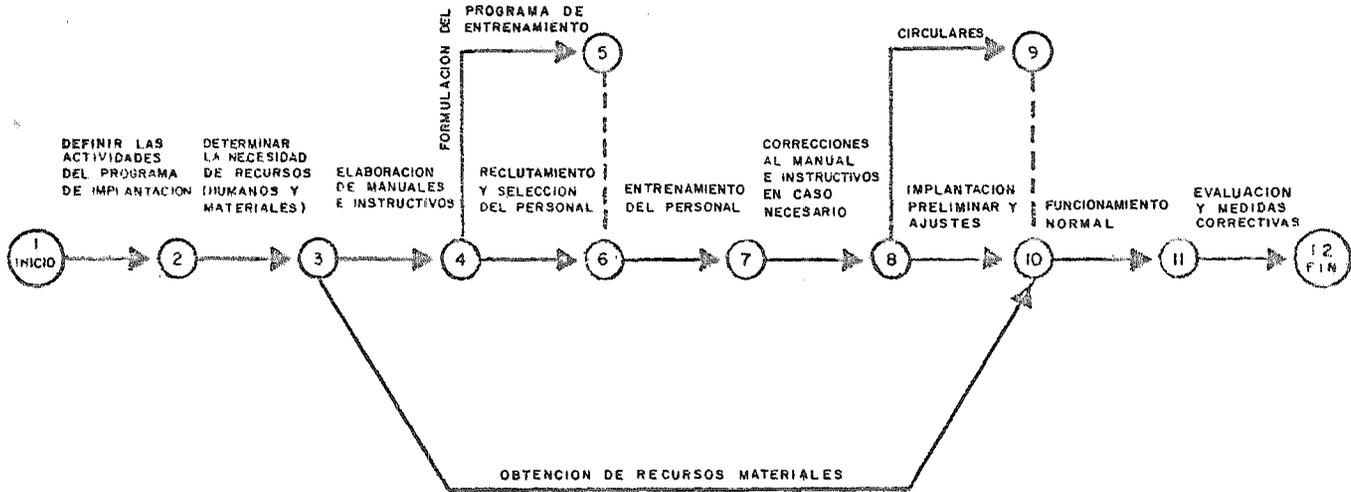
TRAMITES

JUICIOS

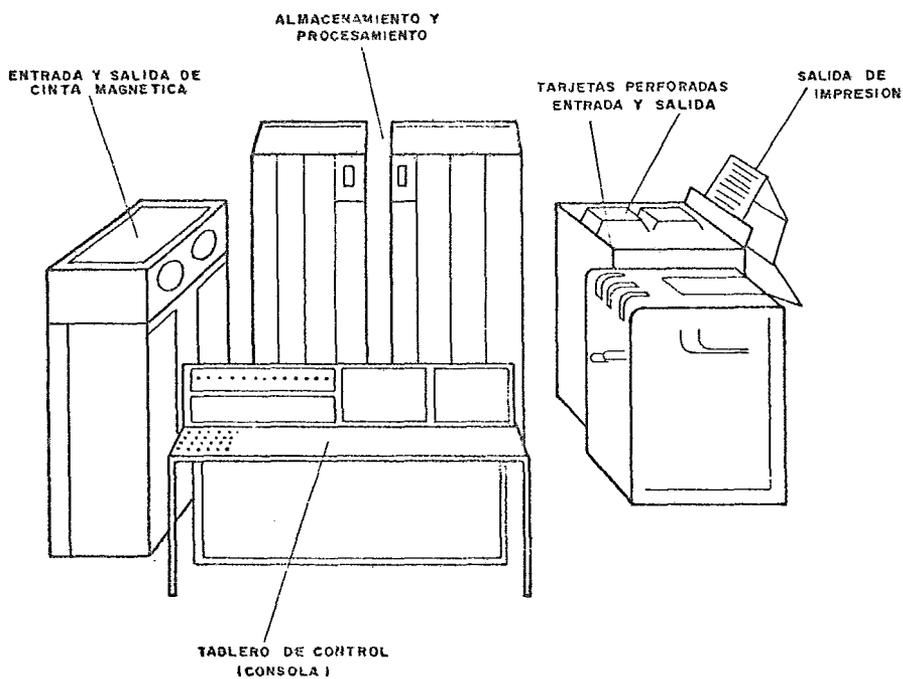
CLAVES

CLAVE	DIA	MES	AÑO	CLAVE	DIA	MES	AÑO	
								01- INICIACION
								02- CLASIFICACION ARANCELARIA
								03- NOTIFICACION DE LA CLASIFICACION
								04- CITATORIO AL DESTINATARIO
								05- EXHORTA A LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA QUE DECLARE AL REMITENTE
								06- INCONFORMIDAD CON LA CLSFCION ARANCELARIA
								07- RESOLUCION ABSOLUTORIA
								08- RESOLUCION CONDENATORIA
								09- NOTIFICACION
								10- INCONFORMIDAD CONTRA RESOLUCION
								11- REMISION EXPEDIENTE D. GRAL DE ADUANAS
								12- RESOLUCION
								13- INCONFORMIDAD CONTRA LA RESOLUCION ANTERIOR ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
								14- CONTESTACION DE DEMANDA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
								15- RESOLUCION TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
								16- DEMANDA ANTE JUZGADO DE DISTRITO
								17- CONTESTACION DE DEMANDA JUZGADO DISTRITO
								18- RESOLUCION
								19- CONTROL DE ADEUDOS
								20- ASUNTO TERMINADO ARCHIVO

MODELO DE RED DE ACTIVIDADES PARA LA IMPLANTACION DE UN SISTEMA



# EQUIPO DE PROCESAMIENTO DE DATOS (ANEXO VI)



UNIDAD DE INFORMATICA, CONTABILIDAD Y GLOSA

\*\*\* EXPEDIENTES INSTRUIDOS \*\*\*

\*\*\*\* LISTADO A DETALLE CLASIFICADO POR AÑO Y NUM. DE EXPEDIENTE \*\*\*\*

Depto.: 91 Instrucción

Núm. Exp. Det.	Fecha de inicio	Cve. Inst.	Est. Cve.	Ult. Trám. Fecha	Infrac. Art. Ley	Clasif. Arancelaria	Crédito Fiscal	
000099/79	02	250579	11	15	030183	553B C.A.	85,966	183,163

PEDROZA ARMENTA JOSE

TRANSPORTES PEDROZA, S.A.

920

1169

# PRIMERA REUNION NACIONAL SOBRE INFORMATICA Y DERECHO

## 22 AL 26 DE NOVIEMBRE DE 1982

Se invita a los abogados y especialistas en informática de México, a asistir a esta Primera reunión, que tiene como objetivo: exponer algunas de las experiencias nacionales e internacionales con relación al Derecho Informático, así como ejemplos destacados de la aplicación de las tecnologías para el procesamiento de la información en este campo.

### PROGRAMA

#### LUNES 22

Importancia de la Informática a Nivel Mundial  
Antonio Ayestarán. CREALC-IBI

Importancia de la Informática a Nivel Nacional  
Carlos Enriquez Arcaez. SPP

Situación Actual de la Informática Jurídica  
Jon Bing, Noruega

Situación actual del Derecho de la Informática  
Alberto Marchilli. CREALC-IBI

Situación de la Informática y el Derecho en México  
Antonio García Arana. SPP

Experiencia de la Cámara de Senadores de Brasil  
Sergio Otero. Brasil

#### MARTES 23

Flujo de Datos Transfronterizas  
Sergio Ahumada. SPP

Privacidad, Protección de Datos y Libertad Individual  
Gregorio Garzón. España

Contratos de Bienes y Servicios Informáticos  
Jon Bing, Noruega

Experiencias de la Procuraduría General de la República de México  
Sergio Isas Romero. México

Presentación de las experiencias de Informática Jurídica en Argentina.  
Roberto Luqui. Argentina

#### MIERCOLES 24

Protección Jurídica de los Programas de Computación  
Luz María del Pozo - Julio Téllez V. SPP

El Delito Informático  
Gregorio Garzón. España

Experiencia en Francia de la Informática Jurídica  
Michel Bibent. Francia

Experiencia de la Suprema Corte de Casación de Italia.  
Vittorio Novelli. Italia

#### JUEVES 25

Investigación y Educación en Informática y Derecho  
Michel Bibent. Francia

La Regulación en las Tecnologías de la Información  
Edmundo Högbe. SPP

Experiencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM  
Guillermo Aguilar Alvarez - Claude Deilar. México

Uso del Computador en el Ambito Notarial en México  
Eduardo A. Martínez Urquidí. México

#### VIERNES 26

Panel Sobre Derecho de la Informática  
Ponentes y participantes

Panel Sobre Informática Jurídica  
Ponente y participantes

Nota: Durante las tardes se presentarán demostraciones de los Sistemas de Información Jurídica de Argentina y Brasil por vía Satélite.

Sede: Auditorio Flores Magón N° 1  
Secretaría de Relaciones Exteriores  
Informes: Tel: 761-50-29  
Traducción Simultánea  
Admisión Libre

SPP

programación y presupuesto



CREALC

Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática

Centro Regional de la Oficina Intergubernamental Para la Informática CREALC-IBI