



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**Problemática actual de la modernización
del sistema aduanero en México.
El caso de la aduana en el aeropuerto
internacional de la Ciudad de México.**

**Tesis
que presenta:
Javier Talavera Castillo
para obtener el título de:
Licenciado en Relaciones Internacionales.**

Asesor: Lic. Rodolfo Villavicencio Gómez.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 mi madre Dolores y a su esposo...
...que me dieron la dicha de la vida.

A mis hermanas y a sus compañeros, mis cuñados... a mis hermanos y a sus parejas...
... a sus hijas e hijos, mis sobrinos... quienes siempre me han dado lecciones
bastante gratas...

A mis amigas y amigos, antiguos, recientes y futuros...
que con su apoyo y estímulo, me alientan constantemente.

A la señorita Juana de la Luz Navarrete Arriaga... por su amor y dedicación...

A los miembros del Jurado de la Máxima Casa de Estudios...

A todos ustedes, presentes y ausentes...

...gracias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO EN MÉXICO.

EL CASO DE LA ADUANA EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

	Página
Índice.	1
Introducción.	2
Capítulo I. Modernización del sistema aduanero en México.	9
1.1.- Contexto internacional.	13
1.2.- Participación internacional de México.	14
1.3.- Acciones emprendidas en el sistema aduanal.	16
1.3.1.- Sistema Automatizado Aduanero Integral.	19
1.3.2.- Mecanismo de Selección Automatizada.	20
1.3.3.- Laboratorio.	22
1.3.4.- Administración General de Aduanas.	24
1.3.5.- Infraestructura: fusión y creación de aduanas.	28
Capítulo II. Proyectos internacionales para la conformación de la aduana idónea.	30
2.1.- Plan de Acción Colectivo: APEC.	32
2.2.- Recomendaciones Aduaneras: Cámara Internacional de Comercio.	37
2.3.- Convenio de Kyoto: Organización Mundial de Aduanas.	42
2.4.- Proyectos aduaneros mexicanos.	48
2.4.1. Proyecto Aduana 2000.	49
2.4.2. Plan Estratégico 2001-2006.	54
Capítulo III. Desafíos de la aduana del aeropuerto de la Ciudad de México.	59
3.1.- Antecedentes de la aduana.	61
3.2.- Organización y funciones.	64
3.3.- Desafíos que enfrenta la aduana.	67
3.3.1.- Cambio de funcionarios aduaneros.	68
3.3.2.- Burocratismo público.	71
3.3.3.- Corrupción.	74
3.3.4.- Reubicación de aeropuerto de la Ciudad de México.	79
Conclusiones.	84
Anexos.	88
Bibliografía.	105

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

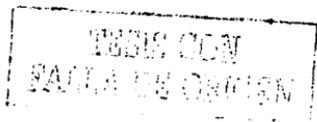
Introducción

Un Fenómeno característico en la Administración General de Aduanas es el cambio frecuente de titulares de las oficinas aduaneras, actividad que trae consigo la sustitución de los miembros del equipo de trabajo (personal designado por el administrador), así como la modificación y/o suspensión de los planes que la administración precedente hubo establecido y a consecuencia de lo anterior, se emprende la reelaboración y rediseño de los mismos.

Esta situación nos revela la inexistencia de un plan de modernización aduanera de largo plazo, continuo y que pueda mantenerse intacto a pesar de que ocurra la sucesión de funcionarios en la Administración Pública y por ende, en el sistema aduanero. Esta situación nos despertó la inquietud por averiguar sus posibles causas e implicaciones.

Creemos que el sistema aduanal mexicano ha realizado sus actividades (de recaudación de ingresos y protección de la industria nacional), resuelto sus problemas (falta de competitividad interna y externa, rezago en equipo de tecnología, falta de armonización en los procedimientos, corrupción, contrabando, etc.) y ha respondido a sus necesidades y exigencias del entorno (modernización, profesionalismo, agilización y transparencia de procedimientos y equipos), conforme a sus posibilidades, limitaciones (financieras, políticas, técnicas, normativas, etc) e intereses basados en visiones futuras, lamentablemente, de mediano y no de largo plazo.

Por lo tanto, deducimos que el sistema aduanero, carece de un plan general de modernización de largo plazo, porque el cambio frecuente de funcionarios, así como la designación de nuevos titulares con su consecuente interrupción de planes y en consecuencia, la elaboración de otros nuevos, también, de mediano plazo, originan no la interrupción de las actividades del despacho aduanal, pero sí promueven la lentitud de las operaciones cotidianas, además de que se hace manifiesta la imagen de desorden y descontrol en la aduana mexicana.



En el caso del sistema aduanero, en razón de la importancia económica que genera a los gobiernos y pueblos -por ser proveedor de recursos financieros (a través de la recaudación de impuestos arancelarios), protector de la sociedad y de la industria nacional (donde desempeña el papel de regulador de la entrada y salida de mercancías que pudiesen ser nocivas para la sociedad o que afectasen a la industria nacional) y aplicador de leyes contra las actividades fraudulentas (por ejemplo: el contrabando, la evasión y la corrupción)- requiere de medidas alternativas para responder a las exigencias y compromisos de su entorno a través de nuevos proyectos, equipo y técnica vanguardista que le permitan a su vez, agilizar sus procedimientos y actividades aduanales, para que pueda consolidarse como una entidad eficiente y competitiva que facilite el intercambio comercial mundial.

La responsabilidad en la consecución de estos objetivos recae en los titulares de quienes están al frente de las aduanas de todo el país, aunque claro, estas medidas están bajo la dependencia de otro tipo de factores: lugar de implementación, personal involucrado y sobre todo, de la manera en que se efectúen.

De tal manera que si el sistema aduanero se somete a transformaciones que tengan por objeto la implementación en sus actividades del mejoramiento en el método, la técnica y tecnología, los resultados serán evidentes; entonces podremos decir que este sistema es realmente competitivo, debido a que responde a las necesidades para las cuales fue creado y porque se adapta a las exigencias del entorno en el que existe.

La aduana posee dos categorías de competidores naturales. La primera de estas, se refiere a las propias administraciones aduaneras de otros países del mundo las cuales emplean, muchas de ellas, sofisticados equipos, técnicas y personal profesional y capacitado para realizar aquellas funciones guiados por proyectos de modernización continuos y de largo plazo, los cuales determinan el camino a seguir y exigen al resto de las administraciones aduaneras, adecuarse a esas condiciones para establecer en colectividad, la armonización en técnicas y procedimientos así como en tecnología.

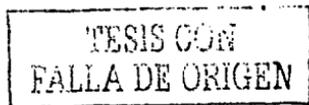
En la segunda clase de competidores del sistema aduanal, se encuentra el grupo de individuos que promueven, individual o colectivamente, las actividades de fraude y contrabando de mercancías, contra quienes las aduanas deben promover medidas eficaces, para combatirlos.

Respecto al papel que juega el gobierno, este se manifiesta a través de las políticas establecidas hacia el sector aduanero; las condiciones del entorno internacional, la casualidad, las demandas e instituciones gubernamentales con competencia en la materia, representan en suma, los otros elementos mencionados en la Teoría de la Ventaja Competitiva, formulada por M. Porter.

Con este trabajo, no pretendemos de ningún modo, agotar el tema, tampoco desvirtuar o desmeritar trabajos con temas semejantes (elaborados previamente o que se realicen en el futuro); mucho menos pretendemos considerar que este trabajo no necesita de futuros arreglos, modificaciones y profundizaciones. Por el contrario, creemos que este trabajo presenta múltiples fallas (de las que no nos sentimos satisfechos) y que a lo largo de su lectura saltarán a la vista; no obstante ello, creemos que como primer trabajo de investigación, éste nos ha aportado de manera individual, una gran lección que nos ayudará en la realización de futuros trabajos literarios.

Este trabajo aporta diversa información que no ha sido publicada en los medios de comunicación y no por ello significa que ésta sea considerada confidencial o impublicable y que por dicha causa viole aspectos normativos de la administración pública.

Estamos conscientes de que este trabajo es un conjunto de información de innumerables autores y también de diversas personalidades y situaciones con las que se pretende proporcionar por una parte, cierta coherencia y por otra, se desea difundir información aduanera a la que como público en general, no tenemos acceso y de la que debido a políticas internas en el sistema aduanero, esta no es publicada y casi siempre enviada a "archivo muerto" al año de haberse elaborado.



Es decir, creemos que este trabajo de investigación representa por una parte, una pequeña contribución al acervo cultural de la materia, pero creemos que nuestra tarea y aportación fundamental es la de difundir y reforzar la conciencia entre los sectores sociales (personal y funcionarios actuales y futuros de la Administración General de Aduanas y estudiosos de las relaciones internacionales) acerca de que la planeación, elaboración y mantenimiento de proyectos de largo plazo es fundamental para el desarrollo y consecución de objetivos de modernización aduanera, debido a que con esa actividad se construye el camino hacia el mejoramiento de las actividades y se determinan los objetivos precisos a alcanzar en un periodo largo de tiempo.

A través de la planeación continua y de largo plazo pueden y deben contemplarse diferentes aspectos, entre ellos los factores de riesgo que pudiesen obstaculizar o representar dificultades para la consecución de los objetivos; asimismo, deberán contemplarse los factores de costo-beneficio que permitan evaluar la viabilidad de determinado tipo de actividades o métodos.

En las Relaciones Internacionales, la formulación de escenarios futuros se nos ha dicho, es básica porque a partir de ese ejercicio, se permite visualizar posibilidades y se pueden prever situaciones que podrían otorgar ventaja y beneficio con el mínimo de costos. O en todo caso, este tipo de visualización de escenarios a perseguir, permiten considerar la eliminación de métodos, actividades y recursos que podrían ser inadecuados en un proyecto.

Los objetivos de nuestro trabajo, son los siguientes:

- Señalar la importancia que representa la modernización del sistema aduanero en México para realizar de manera ágil y eficiente, el intercambio comercial con el resto del mundo.
- Mencionar que la modernización continua y de largo plazo en el sistema aduanero, es fundamental para lograr que aquella sea coherente, congruente y uniforme para que el despacho de mercancía de comercio exterior y revisión de pasajeros se efectúe de manera ágil, eficiente, transparente y satisfaga a importadores, exportadores y funcionarios públicos.

- Enfatizar que la modernización continua y de largo plazo del sistema aduanero, es una actividad con la que se sintetiza la capacidad negociadora y de conciliación que naciones, organismos e individuos han promovido y realizado desde tiempo atrás y que la misma, no ha sido infructuosa.

Estamos conscientes de que la modernización es un proceso en evolución constante y que el perfeccionamiento no acaba, porque la técnica, la tecnología y el desarrollo mantienen un ritmo evolutivo y constante y en esa misma proporción, persisten las necesidades y exigencias de la sociedad que influyen sobre aquel proceso modernizador, mostrándose ambas, como espirales ascendentes que mutan de manera imparable y por lo mismo, creemos que el camino hacia la modernización aduanera, debería estar fincado en un proyecto continuo, congruente y de largo plazo.

En el caso de la aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ésta presenta algunos fenómenos que dificultan su funcionamiento y operatividad normal, los cuales representan grandes desafíos.

El primero de ellos es el cambio de funcionarios en las dependencias públicas que ocasiona un proceso al que podemos denominar "*cambio de funcionarios en cascada*" o "*cambios en bola de nieve*" en sus diferentes oficinas administrativas, generando en consecuencia, la reelaboración de planes y proyectos y la discontinuidad en la ejecución del proyecto de modernización aduanera, proceso que afectan a todas las actividades administrativas y también operativas.

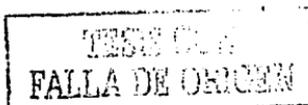
Otro aspecto que afecta la funcionalidad óptima de la aduana el aeropuerto, es la falta de profesionalismo del personal aduanero, dejando entrever conductas faltas de lealtad, de compromiso y de responsabilidades a la institución, condiciones que son campo propicio para la formación de otro fenómeno característico en las aduanas: la *corrupción*, de la que se dice, es parte inherente al sistema y que esta actividad es "una forma de ser", por lo que no es posible erradicarla fácilmente del sistema, menos aún, del sector aduanero.

La aduana aeroportuaria, debido a que se localiza en el área de la que forma parte el aeropuerto capitalino, suma a sus problemas, los de este, porque cada vez que por diversas razones (*cambios climáticos*: lluvia, neblina, cenizas del popo, vientos; *mantenimiento de instalaciones y pistas de vuelo*: reencarpetamientos, desagüe de drenaje y/o *temporada de vacaciones*: incremento en el número de pasajeros de servicios) el aeropuerto suspende, desvía o demora vuelos comerciales, también la aduana aeroportuaria retrasa aún más el proceso del despacho aduanal de mercancías de comercio exterior afectando con ello, el curso normal de la economía nacional e internacional.

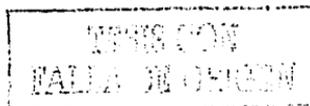
En el primer capítulo, titulado "Modernización del sistema aduanero en México", presentamos un panorama general del sistema aduanero de México. También mencionamos que el sistema económico, específicamente, el sector comercial, es uno de los principales motores en el camino al desarrollo, razón por la cual, nuestro país en la misma medida que otras naciones en el mundo emprende reformas al sistema aduanero, con el fin de obtener beneficios del mismo.

El segundo capítulo, "Proyectos para la conformación de la aduana idónea", comprende *sugerencias* que organismos internacionales (tres de los más importantes conscientes de las diferencias que las administraciones mantienen en sus procedimientos y técnicas de despacho aduanal) promueven en el mundo, para que el intercambio comercial mundial sea fluido, transparente y altamente eficiente, del que sus características sean la armonización y la homologación de procedimientos para que con ello, se tenga certeza sobre el proceso del despacho general de mercancías de comercio exterior.

Nuestro país, a través de la Administración General de Aduanas, formula dos proyectos, de los cuales, sólo uno de ellos ha perdurado, aunque con modificaciones sustanciales y según las fuentes informativas, pretende mantenerse y ser transexenal. Nos referimos al proyecto estratégico de modernización de la AGA 2001-2006. De cualquier manera, este proyecto sería el primero que cuente con esas peculiaridades, del que además se espera grandes beneficios y del que se dice, es el comienzo de una nueva etapa en el sistema aduanero mexicano.



Finalmente, el tercer capítulo llamado "Desafíos de la Aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México" hace un recuento breve de esta aduana, así como de sus funciones y se centra en los desafíos que la misma enfrenta y de las actividades que realiza para combatir esas dificultades y alcanzar la modernización aduanera.



I. Modernización del Sistema Aduanero en México.

La modernización y evolución del sistema aduanero mexicano presenta 5 etapas en las que se hacen manifiesto los cambios y características de la actividad aduanera. La primera de ellas abarca el periodo del México independiente (1821-1884), en el que la inestabilidad política, era la norma habitual y donde cada grupo político creaba ordenamientos jurídicos cada vez que accedía a la silla presidencial y en consecuencia, derogaba las disposiciones que su adversario hubiese originado.

No obstante ello, hacia la mitad del siglo XIX, el gobierno mexicano estableció las primeras aduanas en la frontera norte del país, inmediatamente después de que se suscitó la reducción de su territorio (en 1848¹) a raíz de la guerra con el país del norte. Estas nuevas, pero no únicas aduanas, fueron dispuestas con la finalidad de obtener recursos económicos a través de tarifas arancelarias aplicadas a las mercancías sujetas al intercambio comercial generado entre México y EE.UU. En esa misma época, se estableció el "contra-resguardo aduanal", el cual tenía el objetivo de: combatir el contrabando que por aquellas vastas y desérticas regiones del norte del país crecía considerablemente².

En el centro del país y debido a la efervescencia política de la época (pugna entre conservadores y liberales, las dos corrientes políticas que en esos momentos se disputaban el gobierno) frecuentemente se proponían nuevas reformas en todos los ámbitos, por lo cual eran continuas las suspensiones a los ordenamientos jurídicos y políticos y constantemente se creaban nuevas disposiciones al respecto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹ En el año 1847, nuestro país emprendió una guerra contra Estados Unidos (país del norte) y en razón de haber perdido la contienda, México tuvo que ceder una gran extensión territorial y establecer nuevos límites fronterizos, los cuales se fijaron a través del Tratado de Paz Guadalupe-Hidalgo de 2 de febrero de 1848.

² J. Sierra, Carlos. El Resguardo Aduanero y la Gendarmería Fiscal, 1830-1925, México, SHCP, 1971. P. 13.

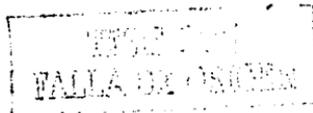
La inestabilidad política no era la única causa que generaba las modificaciones al marco político-económico y jurídico-administrativo del ramo aduanero. Los cambios también eran a causa del desarrollo y del descubrimiento de nuevas actividades, facultades y procedimientos. Otra de las causas que incidían en la modificación tanto de la estructura como de las funciones aduanales, era la propia iniciativa de los encargados o titulares de las aduanas, que basándose en su visión y experiencia promovían y establecían un diferente marco legal inusual (algunas veces poco práctico) con el fin de lograr el cometido de las aduanas.

La segunda etapa comprende desde la llegada a la presidencia de Porfirio Díaz (1884), hasta su culminación (en 1910). Durante este periodo fue notable la conformación y fortalecimiento del Estado en el que la continuidad de un mismo proyecto político económico fue la característica y en consecuencia existió cierta congruencia y continuidad en la estructura y proyección aduanera debido al escaso movimiento de funcionarios y principalmente a la permanencia en el gobierno de la misma figura presidencial.

Durante la dictadura porfirista los planes y proyectos establecidos fueron largos y continuos, razones que otorgaron certeza al sistema aduanero y esto repercutió en beneficios para el intercambio comercial con otras naciones, el cual fue mayor que el de épocas anteriores, precisamente porque existió coherencia y continuidad en un mismo proyecto.

La tercera etapa se refiere al inicio de la Revolución y esta se extiende hasta la creación del partido oficial -Partido Revolucionario Institucional- (PRI). En esta etapa observamos los intentos variados por construir un gobierno que fuese representativo de los diferentes grupos sociales, militares, campesinos y obreros.

Durante este momento histórico la legislación aduanera mexicana, a pesar de haberse creado la Dirección General de Aduanas (1900), no comprendía en la práctica a la totalidad de las actividades mismas, ni era congruente y tampoco continua. El regionalismo intentaba dar cierto orden a las variadas leyes del ramo, pero eso nos muestra la fragilidad del marco jurídico y operacional de las aduanas.



La cuarta etapa inicia a partir de 1940, momento en el que la industrialización y corporativismo tienen un auge inusitado y se establece un modelo económico orientado a la fabricación de productos y al autoabastecimiento de la industria nacional. La política aduanera estaba destinada a impedir que se efectuaran las importaciones mediante la creación de altos y numerosos aranceles.

Lo anterior propició la formación de un "mercado cautivo" debido a que la política económica del país en sus distintas fases y periodos protegía a la industria nacional a través de un sistema de permisos y altos aranceles a las importaciones con segundos y terceros países, de tal manera que la industria nacional no adquiría productos de otros países.

La aduana mexicana crecía con ineficiencia debido a la falta de competitividad y a los numerosos requisitos que era necesario presentar para iniciar el despacho de mercancías de comercio exterior. Estas eran razones necesarias para emprender cambios en la estructura, actividad y legislación aduanera, pero aún así, no existían los motivos suficientes para realizar aquellos cambios.

El inicio de nuestra quinta y última etapa, comprende desde la apertura y liberación de la economía mexicana (1982) hasta nuestros días (2002). La estructura económica de México se transformó gradualmente y se consideró que las estructuras, procedimientos y operaciones del despacho aduanal ya no eran adecuados, ágiles ni transparentes. Por esas razones se necesitaba el cambio.

La firma de la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional en 1982 (FMI), el ingreso al GATT (1986), son muestra evidente de que la administración presidencial en turno otorgó al sector externo un papel preponderante y fundamental para el desarrollo económico del país, factor del que no podía fácilmente librarse.

Una de las primeras medidas implementadas fue el establecimiento de la automatización de los procedimientos aduaneros. En un principio, esto se llevó a cabo por medio de un sistema llamado "*Captura Descentralizada del Pedimento Aduanal* (cadepa) que más tarde evolucionó y fue llamado: *Sistema Automatizado Aduanero Integral* (SAAI).

Poco después (1989), se implementó el *sistema aleatorio* (o semáforo fiscal) que se transformó más tarde, en el *Mecanismo de Selección Automatizada*, con el fin de seleccionar aleatoriamente (una de cada diez) la mercancía sujeta al comercio exterior y determinar su revisión o desaduanamiento libre (en su caso). Con ello se agilizó el despacho aduanal y mejoró el sistema de revisión y análisis de las mercancías a través del nuevo *Sistema de Análisis de Rayos X*.

En ese mismo sentido y por ley, en 1995 se creó el *Sistema de Administración Tributaria* el cual, se dijo, entraría en operación dos años más tarde. El SAT es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargado de la recaudación de impuestos, de la vigilancia fiscal y también encargado de la administración de las aduanas. Con la creación de éste organismo se planteó la reestructuración de las oficinas aduanales en los aspectos administrativos y operativos.

Un poco después y ya bien centrados en la importancia de modernizar el servicio aduanal para: (a) tratar de reducir y eliminar los males ancestrales de las aduanas: contrabando, corrupción y evasión de impuestos, entre otros, (b) obtener mayores ingresos y (c) facilitar el comercio internacional, se continuaron las reformas en el seno de la Administración General de Aduanas (AGA).

Al respecto, se modificaron facultades y funciones de las aduanas y también se crearon más de ellas; se fusionaron algunas y se suspendieron otras. Se amplió la infraestructura, así como el presupuesto asignado y el personal encargado de la prestación de los servicios aduanales. Se establecieron nuevos lineamientos para la contratación y selección de candidatos a los que se les otorgó una mayor responsabilidad, seguridad y también, capacitación profesional.



1.1. Contexto Internacional.

En la década de los ochentas se emprendieron acciones para liberalizar el comercio mundial, estas se fundamentaban en la influencia de la globalización y en su intensa competencia para acceder a los capitales internacionales que obligaba a las mismas a crear condiciones favorables para acceder a ellos.

Para la inmensa mayoría de los Estados no había opción, por lo que con muy diversos grados de dificultad, iniciaron unos y profundizaron otros, programas de ajuste económico (propuestos por el FMI y el BM, principalmente) para salir del problema de la deuda y a su vez, aumentar la productividad de sus economías y hacerlas más atractivas a las inversiones extranjeras. El cambio tecnológico, el avance en las telecomunicaciones y el uso de los sistemas informáticos influyeron de manera determinante para derribar las barreras del comercio internacional.

Bajo estas circunstancias evolucionó la economía mundial hacia los 90's, con la formación de tres polos de poder económico: Norteamérica (establecida a través de la firma del acuerdo denominado NAFTA (por sus siglas en inglés e integrada por Canadá, Estados Unidos y México), la Unión Europea (conformada por el Tratado de Maastricht) y la Cuenca del Pacífico (dirigida por Japón), en sustitución del poder bipolar (que surgió al término de la 2ª. Guerra Mundial), con los que se definieron los rasgos de la época de fin de siglo.

La globalización e intercambio comercial mundial requerían de la eliminación de obstáculos: políticos, administrativos, y arancelarios. En este proceso, los montos de capital, volumen de mercancía, flujo de personas y servicios que llegasen a realizarse entre las fronteras de los países, serían más elevados, ágiles y traerían consigo mayores beneficios a los países involucrados.

1.2. Participación Internacional de México

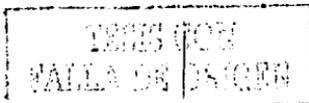
La administración presidencial del Lic. Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988), emprendió la liberalización del comercio exterior mexicano a través de la reestructuración de la economía y de la política exterior, con ello se pretendía, dar confianza a los capitales externos y mantener una presencia de respetabilidad, firmeza y sobre todo, de modernidad del país, el cual debía estar acorde a los tiempos y movimientos en el mundo.

Las acciones políticas internacionales y las reformas jurídicas implementadas por México estaban encaminadas a lograr la inserción económica de la nación mexicana a las grandes vertientes del momento. Estas medidas otorgaron a México la credibilidad que necesitaba en el exterior (en sus diferentes aspectos: políticos, económicos, sociales y también, regionales) y eso le ayudó a consolidarse como líder de la región latinoamericana.

Las administraciones presidenciales siguientes (Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994 y Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995-2000) se encargaron de mantener ese modelo económico a través de la firma, entre otras acciones, de diversos tratados de libre comercio con algunos países. Son de mencionar el *Acuerdo de Complementación Económica* con Chile, la creación del *Grupo de los Tres*¹ (entre Venezuela, Colombia y México) sentando las bases para futuros acuerdos comerciales con otras regiones y latitudes del mundo, como más tarde se efectuó con Europa e Israel.

El *Tratado de Libre Comercio con América del Norte* (NAFTA, en vigor desde 1 de enero de 1994) ha sido uno de los tratados más importantes, firmados por México, el cual implicó la apertura gradual pero total de la economía mexicana hacia el exterior y además, significó la modificación estructural del gobierno mexicano porque en un tiempo relativamente corto se llegará a la liberalización total de las tarifas arancelarias al comercio exterior (fecha límite: 2005) en beneficio de los tres países socios: Canadá, Estados Unidos y México.

¹ Idem.



México ha firmado otros tratados de libre comercio con más países. Dentro de estos, el más importante ha sido el negociado con la *Unión Europea*⁴ (TLCUE, en vigor desde 1 de julio de 2000). Al respecto se ha señalado que con este acuerdo, México se coloca en el mercado mundial bajo lineamientos favorables que promueven el mercado libre y multilateral.

El TLCUE establece que el programa de desgravación gradual concluirá en el año 2003 para Europa y en el 2007 para México. Las fases de eliminación de aranceles es el siguiente. México desgravará:

2000	37.6 %
2003	5.1 %
2005	5.6 %
2007	31.7 %

Los acuerdos de libre comercio más importantes firmados por México son el NAFTA y el TLCUE por las repercusiones políticas y económicas que otorgan una visión positiva de la actuación exterior de México, la cual implica múltiples cambios y transformaciones colocando a México a la vanguardia en lo que se refiere a política económica, respecto a otros países de América Latina y de muchos de los países en desarrollo.

Le extendida tendencia de establecer zonas de libre comercio en la mayor parte del mundo implica la creación y establecimiento de un sistema aduanero ágil eficiente y transparente; es decir, moderno y armonizado, para facilitar el intercambio comercial mundial, razón por la cual, la nueva tendencia a modernizar las administraciones aduaneras en el mundo es fundamental.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴ Website: <http://redem.buap.mx/13-Bere.htm>. Secofi. Ramirez P. Berenice. *El Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea*. Síntesis introductoria al Tratado de la Unión Europea y México, 1999, p. 1.

1.3. Acciones emprendidas en el sistema aduanal.

Como ya hemos visto, la situación aduanal en México, antes de 1982 y todavía más atrás, imponía procedimientos que requerían una diversidad requisitos y autorizaciones; además, la infraestructura, los equipos y los bajos presupuestos agudizaban más la situación. Todo ello en conjunto significaban obstáculos al comercio exterior de México.

Un factor que favorecía a esta situación era que la red de aduanas estaba bajo el mando de la Dirección General con sede en la capital, la cual no contaba con mecanismos adecuados de supervisión sistemática que evaluarán el desempeño y eficacia de las oficinas aduaneras.⁵

Es decir, el sistema aduanal mexicano durante ese periodo presentaba graves deficiencias que afectaban su funcionamiento y operatividad normal, pero a pesar de ello, los usuarios del comercio exterior consideraban a aquella situación como "normal", aunque no "sana".

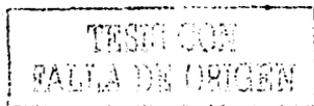
El Reconocimiento Aduanero de las mercancías consistía en la revisión de todo cargamento físico y teóricamente,⁶ no importaba que la fila de espera fuera extensa y que se necesitaran varios días para cumplir con ese requisito y no precisamente por que el empleado aduanero quisiera, sino porque no existían las condiciones alternas para satisfacer las demandas; y además, quien ejecutaba tal acción era la autoridad aduanera a la que no se podía y no existían mecanismos para sancionar.

De tal modo que "lo complicado, lo costoso, la ineficiencia, la lentitud", las inflexibilidades de los funcionarios aduanales y los malos manejos, eran el ambiente propicio para el contrabando, la corrupción y estas prácticas no favorecían al comercio exterior.⁷

⁵ "La Gran Reforma Aduanera del Gobierno Mexicano, 1995", Resumen informativo acerca del estado en que se encuentra el sistema aduanero mexicano, México, AGA, SAT, SHCP, 1995, pp. 1-2.

⁶ Ibidem, p. 2.

⁷ Reyes Díaz Icaal, Eduardo. *Aduanas Operación en México*, México. Bufete Internacional, 1997, p. 21.



Esta situación orillaba a tomar caratas en asunto y efectuar una transformación: En primer lugar para responder a las exigencias del nuevo proyecto modernizador originado según las tendencias políticas y económicas mundiales del momento. En segundo lugar, para evitar y eliminar la dudosa y turbia operación aduanal existente; y finalmente, para facilitar y hacer más eficiente el comercio exterior mexicano con el resto del mundo.

Estas eran razones suficientes, por las que la administración presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) emprendió los primeros cambios en el sistema aduanal, pero fue durante la administración presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) cuando se iniciaron reformas más profundas.

La reforma emprendida⁴ abarcaba la modificación de los procedimientos del despacho, el desarrollo de sistemas de cómputo y la reorganización de los procedimientos para su simplificación.

Asimismo, se consideró la ampliación de la red de aduanas con base en un programa de remodelación de instalaciones físicas y se contempló el mejoramiento de los salarios e incentivos conforme se realizara la reducción de personal; también se privatizaron diversos servicios y se establecieron cursos de capacitación, complementados con el desarrollo de programas de integridad y el fortalecimiento y creación de buenas relaciones aduaneras con los servicios aduaneros de otros países. Todos estos aspectos de la actividad aduanera fueron reformados, cambiados y algunos de ellos, suprimidos.

⁴ "La Gran Reforma...", Op. Cit. pp. 7-8.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El contexto general de la modernización aduanal proviene de las reformas a la Administración Pública, planteamientos que se encuentran en algunos documentos, entre ellos: el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*⁹ pretende:

- Transformar a la Administración Pública Federal en un órgano eficiente y eficaz; y
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.¹⁰

Es decir, el Promap plantea una transformación a todo el sector público que implica cambios a las regulaciones, procedimientos y operaciones actuales así como modificación a las actitudes y conductas del servidor público.

Otro documento en el que se fundamenta la modernización es: *Políticas Nacionales y de la Tecnología*,¹¹ elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En este documento se menciona la necesidad de realizar cambios en la estructura político-económica y científico-tecnológica del país.

Un tercer documento es el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*,¹² el cual hace notar que:

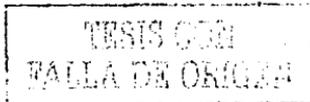
"el impulso (...) a la capacitación y al desarrollo de una infraestructura tecnológica son factores esenciales (para alcanzar un desarrollo económico, pero) es preciso considerar que nuestra (economía) está insuficientemente desarrollada (además de que) son muy escasas las instituciones dedicadas al extensionismo de servicios tecnológicos (y que también) no existe una estructura precisa para conocer y asimilar la tecnología disponible de otros países (es por ello que) necesitamos hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles y aprovechar al máximo el presupuesto gubernamental destinado al desarrollo tecnológico (por lo que) es imprescindible que el gobierno asuma un papel fundamental respecto a la introducción inicial de nuevas tecnologías (por que a través de esta postura) se fortalecerá la infraestructura para el desarrollo tecnológico (así mismo), se deberá aprovechar el acceso de México a los países con los que se han firmado tratados y acuerdos comerciales (mediante la intensificación de las relaciones comerciales con el Mercosur, la Cuenca del Pacífico y la Unión Europea (También se deberá) facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones (y) promover el desarrollo de la infraestructura aduanera y la simplificación de trámites aduanales"

⁹ Secodam. *Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000*. México, 1995.

¹⁰ *Ibidem*, p. 4.

¹¹ *Políticas Nacionales y de la Tecnología*, citado por Hernández, Miguel. "Radiografía que en Ciencia y Tecnología Aplicó la OCDE a México", en *Certeza Económica*, México, julio 2000, Núm. 19, año IV, P.50-55.

¹² Estados Unidos Mexicanos. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, SHCP, 1995, P. 154-158.



Estos son los documentos que funcionaron como fundamentos teóricos y que impulsaron la modernización del sistema aduanero desde el sexenio del Lic. Miguel De la Madrid hasta la administración del Lic. Vicente Fox Quesada. De aquí en adelante mencionaremos las acciones realizadas para modernizar el sistema aduanero mexicano.

1.3.1. Sistema Automatizado Aduanero Integral.

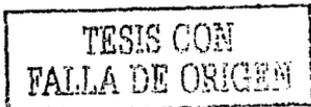
El Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) es un conjunto de programas que permiten procesar y conocer con exactitud toda la información acerca de la operación, supervisión y control de los procedimientos del despacho aduanal en todo el sistema aduanero.¹³ El antecedente inmediato del SAAI fue el programa: *Captura Descentralizada del Pedimento Aduanal* (Cadepa), en el que se concentraban y conocían las operaciones aduaneras efectuadas por el Agente Aduanal y se presentaba en un disquete.¹⁴

El SAAI establece los criterios para la elaboración de pedimentos, da a conocer las claves que corresponden a cada uno de los regímenes aduaneros; permite conocer los requisitos para el despacho de las mercancías. Además, reduce los tiempos de estadia de la mercancía en aduana, porque agiliza las operaciones.

Este programa se transformó en el SAAI después de varias modificaciones. En la actualidad, recaba toda la información aduanera a través de la red de los sistemas de computo validando dicha información, desde la referida al monto de los impuestos, la descripción de las mercancías, los lugares de cruce, destino, origen y hasta la información referente al sistema aleatorio, entre otras funciones.

¹³ "Panorama General SAAI", nota informativa, México, AGA, SAT, 2000, p. 1.

¹⁴ "La gran Reforma Aduanera...". Op. Cit. P. 11.



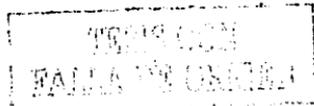
El SAAI es factor clave en la modernización del sistema aduanero, porque simplifica las actividades del comercio exterior; es por ello que es el soporte fundamental del sistema de computo en toda la red de aduanas. También permite automatizar las funciones generadas a raíz de las operaciones de comercio exterior e integrarlas en una sola base de datos y facilita entre otras funciones, el envío de manera rápida y oportuna de la información en el ámbito central para la conformación de la balanza comercial del país.

1.3.2. Mecanismo de Selección Automatizada.

A partir de 1989, se implantaron en México diversos métodos en el despacho aduanal de mercancías, usados en otros países. Uno de ellos, fue: *no revisar todos los cargamentos, solo un 10% de ellos*. Para no dejar a discreción de un funcionario, que vehículos se revisarían y cuales no, se diseñó un programa electrónico, que al ser accionado, seleccionaría uno de cada diez embarques, señalándolo con una luz roja; mientras que en los embarques restantes (los cuales saldrían sin revisión) la luz sería verde. En el primer caso, el camión pasaría al patio de la aduana para su revisión; en el segundo, se daría "luz verde" (paso libre), sin mayores interferencias.

El procedimiento aduanal al que nos referimos es el sistema aleatorio o Semáforo Fiscal. Este es un mecanismo electrónico empleado para practicar el *Reconocimiento de Mercancías de importación y de exportación*. Al activarlo, dependiendo del color que encienda (verde o rojo) determina si las mercancías son sujetas a revisión (en el caso del rojo) o si pasan sin requerir dicha verificación (luz verde). En México, este mecanismo se utilizó por vez primera en la aduana de Nuevo Laredo Tamaulipas.

El procedimiento es el siguiente: presentamos la documentación ante el sistema de selección automatizada (Primer Reconocimiento). Si el Semáforo menciona *desaduanamiento libre* (es decir, verde), no se revisará la mercancía y esta, continuará su camino. Por el contrario, si se determinó *revisión* (con luz roja), el Vista, que es seleccionado en el momento



y en forma aleatoria por el sistema, revisará la mercancía cotejándola teórica y físicamente.

Es decir, el pedimento en la mano y la mercancía en la otra, para comprobar que todo es verdad, en cuanto a: (a) cantidad, volumen, documentos y unidades de medida, (b) número de serie y documentos que permitan la identificación de las mercancías; (c) descripción de las mercancías y clasificación arancelaria y (d) cumplimiento en materia tributaria, restricciones y regulaciones no arancelarias y etiquetado.¹⁵

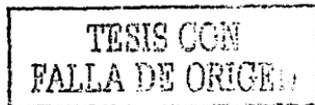
Cuando se encuentran errores, falsedades o inexactitudes que impliquen omisión de impuestos o multas administrativas, el vista aduanal deberá notificarlo a la autoridad aduanera para que ésta proceda al levantamiento de la acta de irregularidades. Este procedimiento fiscal tuvo algunas adiciones. El 20 de julio de 1992, a raíz del proceso de privatización de algunos servicios aduanales para hacerlos más eficientes, se estableció el *Segundo Reconocimiento de Mercancías* el cual...

"(...) es una barrera que se establece después de las aduanas para asegurar que los importadores cumplan con la normatividad oficial y para detectar irregularidades (así como) para asegurar la fidelidad e incorruptibilidad del mecanismo".¹⁶

Con esta adición, el Segundo Reconocimiento vino a fortalecer la actividad de revisión de mercancías. Funciona en toda la red de aduanas del país y ha sido concedido a empresas privadas para evitar el poder discrecional que ejercían los Vistas Aduanales al momento de efectuar la revisión de las mercancías. Por otra parte, este nuevo mecanismo se estableció para que empleados especializados en la revisión (dictaminadores) de mercancías efectuaran esta actividad bajo criterios libres de influencia o ajenos a grupos fraudulentos. En razón de posteriores cambios, ahora se le conoce como Mecanismo de Selección Automatizado.

¹⁵ Reyes Díaz Leal, Eduardo. *El Semáforo Aduanal. Camino hacia la fiscalización*. México, Bufete Internacional,

¹⁶ *Ibidem*, p. 62.



1.3.3. Laboratorio.

La Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos, es la unidad técnica científica de la Administración General de Aduanas. Sus orígenes datan desde el 1 de febrero de 1900 cuando la Dirección General de Aduanas crea el Laboratorio de Química, encargado de realizar los análisis de las mercancías de difícil identificación. Mas tarde, en 1924 se crea otro laboratorio para el análisis de productos del petróleo. Un poco después (1932), se crea un laboratorio más, dedicado al análisis e identificación de los alcoholes.¹⁷

Cada uno de los laboratorios realizaban sus actividades de manera individual y específica, pero aun no estaban integrados a una unidad que las enlazara de la manera correcta. Así continuaron por muchos años, hasta que en 1964, se realizó un proyecto con el que se fundieron todos los laboratorios quedando subordinados a una sola oficina administrativa.

A partir de 1967 se iniciaron los trabajos arquitectónicos para construir un edificio que albergara a estos laboratorios, el cual fue concluido e inaugurado el 23 de nov. de 1970 bajo el nombre de *Laboratorio Central*, el cual que proporciona asistencia técnica a las dependencias de la Secretaría de Hacienda y a otros órganos del gobierno federal en materia de análisis químicos, ensaye e ingeniería especializada. También atiende los requerimientos de análisis de productos que los particulares le demanden.¹⁸ El laboratorio central, es único en todo el país al que las 48 aduanas del territorio mexicano envían sus muestras para su identificación.

en 1986 se incorporó a la Dirección General de Aduanas y cambió de nombre (en 1993) por el de *Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos*, nombre que mantiene hasta la fecha (2001). La Administración Central de Laboratorio, es un organismo del sector público, dependiente de la Administración General de Aduanas (AGA) cuya función principal es realizar análisis químicos para determinar las características, la verdadera

¹⁷ "Laboratorio Central: 30 años de servicios científicos" en *Expresate! México*, AGA, Núm. 13, p. 14.

¹⁸ Aldana Muñoz, Ildelfonso Aurelio. *La Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos de Aduanas y su Importancia en el Sistema Arancelario*, México, tesina, SHCP, 1998.

naturaleza de las mercancías de comercio exterior.

En el laboratorio se utilizan distintos métodos de análisis, desde las técnicas convencionales comunes hasta aquellas que implican el uso de tecnología analítica más avanzada. De éste modo se analizan mercancías de todo tipo: derivados de petróleo, productos de la industria química, plásticos, cauchos, mercancías de origen mineral y metales, madera, pieles, papel, materias textiles y sus manufacturas, entre otras más.¹⁹

El laboratorio también se encarga de autorizar el registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radioactivas, peligrosas o para las que se requieran instalaciones o equipos especiales para recabar las mismas en apoyo a la normatividad en vigor.²⁰

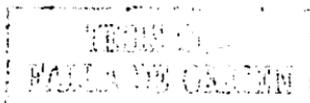
Los dictámenes del Laboratorio Central, son elementos decisivos para el buen manejo y control de la aduana porque precisan e identifican la composición real de la mercancía analizada. Esta actividad facilita la clasificación arancelaria y por consiguiente la determinación justa de contribuciones fiscales aduaneras; también coadyuva en el combate contra la evasión fiscal y participa en la formulación de estadísticas confiables de comercio exterior.²¹

El procedimiento a seguir para la toma de muestras en la aduana y enviarlas al laboratorio para su análisis, es el siguiente: se toma una muestra del producto a analizar durante el reconocimiento de mercancías cuando lo determine la autoridad aduanera en presencia de los interesados, con las precauciones y procedimientos (legales y de seguridad, tanto del material mismo, como del personal y de las instalaciones) correspondientes.

¹⁹ "Laboratorio En Busca del Arancel Correcto", en *Expresión*, México, AGA, # 5, año, feb. 1999, pp.10-11.

²⁰ *Ibidem*, p. 10

²¹ "Laboratorio Central " Op. Cit. P. 15.



Es decir, se debe verificar que el producto, del que se tomará la muestra, porte alguna leyenda o etiqueta por la que se pueda obtener información adicional del mismo, poniendo atención a las de : "corrosivo", "radiactivo", "bacteriológico", "inflamable", "tóxico", etc.²²

De manera breve, decimos que la importancia de este laboratorio es la testificación que realiza en base a fundamentos científicos y legales sobre las características del material analizado, los cuales son prueba fidedigna para otorgar la clasificación arancelaria a la que pertenecen según el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, al que México esta suscrito y administra la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

1.3.4. Administración General de Aduanas.

La Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizaba funciones de recaudación de ingresos, pero debido a la tendencia mundial orientada a la desconcentración de las instituciones tributarias, surgió la necesidad de crear el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que asumió las funciones encomendadas a aquella Subsecretaría, en lo relativo a determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios.

El fundamento jurídico para la creación del SAT, se encuentra en el Art. 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el cual establece que las dependencias del Estado "podrán contar con órganos administrativos desconcentrados para la mayor eficiencia en el despacho de los asuntos de su competencia". En ese sentido, el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap 95-2000²³) menciona que se debe otorgar importancia a la *descentralización* y a la *desconcentración* de funciones de las instituciones administrativas.

²² "En busca del...", Op. Cit. P. 10.

²³ Secodam, Op. Cit. P. 6.

De este modo, el SAT surge desde el primero de julio de 1997, con la finalidad de: "recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar al gasto público, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la legislación fiscal y propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno".²⁴

De esta unidad depende la *Administración General de Aduanas* (AGA) que ya cuenta con 102 años de existencia (porque fue creada por decreto del 19 de febrero de 1900) durante el mandato presidencial de Porfirio Díaz con el título, en ese entonces, de *Dirección General de Aduanas*, nombre que prevaleció hasta 1993.²⁵

La Administración General de Aduanas, cuenta con una oficina central, ubicada en la Ciudad de México²⁶ y debido al enorme espacio físico que ocupan estas oficinas, algunas de estas se localizan en otros sitios de la capital.²⁷ Algunas de las dependencias de la AGA, son de reciente creación (finales del sexenio de Zedillo). Su nombre y funciones básicas, son las siguientes:

Administración Central de Investigación y Fraude Aduanero (ACIFA). Esta administración tiene la encomienda de detectar, investigar y prevenir el fraude aduanero, así como detectar el acceso ilícito de mercancías y someter con dureza a los infractores a través de la integración de un equipo de expertos dedicados por entero a la detección del fraude aduanero.²⁸

La creación de esta oficina tiene el objetivo de combatir el contrabando de mercancías que circulan libremente en diversas partes del territorio nacional y a consecuencia de ello, golpean la industria nacional, porque mientras que esta última debe pagar impuestos (desde los primeros pasos de producción hasta la distribución y colocación en el mercado), no así la

²⁴ "La reingeniería", *Expresate!*, México, AGA, # 9, año 2, Dic. 1999, P. 8.

²⁵ "Centenario de aduanas", *Expresate!*, México, s/n. Feb., 1999, pp. 5-9.

²⁶ La dirección es: Av. Hidalgo # 77, Centro Histórico (frente a la Alameda Central).

²⁷ El Laboratorio Central, se localiza muy cerca del metro "Tacuba", La Administración Central de *Vistaduria*, se encuentra en: Lucas Alaman # 160 (cerca del metro "Pino Suárez")

²⁸ *Ibidem*, Pág. 11.

mercancía de contrabando.

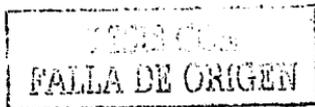
Administración Central de Informática Contabilidad y Glosa. En mayo de 1998, se efectuó la escisión de esta administración y se crearon dos unidades administrativas. Una dedicada a las necesidades de la tecnología de la información de aduanas y otra, encargada de la contabilidad gubernamental y de la glosa.

La primera de ellas, *Administración Central de Logística e Informática* está facultada para agilizar los procesos administrativos y dar un servicio dinámico a los importadores en la aduana e identificar a los contrabandistas mediante el cotejo de datos en el sistema y en los documentos y en la revisión histórica de los mismos. Esta nueva administración central realiza sus actividades por medio del SAAI y de otros sistemas electrónicos que permiten visualizar las irregularidades presentadas (en caso de existir) en los pedimentos.

Mientras tanto, la *Administración Central de Contabilidad, Glosa y Padrón de Importadores*, en coordinación con la anterior oficina, detecta coincidencias estadísticas que evidencien la existencia de irregularidades en las actividades del comercio exterior como: la subvaluación, el dumping, la alteración de certificados de origen, mediante incoherencias en documentos de comercio exterior presentados (pedimentos, guías, etc.).

Otras tareas realizadas son las de verificación de las cifras emitidas por las aduanas y de la evolución de las mismas hasta los totales. Confronta y archiva los documentos que amparan las operaciones que se realizan en las aduanas y mantiene el control del Padrón de Importadores.

Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera. En un principio fue conocida como Resguardo Aduanal Mexicano (RAM), más tarde (a principios de los 90's) y debido al desprestigio generado, se realizaron modificaciones estructurales, creándose la Policía Fiscal Federal (PFF), que al poco tiempo modificó su nombre en función de que se originó la Policía Federal Preventiva (PFP) atrayendo hacia sí a los diferentes cuerpos policíacos federales, pero conservando al especializado grupo de control y de seguridad aduanera.



Administración Central de Planeación Aduanera. Fue la unidad que emprendió las modificaciones a la estructura de la AGA a raíz del seguimiento de la "Reunión Galindo" en la que se abordó y planteó el *Plan Estratégico 1999-2005*.²⁹ Esta administración tiene la función de diseñar la modernización de las instalaciones, la mejora continua de la calidad de los servicios, así como el manejo y mejoramiento de la imagen institucional; también se encarga de fortalecer las relaciones de la aduana mexicana con los diversos organismos internacionales vinculados con su actividad.³⁰

Administración Central de Operación. Su origen se encuentra en la *Administración Central del Despacho Aduanero*, la cual se transformó en esta nueva oficina. A través de ella se modificó el marco legal que permitió dar origen a la reestructuración de la administración General de Aduanas.

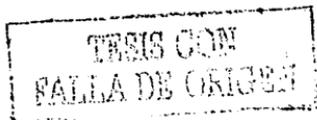
Administración de Planeación y Modernización Aduanera. Dependiente de la *Administración Central de Planeación Aduanera (ACPA)*, esta oficina atiende los asuntos encaminados al fomento de la Integridad del personal aduanero y de la búsqueda de nuevos mecanismos para mejorar los servicios que prestan las aduanas, además de otorgar transparencia en las actuaciones del personal aduanero.³¹

Esta administración se apega a los principios y ordenamientos mencionados en el *Servicio Fiscal de Carrera*, en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* (documento de 24 fracciones en el que se pide en términos generales: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) y en los planteamientos del *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000* originado durante el mandato presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL, 1994-2000) y a los nuevos planteamientos de reforma de la Administración Pública Federal del gobierno presidencial actual.

²⁹ Ver infra, p. 54.

³⁰ Idem.

³¹ Idem.



1.3.5. Infraestructura.

Durante 1998 se dio marcha a un programa de la Administración General de Aduanas,³² que comprendió adecuaciones a diversas aduanas en la frontera sur y norte del país, así como la construcción de los puertos fronterizos de Matamoros, Nuevo Laredo, Piedras Negras, Nogales y Ciudad Hidalgo, y la creación de las aduanas de Colombia (en la frontera norte) y de Altamira (en el Golfo de México); así mismo, incluyó la supresión y reubicación de secciones y oficinas aduaneras dependientes de las aduanas en todo el país.

La remodelación de las instalaciones físicas, se emprendió coordinadamente con otras secretarías y dependencias con competencia en frontera, puertos y aeropuertos, quienes dieron prioridad a las aduanas de la frontera norte y a la del aeropuerto capitalino. Las instituciones participantes en estas actividades fueron: la *Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN)*, *Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)* y la *Administración Portuaria Integral (API)*.³³

En lo concerniente a tráfico marítimo se iniciaron trabajos para la construcción de la aduana de Altamira y se definieron nuevas instalaciones en los programas maestros de las aduanas de Veracruz y Lázaro Cárdenas. Respecto al tráfico aéreo se efectuaron gestiones para la construcción y el mejoramiento de instalaciones en los aeropuertos internacionales de Toluca, Huejotzingo, Guadalajara y Ciudad de México.

En es mismo sentido de cambio, se emprendió la privatización ferroviaria que generó el interés por la operación de puertos internos multimodales. Actualmente se encuentra en proceso la construcción de tres nuevas instalaciones y la evaluación de cuatro adicionales. Otros proyectos son los de San Luis Potosí y Guadalajara encontrándose en sus primeras etapas.³⁴

³² "Horizonte de la aduana" en *Expresate* J México, D.F., AGA, # 2, año 1, 1999, p. 11.

³³ *Ibidem*, Pag. 11.

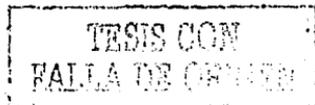
³⁴ *Ídem*.

Otra medida que se llevó a cabo fue el mejoramiento de la calidad de los controles aduaneros y facilitación del comercio internacional, a través de la certificación ISO 9000 de los procedimientos legales y de desaduanamiento, lo cual brinda, una mayor transparencia de las actividades, establece la uniformidad de los procedimientos y otorga consistencia en la aplicación de la ley en las aduanas, además de que estas medidas son apoyadas y reconocidas por entidades internacionales.

Destaca además, la instalación de circuitos cerrados de t.v. en todos los puentes y pasos fronterizos que registran día y noche todos los movimientos de personas y vehículos al momento de entrar o salir del país, lo cual permite descubrir cualquier movimiento irregular; asimismo, se han instalado básculas computarizadas que detectan automáticamente las "sobrecargas" de los vehículos; así como la instalación de "plumas" o vallas que retienen cargamentos presumiblemente irregulares. Paralelo a lo anterior se ha elaborado una metodología para el establecimiento de nuevas aduanas y garitas con medidas estándares mínimos y uniformes.³⁵

Acerca de la privatización de las actividades aduaneras, esta se emprendió mediante la concesión a particulares vía licitación pública. En este caso, los servicios que se han privatizado son: el Mecanismo de Selección Automatizado, el Segundo Reconocimiento (ocho empresas se encargan de la administración de esta actividad) el almacenaje (del cual, no existe en la actualidad, ningún almacén manejado por empleados aduaneros), la custodia, las maniobras, los traslados y las conducciones, en puertos de mar y aeropuertos.

³⁵ Idem.



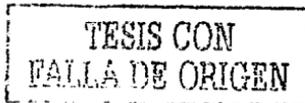
II. Proyectos para la conformación de la aduana idónea.

En el siglo XIX y ya desde mucho tiempo atrás, las naciones del mundo han intentado conformar medidas, a través de uniones aduaneras y tratados de libre comercio, para facilitar el intercambio comercial internacional. Por lo que se refiere al estado alemán, este creó el Zollverein en 1818 y finalizó en 1885. La misma Alemania creó junto con Luxemburgo, la Unión Alemana-Luxemburgo en 1842 y terminó en 1918; este último Estado formó junto con Bélgica el Benelux en 1944.³⁶

Más recientemente, encontramos los distintos acuerdos y convenios internacionales de cooperación y de libre comercio que en materia aduanera han firmado los países. Estos acuerdos han tratado de reducir las disparidades existentes de los servicios y procedimientos del despacho aduanal que en cada uno de los países (por su diversidad, número, diferente grado de desarrollo y de cultura) prevalecen e imposibilitan la armonización de los procedimientos, impidiendo con ello, la facilitación del comercio internacional. Es decir, cada país ha generado sus propias reglas y procedimientos los cuales han sido diferentes entre sí, a pesar de que se trate de una misma actividad. Estos son factores de la administración aduanera que impiden la facilitación del intercambio comercial mundial y el adecuado establecimiento de medidas encaminadas a la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros.

En ese mismo sentido, también existen los interesados en diseñar y promover sugerencias encaminadas a la armonización de los procedimientos aduaneros y en proponer alternativas que combatan la corrupción, el contrabando y la evasión fiscal, con el objetivo de construir una aduana flexible, transparente, ágil y eficiente en todas sus facetas y capaz de responder a las tendencias actuales de la globalización, que conlleva modernización tecnológica, la desregulación arancelaria y la transparencia de ordenamientos y procedimientos.

³⁶ De Miguel, Antonio. *Ordenación del Comercio y Drogas en Europa*, Madrid, Aguilar, 1952, pp. 29-36.

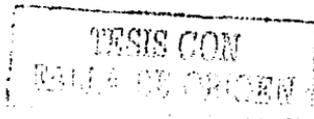


Los interesados a los que nos referimos son los importadores y exportadores representados por la Cámara Internacional de Comercio (CIC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), principalmente.

Para lograr ese objetivo, estos organismos internacionales conscientes de las dificultades y obstáculos a las que se enfrenta el intercambio comercial en el mundo, se han dado a la tarea de estudiar y analizar aquellos problemas y en buscar soluciones y alternativas. Después de largos y arduos trabajos de indagación, han concluido que muchos de los problemas del intercambio comercial internacional, se deben a la inexistencia de una armonización, homologación y estandarización de los procedimientos del despacho aduanal y que la gran mayoría de las naciones mantiene en sus administraciones aduaneras.

De tal manera que estos organismos han formulado documentos en los que de manera específica, promueven sugerencias que deberían adoptar las naciones del mundo para combatir tales dificultades. Los documentos de los que hablamos, mencionan diversas sugerencias que tienen que ver con la modernización del sistema aduanal en sus distintos aspectos: administrativos, estratégicos, operacionales, jurídicos, etc.

Es decir, las sugerencias de los organismos internacionales abarcan muchas áreas del proceso aduanal y tienen como fin (cada uno de estos documentos, diferentes entre sí), crear mediante la armonización de los procedimientos aduanales, una aduana idónea y eficaz que favorezca el libre intercambio de mercancías en el mundo.



2.1. Plan de Acción Colectivo: APEC.

La región Asia Pacífico es una de las regiones más importantes y dinámicas del mundo, en esta región, la población sobrepasa los 2 mil millones de habitantes y en ella se concreta más del 50 % de la producción y el 46 % del comercio mundial y por ello representa un mercado de alto potencial comercial.³⁷

El Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) es un foro de cooperación entre los países que conforman el pacífico (21 países miembros, entre ellos: Canadá, Estados Unidos, Japón, México, Australia, Chile, China, entre otros: A este organismo se le considera la vía más próxima para alcanzar el crecimiento económico de las naciones sus objetivos son: promover la liberalización, apertura y cooperación económica mediante acuerdos regionales y también tiene el compromiso de alcanzar la liberación total del comercio para las economías más desarrolladas, hacia el año 2010 y para las economías en desarrollo, hacia el año 2020.³⁸

El Mecanismo de Cooperación Económica Asia pacífico (APEC)³⁹ inició sus actividades como un grupo informal de diálogo sobre cooperación y apertura económica regional. Este organismo cuenta con comités, subcomités y grupos de trabajo que le permiten desarrollar la misión establecida.⁴⁰ El Comité de Comercio e Inversión (CTI) establecido desde 1993, tiene el objetivo de lograr la facilitación del comercio internacional, mediante la simplificación y la armonización de los procedimientos aduaneros a través del Subcomité de Procedimientos Aduaneros.

³⁷ Secofi, *Las relaciones comerciales de México con la Región Asia Pacífico*, México, 1995, p. 5, citado por Ortega Barros, José Luis en *Importancia de APEC dentro del marco de la estrategia comercial en región Asia Pacífico 1993-1996*, Tesis, UNAM, 1997, p. 87.

³⁸ Secofi, *APEC*, Reporte Informativo, México, 1995, p. 1, citado por *Ibidem*, p. 136.

³⁹ Información de la red. Website: <http://www.apcs2000.org> Introducción a APÉC, 2000.

⁴⁰ Administración General de Aduanas. *Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico*, México, AGA, SAT, 2000. P. 2.

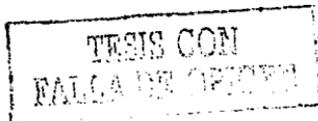
En 1996, el Subcomité diseñó un *Plan de Acción Colectivo (PAC)*⁴¹ documento en el que se promueven doce medidas para crear una aduana moderna en todo el mundo. El primer punto en éste documento, se refiere a propiciar por parte de los países miembros, la *armonización arancelaria de los sistemas*, según lo establecido en el sistema armonizado de la Organización Mundial de Aduanas. Esta sugerencia promueve la adhesión al convenio del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías que administra aquel organismo mundial. El objetivo esencial de esta propuesta es lograr la uniformidad de los procedimientos del despacho de las diversas administraciones aduaneras.

El segundo punto de éste documento, está enfocado a atender una de las necesidades básicas de las empresas y se refiere a lograr la *transparencia de los procedimientos aduaneros* y a la difusión de la información. La claridad y transparencia es fundamental para la promoción del comercio exterior, porque para tomar decisiones en la materia, se necesita información fluida, accesible y fácil de comprender.

El tercer punto tiene que ver con la *adhesión al Convenio de Kyoto* y el seguimiento de sus principios para la simplificación y armonización de los diversos procedimientos en el despacho aduanero. Tiene el objetivo de mejorar la eficiencia en el despacho aduanero y agilizar la entrega de mercancías a importadores, exportadores a través de procedimientos aduaneros simplificados.

La cuarta sugerencia contempla la *adopción de los estándares internacionales* para el manejo de mensajes electrónicos sobre bases de datos automatizados para facilitar el intercambio electrónico de datos. Esta sugerencia promueve la adopción del sistema propuesto por la OMA: edifact (Intercambio Electrónico de Datos de las Naciones Unidas para la Administración, el Comercio y el Transporte).

⁴¹ El documento original podrá consultarse al final del trabajo.



El quinto elemento hace énfasis en la aplicación de principios del acuerdo sobre *valoración* de la organización mundial de comercio, con el objetivo de estandarizar los procedimientos internacionales concernientes a la valoración de las mercancías de comercio exterior. Este objetivo, se encuentra en el contexto de la armonización de procedimientos aduaneros para hacerlos más ágiles y eficientes.

La sexta sugerencia se refiere a la *protección de derechos de propiedad intelectual* en los procedimientos aduaneros realizados en la frontera a través de la adopción de los principios contenidos en el Acuerdo de Propiedad Intelectual, con el objetivo de proteger los derechos de la materia.

El séptimo elemento establece *disposiciones de impugnación*, independientes y oportunos ante medidas que sean consideradas erróneas o injustas y efectuadas por la autoridad aduanera. Se prevén mecanismos claros y transparentes para interponer medios de defensa ante la autoridad que emitió el acto y otras instancias como tribunales. La medida está encaminada a propiciar la comunicación entre empresas y autoridad aduanera y crear un ambiente de mayor cordialidad entre ambos sectores.

El octavo elemento sugerido promueve la creación de procedimientos simplificados que proporcionen información sobre *clasificación previa a la importación*, para después de ello, tomar las decisiones pertinentes.

La novena sugerencia abarca el establecimiento de procedimientos estándares para la *admisión de mercancías temporales* (muestras comerciales, equipo profesional y de exhibición) a través de las fronteras. Con niveles altos de seguridad. En este punto se hace alusión a la adopción de los Convenios ATA y Estambul para el uso en común de un documento único sobre el manejo de mercancías con derecho a admisión temporal sin pago de derechos e impuestos.

La décima sugerencia plantea el *seguimiento a procedimientos de importación* sobre elementos armonizados de APEC respecto al uso de formatos comunes en el comercio electrónico, para el intercambio de información.

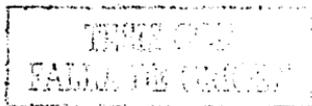
La undécima sugerencia se refiere al *establecimiento de técnicas de manejo de riesgos* en el desplazamiento de embarques y de pasajeros. Aquí, se propone el establecimiento de un plan general para controlar esas operaciones y prever posibles riesgos en el manejo de mercancías. La última sugerencia contempla la *adopción de disposiciones* que la OMA ha formulado para el despacho acelerado en el manejo de mercancías por parte de empresas de mensajería

Las sugerencias contenidas en el *Plan de Acción Colectivo*, están encaminadas a la facilitación del intercambio comercial mundial. Aquí, la adhesión a convenios aduaneros internacionales parece ser el tema central del documento, porque con la armonización de los procedimientos del despacho aduanal, se facilita el flujo libre de mercancías en el mundo.

La importancia del plan de APEC, radica en que fomenta la adhesión a convenios internacionales (administrados por la OMA o por APEC) los cuales establecen medidas aduanales para la facilitación del comercio mundial.

Sintetizando, observamos que este instrumento menciona dos aspectos básicos. Uno se refiere a la información. Sobre ello se comenta que todo lo relacionado a procedimientos, prácticas y actividades aduaneras operativas o administrativas deben difundirse con toda claridad para su adecuada comprensión por parte de quienes las requieren y de aquellas entidades que realizan dichas actividades (básicamente las empresas y agentes aduanales).

El segundo aspecto al que se refiere este instrumento, es la adhesión a los distintos convenios aduaneros internacionales los cuales tienen el objetivo de crear procedimientos similares o iguales en todo el mundo para reducir las diferencias en el proceso del despacho aduanal y facilitar el libre flujo de la actividad comercial.



La adhesión a los convenios internacionales significa la adopción de medidas específicas para ejecutar los procedimientos aduanales, de tal manera que los planteamientos en éste plan, en la práctica, no son sugerencias generales, porque la adopción de dichos tratados aduaneros implica modificación de la estructura aduanera del país que firme el convenio. De ese modo podemos comprender que la *libeiza* de éste instrumento va más allá de sólo sugerir.

Sin embargo, ambos aspectos responden al objetivo general de estandarizar los sistemas aduaneros dispares de los países miembros para que faciliten el despacho de mercancías sujetas al comercio exterior.

El *Plan de Acción Colectivo* menciona sugerencias que apoyan los objetivos por los que fue creada la Organización Mundial de Aduanas (OMA, antes conocida como: Consejo de Cooperación Aduanera, CCA), lo cual es prueba evidente de nuestro planteamiento inicial, acerca de que se requieren pasos claros y concretos para concluir el proceso iniciado por los consorcios financieros mundiales, con ayuda de los organismos internacionales.

Las sugerencias promovidas en el *Plan (en la práctica)*, si se implementaran, facilitarían el comercio entre la comunidad mundial. Para ello es necesario que los países modifiquen sus estructuras económicas y las adapten a estas peticiones externas, si es que acaso desean obtener los beneficios que se promueven: desarrollo económico, estabilidad y crecimiento y si además, desean ser considerados miembros activos de las naciones que efectúan el proceso globalizador.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2. Recomendaciones Aduaneras: Cámara Internacional de Comercio.

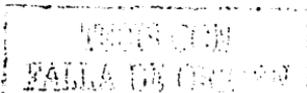
La Cámara Internacional de Comercio es la federación mundial de comercio y de la industria, mejor conocida como *organización mundial de negocios*. Es una entidad patronal creada para la defensa de los intereses económicos de los miembros y es el único órgano representativo con autoridad a nombre de las empresas de todas partes del mundo. Fue fundada en 1919 y agrupa a miles de compañías y asociaciones miembros de más de 130 países.

Como representante empresarial, posee autoridad para dictar reglas sobre los negocios con influencia más allá de las fronteras. Aunque estas reglas son voluntarias en su aplicación, son observadas en innumerables transacciones cotidianamente y se han vuelto parte del comercio internacional.

Esta entidad promueve entre otros aspectos, un comercio internacional abierto. Para este organismo, la simplificación de los procedimientos aduaneros es un asunto de suma importancia porque ello permite el fácil desplazamiento de las mercancías de comercio exterior y la entrega de éstas, justo a tiempo en todo el mundo, razón por la cual, ha promovido una campaña encaminada a la modernización de los sistemas aduaneros y también ha luchado para que las medidas promovidas, formen parte de los objetivos generales de los organismos internacionales.

Durante el Foro Ministerial auspiciado por la OMC, efectuado en Singapur (del 9 al 13 de diciembre de 1996), la CIC presentó el documento titulado: *Recomendaciones Aduaneras Internacionales*.⁴² Estas son sugerencias para ser aplicadas por las administraciones aduaneras de todos los países, con el objetivo de hacer más eficientes los procedimientos aduaneros y facilitar el comercio internacional.

⁴² Website: www.icc.org "Recommendations to member governments of the WTO on customs modernizations and the simplification of trade procedures". ICC, 2001.



Las sugerencias contenidas en este documento refuerzan algunas de las observaciones promovidas por APEC y esto es natural debido a que ambos documentos fueron creados el mismo año (1996), por lo que si ambos documentos sugieren la modificación a una misma actividad aduanera podríamos pensar que es coincidencia, pero también podemos pensar que ambos organismos se refieren a una misma sugerencia porque consideran que esta debe ser atendida con mayor énfasis por parte de los gobiernos miembros.

El documento: "*Recomendaciones Aduaneras Internacionales*" es extenso.⁴³ Menciona 60 sugerencias que deben atender las administraciones aduaneras para su propio beneficio y también del comercio mundial. En este apartado sólo mencionaremos algunas de ellas.⁴⁴ Las recomendaciones aduaneras de la Cámara Internacional de Comercio, plantean que una administración moderna, eficiente y eficaz debe contemplar lo siguiente:

En el ámbito local

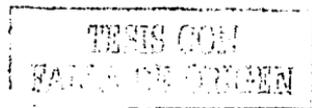
- a) *Diseñar un plan estratégico a largo plazo y efectuar las revisiones necesarias para asegurar el cumplimiento de las acciones.* Aquí, se refieren a la visualización de escenarios futuros y de largo plazo. La planeación es imprescindible porque otorga certeza sobre las acciones que deben realizarse para concretizar ese plan y mantener un control más efectivo en cada una de las decisiones tomadas.

- b) *Contar con personal capacitado en todas las áreas.* Este aspecto es fundamental debido a la nueva ola que sobre modernización de la administración pública y mejoramiento de la calidad en el servicio, las nuevas tecnologías, sistemas y modos de operación han surgido en la última década. Además, los frecuentes cambios de funcionarios, requieren que la capacitación de estos sea efectiva, real y continua para que estos puedan dar respuesta inmediata a cualquiera de los imprevistos.

⁴³ En este trabajo sólo se mencionan algunas de ellas, podrá consultarse en su totalidad, al final del mismo.

⁴⁴ Cámara Internacional de Comercio. México, AGA, SAT, 2000, pp. 1-6.

- c) *Automatizar los sistemas de computo en el ámbito nacional.* El uso generalizado de los sistemas de cómputo en la red de aduanas, es básico para mantener un control de la información, centralizada e integral que permita ejercer una supervisión de los procedimientos, actividades, programas, movimientos y disposiciones aduaneras.
- d) *Desarrollar nuevas técnicas de investigación y de inspección.* Quienes cometen ilícitos aduaneros (contrabando, extorsión, evasión) día con día perfeccionan sus métodos, ocultándolos y haciéndolos más difíciles de capturar, por lo que, el combate contra estas actividades debe poseer también nuevas formas de interpretación y de actuación. Para ello se hace necesario contar con servicios operativos y de inteligencia sofisticados.
- e) *Difundir y hacer transparente la información aduanera.* La difusión de la información sobre los diversos trámites y procedimientos realizados en el despacho aduanal, así como las reformas o modificaciones legales sobre la materia debe darse a conocer tan pronto sea reformada o cambiada entre el "mundo del comercio exterior", para facilitar la operación misma y evitar obstáculos por la falta de información.
- f) *Medidas de defensa para los usuarios del comercio exterior.* Con esta medida se pretende otorgar apoyo legal y administrativo a aquellas empresas que han sido afectadas injustamente por decisiones de la autoridad aduanera, a través de actos de apelación con los que puedan cuestionar las decisiones de las autoridades. La apelación a las decisiones de la autoridad aduanera por parte de las empresas es primordial, porque, no obstante que el Estado es la autoridad indiscutible, no significa ello que posea la razón y que la justicia esté de su parte o que la imparta de manera igualitaria.
- g) *Efectuar consultas con los principales usuarios del comercio exterior para el mejoramiento de los procedimientos del despacho aduanal.* Los interesados en el comercio exterior (agentes aduanales, empresas, funcionarios aduanales, etc.) son quienes conocen la actividad aduanera, porque cotidianamente realizan estas actividades



y son quienes se enfrentan a los problemas que derivan de la misma, por lo cual, son ellos quienes están en mejores condiciones de aportar elementos para mejorar, facilitar (u obstaculizar) o satisfacer inquietudes, sobre todo si existen acercamientos para ese fin, a través de consultas o foros de intercambio.

- h) *Establecer resoluciones sobre clasificación arancelaria con argumentos científicos* apoyados por análisis de laboratorio. Este aspecto tiene que ver con la exigencia acerca de la precisión sobre información fundamentada científicamente, utilizando métodos de análisis que se requieran para establecer la correcta clasificación de aranceles a las mercancías de comercio exterior. Lo contrario, sería la aplicación incorrecta de aranceles con el consecuente pago indebido de derechos: altos o bajos. Cualquiera de estos resultados sería una doble lesión: al sistema aduanero federal y al sector empresarial.

En el ámbito externo.

- a) *Cooperar y asistir a administraciones aduaneras de otros países.* La cooperación y asistencia entre los sistemas aduaneros del mundo es fundamentales porque permite el intercambio de experiencias que sobre actividades emprendidas (programas, servicios, técnicas, adquisición de equipo tecnológico, etc.) han efectuado países de otras regiones y facilita ello, la evaluación, el balance y el aprendizaje de los mismos.
- b) *Adherirse a organismos internacionales* como la OMA, OMC (principalmente) y adoptar los convenios que sobre la materia, contribuyen a la facilitación del comercio internacional. La adhesión a convenios que sobre la materia, organismos internacionales (OMA, OMC) administran, es prioritaria porque el establecimiento de objetivos comunes y las acciones encaminadas hacia ellos de manera grupal o sistemática, facilita la consecución de los mismos. Bajo este mismo esquema, los caminos hacia la armonización y homologación de procedimientos aduaneros se facilita, aunque no significa precisamente la inexistencia de obstáculos durante el proceso.

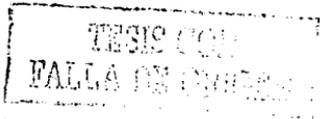
En términos generales las recomendaciones sugeridas por la Cámara de Comercio Internacional difunden que la facilitación del comercio mundial debe darse a través de tres caminos. Dos de estos son conocidos. El primero gira en torno a la adhesión de convenios internacionales para la armonización de procedimientos aduanales. El segundo está encaminado a promover la claridad y la transparencia de la información aduanera, ambos son similares de manera semejante a los planteamientos formulados en el *Plan de Acción Colectivo*, propuesto por APEC.⁴⁵

La tercera de éstas medidas y de importancia para nuestro estudio, es la que se refiere a la creación de un plan o proyecto modernizador de largo plazo que muestre continuidad y seguimiento en su aplicación. La mención de esta sugerencia, deja entrever que el organismo conoce la actividad política que la administración pública realiza en la mayoría de los sistemas.

Este organismo sabe o deduce que dicha actividad no es de largo plazo; generalmente, los gobiernos implementan planes y programas que responden a diseños formulados por una administración (designada o en turno) en particular y que la mayoría de las veces no concluye sus proyectos porque su periodo de gestión ha finalizado y al respecto, se ha designado a una nueva administración.

Como se mencionó anteriormente, en la elaboración y aplicación de un plan de modernización este debe ser de largo plazo y continuo, para que los objetivos planteados inicialmente se lleven a efecto y de esa manera, se puedan evaluar los resultados; asimismo los nuevos objetivos tengan congruencia con los anteriores y con los futuros. Esta planeación debería ser ajena al cambio de titulares de las aduanas, incluso ajena a las sucesiones presidenciales para que el proyecto modernizador sea viable y rompa con la tradición de modificación y/o suspensión cada vez que llega un nuevo administrador aduanal.

⁴⁵ Ver Supra. pp. 36 y 35



Otro punto rescatable para nuestro estudio, es el referente a establecer la capacitación del personal o funcionarios aduaneros. Sobre este aspecto, este tiene relación con alguno de los desafíos que las aduanas mexicanas enfrentan.

2.3. Convenio de Kyoto: Organización Mundial de Aduanas.

Desde la primera mitad del siglo pasado, aunque también ya desde tiempo atrás, los procedimientos aduaneros en cada uno de los países europeos (y del mundo) eran diferentes entre sí. Eso ocasionaba serios problemas al intercambio comercial mundial, porque se carecía de procedimientos únicos y conocidos que otorgaran certeza a los interesados en el comercio internacional.

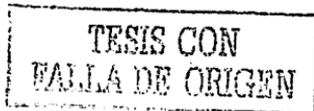
Estas diferencias en los procedimientos persistieron entre las administraciones aduaneras del mundo, pero en 1950 se creó un Convenio en el que se dio origen al *Consejo de Cooperación Aduanera (CCA)* y hoy se le denomina *Organización Mundial de Aduanas* con el objetivo de estudiar y disminuir aquellas diferencias y problemas en el intercambio comercial del mundo y "conseguir el mas alto grado de armonía y uniformidad en los sistemas aduaneros."⁴⁶

Para conseguir este objetivo, se realizaron estudios encaminados a transformarse en procedimientos modelo que pudieran recomendarse a los diversos países miembros, en temas como: procedimientos para la importación, la exportación, las exenciones, las importaciones temporales, el tránsito, el almacenamiento y el análisis de mercancías.⁴⁷

Después de varias reuniones se diseñaron algunas alternativas que debían tener un alcance internacional. En ese sentido, el CCA reconoció la necesidad de crear un instrumento que fuese una guía y que contara con elementos suficientes para simplificar y armonizar los

⁴⁶ Hortal López, Ricardo, Op. Cit. p. 8.

⁴⁷ Ibidem, P. 9.



regímenes aduaneros. Estos regímenes, según la OMA, son: "la destinación que reciben las mercancías sujetas al control de la aduana".

Se decidió entonces, crear el *Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros*. (Junio de 1973) en la ciudad japonesa de Kyoto, y por ello, conocido como *Convenio de Kyoto*.⁴⁸ Este convenio establece disposiciones para simplificar y armonizar los regímenes aduaneros.

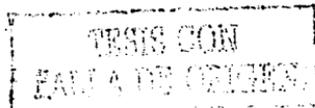
Considera las diferencias de los regímenes y los diversos procedimientos existentes en la mayoría de los países que representan obstáculos al libre intercambio comercial mundial. Este convenio no tuvo aplicación inmediata por estar sujeto a muchas reservas por parte de los países miembros de la OMA y por lo tanto, no estaba completo el mínimo para votar a su favor.⁴⁹

Con el paso del tiempo, las condiciones políticas y económicas del momento sufrieron modificaciones y también surgieron nuevos países. Evolucionaron los transportes, la tecnología así como los medios de información; también aumentó el número de mercancías y surgieron nuevos procedimientos, equipo, tecnología y modificación a la normatividad legal para el despacho aduanero, lo cual planteó la necesidad de realizar una revisión y actualización del convenio de Kyoto bajo los auspicios de la OMA. Este proceso concluyó en junio de 1999.

Con una nueva estructura, el convenio de Kyoto *Revisado* (es decir, ya adaptado a las nuevas condiciones actuales), plantea recomendaciones que las administraciones aduaneras deberían establecer para poder crear una aduana que satisfaga las necesidades de agilidad y eficiencia en el intercambio comercial internacional.

⁴⁸ *Ibidem*, P. 22.

⁴⁹ *Ibidem*.



Es decir, la OMA como autoridad especializada en la materia aduanera, no podía quedarse atrás para emitir recomendaciones en cuanto a participar para crear una aduana idónea con procedimientos y equipo aduanero estandarizado en todo el mundo. Estas sugerencias no eran las únicas alternativas que la OMA promovía. No, en la actualidad son 17 los Convenios que en materia aduanera la OMA administra. El Convenio de Kyoto *revisado*, establece 12 *sugerencias clave*³⁰ que las administraciones aduaneras del mundo deben adoptar. Estas son:

- a) Que los regímenes sean simples y armonizados.
- b) Que se aplique y propicie el mejoramiento continuo de las técnicas de control aduanero.
- c) Emplear al máximo las tecnologías de la información.
- d) Que exista un espíritu de cooperación entre las aduanas y las empresas.
- e) Emplear al máximo los sistemas informáticos.
- f) Aplicar las técnicas de gestión de riesgos. (evaluación de los mismos y selectividad de los controles).
- g) Utilizar los conocimientos disponibles previo a la llegada de las mercancías con el fin de aplicar programas de selectividad.
- h) Prever intervenciones coordinadas con otras instituciones.
- i) Utilizar la transferencia de fondos electrónicos.
- j) Acceder con facilidad a cada uno de los conocimientos relativos a las condiciones, legislaciones, reglas y reglamentos.
- k) Instaurar acuerdos concertados con los comerciantes.
- l) Poner en marcha un sistema de reglamentos que permita la transparencia en la materia aduanera.

Siete de estas sugerencias, también se contemplan o promueven en los documentos anteriores. Es decir, en el *Plan de Acción Colectivo* y en las *Recomendaciones Aduaneras Internacionales* documentos propuestos por APEC y la Cámara Internacional de Comercio respectivamente. Las innovaciones que plantea, van en el sentido de promover el uso de los

³⁰ Website: <http://www.oma.org>. Kyoto 2000, Convention Internationale pour la Simplification et l'harmonization des Régimes douaniers (Revisée), Organización Mundial de Aduanas, Bélgica, 2000.

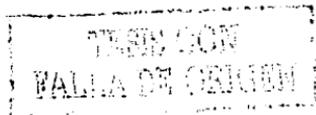
sistemas informáticos y electrónicos para el despacho aduanal. La idea implícita en esta sugerencia se dirige a reducir el número de personal aduanero. Las ventajas de ésta alternativa, bajo la concepción del combate al contrabando es la dificultad que presenta para ser alterada. Además, con el uso de este sistema se contribuye a la reducción de costos.

La segunda opción viable que se promueve, es la referente al fomento de la cooperación interinstitucional en nuestro país (entre ellas: SECOFI, SHCP, SAGARPA, principalmente) y sectores privados (agencias aduanales, empresas y usuarios) para atender diferencias y problemas derivados de la actividad misma, o en su caso, para proponer reformas y alternativas que faciliten no solo la practica aduanera, también las relaciones entre usuarios y autoridades e impedir la duplicidad de funciones entre aquellas.

Las sugerencias promovidas por los actores internacionales mencionados, son diversas y algunas de ellas, muy concretas, otras más, abarcan varios aspectos y hay similitudes entre sí, como ya se ha hecho notar. Por su similitud, es decir, por la convergencia de los organismos para sugerir una misma modificación o procedimiento aduanero, responden a constantes que se deben instaurar en las aduanas para un buen desempeño de todas las facultades asignadas.

En la practica, estas medidas no son proyectos estructurados con una lógica coherente para su instauración. Todas ellas son medidas parte de un conjunto que bien organizadas y ejecutadas e incluidas en planes de modernización aduaneros por cada uno de los países, podrían dar congruencia y ser parte de sistemas estandarizados con procedimientos armonizados.

Pero no es fácil efectuar estas actividades, porque entre las naciones existen de por sí, diferencias (políticas, culturales, económicas, de desarrollo histórico, etc.) que a pesar de los esfuerzos para concretizar estos objetivos, los intereses particulares intervienen y representan dificultades y barreras para su consolidación.



Sin embargo, algunas de las sugerencias mencionadas, expresan los valores contenidos en los 7 principios orientadores del proceso aduanero que ha formulado Mauricio Villegas.⁵¹

Estos principios son:

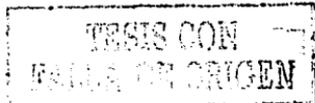
- La buena fe. Mediante ella, se promueve la idea de que un usuario del comercio exterior, cumplirá con sus obligaciones fiscales y legales, así como respetará los acuerdos y a las autoridades; por su parte, la autoridad aduanera respetará los acuerdos y respetará los ordenamientos y a los usuarios de esta actividad.
- La eficiencia. La aduana debe estar en capacidad de garantizar a cualquier usuario (importador o exportador o agente aduanal) procedimientos ágiles y justos que no agreguen costos diferentes a los de la política arancelaria definida por cada gobierno. En consecuencia, corresponde a la autoridad aduanera tomar las medidas necesarias para eliminar la corrupción de los funcionarios y adoptar los controles pertinentes para evitar el fraude, agilizar los procedimientos y establecer las medidas necesarias para cumplir esos objetivos.
- El control adecuado. Los servicios de aduanas tienen la obligación y la responsabilidad de crear controles que garanticen a los actores económicos condiciones de libre y sana competencia y den al Estado la garantía de percibir los ingresos justos.
- El derecho a la controversia. Los servicios de aduanas deben garantizar al usuario el derecho a reclamar, cuando estime que las decisiones adoptadas por la administración lo afectan a cuando a su juicio no se ajustan a la legislación.
- La sanción ejemplar. La legislación aduanera y los procedimientos deben garantizar la aplicación de sanciones oportunas y suficientemente onerosas como para evitar comportamientos fraudulentos.

⁵¹ Villegas Echeverri, Mauricio. "Simplificación de Procedimientos Aduaneros y Controles Integrados en Frontera". 2000. Website: "cefircefir.org.uy".

- **La no discriminación.** Los procedimientos aduaneros se deben estructurar dentro de un esquema de equilibrio y no de discriminación, lo cual implica que, si bien debe predominar el principio "*fifo*"⁵² (primeros en entrar, primeros en salir), deben existir alternativas que garanticen al usuario tradicional y permanente, procedimientos ágiles para sus operaciones.
- **Internacionalización.** Los servicios de aduanas y por lo tanto, los gobiernos, deben adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso a los foros internacionales donde se debaten los temas aduaneros. De igual manera, las aduanas y los países están en la obligación de estudiar con miras a adoptar los convenios y convenciones internacionales que tienen por objetivo simplificar los procesos.

Estos principios son elementos rectores que deberían existir en las aduanas, independientemente de la situación tamaño, pertenencia o grado de desarrollo que presente el país del que forma parte. Promueven la idea de que independientemente del grado de desarrollo, ubicación, características políticas y culturales y diferencias existentes entre las naciones, las administraciones aduaneras deben cumplir ciertas obligaciones y requisitos, en donde prevalezca la equidad, la comunicación entre las partes, la justicia y el respeto.

⁵² Del inglés: "*first in first out*"



2.4. Proyectos Aduaneros Mexicanos.

La administración presidencial del Lic. Vicente Fox Quesada (2001-2006) establece en el proyecto general de la nación mexicana, es decir, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (plan obligadamente formulado al inicio de cada nueva administración de gobierno el cual comprende todos los aspectos políticos, económicos y sociales los objetivos generales que perseguirá y las formas en que serán ejecutados), que el objetivo de este gobierno tenderá a "un crecimiento que *considere el proceso de globalización* de la economía mundial y *permita que el país se integre a él*, obteniendo los máximos beneficios posibles". A partir de aquí, podemos interpretar que los objetivos de política interna se homologarán a los externos, sin contradecir a estos últimos.

En lo que se refiere a la Administración General de Aduanas (AGA), esta ha bosquejado y diseñado planes y proyectos apegados a aquel objetivo central, por lo tanto, estos muestran concordancia respecto a las recomendaciones que en materia aduanera, organismos internacionales han estado promoviendo y de los que ya hemos hablado.

Una de estas iniciativas es la elaboración del *plan estratégico y de modernización 2001-2006*, que posee al parecer sin precedente algunos, objetivos de largo plazo, como podemos apreciarlo y agrega una visualización futura de largo alcance 2025, visión que puede equipararse a las metas establecidas en un proyecto formulado por APEC para el año 2020, en el mismo ramo y también, para facilitar el comercio internacional. Pero también, esta proyección futura es equiparable a la elaborada por la Aduana de Estados Unidos (U.S.) que contempla un proyecto modernizador hacia el año 2020.

Con anterioridad se han elaborado algunos diseños y proyectos de largo plazo pero por diversos factores en el seno de la Administración General de Aduanas, estos han sido eliminados. La razón para su eliminación, podríamos pensar que se debe a su inviabilidad en la evaluación de la relación costos beneficios.

Pero también, esa eliminación de planes de modernización podría tener alguna relación con el cambio frecuente de administración que al momento de asumir las funciones en dicho cargo, se "imprime" un estilo personal de administración.

En seguida nos referiremos al Proyecto Aduana 2000, creado bajo la administración de la Aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México y posteriormente tocaremos el Plan estratégico de la Administración General de Aduanas 2001-2006.

2.4.1. Proyecto Aduana 2000.

Durante la Administración del Lic. Omar Fayad Meneses (98-99), como titular de la AGA, se efectuó un diagnóstico de la institución en la que se encontró que:

"prevalece la corrupción y el fraude, los procesos de reconocimiento son ineficientes, se carece de una estrategia integral para prevenir y combatir el contrabando; la falta de controles específicos ha provocado la saturación de patios y almacenes, los manuales y sistemas de operación están desactualizados; la capacitación es insuficiente, los mecanismos de control operativo y de supervisión y vigilancia del personal son inadecuados y en general, los recursos humanos, materiales y financieros de la institución son limitados".⁵³

El diagnóstico mostró la realidad existente en las aduanas, a pesar de no contarse con antecedentes sobre diagnósticos aduaneros publicados en los medios oficiales, era un *secreto* por todos "conocido", respecto a que el sistema aduanero es fuente enorme de corrupción y contrabando y campo propicio para la conservación de vicios, practicas irregulares e ilegales en las mismas instituciones.

Adicionalmente, el sistema aduanero carecía de una planeación de largo plazo y a consecuencia de ello, no mantenía la continuidad en la ejecución de los proyectos y programas de modernización establecidos. En consecuencia, el sistema aduanero debía diseñar la planeación desde una perspectiva aún más amplia y además, lograr que ésta fuese continua.

⁵³ Fayad Meneses, Omar "Indispensable Modernizar las Aduanas" en Novedades (s datos hemerograficos)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Paralelo a ello, su reto era conseguir una aduana funcional y segura, con instalaciones modernas, personal altamente calificado apoyado por una administración bien estructurada, capaz de emplear las tecnologías más avanzadas para prestar un servicio de calidad. Para lograrlo, era necesario aplicar un programa integral que guiara los esfuerzos de todos los actores públicos y privados. Al respecto, se plantearon algunos objetivos que debía reforzar, mantener y en su caso, mejorar la AGA para llevar a buen término la modernización aduanera.⁵⁴ Estos objetivos fueron:

- Prevenir la indebida entrada y salida de mercancías que pongan en riesgo la estabilidad y el desarrollo social y económico del país.
- Optimizar la operación aduanera, es decir, hacer la operación ágil y eficiente.
- Eficientar la recaudación.
- Combatir la evasión y contrabando con programas y servicios de inteligencia.
- Facilitar el despacho.
- Profesionalizar el servicio.
- Fortalecer los principios éticos del personal mediante recomendaciones externas y programas de integridad.
- Crear una nueva imagen institucional.
- Reducir la discrecionalidad.
- Aplicar estrictamente la ley.
- Lograr la reorganización administrativa de las aduanas y eliminar funciones y personal no adecuado.

A través de estos objetivos, la AGA mostró interés en la formulación de proyectos que tuvieran como objetivo general crear una aduana idónea que respondiese a las necesidades y retos de la sociedad actual y futura.

⁵⁴ Ibidem, p. 4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bajo ese marco, el entonces administrador de la aduana aeroportuaria, Lic. Julio Cesar Cordova dio a conocer el *Proyecto Aduana 2000*, el cual tenía como meta: optimizar las operaciones de la aduana abasteciéndose de recursos humanos, tecnológicos y materiales para lograr la facilitación comercial de México con las demás naciones del mundo. Este proyecto se difundió durante la *V Reunión del Comité de Facilitación Aduanera* (Oct. '98) en la misma aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.⁵⁵ El proyecto abarcaba cuatro aspectos fundamentales para su implementación,⁵⁶ estos fueron:

- Facilitación aduanera.
- Sistemas de Calidad.
- Seguridad integral.
- Modernización Tecnológica.

La *facilitación aduanera*, eje principal del proyecto, tenía el objetivo de formular acciones coordinadas, para ampliar las instalaciones y efectuar la reordenación de las operaciones brindando un servicio eficiente a los usuarios de la aduana. Contemplaba a ambas áreas de la aduana, es decir, la de carga y la de pasajeros. En esta última, se planteó la reubicación e incremento de las máquinas de *Rayos X* con el propósito de agilizar el tiempo de espera de los pasajeros, así como mejorar la imagen y los servicios de la aduana otorgados en el aeropuerto.

Por otra parte, se pretendía contribuir al mejoramiento del flujo vehicular en el área de carga, para ello se destinarían nuevas áreas, las cuales serían concedidas por Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA). Esas aplicaciones, se decía, brindarían múltiples ventajas que permitirían modernizar y ampliar la infraestructura, triplicando la capacidad de operación, dando seguridad integral a los agentes económicos de la aduana y sus mercancías.

⁵⁵ *Aduana 2000*, **AAADAM**, México, D.F. s/n, Dic. 1998, P. 31.

⁵⁶ Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, "*Proyecto Aduana 2000*", México, AGA, SAT, México 2000, pp. 1-2

TEJES CON
FALLA DE ORIGEN

Dicha ampliación implicaba:

- Crear una nueva ruta fiscal.
- Triplicar la cantidad de módulos aleatorios, pasando de ocho que actualmente se tienen a veinticuatro.
- La construcción de fachadas funcionales y estéticas para las actuales y nuevos edificios.
- Nuevos almacenes que amplían la capacidad de 14,741 m. cuadrados.
- Creación de áreas verdes.
- Tres niveles de estacionamiento.
- Reubicación y concentración de oficinas.
- Ampliación de vialidades para lograr un mejor flujo vehicular.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

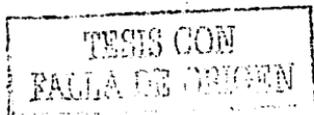
Con todo lo anterior, la aduana, según este proyecto, contemplaba la modernización tecnológica con estrategias para modernizar equipos, sistemas y programas de cómputo, así como métodos de trabajo sustentados en la tecnología de punta y garantizaba una viabilidad de operación para los próximos *diez años*, lo cual permitiría atender con eficiencia el elevado número de operaciones que con motivo de la creciente dinámica del comercio internacional, se realizarían en ésta aduana.

El proyecto *Aduana 2000*, diseñado durante la administración de Julio Cesar Córdoba, titular de la aduana del aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, contemplaba alternativas diversas para combatir los problemas de la aduana. Sin embargo, éste proyecto adolecía de varios obstáculos:

- Fue generado por la iniciativa de un administrador de aduanas, lo cual significa que éste proyecto responde a necesidades exclusivas de una sola de las 48 existentes en el territorio nacional. Por lo tanto, no presenta alcances territoriales o regionales. Recordemos que el periodo de un administrador de aduanas esta sujeto a factores políticos que constantemente se modifican, influyendo de manera decisiva en los planes, proyectos y acciones aduaneras emprendidas (destinación de presupuestos, designación de personal, inicio de obras, etc.) .

- El proyecto *Aduana 2000*, fue iniciativa personal y no federal. Ello le resta fuerza para su promoción e implementación en la administración pública y por lo mismo, carece del apoyo para trascender.
- Este proyecto no contempló el contexto físico y político en el que se encontraba. La ubicación de esta aduana, es parte del territorio que comprende el área del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el cual, desde tiempo atrás ya presentaba problemas funcionales que disminuían su capacidad operacional por lo cual estaba en discusión la posible reubicación aeroportuaria. De tal manera que, en ese contexto ningún proyecto podía ni debía ser aprobado y lo más adecuado era, esperar las decisiones finales.

Además, este proyecto en la práctica, no presentaba medidas reales de mejoramiento en áreas críticas, como por ejemplo: medidas para el combate al contrabando y la corrupción. Tampoco contemplaba medidas que atendieran las prácticas de deslealtad y falta de honorabilidad del personal de aduanas. Debido a estas razones, el proyecto *Aduana 2000* no se llevó a cabo porque además, aquella administración promotora del proyecto fue destituida de sus funciones, incluso acusada de tener vínculos con la corrupción, por lo cual fue sustituida por una nueva, que para seguir con la tradición, modificó y suspendió dichos planes y proyectos.



2.4.2. Plan estratégico 2001-2006.

A partir del año 2005 se pretende establecer en toda la región americana el *Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)* para obtener beneficios en el intercambio del comercio mundial a través de la eliminación de los obstáculos del despacho aduanal. Con este acuerdo, se establecerá un calendario que gradualmente reducirá las tarifas arancelarias del comercio exterior entre los países miembros.⁵⁷

Al respecto, las naciones americanas han tomado cartas en el asunto y han ido adecuándose a las exigencias y condiciones de ese proyecto hemisférico que tiene el objetivo general de propiciar el desarrollo económico de la región.

México, ha cumplido algunos (quizá muchos) de los requisitos exigidos en la consecución de ese proyecto, porque desde la década de los 80's, nuestra economía inició el proceso de apertura y liberación comercial. Adicionalmente, y por conducto de la Administración General de Aduanas (AGA), nuestro país emprendió acciones encaminadas en ese sentido.

En 1999, llevó a cabo una reunión entre funcionarios aduaneros y fue conocida como "Reunión Galindo" (nombre de la Hacienda en que se efectuó dicha reunión, en la Ciudad de Querétaro) de la que surgió el proyecto en un principio llamado "*Plan Estratégico 1999-2005*".⁵⁸

En este proyecto, inicialmente se planteaba que a través de la reestructuración y redefinición de procesos se pretendía: b1) eficientar y mejorar la prestación del servicio, b2) facilitar el intercambio comercial, b3) ejercer un eficaz control de las operaciones de comercio exterior; y b4) fortalecer la presencia del servicio aduanero mexicano en los foros

⁵⁷ "Acercamiento al ALCA", artículo recortado de Revista, de la que no contiene dato alguno que nos indique cual es el origen de la fuente informativa.

⁵⁸ "Más que un cambio. Reunión Nacional de Aduanas" en *ExpreSATel*, México, D.F. SAT # 9, año 2, dic de 1999, pp. 12-13.

internacionales de la materia.⁵⁹

El primero de estos lineamientos (b1), ya se ha puesto en marcha, aunque los modelos provienen del exterior (es decir, la eficiencia en los servicios públicos son ideas planteadas desde los principales centros de desarrollo económico: Europa, Cuenca del Pacífico y Norteamérica) y difundidas y adoptadas por los gobiernos mexicanos desde hace ya algunos años.⁶⁰

Nuestro país ha adoptado esa tendencia firmemente a través de la figura presidencial en turno, quien ha promovido: "la calidad en el servicio" cuyos resultados concretos serán evaluados al final de su mandato presidencial (en el año 2006).⁶¹ Es necesario decir que los antecedentes de esta nueva concepción de la administración pública se emprendieron durante la administración presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

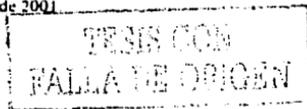
En lo concerniente a facilitar el intercambio comercial (b2), las medidas emprendidas para llevarlo a cabo tienen su origen desde mediados de la década de los 80's, periodo en el que se formaron los primeros lineamientos para la apertura comercial al exterior. Estos planteamientos se han concretizado a través de la celebración de tratados de libre comercio que México ha firmado con países de vecinos (*NAFTA, Complementación con Chile y con Centro América*) y extrarregionales (*TLCUE e Israel*).

El tercer objetivo mencionado (b3): ejercer un control eficaz en las operaciones de comercio exterior, continúa en proceso. Nuestro país, por conducto de la AGA ha emprendido medidas adicionales desde 1999, que aseguran la consecución del mismo, para ello, la oficina de aduanas diseñó un proceso que contempla la "reingeniería" para simplificar los procedimientos administrativos, aprovechar y maximizar los recursos y profesionalizar los

⁵⁹ "La reingeniería de procesos en el SAT hacia el nuevo milenio", en *ExpresATE!* México D.F. SAT, # 9, año 2 dic. de 1999, pp. 8-9.

⁶⁰ Valaskovic, Susan, "La revolución de calidad en el Gobierno de Estados Unidos", en *Prospectiva*, Agrupación Política Nueva, México, D.F. # 17, año 6, nov. 2000, pp 18-24

⁶¹ "Busca Fux despertar a la burocracia", en *El Economista*, México, D.F. 30 de julio de 2001



servicios de la administración. Las estrategias para alcanzar dichos objetivos es a través de conceptos como. a) diagnóstico, b) rediseño, c) implementación y d) supervisión y mejora continua.⁶²

El segundo aspecto planteado ha sido la modificación: a) administrativa, la cual se ha realizado con la creación de nuevas oficinas aduaneras y por consiguiente mayores facultades, desaparición de algunas de ellas y también, mejoramiento de otras, b) al marco legal mediante reformas a la Ley Aduanera y a la Ley del SAT, principalmente y c) a la infraestructura, a través de la creación, fusión, mejoramiento y ampliación de las instalaciones aduaneras en todo el territorio nacional.⁶³

Paralelamente a estos eventos y con el objetivo de crear una aduana idónea, la AGA instauró en el año 2000, una *Comisión para la Modernización Aduanera*⁶⁴ integrada por funcionarios de distintas instituciones gubernamentales, aunque relacionados con la materia aduanera, la cual tuvo la encomienda de realizar estudios comparativos y análisis de las más avanzadas⁶⁵ administraciones aduaneras⁶⁶ en el mundo y obtener la experiencia y visión para diseñar un nuevo proyecto aduanero con características semejantes.

Con estos resultados, el proyecto Plan Estratégico 1999-2005, se modificó sustancialmente: surgió el nuevo proyecto Plan de Trabajo Estratégico de la Administración General de Aduanas 2001-2006, el cual consideraba escenarios transexenales; es decir, se proyectaba hasta el año 2025 y con ello, se aseguraba la continuidad de ejecución de los objetivos planteados.

⁶² "La reingeniería...", Op, cit., p. 9.

⁶³ "Horizontes de la aduana", en *ExpresATEl*, México, D.F., AGA, # 2, año 1, Sep. de 1999, pp. 10-11.

⁶⁴ "Comisión para la Modernización Aduanera", Copia Mimeográfica, Administración General de Aduanas, SAT, México, 2000, pp. 2-4.

⁶⁵ Nos referimos a aquellas oficinas de aduanas que por haber implementado y promovido medidas innovadoras, tanto en técnica como en equipo, ha sido ejemplo para el resto por haber facilitado el intercambio del comercio mundial.

⁶⁶ Exactamente las diez mejores.

Este proyecto se dijo, debía contar también con la adopción de las Recomendaciones Aduaneras que entidades internacionales (entre ellos la OMA, APEC y Cámara Internacional de Comercio) han promovido desde hace algunos años y difundido en todo el mundo, las cuales tienen el objetivo de agilizar y hacer más eficientes los servicios del despacho aduanal y hacer más flexible el intercambio comercial mundial.⁶⁷

Esta medida se antojaba bastante viable y atractiva para el sistema aduanal porque el nuevo *Plan Estratégico 2001-2006* es en la actualidad, un proyecto de largo alcance, el primero en la historia de proyectos aduaneros mexicanos, el cual está de acuerdo con las *sugerencias* internacionales, que sobre la materia se han propuesto.

De ese modo, nuestro país muestra con la aplicación y consecución de éste plan, su participación y aceptación de los compromisos establecidos que a lo largo de la década de los 90's efectuó con diversas entidades foráneas, mediante tratados de libre comercio o bien, a través de la adhesión a organismos internacionales. El proyecto Plan de Trabajo Estratégico de la AGA 2001-2006, persigue tres objetivos fundamentales:

- Modernizar el sistema aduanero.
- Transparentar y mejorar la imagen de servicio.
- Eficientar el control aduanero.

Con el primero de estos objetivos, se atienden las necesidades de actualización y armonización de los procedimientos, de la infraestructura, del marco jurídico; así mismo, se da respuesta al problema de la automatización de los sistemas y a la profesionalización del personal aduanero y también se adquieren recursos para obtener mejores equipos de operación.

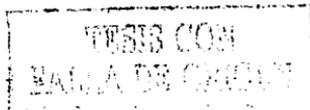
⁶⁷ Ibidem, p. 5

Con el segundo y tercero de estos objetivos, se pretende establecer medidas para consolidar el sistema de inteligencia, imprescindible en estas actividades. También se desea controlar y mejorar el servicio sistemático y fortalecer la coordinación interinstitucional y combatir la corrupción para mejorar la imagen de la aduana, apoyándose en autoridades externas.

En términos generales, podemos decir que este Plan Estratégico, es de alcances transexenales (hasta el 2025) y comprende a todo el sistema aduanal mexicano; además, está en concordancia con las sugerencias provenientes de entidades internacionales, que sobre asuntos aduaneros se han emitido para facilitar el comercio mundial entre las naciones.

Este proyecto de modernización aduanero presenta un beneficio adicional un tanto vulnerable. La visión de planeación se extiende hasta el año 2025, año que se ha fijado la AGA de meta para lograr los objetivos y su continuidad, así como para obtener resultados de los mismos.

Pero ese último aspecto podría no concluirse debido a la vulnerabilidad que representan los planes y proyectos de administraciones aduaneras salientes cuando son sustituidas (a causa de designación oficial) o cambiadas por otras por otras en el sistema, característica de la que hemos estado hablando. Si esto ocurriese, significaría que este plan de trabajo transexenal, sería modificado y/o eliminado de la AGA, lo cual causaría nuevamente una alteración del proceso modernizador aduanero y en consecuencia, los objetivos de largo alcance serían entonces, infructuosos.



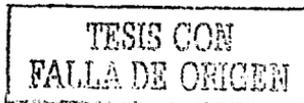
III. Desafíos que enfrenta la aduana del Aeropuerto de la Ciudad de México.

El sistema aduanero mexicano, desde su creación ha tratado de adaptarse a las condiciones de su entorno para tratar de solucionar los problemas que se le han presentado, aunque algunas veces las respuestas han sido parciales y otras más, han sido extemporáneas; muchos de estos han persistido a lo largo del tiempo, incluso se han arraigado más (pero arrastrando con ello, modo viejos problemas, los cuales se han ido heredando a las administraciones aduaneras subsiguientes, aumentando con ello, el problema general del sistema aduanero.

Enfocándonos en la aduana del aeropuerto de la Ciudad de México, esta ha mostrado un notable incremento en sus operaciones cotidianas, tanto en el área de carga como en la de pasajeros, razón por la cual, esta presenta una importancia estratégica y eleva sus expectativas, así como el monto de sus ingresos pero también, incrementa sus problemas, los cuales le impiden realizar sus funciones con eficacia, agilidad y transparencia.

El principal de estos impedimentos tiene que ver con la planeación de la modernización aduanera, la cual no ha presentado continuidad en la ejecución de objetivos y/o a consecuencia de ello, tampoco ha sido diseñada para ejecutarse en el largo plazo, motivo por el cual, el proceso de modernización del sistema aduanero ha mostrado importantes alteraciones que han disminuido su ejecución y su continuidad.

La causa de este problema característico de la AGA, la encontramos en el *cambio frecuente de funcionarios*, proceso que se efectúa "en cascada" el cual se inicia desde que surge el cambio de gabinete presidencial (cada seis años) o al momento en que se efectúa algún cambio de otro funcionario de alto rango. Esta situación afecta a toda la administración pública y en consecuencia a todas las áreas de la aduana. Este proceso conlleva, la modificación de planes y proyectos a causa de que cada nuevo titular *imprime su propio sello* a la oficina que preside y también, a la actividad que ejecuta.

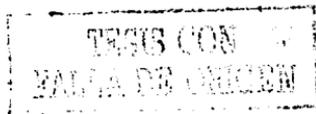


Esta es una razón poderosa que atenta con el actual proyecto de modernización aduanero (generado este año en la AGA: el Plan estratégico 2001-2006, el cual visualiza escenarios y proyectos hasta el año 2025), porque si decimos que: "es frecuente el cambio de funcionarios aduaneros" y que además, estos "imprimen un sello" a su actividad, entonces, deducimos que por lógica, la existencia y mantenimiento de aquel proyecto estará bajo la influencia de ese fenómeno, trayendo como consecuencia que persista el ambiente de inestabilidad y pérdida de rumbo de la aduana en general.

Otro desafío de la aduana, es el que tiene que ver con la "burocracia", fenómeno característico que puede ser apreciada en casi todas las actividades realizadas por la administración pública federal. Este fenómeno, hace alusión a la falta de ética y profesionalismo de los servidores públicos, quienes ejecutan sus actividades, muchas veces faltos de motivación y en un ambiente en donde la calidad de los servicios ofrecidos carece del impulso de la competencia.

Bajo este breve panorama, surge un desafío más para la aduana, y este se refiere a la *corrupción*, fenómeno también característico del sistema aduanal, el cual ha provocado otro tipo de actividades, casi todas ilícitas, entre ellas: el contrabando y la evasión, las cuales tienen distintas maneras de presentarse. Al respecto se han establecido distintos mecanismos para combatirlos, pero parece que en la misma manera en que se crean las medidas de control, este ejercicio ilícito, también muestra mutabilidad o adaptación a estas estrategias presentando a veces, inútiles aquellos esfuerzos.

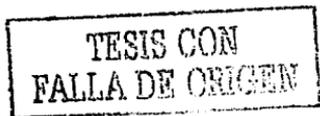
Sin embargo, se ha promovido la idea acerca de la existencia de dicho fenómeno y de las secuelas que ello acarrea, por lo cual, este problema a combatir está contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y también forma parte de los objetivos a eliminar en el proyecto de modernización aduanera 2001-2006 de la AGA.



Finalmente, esta aduana aeroportuaria presenta un desafío más, este tiene que ver directamente con el aeropuerto y su inminente reubicación. Al respecto se han elaborado dos proyectos en dos entidades vecinas a la Ciudad de México. Ambas han elaborado propuestas para que en alguna de las dos, se designe lugar oficial para la futura construcción y desarrollo aeroportuario.

La causa de esa reubicación aeroportuaria, está relacionada con la disminución de la capacidad operativa del aeropuerto con motivo del aumento en el número de las operaciones de comercio exterior y con el flujo creciente de pasajeros internacionales.

Básicamente, estos son algunos de los desafíos actuales (algunos de ellos, muy antiguos, por cierto) y de mayor importancia para la aduana, a los que deberá hacer frente para mantener y mejorar la eficiencia de los procedimientos del despacho y a través de ello, facilitar el comercio internacional.



3.1. Antecedentes de la Aduana.

La aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México es la primer puerta de entrada aérea a la Ciudad de México porque el número de operaciones de mercancía de comercio exterior y recepción de pasajeros internacionales, y por lo tanto, el volumen de ingresos, es relativamente alto, en comparación con las operaciones que se efectúan en otras aduanas aéreas del territorio nacional. Por esas razones, representa una gran importancia económica y política para el país.⁶⁸

Esta aduana (en sus orígenes: 1934-1946), era una sección aduanera dependiente de la aduana interior de México. Mas tarde, el 19 de agosto de 1948, se constituyó en una aduana de tipo especial, por el volumen manejado por ella. Durante ese periodo, el área que ocupaba el

⁶⁸ "Bienvenida" Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, México, AGA, 2000, p. 2-5.

almacén de la sección aduanera era de solo 30 m cuadrados.⁶⁹

Durante las dos siguientes décadas y a consecuencia del incremento del comercio exterior de nuestro país, el crecimiento de las operaciones de la aduana fue en aumento, incluyendo sus posesiones, así como las atribuciones sobre el manejo y custodia de la carga.

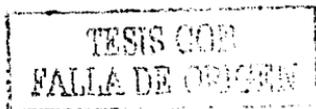
De tal manera que en 1975, se realizaron obras para proveer a la aduana capitalina de mejores instalaciones por lo que a partir de 1981 inició el proceso en el que se emprendieron acciones diversas para modernizar al país. Entre ellas, la reducción gradual de las tarifas arancelarias y de ese modo, la liberación y apertura comercial al exterior, propiciando que los volúmenes de mercancías rebasaran en sólo 5 años la infraestructura y capacidad de la aduana.

A consecuencia del incremento de áreas, operaciones e ingresos, el paradigma de la aduana concentradora dueña de todo el proceso aduanal, incluyendo almacenaje y manejo de mercancías, se aproximaba a su fin por lo que, desde ese mismo año (1981), se iniciaron estudios para determinar el mecanismo de concesión de los almacenes a las compañías aéreas con mayor volumen de carga. En 1982, comenzaron los trabajos de acondicionamiento de los primeros almacenes fiscalizados, los cuales operaron dos años más tarde, es decir, en 1984.⁷⁰

Actualmente, en el área de carga se atienden 3,200 pedimentos de importación y exportación en promedio, lo que significa 875 mil pedimentos anuales y un manejo superior a las mil toneladas de mercancías al día. Mientras que en el área de pasajeros se realizan diariamente un promedio de 6,600 despachos aduanales.

⁶⁹ Ibidem, pp. 4-6.

⁷⁰ Idem.



En la operación cotidiana, destacan los siguientes datos:

Área de carga:

3,150 pedimentos de importación y exportación.⁷¹

1,050 vehículos de transporte de mercancía para desaduanamiento⁷²

Área de pasajeros:

13,400 pasajeros en promedio por día.⁷³

La aduana citadina ocupa en todo el territorio nacional:

- Primer lugar por el número de operaciones totales.
- Segundo lugar por el número de pedimentos presentados.
- Segundo lugar por la recaudación total.

Estas son razones suficientes para que la aduana del aeropuerto de la ciudad sea considerada el principal puerto aéreo de entrada a nuestro país tanto de personas como de mercancías por lo cual, goza de una importancia estratégica en muchos aspectos, condiciones idóneas para generar el ambiente del caos, que se dice, existe y prevalece en este lugar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁷¹ Anualmente se capturan 850,000 pedimentos, con un manejo superior a 1,000 tons. de mercancía al día.

⁷² Esta cantidad de vehículos diarios, implica un flujo de 305,000 vehículos por año.

⁷³ Pasajeros que presentan 6,700 declaraciones aduanales mensualmente y en promedio son 201,000 declaraciones, al año, 2'412,000.

3.2. Organización y Funciones.

En la actualidad, la aduana es una institución oficial, dependiente de la Administración General de Aduana, está integrada al SAT, la cual depende a su vez, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; realiza el despacho de las mercancías de importación y de exportación; esta facultada por ley, para comprobar y controlar la legalidad de las operaciones, así como para inspeccionar embarques, medios de transporte y almacenes. Vigila y regula el manejo, transporte y despacho de mercancías, objeto de comercio exterior, pero también se encarga de percibir ingresos producto de estas actividades.

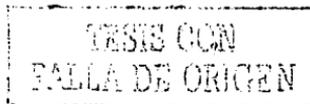
Las funciones primordiales de la aduana son: a) *fiscal*, (encargada de la recaudación de ingresos federales); b) *económica*, (realiza la protección de la industria nacional al impedir la entrada de mercancías que podrían lesionar a aquella); c) *seguridad*, (vigila que se respeten los ordenamientos legales e impide el ingreso de mercancías tóxicas, radiactivas o peligrosas); d) *estadística* (proporciona información de la conducta del comercio exterior) y e) *social* (protege y promueve el patrimonio cultural).⁷⁴

No obstante ello, en la actualidad sólo tres de estas actividades son consideradas fundamentales para la aduana: a) protección de la industria nacional, b) vigilancia y c) recaudación. Las otras dos actividades continúan realizándose, pero al parecer, bajo términos secundarios. La organización de la administración de la aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México⁷⁵ se integra por las siguientes oficinas:

Subadministración de Operación Aduanera. La oficina de operación aduanera es comparable al brazo de la aduana porque es la que de manera directa realiza la operación del despacho aduanal y mantiene comunicación directa con importadores y exportadores y usuarios en general.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 9 y SS.



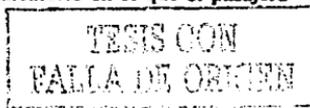
Esta oficina, es la encargada de realizar el despacho aduanero de las mercancías de comercio exterior a través del reconocimiento aduanero de las mismas, así como de la iniciación de procedimientos administrativos en materia aduanera, la emisión de multas y la destinación de mercancías en abandono a la Dirección General de Destino de Bienes de Comercio Exterior.

En lo que se refiere al reconocimiento y verificación de mercancía, este es efectuado por los Vistas en el *Primer Reconocimiento* y por los dictaminadores aduanales en el *Segundo Reconocimiento*. Para el desempeño de las actividades de verificación, se cuenta con el apoyo de la Unidad de Muestreo de Mercancías de Difícil Identificación de la Industria Químico Farmacéutica, en comunicación directa con el Laboratorio Central, para facilitar las tareas pero también para evitar la contaminación de los productos al efectuar la toma de muestras al aire libre o en el patio fiscal, incluso para evitar accidentes.

Subadministración de Informática Contabilidad y Glosa. Esta oficina es el soporte técnico en el área de informática. Registra y almacena el número de operaciones efectuadas, se encarga de realizar el exámen minucioso de los pedimentos despachados y de sus anexos, para corroborar la información presentada en los mismos. Tiene bajo su control el Modulo de Selección Automatizada y la operación (de manera permanente) del circuito cerrado de la aduana.

Para sus actividades, cuenta con una red de computo entre validadores y bancos. También cuenta con acceso a la red del Sistema de Automatización Aduanero Integral (SAAI) en diversas áreas de la aduana para permitir el acceso y utilización de la misma a una mayor cantidad de usuarios. Asimismo, cuenta con un sistema informático que otorga el *status* de las operaciones de todos los agentes aduanales registrados en la aduana.

Subadministración de Salas de Revisión a Pasajeros. La función básica de ésta oficina es, como su nombre lo indica, revisar el equipaje de pasajeros y verificar la información presentada en la *Declaración Aduanal* de pasajeros que arriban a la ciudad en vuelos internacionales; para ello, cuenta con un semáforo totalmente aleatorio en el que el pasajero



solo debe introducir su *Declaración* en el módulo para que éste le indique si su equipaje será o no revisado, según la luz que encienda: "rojo" o "verde", respectivamente.

Subadministración de Sección Aduanera Satélite. Su tarea es fundamental, debido a que es la oficina encargada de proveer de recursos presupuestales, materiales y humanos necesarios para el cumplimiento de cada una de las tareas de la aduana. A través del Departamento de Recursos Humanos, provee de personal adecuado y necesario, previo cumplimiento de exámenes y requisitos y de haber analizado asuntos de nómina, presupuesto destinado y programas. También, establece las medidas pertinentes para prescindir de personal, según las condiciones y políticas de la aduana.⁷⁶

En ese mismo sentido, esta oficina distribuye los recursos materiales (equipo de cómputo, accesorios, muebles, etc.) para cumplir con las funciones encomendadas a cada una de las oficinas que integran la aduana. Respecto a los asuntos financieros, esta oficina toma en consideración el presupuesto destinado para la operación aduanera y de ese modo, distribuir y asignar recursos para gastos de operación aduanal.

Entre otras actividades, se encarga de llevar el control y registro automatizado en el Módulo de Acceso de Personal a la aduana. Este sistema permite el control de las personas que ingresan en el caso que les sea autorizado el acceso. También verifica el control vehicular que opera en la aduana (transporte de carga que traslada la mercancía por la ruta fiscal hasta llevarla al despacho de las mismas y montacargas, que los almacenes utilizan para el manejo de la mercancías).

Subadministración de Sección Postal Aduanera (SEPOMEX). También conocida como *sección postal aduanera*, tiene encomendado el manejo de mensajería y paquetería. Cuenta con visitas aduanales para la revisión de bultos y paquetes y la clasificación de este tipo de mercancías.

⁷⁶ Ibidem, p.13.



Subadministración de Control de Trámites y Asuntos Legales. Se encarga de notificar y cobrar las multas derivadas del Primer Reconocimiento También levanta actas circunstanciadas de hechos: notifica y organiza las multas detectadas y derivadas en el Segundo Reconocimiento, también elabora actas circunstanciadas de hechos, notificación de dictaminadores, citatorios y atiende, descarga y controla la correspondencia tanto de buzones como de volantes del área de dictaminadores de omisión de Impuestos derivados de Glosa y Reconocimiento Aduanero. Asimismo, rinde los informes previos y justificados en juicios en los que la autoridad de la aduana es señalada como la responsable. Emite las multas derivadas de las incidencias detectadas a raíz de investigaciones efectuadas por parte de la Unidad de Apoyo para Inspección Fiscal y Aduanera (UAIFA).

3.3. Desafíos que enfrenta la aduana.

En la actualidad, varios son los desafíos a los que se enfrenta la aduana metropolitana en el camino hacia la facilitación del comercio mundial. Uno de estos, es el derivado del cambio y sustitución de funcionarios públicos, proceso que tiene lugar en el gobierno mexicano o por las designaciones y nombramientos de más y nuevos funcionarios en la administración pública.

Es decir, los candidatos, habiendo sido electos por votación popular para los principales puestos públicos, designan a los miembros de su equipo de trabajo, quienes a su vez, nombrarán a su equipo de colaboradores, los que realizarán lo mismo, en los distintos cargos públicos, desplazando (aunque de *manera oficial*) a los miembros de la administración anterior, junto con sus respectivos colaboradores, actividades planes y objetivos.

Otro factor que influye y obstaculiza la modernización del sistema aduanero tiene que ver con el burocratismo que existe en la administración pública, el cual posee características muy arraigadas en las dependencias gubernamentales de la Administración Pública, de las que se dice, mantienen entre su personal a "un conjunto de hombres y mujeres que más por necesidad

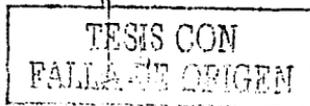
que por vocación, forman parte del servicio público⁷⁷ los cuales se encuentran protegidos por una estructura que parecería que fomenta conductas de ineficiencia y dificultad, condiciones de las que se ha dicho que podrían propiciar fenómenos tales como la extorsión, el soborno, el contrabando y la evasión, entre los servidores públicos (tanto de base como de confianza) y usuarios del comercio exterior.

Un problema más para la aduana, y ligado al punto anterior, es propiamente la corrupción, de la que se ha dicho, este es un fenómeno con características y orígenes muy arraigados que se ha introducido en gran parte del sistema aduanero.

Finalmente, otro aspecto que dificulta la operación de la aduana aeroportuaria, es el que tiene que ver con los incidentes que cotidianamente la administración aeroportuaria presenta y que se agudizan en determinadas temporadas del año o cuando se realizan maniobras técnicas y de acondicionamiento en las áreas de maniobras.

Este tipo de *incidencias* tienen un campo de afectación más allá de sus límites, porque cuando ocurre el retraso o suspensión de aeronaves por *las maniobras necesarias* realizadas en el aeropuerto, ocasionan el retraso de embarques de mercancías de comercio exterior, razón por la cual, se ha planteado la reubicación del aeropuerto (decisión federal realizada durante la tercer semana de octubre de 2001).

⁷⁷ Domínguez Rodríguez. "Pobreza Burocrática", en *Prospección*, Op. Cit. P. 68.



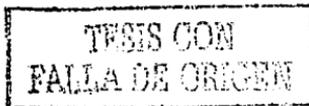
3.3.1. Cambio de funcionarios administrativos.

El sistema político mexicano está estructurado para que cada seis años se efectúen elecciones federales para elegir un nuevo Presidente. Ya electo, el nuevo mandatario designa a su gabinete presidencial compuesto por secretarios de Estado quienes a su vez designan a los miembros de su "equipo de trabajo" integrado por otro grupo de individuos, los cuales a su vez, nombran a sus colaboradores; y así sucesivamente, el proceso continúa a todo lo largo y ancho de los diversos sectores y áreas de la administración pública. Es decir, a través de esta cascada de nombramientos ocurre la sustitución de servidores públicos.

Pero que eventos son los que ocasionan la remoción y nuevos nombramientos de funcionarios en la administración pública? Debemos considerar algunas cosas del sistema jurídico y político mexicano. En nuestra Carta Magna, la Constitución Política de los Estados Unidos menciona en sus artículos 76 y 89 algunas de las facultades que ejerce y goza el Presidente de la República. Entre estas facultades, sobresale la capacidad del Ejecutivo para nombrar y destituir a los miembros de su Gabinete.

Ahora, cuales son los objetivos por los que el Ejecutivo destituye, remueve o promueve a funcionarios (de y) hacia determinados cargos públicos?. En primer lugar, para preservar la unidad del partido gobernante (tomando en cuenta que el origen de un presidente se encuentra en un partido político el cual está en contienda permanente con otros de distinta filiación, por lo cual debe realizar las actividades adecuadas para permanecer en el poder) y por medio de lo anterior, extender al máximo su presencia en puestos de elección popular, de ese modo podría lograrse el establecimiento, mantenimiento y consecución de un proyecto o plan homogéneo, sexenal y grupal, políticamente hablando.

Paralelamente a lo anterior, a través de esas medidas, el Ejecutivo establece el tipo de agrupación política con un determinado perfil político deseado, el cual puede ser: reformismo, conservadurismo, modernismo o alguna otra tendencia o estilo.



Una consideración más acerca de los eventos que motivan la remoción de funcionarios en el sector gubernamental es el referido al periodo comprendido entre 1988 a 1999, el cual marca la pauta por una parte, del incremento en el tiempo de duración de los mismos en sus cargos. Es decir, a partir de que inició la administración presidencial del Lic. Miguel De la Madrid Hurtado y hasta la administración presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, en el seno del gobierno ocurrieron dos cosas: a) incremento en el número de funcionarios y b) decremento en el tiempo de duración en sus cargos.

La consecuencia de ésta consolidación y designación de funcionarios, es la formulación y diseño de nuevos planes y proyectos federales institucionales, generales y locales. Es decir, cuando se designa una nueva administración de personal en cualquiera de las oficinas de la administración pública federal, ésta formula sus propios proyectos, los cuales poseen un alcance de mediano plazo (2 o 3 años, algunas veces), o sea, destinados únicamente para el tiempo de duración de la administración mencionada y no para las subsiguientes. Ambos aspectos (cambio de funcionarios sexenales y elaboración de proyectos de mediano alcance), implican reelaboración de proyectos y diseños así como la discontinuidad de los planes anteriores.

El fenómeno posee otras implicaciones. En primer lugar, genera la *suspensión o modificación* de los planes y proyectos establecidos, debido a ello, los recursos destinados a esos proyectos (materiales, financieros, administrativos y humanos) ya no representan utilidad alguna por lo que se consideran beneficio y ganancias 'nulas'.⁷⁸

En segundo lugar, ese mismo fenómeno ordena la *creación* de nuevos planes y proyectos, considerados y determinados ahora, desde la óptica exclusiva de la nueva administración, por lo que este tipo de conducta política en las instituciones aduaneras, no es conducente al desarrollo de programas de modernización y de largo plazo. Este comportamiento parecería que representa más, un retroceso en el camino hacia la *facilitación* del comercio mundial entre

⁷⁸ Díaz de Cusío, Roger. "*Barreras a la innovación tecnológica en México*", en *Tecnología, consumo, problemas y perspectivas*. Felipe Lara Rosano (comp.), México, XXI-UNAM, 1999, p. 93.

la naciones, a través de la modernización del sistema aduanero.

En suma, esta actividad de cambio frecuente de funcionarios públicos es generadora, no obstante que reforzadora del grupo político que posee el poder en turno, de obstáculos para la implementación efectiva de la política pública o para inducir coordinación en la toma de decisiones.

Asimismo, esta actividad de remoción o nuevos nombramientos, puede retardar la *Institucionalización* de las nuevas reglas o proyectos a implementar por parte del gobierno; así también, afecta el proceso delegacional de mando entre los nuevos titulares y sus subordinados. Todo ello en conjunto afecta la consecución de objetivos y la evaluación de sus resultados.

Resumiendo, en la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y en toda la AGA es común para todo el personal, presenciar el desplazamiento frecuente de personal de medio mando: administradores y subadministradores de área o de oficina aduanera. A consecuencia de esta medida, también se efectúa la renuncia de personal de confianza (miembros del equipo del funcionario saliente) con cierta regularidad -cada 8 meses en promedio- ocasionando con ello por una parte, la suspensión de programas, planes y proyectos establecidos por dichas administraciones; paralelo y enseguida, la nueva administración emprende la reelaboración de diseños y proyectos que pueden diferir de los objetivos planteados a los planes anteriores.

Allí es donde observamos el obstáculo que representa este proceso para la modernización del sistema aduanero mexicano. Es decir, el proceso administrativo de cambiar (ya sea por fin de sexenio, cesión, renuncia, o decisiones ajenas y superiores) a funcionarios aduaneros, conlleva además, la cancelación o suspensión o modificación del proyecto diseñado al inicio de ésta administración saliente.

No obstante ello, la movilidad recurrente de funcionarios aduanales es considerado benéfico y necesario por distintas entidades. La Organización Mundial de Aduanas es una de las entidades que favorecen y promueven esta medida y ha recomendado aplicarla a través de la *Declaración de Arusha*.

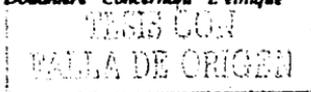
La Declaración de Arusha (7 de julio de 1993)⁷⁹ es un documento que promueve el cambio de funcionarios, porque ello permite: "combatir practicas viciadas a través de medidas que permitan la división estratégica de funciones, la rotación de asignaciones y la rotación del personal"; es decir, se considera que la rotación o remoción frecuente de personal aduanero de sus cargos públicos es un arma contra la corrupción.

Para México, el cambio frecuente de funcionarios en el sistema aduanero se realiza no porque se atiendan las sugerencias del organismo mundial (OMA) sino debido a la tradición del sistema político; tradición que ha hecho más énfasis en los últimos 10 años y se ha enfatizado a partir de la administración presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), razón por la que deducimos que aquella práctica es sólo coincidencia.

Sin importar las razones que se aducen para ejercer ésta medida (cambiar al personal con cierta frecuencia y o en momentos menos esperados) según los acontecimientos concretos, estos muestran su efecto negativo para la ejecución, establecimiento continuidad y seguimiento de las acciones modernizadoras en el sistema aduanero mexicano.

Ante esos acontecimientos, al parecer de tradición arraigada en nuestro país, nosotros creemos que no será posible hacer modificación alguna al respecto. Pero creemos que sí sería posible que a los proyectos de modernización de largo plazo se les conceda el nivel de documentos federales (sin importar el nombre, número de funcionario o tiempo de duración en sus cargos), para que se concreten los objetivos planteados en ellos y se realice de manera continua, congruente y permanente la modernización del sistema aduanero.

⁷⁹ Declaración d'Arusha. Declaración du Conseil de Cooperation Douanière Concernant L'éthique Douanière, 7-julie-1993, Africa, OMA, 1993, pp.1-2.



3.3.2. Burocratismo Público.

La gran mayoría de los ciudadanos hemos recibido al momento de solicitar un servicio público, actitudes carentes de profesionalismo por parte del servidor público.⁸⁰ Generalmente debemos esperar pacientemente para recibir la atención o el servicio solicitado. Cuando este ocurre, repetidas veces presenciamos actitudes de negligencia y favoritismo; otras más, podemos ser testigos de actos de prepotencia y parcialidad o simplemente inexistencia de servicios con calidad.

Si enumeráramos el tipo de trato y de servicio que recibimos del funcionario público, la lista sería enorme. Este tipo de situaciones en su conjunto, se le ha denominado: "burocratismo", en donde la vocación, el profesionalismo, la iniciativa y la lealtad, son conductas de las que según parece, carece una gran cantidad de servidores o funcionario públicos.⁸¹

Bajo esa concepción, este tipo de situaciones y conductas en la aduana, han sido campo propicio para el soborno, la extorsión, la colusión, el contrabando, la evasión y en general en todas estas prácticas, las cuales están en dirección opuesta a la eficiencia y a la calidad que debería ofrecer la administración pública para ser competitiva y eficiente en el ámbito externo e interno, por lo que desde principios de los 80's, se establecieron diversos mecanismos para tratar de mejorar las actividades y cambiar la imagen de la administración pública.

El fundamento de todas estas medidas se encuentra en las diversas teorías que manejan conceptos de "calidad" y "eficiencia" (los cuales fueron formulados en Estados Unidos en un principio, al término de la 2ª. Guerra Mundial). Algunos de los elementos que estas teorías resaltan son: *"la precisión y el control en los procesos y en el producto final, la participación*

⁸⁰ Domínguez Rodríguez, Op. Cit. P 68.

⁸¹ No obstante este panorama, resulta irracional decir que todo funcionario o empleado de la administración pública se conduce de ese modo. También hemos presenciado y nos hemos beneficiado de servicios altamente profesionales otorgados por funcionarios públicos. Pero esa no ha sido la norma. Indirectamente, el gobierno federal acepta que en la Administración Pública se carece de este tipo de conductas, razón por la cual se pretende "profesionalizar" el servicio público a través de -entre otros medios-, programas de integridad.

de todo el personal en la toma de decisiones, la capacitación permanente y la idea del cliente como el centro neurálgico de toda organización".⁸²

En nuestro país, este tipo de nuevas concepciones para el mejoramiento de la productividad de la Administración pública tuvieron un mayor auge durante la administración presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) las cuales fueron implementadas a través de diversos mecanismos.

Entre aquellos instrumentos, destacan el *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública (1990-1994)*, así como el *Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana (1990-1994)*; el *Programa General de Simplificación de la Administración Pública (1989-1994)* y el *Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (1992)*.

Sin embargo, estas medidas "no dejaron de ser meros propósitos y buenas intenciones"⁸³ porque no tuvieron resonancia ni continuidad, además de haber sido consideradas medidas que atentaban contra la tradición pública, pero a pesar de los esfuerzos en contra, estas medidas adquirieron importancia relevante, aunque de maneja gradual.

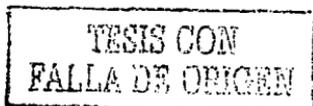
La siguiente administración presidencial (Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995-2000), siguiendo la misma política, estableció el *Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales (1995-2000)* y el *Programa de Modernización de la Administración Pública (95-2000)*⁸⁴ que tenía como fin, dar continuidad y seguimiento a los objetivos planteados por la administración anterior, aunque desde una nueva perspectiva.

Los programas emprendidos por los dos anteriores mandatarios, a pesar de no haberse obtenido resultados concretos, propiciaron en México, el ambiente para emprender nuevas y

⁸² *Ibidem*, Pág. 34.

⁸³ *Ibidem*, Pág. 37.

⁸⁴ Ver *Supra*, Pág. 27.

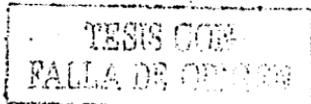


amplias acciones para mejorar los servicios de la administración pública, tendencias que por diversas regiones del mundo se difundían, implementaban y también se mejoraban y creaban nuevas.

En esa misma línea de pensamiento, el actual presidente mexicano, Lic. Vicente Fox Quesada (2001-2006) ha sostenido que "una de sus prioridades será convertir al Gobierno Federal en la institución más eficaz iniciando un proceso de reinvención, reingeniería y calidad total"⁸⁵ con lo cual se pretende "cambiar el gobierno para siempre".

El *Plan Nacional de Innovación Gubernamental* del gobierno actual, contempla entre otras acciones: reducir el número de personal en la administración pública y lograr el cambio de ideas o conductas inadecuadas de los servidores públicos. Para lograrlo, adopta como sustento ideológico las corrientes teóricas que sobre la "eficiencia y la calidad en la administración pública" se han globalizado en los últimos años⁸⁶ y que sus antecesores han implementado.

Este tipo de medidas, mientras que para países pertenecientes al Primer Mundo, son prácticas normales y perceptibles en los servicios ofrecidos por la administración pública, no podemos decir lo mismo de prácticas en el nuestro, porque debido al relativo poco tiempo de su aplicación, es prematuro aún, evaluar sus resultados. No obstante ello, el mandatario Vicente Fox evaluará los resultados de este plan a finales de su sexenio, como lo ha mencionado.



⁸⁵ Moyado Estrada, Francisco. "Calidad y receptividad en la administración pública" en *Prospectiva*, Op.Cit, p. 35.

⁸⁶ De Alba, Omar, Op, cit. Pág. 3-5.

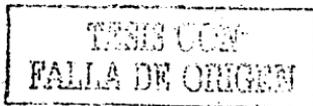
3.3.3. Corrupción.

Un intercambio de beneficios, ocurre cuando dos individuos (o grupos) se conceden beneficios mutuamente. Los beneficios intercambiados pueden ser económicos, materiales o intangibles y cambiados indistintamente. Es decir, los beneficios recíprocamente otorgados no necesariamente son de la misma naturaleza, ni poseen el mismo costo o valor porque podría intercambiarse un beneficio económico (dinero) por uno material (automóvil) o por uno intangible (la facilidad para entrar al país sin presentar documento alguno o el acceso a una zona restringida).

El intercambio de beneficios ocurre en las diferentes esferas: social, familiar, o laboral. En ésta última área, se contemplan los sectores: público, entendido como el conjunto de instituciones integrantes el Estado y el privado, básicamente conformado por las empresas en general). Si el intercambio mutuo de beneficios ocurre entre las dos primeras esferas (social y familiar), esta acción es considerada saludable, normal e incluso obligatoria. Podemos ilustrar esta situación a través de un caso hipotético. Por ejemplo:

El señor Juan Pérez, tío de Benito Flores, dice a su cuñado Otilio Flores (padre de Benito) que prestará a su sobrino, el dinero para que compre el auto que necesita. Mientras tanto, Juan Pérez pide al cuñado, (que por cierto, también es su compadre), su recomendación para que la sobrina "Marilita", hija de "Toño" (es decir, Juan Antonio Pérez, así lo conoce la familia) consiga empleo en la empresa donde uno de los amigos del papá de Benito.

Negarse a practicar este tipo de favores (o intercambios), es moralmente negativo, por que los "amigos" y los "familiares" están para proporcionarse ayuda." ¿ O no?). La magnitud de estas repercusiones, depende del medio en el que se desarrolle, también depende quienes practiquen esta actividad. En el medio laboral (sectores público y privado), este tipo de prácticas adquieren otra dimensión y calificativos: "extorsión", "corrupción" o "soborno", o algún otro, tal como los conocemos.



Aquí nos referimos a las prácticas de corrupción que se generan entre funcionarios de la Administración General de Aduanas (sector público) y usuarios del comercio exterior (sector privado) es decir, el sector aduanal. En este sector aduanero se afirma, se promueve la evasión fiscal, se aplica una diversidad de criterios sobre clasificaciones arancelarias, se practica el tráfico de influencias, el contrabando (en sus distintas variantes) y se favorece y fomenta la economía informal. Además, es en este lugar en donde existen las condiciones que la propician, debido a la gran variedad de requisitos (técnicos, legales, administrativos y fiscales) que se deben presentar por lo que se encuentra institucionalizado en la estructura aduanera en la que todos están involucrados.⁸⁷

A finales de 1999, el entonces titular de la Administración General de Aduanas, Lic. Omar Fayad Meneses,⁸⁸ efectuó un diagnóstico del sistema aduanero mexicano en el que se denuncia la existencia de algunas características del sistema aduanero, tales como: "corrupción", "contubernio", "contrabando", "evasión", y "extorsión."⁸⁹

Para combatir estos vicios *característicos* en el sistema, el titular de aduanas elaboró una lista de acciones a las que consideró viables para combatir esos vicios, debido a recomendaciones de los altos mandos de la SHCP, se hizo caso omiso de ellas,⁹⁰ debido, según aquellos, al inadecuado clima político que en esos momentos existía en el país que impediría efectuarlos por lo que era necesario esperar la designación de una nueva administración política y aduanera.

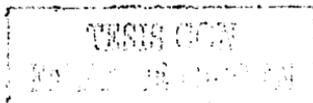
Un poco más tarde (2000) y con el objetivo de dar una respuesta favorable a ese problema, el nuevo gobierno presidencial del Lic. Vicente Fox Quesada, anunció el combate a la corrupción en las aduanas en coordinación con varias instituciones (SECODAM, CISEN, PFP,

⁸⁷ Gutiérrez, Alejandro. "En la frontera, todos están involucrados", en Proceso, México, D.F., # 1278, año 25, 29 de abril de 2001. P. 17.

⁸⁸ La carrera profesional de este personaje ha estado íntimamente ligada al sistema policiaco. Omar Fayad, ha sido primer comisionado de la PFP, coordinador de asesores del subsecretario de Seguridad Pública, Procurador de Justicia del Estado de Hidalgo, Subdirector de Estudios Legislativos de la PGR.

⁸⁹ Fayad Meneses, Omar, Op. Cit. P. 1-4.

⁹⁰ Vargas Medina, Agustín. "Miembros del equipo de Gil Díaz, tocados por el contrabando", en Proceso, México, D.F., # 1279, año 25, 6 de mayo de 2001, p.10



SAT, PGR y AGA)⁹¹ con las que se iniciaron averiguaciones en contra de diversos funcionarios aduaneros y a través de algunos medios de comunicación; así mismo, se dieron a conocer los resultados de las investigaciones realizadas, las cuales determinaron la existencia de nexos entre empleados aduanales y diversos usuarios del comercio exterior (agentes aduanales, importadores y tramitadores aduanales, principalmente).

Esto planteó la postura de que las prácticas ilegales realizadas sistemáticamente son protegidas y fomentadas desde niveles superiores, aunque eso no significa que los niveles medio e inferiores estén exentos de responsabilidad.

Este tipo de acontecimientos confirmaron la idea acerca de que "las aduanas son el medio idóneo para que la corrupción se extienda con facilidad",⁹² y esto se ha incrementado debido a las características que en el sistema se presentan: salarios bajos los cuales propician la necesidad de una *ganancia extra*. Asimismo, las aduanas poseen múltiples "frenos" administrativos o burocráticos; pero también y debido a que es una actividad ejercida por el Estado, este posee por tradición, mala reputación y una falta de credibilidad por parte de la sociedad en general.

Debido a estas razones, creemos que la campaña contra la corrupción en la administración pública, a partir de la instalación del nuevo gobierno presidencial, representado por el Lic. Vicente Fox, es utilizada para distintos fines. Entre ellos:

- *Arma política partidista*. Es decir, esta es una campaña impulsada por el Presidente y efectuada por la Secodam (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), debido al apoyo gubernamental con que cuenta en estos momentos y es utilizada para desprestigiar a diversos funcionarios y personajes públicos por su filiación político partidista.⁹³

TESIS CON
TALLA DE ORIGEN

⁹¹ Córdova Acosta, Carlos y Vargas Medina, Agustín, en *Proceso*, # 1278, Op. Cit. P. 10.

⁹² Hortal López, Ricardo, Op. Cit. Pp. 8-9.

⁹³ "Utilizan a Secodam de arma política", en *Reforma*, México, D.F., # 2781, año 8 México, 25-07-2001, p.1.

Lo anterior debido: a) a que el nuevo gobierno foxista proviene del partido político PAN (Partido de Acción Nacional, opositor al partido político PRI -Partido Revolucionario Institucional- y ganador en el proceso electoral presidencial de 2001-2006, anteriormente efectuado), b) a que el titular de la Secodam fue designado por el actual mandatario y c) que el tipo de indagaciones judiciales y administrativas se efectuó previo a los procesos electorales (locales y estatales), con los que se pretendía desprestigiar a las personalidades políticas participantes.

- Dar a conocer al interior de las aduanas, la tendencia política que caracterizará a la nueva administración durante el tiempo que este a cargo de la oficina aduanal, al mismo tiempo se justifica políticamente las causas de la remoción o nombramientos de titulares de oficinas aduaneras. Sin embargo, esa *tendencia* finaliza un poco tiempo después de haber realizado las acciones espectaculares y de haberse consolidado dicha administración, como tal; razón por la cual no se da seguimiento a las campañas anticorrupción iniciales.

- Realizar destituciones de funcionarios aduaneros, las cuales son, en cierta medida reales, pero no profundas porque (según las investigaciones) se realizan las averiguaciones y destituciones de personal de medio mando quienes muchas veces ejecutan los ilícitos pero con la autorización y pleno conocimientos de las autoridades superiores inmediatas, a quienes por su influencia política en el ramo aduanero y fiscal, aseguran su protección, por lo que no se les practica investigación alguna.

Es decir, las campañas están destinadas a llamar la atención pública, atendiendo el problema, pero no erradicándolo. Además, el despido de funcionarios aduaneros de medio mando, no garantiza, por sí sola, la erradicación de la corrupción, porque unos cuantos individuos no representan a todo un sistema constituido por millones y en el que participan miles. Por lo tanto, despedir a un funcionario no implica que desaparecerá la corrupción, porque esta es inherente⁹⁴ y parte característica del sistema aduanero.⁹⁵

⁹⁴ Gertz Mancero, Alejandro, "Corrupción e impunidad". Artículo publicado en un diario de la ciudad de México y del que solo se posee el contenido del mismo, debido a que esta fuente de información formaba parte de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

- Influir en el próximo proceso electoral, tanto federal como local. A través de esta campaña se trata de mostrar a la sociedad civil que el nuevo gobierno "va en serio" y que "las cosas ya no serán como antes", porque "acaba de nacer un buen mexicano" y "de nosotros depende que siga así".⁹⁶ Es decir, esta campaña podría estar destinada a promover la idea acerca de que la decisión tomada por la sociedad mexicana en el pasado proceso electoral para presidente, ha sido la más adecuada.

A través de esta campaña, también se pretende mostrar imágenes de que el nuevo gobierno foxista y panista sí está realizando cambios y eliminando los vicios de las administraciones precedentes que durante las décadas de gobierno priista no hizo -y de los que la sociedad mexicana siempre criticó- luego entonces, es necesario que ese nuevo gobierno persista:

Paralelamente a estas actividades el nuevo gobierno presidencial efectuó algunos compromisos con la organización *Transparency International*⁹⁷ con la que difundió que la "participación de la sociedad civil y de la iniciativa privada"⁹⁸ en esta lucha, es fundamental.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

recortes de diversos periódicos generados entre junio y julio de 2001.

⁹⁵ Kane, Sara, Meehan, Sheila y Diehl, Elisa, "Corrupción institucionalizada. ¿Rasgo inherente al estado?", en *Economía Nacional*, México, D.F., pp. 14-16.

⁹⁶ según leyendas de campaña publicitaria de lucha contra la corrupción, difundida en los diversos medios de comunicación pública.

⁹⁷ TI es una organización internacional dedicada al combate de la corrupción en el mundo.

⁹⁸ "Plantean plan para combatir la corrupción" en *Reforma*, México, D.F. 1 agosto 2000. p. 4-A.

3.3.4. Reubicación de Aeropuerto de la Ciudad de México.

La aduana del aeropuerto enfrenta un problema debido a su ubicación. Esta se localiza en las instalaciones del aeropuerto de la Ciudad de México, de tal modo que los problemas que este enfrenta, también afectan a la aduana misma, aunque no de manera directa ni inmediata.⁹⁹

Durante el mes de abril de este año (2001), la administración aeroportuaria emprendió obras de reencarpentamiento en una de las *dos únicas pistas* con que cuenta el aeródromo. Esta medida se dijo, esta incluida dentro del programa anual de rehabilitación, ejecutado en coordinación con otras dependencias, entre ellas, ASA y SCT y en las que participan constructoras como Grupo ICA y Tribasa, principalmente.

El uso de una de las dos pistas, tanto para despegue como para aterrizaje, ocasionó el desvío de vuelos, largas esperas para abordar y a consecuencia de ello, la cancelación de los mismos¹⁰⁰ durante los 17 días que duraron las obras de mantenimiento. Estos retrasos de salidas y llegadas de vuelos, implicaron a su vez, desesperación y enojo de usuarios en general y también, *retrasos en los embarques de mercancía de comercio exterior*. Como es de imaginarse, las consecuencias fueron diversas y en distintos sentidos.

En lo referente a la aduana de carga, las operaciones del despacho de mercancías sufrieron demoras, afectando a agencias aduanas, empresas, proveedores y usuarios en general, debido a la imposibilidad para iniciar, continuar o finalizar los procedimientos de "cruce" o despacho de mercancías.

Debido a esta problemática generada y con el fin de disminuir el caos originado y con el deseo de contribuir a aligerar los vuelos en el aeropuerto, el Ejecutivo Federal instruyó a las dependencias públicas para que algunos vuelos federales fueran suspendidos o aplazados, según el caso, de tal modo que aeronaves presidenciales (de la PGR y de la PFP) realizaron

⁹⁹ "Mandan al banquillo a jefe de aeropuerto" en *Reforma*, México D.F. s/n, 28 marzo de 2001.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 3

despegues y aterrizajes aéreos en otros aeropuertos cercanos.

Al finalizar las maniobras y reestablecerse el "orden cotidiano" la Cámara de Diputados¹⁰¹ mandó citar al Administrador General del Aeropuerto Internacional -Lic. Roberto Cánovas Theriot - para que extendiera un informe y entregara un balance general de la situación.

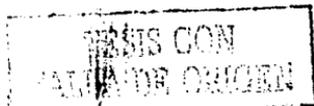
Mientras tanto las líneas aéreas exigieron a la administración aeroportuaria indemnización por los daños ocasionados debido al retraso y suspensión de vuelos, petición que fue denegada por el director general, argumentando que dichas obras fueron efectuadas con el fin de evitar en el futuro, peores contratiempos. A pesar de ello, el director general fue destituido¹⁰² de su cargo 15 días después de la finalización de las obras, de su informe en la Cámara de Diputados y también, de su negativa a indemnizar a líneas aéreas.

Al respecto, se ha dicho que la realización de las obras de rehabilitación y mantenimiento de una de las dos pistas en esta temporada, a pesar de la necesidad de efectuarlas, se pudieron haber realizado en otro momento, por lo que se ha difundido la idea de que estas maniobras podrían formar parte de un *complot* el cual tendría el objetivo de presionar a autoridades para tomar una decisión acerca de la reubicación del aeropuerto.

En el aeropuerto capitalino, las maniobras, el aumento de pasajeros y de operaciones en el mismo, día con día aumentan y se agudizan en temporadas de vacaciones. Este tipo de condiciones, hacen factible la generación de situaciones de riesgo e inseguridad en las instalaciones aeroportuarias porque bajo el panorama de caos inminente aeroportuario, se muestra susceptible a ser blanco de atentados terroristas, a pesar de que en materia de seguridad se cuente con planes de contingencia y de emergencia que puedan bloquear y controlar estas situaciones.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² "Deja Cánovas dirección de Aeropuerto" en Reforma, México, D.F. (s/n), 18 abril de 2001.



Este tipo de situaciones hacen más urgente la necesidad de disponer de mayores recursos administrativos, financieros, humanos y materiales para restablecer el control y brindar servicios eficientes y ágiles, tanto en el aeropuerto como en la aduana y en lo que concierne a esta, en sus dos secciones: de carga y pasajeros.

Según información proporcionada por la misma aduana, este caos, requerirá de mayores recursos para los próximos 4 o 5 años y en esa misma proporción y condiciones ocurre en el área de carga, razón por lo cual, los movimientos de carga, descarga, traslado, almacenaje y manejo de mercancía son enormes provocando con ello la disminución de la funcionalidad operativa de la aduana del aeropuerto.

Estas condiciones: prematura y creciente disfuncionalidad aeroportuaria y necesidad de alternativas para su reubicación, han obligado a dar una respuesta inmediata a los problemas a los que se ha llegado. Por esa razón, se han realizado estudios y proyectos alternativos para trasladar el aeropuerto a una zona diferente y fuera de la ciudad de México.

Esta es la razón fundamental que origina la necesidad de cambiar de sitio al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, pero esa necesidad no es nueva. Ya desde los años 60's presentaba saturación de vuelos (los cuales se agudizaban en tiempos de vacaciones o cuando se emprendían trabajos de rehabilitación de pistas o instalaciones) y desde entonces se han estudiado diferentes opciones para atender estas demandas.

Durante la década de los 70's, se difundieron alternativas que desahogarían al aeropuerto, algunas de ellas fueron los aeropuertos de las ciudades de Toluca, Zumpango y Puebla que se propusieron pero fueron descartados por inviables, argumentando su vulnerabilidad ante exámenes técnico-aeronáuticos, económicos o simplemente a cuestiones políticas.¹⁰³

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁰³ Desde 1994 se plantea trasladar el aeropuerto al ex vaso de Texcoco", en *IQ. Magazine*, México, # 29, abril 2001. p. 7.

A principios de los ochenta (82-84), se diseñó un plan maestro para el aeropuerto actual, que contemplaba el crecimiento de la central aérea por etapas de 15 años, pero también fue descartado, quedando finalmente, la alternativa de Texcoco como la más viable.¹⁰⁴

Dos estados vecinos han promovido proyectos de construcción para ser sede aeroportuaria metropolitana. Estos son: el Estado de México con el Proyecto Ambiental Nuevo Texcoco. Más que un aeropuerto, un proyecto de vida,¹⁰⁵ en la zona del mismo nombre y el del estado de Hidalgo con su proyecto: Tizayuca, la solución de la oferta aeroportuaria del futuro, hoy.¹⁰⁶

Estos proyectos aeroportuarios se argumentaba, resolverían la problemática del actual aeropuerto y por ende, de la aduana; prevendrían además, los problemas futuros, respecto a operatividad y mantenimiento de instalaciones, impacto ecológico y crecimiento demográfico. También contaría con vialidades alternas que conectarían al nuevo aeropuerto con la Ciudad de México, además de que orientarían el crecimiento urbano, entre otros aspectos.

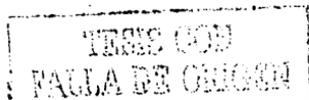
En otras palabras, ambos proyectos aeroportuarios planteaban la reubicación del aeropuerto de la Ciudad de México para reducir los problemas a los que cotidianamente el aeropuerto y la aduana misma se enfrentan; los cuales, sin duda alguna se agudizarán para los próximos cinco años convirtiéndose en verdaderos obstáculos para la operación natural y aduanal y de todas las actividades aeroportuarias, como lo han mencionado autoridades de la materia.

Por lo tanto, ambas alternativas representaban un desarrollo económico, político, ambiental y social para el país, en especial para la región centro-norte del territorio nacional y obviamente, para el aeropuerto capitalino. Haberse decidido por el proyecto de Texcoco, como futura Sede del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, conlleva la desaparición del actual aeropuerto aéreo y la eliminación de la propuesta de Tizayuca.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 7.

¹⁰⁵ Proyecto Ambiental Nuevo Texcoco. Más que un aeropuerto un proyecto de vida. Gobierno del Estado de México. Archivos México, 2001. Website: www.edomexico.gob.mx

¹⁰⁶ "Aterrizar el Debate", en Reforma. México, D.F., suplemento: Enfoque, 10 de junio de 2001.



Es decir, por una parte, la decisión federal respecto a elegir como futura sede aeroportuaria a Texcoco, termina con los problemas políticos generados por la contienda entre las dos entidades federativas para hacerse merecedoras de ser sede aeroportuaria.

Mientras que esta decisión plantea para las próximas 5 décadas la solución definitiva a los problemas del aeropuerto, asimismo se otorga celeridad y solución a los problemas de la aduana respecto al retraso de vuelos y por consecuencia, la demora en la entrega de mercancías a importadores, así como de la saturación de patios, de áreas fiscales y de oficinas aduaneras.

Sin embargo, esa nueva aduana también deberá enfrentar el reto de efectuar los propósitos contenidos en el Plan Estratégico 2001-2006 de la Administración General de Aduanas y deberá procurar que se establezca la continuidad de los mismos, así como de realizar las sugerencias aduaneras que han promovido algunos organismos internacionales.

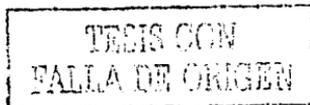
Conclusiones.

Hacia el final del siglo, la comunidad internacional -conformada por estados y organismos (públicos y privados), empresas (nacionales y transnacionales) y la sociedad civil (en este caso, representada principalmente por los medios de comunicación)- emprendió un cambio en la economía mundial con el propósito de acceder a la apertura y liberación comercial, mediante la promoción del comercio exterior, la reducción de las tarifas arancelarias y firma de acuerdos comerciales (bilaterales y multilaterales). Este empuje generalizado provocó que cayeran las viejas concepciones y teorías políticas y surgieran otras diferentes, más dinámicas, renovadas y altamente competitivas, las cuales generaron en las naciones, verdaderos deseos de ocupar posiciones de las que ya no fueran excluidas.

Bajo este marco condicional, los países desarrollados y con objetivos económicos y políticos muy claros, diseñaron y promovieron mecanismos para flexibilizar las operaciones del intercambio mundial (ya que se decía, este experimentaba fuertes obstáculos), así como sugerencias para mantener en marcha el sistema comercial mundial, en el que se argumentaba, era necesario reducir al máximo los obstáculos para ese proceso, ya fuesen políticos, económicos, administrativos o aduaneros.

Los mecanismos creados fueron instrumentos tendientes a lograr la armonización y estandarización de los procedimientos aduaneros, traducidos en *sugerencias* difundidas en todo el mundo a través de sus representantes oficiales, los organismos internacionales, entre ellos: OMA, APEC y CIC, principalmente.

En ese sentido, nuestro país emprendió reformas encaminadas a la reestructuración económica en el sector aduanero mexicano, a través de un proceso de transformación en todos los niveles con el fin de adaptarlo a las exigencias externas para obtener un desarrollo económico.



Sin embargo, el sistema aduanero no ha logrado desprenderse en su totalidad, de los males ancestrales como son: el contrabando, la corrupción y la evasión, factores que han disminuido la capacidad de operación, transparencia y eficiencia de las aduanas. La inexistencia de equipo tecnológico y falta de procedimientos armonizados, también han influido en el proceso del despacho aduanal mexicano los cuales en suma, obstaculizan su operación ágil del intercambio comercial mundial.

En el camino a la modernización, la AGA (oficina en México encargada de administrar las aduanas) presenta un desafío más para conseguir aquel objetivo: nos referimos al desplazamiento frecuente de funcionarios, porque en la Administración General de Aduanas es muy frecuente presenciar la sustitución de personal de alto y medio mando (administradores y subadministradores) por nuevos funcionarios aduaneros a raíz de un nuevo nombramiento de ellos. Este proceso conlleva diversas situaciones. Una de ellas es cuando el funcionario aduanero es designado a una posición en la estructura aduanera por autoridades superiores (titular de la AGA, por ejemplo). Este movimiento presenta básicamente cuatro vertientes:

- a) El nuevo administrador no posee experiencia en la actividad aduanera, lo cual implica que el funcionario carece de visión y en razón de ello, no se ha planteado objetivos concretos. Dicha situación, le disminuye la posibilidad de adquirir fuerza e influencia en las diversas áreas y sectores administrativos y operativos.
- b) El nuevo administrador, generalmente, elige previamente a su propio equipo de colaboradores (el cual pasará a ser parte del personal de confianza), con los que se apoyará y realizará sus funciones aduaneras. Este aspecto conlleva además, no tomar en consideración (muchas veces) al personal de base de la oficina aduanera, el cual posee amplia experiencia en dicha actividad.
- c) Esta nueva administración, recién designada (entusiasta, dinámica, bulliciosa y con ánimos de experimentar) emprende sus funciones, primero realizando un "análisis de la situación", del que se desprende un "posible diagnóstico". A partir de aquí, se

formulan y diseñan planes y proyectos que deben concluirlos un poco antes de que se emita el programa de gastos de aduanas. El proyecto se pone en marcha y se supervisa.

- d) Lo anterior implica la modificación y/o suspensión de planes y proyectos de modernización establecidos por la administración aduanera saliente. Esto ocasiona la alteración de proceso de modernización, porque este debería ser continuo y congruente, respaldado en un plan o proyecto de modernización maestro y de largo plazo.

Básicamente, esta es la situación general que ocurre cuando se realiza el cambio de funcionarios, pero este proceso también tiene otras implicaciones. El cambio de funcionarios o titular de oficinas aduaneras no es otra cosa que la sustitución de una administración precedente, la cual realizó las mismas actividades después de que fue designada, pero que ahora, debido al cambio, debe apartarse y olvidar los proyectos diseñados, así como debe dejar las relaciones (internas, externas, políticas y sociales) establecidas y mantenidas durante su proyecto de actividad y vigencia.

Este proceso forma parte del cambio y de renovación de funcionarios, pero también del seguimiento y atención a las sugerencias que en materia aduanera, organismos internacionales han promovido en los últimos años; pero las consecuencias, aquí, son variadas, porque se impide (por medio de aquellas prácticas) realizar la continuidad de los planes y proyectos de modernización aduanera previamente establecidos, conformando el ciclo de que cada vez que se nombra a una nueva administración, esta comienza de 'ceros' y culmina con la llegada de una nueva, muchas veces, sin tener en cuenta las acciones realizadas por la administración precedente.

La administración general de aduanas es el conjunto de oficinas que posee facultades jurídicas y fiscales para administrar las aduanas, las cuales por ser la puerta de entrada y salida de mercancías y personas del territorio nacional y de vincularse con otras administraciones aduaneras organismos, empresas y gobiernos, estas detectan una enorme influencia y un

especial atractivo para los distintos sectores políticos y económicos nacionales y foráneos que tiene que ver con actividades relacionadas al comercio exterior.

Debido a estas peculiaridades las oficinas de aduanas son susceptibles a ser corrompidas por grupos de individuos los cuales pueden operar sistemática o grupalmente en el interior de las mismas. A causa de este fenómeno (la corrupción) y para evitar que se enraíce, se hace imprescindible efectuar la movilidad recurrente de titulares de oficinas aduaneras atendiendo con esta medida las sugerencias promovidas por organismos internacionales, pero esta medida al parecer, no es la más adecuada para efectos de continuidad y mantenimiento de proyectos de largo plazo.

La aduana en general, tiene como principios básicos: dirigirse en la buena fe, realizar el despacho con eficiencia, efectuar un control adecuado de sus procedimientos, permitir el derecho a la controversia, efectuar una sanción ejemplar a quienes violen la legalidad y no debe ser parcial, pero sí, internacional.

La aduana mexicana tiene la función de regular la entrada y salida de mercancía (si esta no daña a la industria nacional y a la sociedad en general) de su territorio; también, determina la composición física y química de cada una de ellas y establece un arancel o tarifa que el usuario deberá pagar, a consecuencia de esta acción, obtiene ingresos fiscales y también establece sanciones a aquellos que violan las disposiciones fiscales y aduaneras.

La aduana tiene el objetivo de combatir la corrupción, la evasión y el contrabando, alcanzar la modernización y actualizar el sistema, de tal modo que sea transparente y eficiente y que pueda responder a las exigencias y retos del entorno nacional e internacional.

La decisión federal respecto a considerar a Texcoco como sede aeroportuaria satisface uno de los anhelos que por décadas e incluso generaciones, habían buscado distintos sectores políticos y económicos. Esta decisión final plantea para las próximas 5 décadas la solución definitiva a los problemas del aeropuerto y también otorga certidumbre y solución a los

TRIS CON
FALTA DE ORIGEN
MAGRO (M) TIVE

problemas de la aduana respecto a la demora en la entrega de mercancías (a importadores y agentes aduanales), así como solución acerca de la saturación de patios, áreas fiscales y de oficinas aduaneras; pero esta decisión no garantiza, la eliminación de los problemas de corrupción, contrabando o tráfico ilícito de mercancías, documentos y de personas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estructura Orgánica
del SAT
(Sistema de administración tributaria).

- **Presidente.**
- **Contraloría Interna.**
- **Unidades Administrativas Centrales.**
- **Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.**
- **Administración General de Tecnología de la Información.**
- **Administración General de Grandes Contribuyentes.**
- **Administración General de Recaudación.**
- **Administración General de Auditoría Fiscal Federal.**
- **Administración General de Aduanas.**
- **Administración General de Recursos.**
- **Administración General de Coordinación y Evaluación Tributaria.**
- **Unidades Administrativas Regionales.**
- **Administraciones Estatales y Metropolitana.**
- **Administraciones Locales.**
- **Aduanas.**

Administración General de Aduanas.

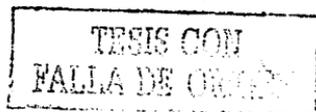
A.G.A.

- **Administrador Central de Regulación del Despacho Aduanero.**
- **Administrador Central de Laboratorio y Servicios Científicos.**
- **Administrador Central de Investigación Aduanera.**
- **Administrador Central de Contabilidad Glosa y Padrón de Importadores.**
- **Administrador Central de Planeación Aduanera.**
- **Administrador Central de Informática.**
- **Administrador Central de Visitaduría.**
- **Administrador Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera.**
- **Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.**

Número y Ubicación de las aduanas en el territorio nacional mexicano.

- | | |
|----------------------------|---------------------------------|
| 1.- Aguaprieta | (Aguaprieta, Sonora) |
| 2. - Ensenada | (Ensenada, California) |
| 3. - Guaymas | (Guaymas, Sonora) |
| 4. - La Paz | (La Paz, Baja California) |
| 5. - Mazatlán | (Mazatlán, Sinaloa) |
| 6. - Mexicali | (Mexicali, Baja California) |
| 7. - Naco | (Naco, Sonora) |
| 8. - Nogales | (Nogales, Sonora) |
| 9. - San Luis Río Colorado | (Colorado, Sonora) |
| 10. - Sonoyta | (Plutarco Elías Calles, Sonora) |
| 11. - Tecate | (Tecate, Baja California) |
| 12. - Tijuana | (Tijuana, Baja California) |
| 13. - Ciudad Acuña | (Ciudad Acuña, Coahuila) |
| 14. - Chihuahua | (Chihuahua, Cha.) |
| 15. - Puerto Palomas | (Ascensión, Chihuahua) |
| 16. - Ciudad Juárez | (Ciudad Juárez, Chihuahua) |
| 17. - Ojinaga | (Ojinaga) |
| 18. - Piedras Negras | (Piedras Negras, Coahuila) |
| 19. - Torreón | (Torreón, Coahuila) |
| 20. - Colombia | (Colombia, Nuevo León) |
| 21. - Monterrey | (Mariano Escobedo, Nuevo León) |
| 22. - Matamoros | Matamoros, Tamaulipas. |
| 23. - Cd. Miguel Alemán | (Miguel Alemán, Tamaulipas) |
| 24. - Nuevo Laredo | (Nuevo Laredo, Tamaulipas) |
| 25. - Cd. Reynosa | (Cd. Reynosa, Tamaulipas) |
| 26.- Tampico | (Tampico, Tamaulipas) |
| 27. - Tuxpan | (Tuxpan, Veracruz) |
| 28. - Aguascalientes | (Aguascalientes, Ago.) |

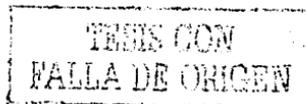
29. - Guadalajara (Tlajomulco, Jalisco)
30. - Manzanillo (Manzanillo, Colima)
31. - Lázaro Cárdenas (Lázaro Cárdenas)
32. - Querétaro (Querétaro, QRO)
33. - Toluca (Toluca)
34. - Acapulco (Acapulco, Guerrero)
35. - Coatzacoalcos (Coatzacoalcos, Veracruz)
36. - Puebla (Puebla, Puebla)
37. - Veracruz (Veracruz, Ver.)
38. - Cancún (Cancún, Quintana Roo)
39. - Ciudad del Carmen (Ciudad del Carmen, Campeche)
40. - Ciudad Hidalgo (Ciudad Hidalgo, Chiapas)
41. - Progreso (Progreso, Yucatán)
42. - Subteniente López (Subte. López, Quintana Roo)
43. - Salina Cruz (Salina Cruz, Oaxaca)
44. - Benito Juárez (Ciudad de México)
45. - México (Ciudad de México)
46. - Altamira (Altamira, Tamaulipas)
47. - Camargo (Camargo, Tamaulipas).



Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico.

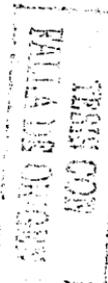
Plan de Acción Colectivo.

- Armonización de la estructura arancelaria con la Convención del Sistema Armonizado.
- Transparencia de los procedimientos aduaneros, incluyendo información relacionada con las leyes, reglamentaciones, lineamientos administrativos, procedimientos y normas aduaneras.
- Simplificación y armonización sobre las bases de la Convención de Kyoto.
- Adopción y apoyo para el UN/EDIFACT.
- Adopción de los principios del Acuerdo de Valoración de la Organización Mundial de Comercio.
- Adopción de los principios de la OMC/Acuerdo de Propiedad Intelectual (Trips).
- Establecimiento de disposiciones de impugnación.
- Introducción de un sistema de resoluciones anticipadas de clasificación.
- Disposiciones para importaciones temporales.
- Elementos armonizados de datos de APEC y procedimientos de importación.
- Técnicas de manejo de riesgos.
- Lineamientos para el despacho acelerado de mercancías de empresas de mensajería.



Cámara Internacional de Comercio.
Código de Prácticas Aduaneras Idóneas.

- Contar con un plan estratégico a 3 o 5 años.
- Efectuar una revisión anual.
- El personal aduanero deberá (ser o) contar con:
 - profesionalismo.
 - Contratado por procesos competitivos.
 - Capacitación continua.
 - Sueldo bien remunerado.
 - Preparación.
- Un sistema que ofrezca certidumbre para el desarrollo personal.
- Una política de promociones clara.
- Contar con unidad de contraloría interna.
- Portar gafete a la vista. Personal capacitado en clasificación arancelaria valor y reglas de origen.
- Proporcionar capacitación para el combate al fraude aduanero.
- Los procedimientos deberán ser acordes al Convenio de Kyoto.
- Relacionar los procedimientos de control físicos con los documentales.
- Opción de enviar la información previa el arribo de la mercancía para desaduanarla.
- Envío de información manual o electrónica.
- Sistema de control para el desaduanamiento de mercancía.
- Considerar las sugerencias contenidas en la Guía de Despacho Express de la OMA.
- Considerar un régimen simplificado de mercancías.
- Revisión periódica del monto para el régimen simplificado.
- Opción para realizar el despacho directamente.
- Desaduanamiento de las mercancías en el punto de arribo del transportista.
- Selección automatizada basada en antecedentes sobre cumplimiento con un

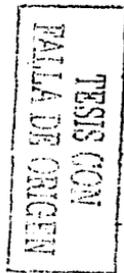


adecuado sistema de riesgos.

- Sistema de depósito aduanero, mediante garantía.
- Establecer tiempo razonable para requerir mayores contribuciones.
- Nuevas técnicas de inspección.
- Sistema que permita evaluar y dar seguimiento a los tiempos del despacho aduanero.
- Esquema aduanero que permita presentar un solo pedimento por todas las importaciones.
- Reemplazar los procedimientos de operación por operación por un sistema de crédito.
- Facultades para implantar determinados controles a la importación para hacer cumplir las regulaciones.
- Adaptar las horas de prestación del servicio a las necesidades de los usuarios.
- Los requerimientos estadísticos, no se realicen en formas, tiempos o lugares que afecten significativamente la eficiencia del despacho a la exportación.
- Se acepten documentos comerciales en lugar del documento aduanero.
- Disposiciones acordes con los convenios internacionales en materia de tránsito.
- Los sistemas de cómputo que permitan un control electrónico y contar con información confiable sobre las cancelaciones de las operaciones de tránsito.
- Publicar el plan estratégico y toda la normatividad aduanera a través de medios prácticos y modernos.
- Consulta con la comunidad comercial sobre regulaciones, procedimientos o adecuaciones a la normatividad.
- Adopción del Memorándum de entendimiento, según las reglas de la OMC.
- Medios de defensa para que los usuarios del comercio exterior puedan cuestionar o apelar las decisiones ante las instancias locales, así como la posibilidad ante instancias superiores.
- Establecer un ombudsman en materia aduanera.
- Operar un sistema de automatización integral que opere a escala nacional para el envío de información de importación por medios electrónicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Sistema capaz de transmitir y recibir información nacional e internacional.
- Contemplar sistemas automatizados para el pago de contribuciones por medios electrónicos.
- Que la información referente a clasificación arancelaria sea accesible para los usuarios del comercio exterior.
- Se establezca y opere un sistema automatizado para fiscalización empleando el manejo de riesgos y técnicas modernas de control.
- Solicitar solo aquella información por medios electrónicos para una mayor eficiencia del despacho.
- Adopción del Convenio del Sistema Armonizado.
- Adopción del Acuerdo de Valoración.
- Que se pueda solicitar a los funcionarios ubicados en el territorio aduanero lo relativo a los criterios de aplicación de clasificación.
- Poner a disposición de los usuarios del comercio exterior, expertos en la materia para asesorar sobre clasificación arancelaria.
- Resolver con argumentos científicos las resoluciones sobre clasificación arancelaria.
- Publicar las reglas y criterios sobre clasificación arancelaria.
- Publicar la normatividad sobre reglas de origen y los criterios de aplicación.
- Adoptar las reglas de origen establecidas por la OMA.
- Aceptar y adoptar el capítulo de sanciones de la Convención de Kyoto.
- Resolver las controversias a través de mecanismos de conciliación y arbitraje.
- Ser miembro de la OMA.
- Intercambiar información y proveer asistencia técnica a otras administraciones aduaneras.
- Consultas con los principales usuarios del comercio exterior, para el desarrollo de nuevos esquemas electrónicos.
- Que la inspección se base en técnicas de observación de comportamiento particular del pasajero y no con cuestionamientos rutinarios.
- Establecer parámetros estandarizados respecto a los tiempos de los trámites



comparables con parámetros utilizados por otras administraciones.

- Utilizar técnicas automatizadas para mejorar la eficiencia y la seguridad en el trámite de pasajeros.
- Utilizar un sistema sobre pasajeros que esté integrado con las autoridades migratorias y demás dependencias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**Convención Internacional para la simplificación
y armonización de los regímenes aduaneros.**

(Convenio de Kyoto)

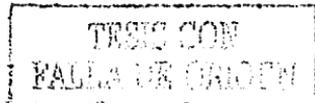
Organización Mundial de Aduanas.

Principios.

- Los regímenes deben ser simples y simplificados.
- Se debe aplicar y mejorar constantemente las técnicas de control aduanero.
- Utilizar al máximo las tecnologías de la información.
- Debe existir un espíritu de cooperación entre la aduana y las empresas.

Elementos Claves.

- Utilizar al máximo los sistemas informáticos.
- Aplicar las técnicas de gestión de riesgos.
- Utilizar la información disponible previo el arribo de las mercancías con el fin de aplicar programas de selectividad.
- Utilizar las transferencias de fondos electrónicos.
- Prever intervenciones coordinadas con otras instituciones.
- Instaurar una concertación con el medio comercial.
- Establecer un sistema de transparencia sobre la materia aduanera.
- Hacer accesible la información legal aduanera.



Plan de Trabajo Estratégico
de la
Administración General de Aduanas.
2001-2006.

Visión 2006:

Proporcionar un servicio aduanero ágil, íntegro y transparente que sea competitivo internamente.

Objetivos Generales:

- a) Modernizar el sistema aduanero.
- b) Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero.
- c) Eficientar el control aduanero.
- d) Prevenir, detectar y combatir la introducción ilegal de mercancías.
- e) Eficientar la recaudación.
- f) Facilitar el tránsito de bienes y personas.

Objetivos específicos:

- a) Facilitar las operaciones de comercio exterior y combatir el contrabando con base en análisis de riesgo y a la optimización del despacho aduanero, mediante el equipamiento con tecnología de punta.
- b) Abatir la discrecionalidad en el despacho aduanero
- c) Profesionalización del personal.
- d) Simplificar y transparentar la operación aduanera.
- e) Homologar los servicios aduaneros con los de nuestros principales socios comerciales.
- f) Optimizar la administración de los recursos de la AGA.

Objetivo	Línea Estratégica	Proyectos
<p>Modernizar el sistema aduanero</p>	<ul style="list-style-type: none"> *Consolidar e impulsar la mejora regulatoria. *Armonizar la aplicación de la legislación. *Estandarizar la infraestructura. *Automatizar los procesos. *Incorporar el proceso de innovación de calidad. *Profesionalización del servicio aduanero. *Fortalecer el equipamiento de operación. 	<ul style="list-style-type: none"> *Mejora regulatoria. *Revisión integral de la normalividad (corto plazo). *Control normativo de procedimientos de fiscalización (corto plazo). *Transparencia y agilidad; padrón de Importadores y sectores específicos (mediano plazo). *Obras de infraestructura para la construcción y ampliación de instalaciones aduaneras. *Sistematización integral de información aduanera (corto y mediano plazo). *Microfilmación, pedimentos y anexos. (mediano plazo). *Reestructuración organizacional (corto y mediano plazos). *Sistema de calidad ISO 9000: 2000 en las aduanas y administraciones centrales de la AGA (mediano plazo). *Programas de capacitación. *Programa de reclutamiento y selección de personal (corto y mediano plazos). *Reequipamiento de instalaciones y medios de apoyo. *Equipo de operación aduanera (corto plazo). *Equipo científico y de laboratorio (corto plazo).

Continúa...

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Continúa...

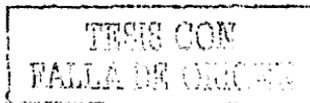
Objetivo	Línea estratégica	Proyectos
Eficientar el control aduanero	*Consolidar el sistema de Inteligencia. *Fiscalizar con base a factores de riesgo. *Controlar las etapas del proceso aduanero. *Fortalecer la coordinación interinstitucional. *Asistencia mutua.	*Inteligencia sectorial (mediano) *Equipo de trabajo bilateral. *Administración de riesgo (mediano plazo). *Planeación y control operativo de los procedimientos de Fiscalización (corto y mediano plazos). *Programa de valoración (corto plazo). *Control de mercancías en custodia en recintos fiscales y fiscalizados (corto plazo). *Control de importación temporal de vehículos (CITEV, proceso continuo). *Operativos de apoyo a otras autoridades externas (PGR, SSP, SEDENA, SEGOB, etc.) e internas (AGA, AGAFF), proceso continuo. *Fortalecimiento de cooperación internacional (proceso continuo). *Programa permanente de participación con el sector privado (proceso continuo).

Continúa...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Continúa...

Objetivo	Línea estratégica	Proyectos
Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero	*Combatir la corrupción. *Mejorar la imagen de la aduana de México.	*Programa institucional de combate a la corrupción (proceso continuo). Programa de supervisión y mejoramiento del control interno (proceso continuo). Difusión de trámites y requisitos (corto plazo). Reposicionar la imagen de la aduana de México (corto y mediano plazo). Sistema de atención a usuarios (proceso continuo).



Organización mundial de Aduanas.

Declaración de Arusha.

- La legislación aduanera debe ser clara y precisa.
- Los procedimientos aduaneros deben ser simples, coherentes y accesibles.
- Debe dársele prioridad a la automatización.
- Debe realizarse la rotación de funciones y movimientos de personal, aunado a
- la repartición aleatoria de los mismos.
- Deben realizarse auditorias internas y externas.
- La dirección debe inculcar a los funcionarios la legalidad y el orgullo de
- pertenecer a la administración, así como la cooperación.
- Los procedimientos de promoción en la administración deben ser objetivos y
- libres de toda influencia exterior.
- Debe aplicarse un código de conducta entre los funcionarios aduaneros.
- Los funcionarios deben recibir durante toda su carrera la formación
- profesional adecuada.
- La remuneración debe ser suficiente y que asegure un nivel de vida decente.
- La administración aduanera debe mantener relaciones transparentes con los
- distintos agentes y sectores aduanales.

Fuentes Informativas.

A) Básicas.

Bibliografía.

Las aduanas de México, 1ª ed, Organización de Investigación Aduanera y Comercio Internacional, CIACI, México, 2000. P. 198.

Arjona, Luis E, Competitividad Internacional y Desarrollo Tecnológico: la industria manufacturera mexicana frente a la apertura comercial, Docto de trabajo, CIDE, 1996, p 31.

Carreño Carlón, José (coord.). Resumen de una Visión de la modernización de México. FCE, México, Tomo II, 1994, p. 937.

Carvajal Contreras, Máximo, Derecho Aduanero, Porrúa. México, 2000.

Hortal López, Ricardo. La revisión del Convenio de Kyoto, Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional. México, 2000.

Lara Rosano, Felipe (comp.), Tecnología. Conceptos, problemas y perspectivas, México, Siglo XXI- UNAM, 1998, p 150.

López Ayllón, Sergio (coord.), El futuro del libre comercio en el continente americano. México, UNAM, 1997, p. 336.

Ortiz Wadgyamar, Arturo, Política Económica de México. Los Sexenios Neoliberales: 1982-1994, Nuestro Tiempo, México, 1994, p. 174.

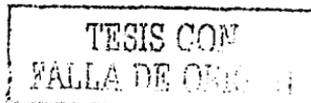
Porter, Michael, La Ventaja Competitiva de las Naciones. 2ª. ED. Vergara. Argentina, 1990

Reyes Díaz Leal, Eduardo, Semáforo Aduanal. Camino Hacia la Fiscalización, Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1999, p. 198.

-----¿Hacia donde va la Aduana?. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1998, p. 189.

-----Aduanas: Operación en México. 2ª, Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1998, p. 129.

Velásquez Flores, Rafael, Introducción al estudio de la política exterior de México, Nuestro Tiempo, México, 1995, p. 175.



Metodológicas.

Taborga, Huascar. Como hacer una tesis, 3ª ed, Grijalbo, Tratados y Manuales, México, 1982, p. 169.

Zubiz (s/n). La aventura del trabajo intelectual. (s/e), (s/c), (s/l), (s/f), p 184.

Hemerografía

AAAduana. México, Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, A.C., diversos artículos de los números: 9 al 16 de los meses de diciembre de 1997 a abril de 1998.

Proceso. México D.F., Artículos varios de los números 1278, 1279 y 1289 de abril y julio de 2001.

ExpresATEl. México, D.F., Administración General de Aduanas, SAT, SHCP, artículos de septiembre de 1998 a abril de 2000 (números: 2, 3, 5, 7, 8, 10, 11 y 13).

Reforma. México, D.F., diversos artículos de las fechas: oct de 1999 a agosto de 2001.

"Acercamiento al ALCA", revista sin dato alguno.

"El aeropuerto estaría ideal en Hidalgo: la UNAM hace 6 años". Crónica. México., D.F., 30 de julio de 2001.

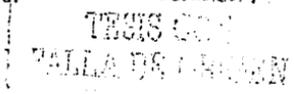
De Alba, Omar. "Busca Fox despertar a la burocracia". El Economista. México D.F., 30 de julio de 2001

Fayad Meneses, Omar. "Indispensable Modernizar las aduanas", Novedades, s/datos.

García Cabrera, José Luis. "Rechaza Texcoco el aeropuerto internacional. Los mexiquenses se rebelan alertan que el suelo no es adecuado", IQ Magazine. México, marzo de 2001. Núm. 29.

Jiménez Rebeca y Vázquez Almendra. "Impulsan proyecto ante rechazo de colonos". El Edo de México, pugna por el aeropuerto", El Universal. México D.F., 18 de julio de 2001.

Kane, Sara et al, "Corrupción institucionalizada. ¿Rasgo inherente al estado cleptocrático?", en Economía Nacional, México, D.F., Perspectivas, mayo de 2000.



Ortega, Noel. "¿Qué está detrás del aeropuerto?". Milenio. México, D. F., 31 de julio de 2001.

Páez, Alejandro y Aragón, Olga. "Desvío de fondos en aduanas". El Economista. México D.F., 9 de mayo de 1994.

Rodríguez Flavia Irene y Cruz Osiel. "La politización del aeropuerto alterno preocupa a IP". Milenio. México, D. F., 18 de julio de 2001.

Valaskovic, Susan "La revolución de calidad en el gobierno de estados unidos" en Prospectiva, México, D.F., número 17, noviembre de 2000.

Documentales.

Administración General de Aduanas. Comisión para la modernización aduanera, Administración General de Aduanas (AGA), SAT, México, 2000.

Administración General de Aduanas. Convenio de Kyoto, AGA, SAT, México, 2000.

Administración General de Aduanas. La gran Reforma Aduanera del Gobierno Mexicano, AGA. México. 1995.

Administración General de Aduanas. Modernización del Sistema Aduanero Automatizado Integral: SAAL, Administración General de Aduanas, SAT, México, 2000.

Administración General de Aduanas. Panorama General del SAAL, México, AGA, SAT, 2000.

Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Bienvenida, México, Administración General de Aduanas, SAT, SHCP, 2001.

Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, "Proyecto Aduana 2000", México, Administración General de Aduanas, SAT, 2000.

Organización Mundial de Aduanas. Encuesta sobre las tendencias y mejores prácticas en la reforma y modernización de aduanas, Resultados de encuesta efectuada a diversos países miembros de la OMA, 28 de septiembre de 1999, pp. 23.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México, Secodam, 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

International Network (Internet).

Website: www.aeropuertotizayuca.com.mx Tizayuca Sí!, 2001.

Website: www.ccooma Organización Mundial de Aduanas, La convention de Kyoto Revisée en 9 questions, 2001.

Website: www.edomex.gob.mx/texcoco Gobierno del Estado de México. "Proyecto Ambiental Nuevo Texcoco. Más que un aeropuerto, un proyecto de vida, 2001, p. 23.

Website: www.icc.org Recommendations to member governments of the WTO on customs modernizations and the simplification of trade procedures, Cámara Internacional de Comercio, 2001.

Website: www.icc.org Trade liberalization, foreign direct investment and customs modernizations: a virtuos circle, Cámara Internacional de Comercio p 2001.

Website: www.icc.org Commissions modernization a major issue for world bussines, Cámara Internacional de Comercio, 2001.

Website: www.oma.org, Convention de Kyoto. Anexe Generale, Organización Mundial de Aduanas, 2000.

Website: www.wcoomd.org Organización Mundial de Aduanas. Programme de l'Organization mondial de Douanes en ce qui concerne L'Ethique. Palabras del Director General de la OMA en apertura de sesión de 1999.

Website: www.secofi.gob El tratado México/Unión Europea, síntesis introductoria, 1999.

Website: www.apec.2003.org Introducción a Apec y Plan de Acción Colectivo, 2001.

Website: www.celir.celir.org.uv Villegas Echeverri, Mario. Simplificación de Procedimientos y Controles Integrados en Frontera, Conferencia presentada en Bruselas Bélgica, 1999.

C) Consulta.

Administración General de Aduanas. 40 Años del Consejo de Cooperación Aduanera. AGA. México, 1993.

Organización Mundial de Aduanas. Consejo de Cooperación Aduanera. 1953-1993. Breve Historia. OMA. Bélgica Versión en español. 1993.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. México, 1989.
Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000. Programa de Desarrollo Informático. México, 2000.

Eustachio Rocha, Ronaldo. El papel de las tecnologías de la información en la modernización aduanera. Conferencia sustentada en Bruselas a miembros de la OMA en 1999. Organización Mundial de Aduanas.

Hazelup, Albert. Simplificación de Procedimientos Aduaneros. Organización Mundial de Aduanas, Bélgica, 2000.

López Villa, Juan Raúl. Fundamentos y Práctica del Comercio Exterior y Derecho Aduanero. Sico, México. 1997. P. 312.

Medina Peña, Luis. Hacia el Nuevo Estado. México: 1920-1994. 2ª. ed. FCE, México. 1995.

Renard, Gace. Técnicas de Control y Facilitación. Conferencia sustentada en Francia. 2000.

Reyes Díaz Leal, Eduardo. Semáforo Aduanal. Camino hacia la fiscalización. Bufete Internacional. Universidad en Asuntos Internacionales. México, 1998. P. 223.

Rhode Ponce, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. ISEF, México. 2000. P. 543.

Tamayo Contreras, Porfirio. Incongruencias Fiscales en Materia Aduanera. 2ª. ed. PAC. México. 1999. P. 167.

