



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
RELACIONES INTERNACIONALES**



**PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE ATENCIÓN
Y ORIENTACIÓN FISCAL DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS
HACIA LOS PASAJEROS INTERNACIONALES QUE INGRESAN
A MÉXICO EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA
CIUDAD DE MÉXICO (2005-2008)**

T E S I N A

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

MARCO ANTONIO LOZANO LOBERA

Asesor: Mtro. Luis Manuel López Rojas
2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Agradecimientos

A Dios, fuente suprema y principal motor de mi existencia, al cual agradezco infinitamente por verme encaminado por el buen sendero, proporcionándome sabiduría para lograr mis propósitos y fortaleza para levantarme de los tropiezos que he tenido en la vida.

A mi madre María Guadalupe Lozano por estar conmigo el tiempo que tengo de vida y apoyarme en mis estudios en todas las etapas de mi formación transmitiéndome al mismo tiempo valores y principios. Igualmente agradezco a mi padre Eduardo Gutiérrez por enseñarme e inculcarme sensatez y carácter con su ejemplo y así poder enfrentarme a esta vida llena de obstáculos.

Al Maestro Luis Manuel López Rojas, al cual conozco de más de 7 años y tengo el gusto de trabajar y aprender de él en la Facultad. Por asesorarme en el presente trabajo que he culminado satisfactoriamente con la obtención del Título Profesional.

Finalmente a la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme dado la formación académica necesaria para culminar con esta etapa de mi vida, la cual me llena de felicidad, para que el día que logre realizar algo sobresaliente me sentiré orgulloso de decir que me forje en las aulas de la Facultad de Estudios Superiores Aragón.

DEDICADA A:

BERNARDO LOZANO LOBERA

(1969 -2008)

EN PAZ DESCANSES HERMANO YAMIGO

ÍNDICE

Introducción	5
1. Marco jurídico e instituciones involucradas en Aduana México	
1.1. Marco Jurídico Internacional	9
1.1.1. Los tratados internacionales y la Ley Aduanera	9
1.1.2. El Convenio de Kyoto	10
1.1.3. Derecho Aeronáutico	12
1.1.3.1. Principios del Transporte Aéreo Internacional	14
1.2. Marco Jurídico Nacional	16
1.2.1. El Derecho Aduanero Mexicano	16
1.2.2. La garantía constitucional de libertad de tránsito	17
1.2.3. El surgimiento de las contribuciones fiscales	18
1.2.4. La Ley, el Reglamento y las Reglas de Comercio Exterior Mexicano	19
1.3. Instituciones involucradas	21
1.3.1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)	22
1.3.2. La Administración General de Aduanas (AGA)	24
1.3.3. La Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera (UAIFA)	25
1.3.4. El Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras <i>FIDEMICA</i>	26
2. Situación actual del servicio a pasajeros internacionales en Salas de la aduana del aeropuerto capitalino	
2.1. Estructura y Funcionamiento	28
2.1.1. Despacho y desaduanamiento de mercancías	28
2.1.2. Descripción y funcionamiento de los medios mecánicos y automatizados	29
2.1.3. Descripción y funcionamiento de los recintos fiscales de salas	31
2.2. Problemática vinculada con el flujo de pasajeros	
2.2.1. Situaciones circunstanciales y riesgos que implica el viajar en avión	34
2.2.2. Problemática concerniente directamente a la Aduana México	35
2.2.3. Confusión del término de equipaje por parte de los pasajeros en el marco jurídico aduanero	36

2.3. Irregularidades

2.3.1. Incongruencia en documentos que establecen los derechos del pasajero	38
2.3.2. Prerrevisiones a los equipajes de los pasajeros fuera del marco legal	39

3. Propuesta de mejoramiento al servicio de atención a pasajeros.

3.1. Concepto de calidad total aplicado en los servicios de atención y orientación fiscal al pasajero y/o contribuyente	42
3.2. Implementación de un modelo de mejora continua en Salas de Aduana	45
3.3. Identificación de los distintos tipos de pasajeros y/o contribuyentes que arriban en el aeropuerto capitalino	51
3.4. La importancia de la selección de un perfil internacionalista para el servidor público de Aduana México	54
Conclusiones	56
Fuentes de consulta	59
Anexos	

Introducción

Como es sabido la aeronave - especialmente el avión - constituye un medio particularmente adecuado para el traslado de personas, por lo que probablemente la gran magnitud del volumen del tráfico aéreo de pasajeros, que representa cerca del 80% del total, mantiene un ritmo de crecimiento cada vez más intenso; prueba de esto es el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; principal aeropuerto civil del país.

Por lo que será evidente la existencia de diferentes calamidades y acontecimientos circunstanciales ajenos a la voluntad humana, que implicará viajar por este medio, como lo son: las dificultades crecientes para llegar a los aeropuertos, ubicados cada vez a mayor distancia de las grandes ciudades, cuyo tránsito congestionado agrega un obstáculo adicional; la cantidad y duración de las escalas; las cuestiones meteorológicas o técnicas, etc.

Las circunstancias antes mencionadas, impactan de cierto modo a uno de los principales filtros del aeropuerto capitalino que es la Aduana México, recinto simplificado destinado para llevar a cabo distintas formalidades y procedimientos administrativos en materia aduanera, y es en ese sentido que suele emplearse la palabra aduana para referirse a esos lugares de entrada y salida de mercancías de territorio nacional y por tal virtud de que las contribuciones a las importaciones están referidas a las mercancías por lo que se habla comúnmente de obligaciones objetivas o reales, en donde la obligación pareciera que recae sobre las cosas y no sobre las personas. Sin embargo, no es preciso considerar que en las obligaciones objetivas, las cosas son las deudoras, pues es evidente que ellas no tienen capacidad jurídica al no ser sujetos de derecho; por tanto los pasajeros y/o contribuyentes serían los responsables correspondientes a la o las mercancías que ingresan a territorio nacional con base en lo que establezca el marco jurídico nacional, que será ejecutado o intervenido por las autoridades aduaneras. El planteamiento anterior nos permite identificar la estrecha relación en el trato directo entre autoridad-pasajero.

A pesar de esta problemática en cuanto al flujo de pasajeros podemos agregar unas más que vienen del acontecer humano y que atañen directamente a la Aduana México del aeropuerto capitalino que tiene el nombre oficial de Subadministración de Salas de Revisión y Orientación al Pasajero Internacional, que para fines prácticos en el desarrollo del presente trabajo me concretaré a llamar *salas*.

El objetivo general de la presente tesina es el de proponer un modelo de mejora continua en el servicio de atención y orientación fiscal por parte de las autoridades aduaneras hacia los pasajeros que ingresan a México por vía aérea en salas; así como la importancia de establecer un concepto de calidad y profesionalismo en el desempeño de las funciones de sus empleados que intervienen en ese trato directo al público.

Por lo anteriormente citado la hipótesis planteada es que, Salas de la Aduana del aeropuerto capitalino, se constituye como el punto de entrada con mayor flujo de pasajeros que ingresan al país por vía aérea, así como primer filtro de pago de contribuciones; en tal sentido, la falta de profesionalismo y calidad en el servicio de atención y orientación fiscal por parte de las autoridades aduaneras impacta de manera negativa la relación entre autoridad-pasajero y entorpece los procedimientos de revisión en los recintos fiscales, hecho que deteriora la imagen del país con los extranjeros como con nuestros con-nacionales.

El objetivo específico del primer capítulo será estudiar el marco jurídico internacional, por medio de las diferentes herramientas en materia aduanera que establecen mecanismos de cooperación como lo son los tratados internacionales, tal es el caso del Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, conocido internacionalmente como Convenio de Kyoto; el marco jurídico nacional cuya base central es el derecho aduanero y algunos principios constitucionales; la parte final de este apartado corresponderá a las instituciones administrativas involucradas en la actividad aduanera de nuestro país.

En cuanto al segundo capítulo, el objetivo específico será conocer la situación actual del servicio a pasajeros internacionales por medio de una descripción de la estructura y funcionamiento de *salas* del aeropuerto capitalino, donde también se destacaran y analizarán los diferentes factores circunstanciales que implica el viajar en avión, las dificultades a las que se enfrenta cotidianamente el pasajero por erróneas interpretaciones en cuanto a sus derechos y obligaciones durante su tránsito por la aduana; paralelamente se evidenciarán, de forma objetiva y palpable, algunas irregularidades en los procedimientos y como esto entorpece la operatividad aduanera en la relación autoridad-pasajero.

El tercer y último capítulo básicamente, está encaminado a la propuesta de mejoramiento al servicio de atención y orientación fiscal de las autoridades aduaneras hacia los pasajeros internacionales que ingresan al aeropuerto capitalino.

Para lograr lo anterior se determinaron distintos campos de acción: el primero se refiere al concepto de calidad total aplicado en los servicios de atención al pasajero internacional y/o contribuyente, término que será la piedra angular para consolidar los otros campos de acción. El segundo campo de acción consiste en la implementación de un modelo de mejora continua y puesta en marcha de cursos de manejo de conflictos donde el eje primordial de tal sugerencia serán las experiencias que pudieran proporcionar los empleados “veteranos” con respecto a los novatos, teniendo en cuenta que *salas* es una área versátil donde existe una continua rotación y sustitución de personal. El tercer campo de acción será el de identificar y la forma de asesorar a los distintos tipos de pasajeros y/o contribuyentes que arriban al aeropuerto capitalino debido a que aunque la ley debe ser uniforme para todos, tampoco es preciso considerar que todos los usuarios son iguales y que captan las formalidades aduaneras mexicanas en el mismo sentido, por lo que el conocer y analizar su distinta y contrastante idiosincrasia será el factor relevante de esta propuesta de acción. Lo anterior aunado con el cuarto y último campo de acción donde se señala la importancia de un perfil adecuado para el servidor público de la Aduana México, el cual tomará como eje modular el recurso humano de un internacionalista para abatir de la mejor manera posible la problemática de atención y orientación fiscal en salas de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Ahora bien, hablando propiamente del contexto internacional, la globalización de la economía internacional ha impactado significativamente la actividad comercializadora de los servicios entre países, las telecomunicaciones y el despegue de la informática han facilitado el crecimiento de una compraventa internacional de servicios no conocida hasta la década de los setenta; con esto ha surgido un concepto clave en el comercio internacional contemporáneo que está en íntima relación con el auge y despegue de los servicios: la *ventaja competitiva*, como una instancia superadora de las ventajas comparativas, la cual consiste en producir bienes y servicios que cumplan con los requisitos de calidad establecidos a nivel internacional.

Los cambios que ha tenido el concepto de *calidad* se han abordado desde diferentes perspectivas, una de ellas lo es el aspecto humano (objeto de estudio del presente trabajo). Por

lo que en esta etapa se reconoce al elemento humano como lo más valioso que tiene la organización para generar servicios de calidad.

Es así como la calidad será la pieza clave para poner en marcha la propuesta de mejoramiento del presente trabajo.

Por lo anteriormente citado, la presente tesina se apoyará en el marco teórico de “*Competitividad Sistémica*” Concepto que surge en el contexto del análisis de los dinámicos procesos de industrialización en Asia Oriental y del rezagado desarrollo de América Latina que inicialmente fue un intento de hacer converger diferentes disciplinas y teorizaciones, así como servir de orientación en el análisis de los factores complejos de los que depende el éxito de las estrategias para crear industrias y empresas competitivas.

Sin embargo, al analizar la competitividad en el marco de la globalización no es posible enfocarla solo tomando en cuenta el factor costo de esas empresas o industrias pues hoy en día se incorporan factores de tipo organizativo e institucional donde la calidad en la gestión del sector público y el tipo de relaciones que se establecen entre este sector y el sector privado derivará fundamentalmente de la mejora, la innovación y el cambio.

Además el concepto de competitividad adquiere una gran relevancia en algunos ordenamientos legales de nuestro país, tal es el caso de la Ley de Comercio Exterior en su artículo 1 y uno de los ejes de la política económica de el Plan Nacional de Desarrollo. Y es en ese sentido que nuestra ley y ordenamiento reconocen la importancia de la *competitividad*.

1. Marco jurídico e instituciones involucradas en la Aduana México

1.1. Marco Jurídico Internacional

Por el actual contexto de globalización, en el que están inmersos los países que interactúan en todo el orbe se define a tal concepto como un fenómeno de homogenización, en principio económica que se encamina a borrar las fronteras del mundo, para formar una comunidad mundial, facilitada para el desarrollo electrónico de las comunicaciones y la información.¹

Y con este precepto de globalización en el marco legal, se habla de lograr la armonización de los sistemas jurídicos, sin embargo esta globalización jurídica requeriría la armonización de los sistemas de gran parte del mundo, lo que resulta una tarea compleja más no inalcanzable.²

Es por tal motivo la constante celebración de tratados internacionales suscritos particularmente por México y la necesidad de adherirse a distintos organismos internacionales en materia comercial y aduanera como lo es la Organización Mundial de Comercio (inicialmente GATT por sus sigla en inglés), la Organización Mundial de Aduanas (anteriormente Consejo de Cooperación Aduanera) y el Convenio de Kyoto, entre otras. Este último acuerdo es de vital importancia para entender la normatividad aduanera del despacho de mercancías de pasajeros internacionales y que será citado en algunos temas del presente trabajo.

1.1.1. Los tratados internacionales y la Ley Aduanera

Es necesario antes de entrar al tema, enmarcar el término de tratado para efectos de la doctrina y práctica internacional para ello se suscribe el nombre de tratados a *“aquellos acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional (Estados, Organismos Internacionales o sujetos de otra naturaleza), en cuya conclusión participa el órgano provisto del poder de concluir tratados cuya determinación queda para el derecho interno del sujeto de que se trate, y están contenidos en un instrumento formal único”*.³

¹ Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*. p. 13.

² Witker, Jorge, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*. p. 6.

³ Seara, Modesto. *Derecho Internacional Público*. p. 55.

Como ya se mencionó la celebración de tratados y la incorporación de organismos internacionales hoy en día es de vital importancia para el ejercicio comercial y actividad aduanera entre Estados y para la cuestión interna de un país. Por lo que cabe destacar las referencias que tiene la Ley Aduanera reformada desde 1994 y en vigencia a los tratados internacionales donde señala en su artículo 144 fracción XXIII que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) podrá “expedir, previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte”. Además el mismo artículo en su fracción XXV manifiesta que son facultades de la SHCP “las que sean conferidas en tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte”.

Ahora bien, hablando de la jerarquía de los tratados con respecto a las leyes aduaneras mexicanas en el artículo 1o. último párrafo de la Ley Aduanera establece textualmente: “*Las disposiciones de las leyes señaladas en primer párrafo se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los Tratados Internacionales de que México sea parte*”.⁴

Dada esta fundamentación se puede concluir que la normatividad internacional en diversas ocasiones repercute de igual forma en el régimen jurídico interno de los países que forman parte.

1.1.2. El Convenio de Kyoto

El Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, conocido internacionalmente como Convenio de Kyoto, fue adoptado el 18 de mayo de 1973 y entró en vigor el 25 de septiembre de 1974.

Este Convenio nació como un instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países, que pudieren obstaculizar el comercio internacional. En tal sentido, las normas contenidas en dicho Convenio están orientadas a alcanzar un alto grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial.⁵

⁴ Ley Aduanera, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., Trigésima sexta edición. 2005.

⁵ www.aduana.gob / Dirección General de Aduanas El Salvador / Convenio de Kyoto; Simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (consultada el 22 de agosto de 2008).

.-Criterios de adhesión al Convenio:

El Convenio de Kyoto, en virtud del artículo 11, está abierta a la adhesión de cualquier Estado, bien sea miembro o no de dicho Consejo, de la Organización de las Naciones Unidas o de las Uniones Aduaneras o Económicas, por lo que nuestro país al formar parte de la ONU está en capacidad de adoptar no sólo los lineamientos sino las diversas recomendaciones que le pudieran beneficiar a su régimen jurídico nacional.⁶

En el momento de la adhesión a la Convención, un Estado ha de aceptar al menos un anexo. Posteriormente, podrán aceptarse individualmente cada uno de los anexos restantes. El hecho de que los países puedan aceptar ciertos Anexos, les permite limitar sus obligaciones, en cualquier momento, a aquellas secciones de su legislación que desean modernizar o hacer concordar con la práctica internacional. Otra medida de resaltar es que una Parte Contratante (Estado miembro) que todavía no se encuentre en condiciones óptimas para aplicar alguna disposición de un Anexo puede introducir una reserva respecto a la misma, indicando las diferencias entre las disposiciones de su legislación nacional y las de la norma y la práctica recomendada en cuestión, y cada Parte Contratante puede retirar o modificar sus reservas en cualquier momento.⁷

Beneficios y recomendaciones del Convenio

Una característica importante que encierra este Convenio se manifiesta en el primer anexo; parte II de Gestión Aduanera que dice: *“Cuando se han simplificado las formalidades los procedimientos pueden ser aplicados más fácilmente por personal que todavía no está plenamente capacitado. Estos procedimientos también son fáciles de adoptar al empleo de técnicas mecanizadas o automatizadas”*.⁸

Este apartado adquiere relevancia en la actividad aduanera de nuestro país en los medios mecanizados y automatizados para el despacho de mercancías de pasajeros utilizados en Salas de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, tales medios mecánicos y automatizados se analizarán en el tema 2.1.2 del presente trabajo.

⁶ Convenio de Kyoto, Anexo I parte uno; II Principios Fundamentales, pdf, p. 335.

⁷ Idem.

⁸ Convenio de Kyoto, Anexo I, parte tres; II. Gestión Aduanera, pdf, p. 339.

El mismo apartado del Convenio de Kyoto también señala que por ende las Administraciones de Aduanas que deseen revisar y analizar su legislación nacional podrán encontrar una guía valiosa en los Anexos de este Convenio donde se citan los principios fundamentales que deberían incluirse en la legislación nacional y pueden identificar rápidamente cualquier procedimiento que haya perdido actualidad.⁹ Por lo que en el desarrollo del presente trabajo se citarán diversas normas y recomendaciones que promueve este Convenio en el Capítulo I Anexo específico J (Viajeros) el cual es afín al objeto de estudio de este trabajo.

La puesta en marcha de esta Convención no solo es un ideal que conviene alcanzar sino, además una medida que proporcionará grandes ventajas prácticas. No hay duda de que como instrumento internacional el Convenio de Kyoto tiene una gran pertinencia para la cooperación de los Estados en materia de comercio y regulación aduanera.

1.1.3. Derecho Aeronáutico

Como ya se mencionó en la introducción, el avión constituye un medio particularmente adecuado para el traslado de personas, por lo que representa un considerable movimiento en cuanto a pasajeros se refiere y mantiene un ritmo de crecimiento cada vez más intenso, ya que le ha permitido, por ejemplo, superar en pocos años a la vía marítima en el campo internacional.¹⁰

Cabe resaltar que la aeronave es uno de los elementos claves del Derecho aeronáutico, por lo que ocupa el foco de estudio central, ya que todas las relaciones que aquél regula nacen y se desarrollan alrededor suyo, por ser el instrumento propio de la circulación aérea.¹¹ Por lo que puede decirse que sin aeronave no puede haber Derecho aeronáutico.

Para el objeto de estudio del presente trabajo es de vital importancia el conocimiento que adquiere este relevante flujo masivo de personas a nivel internacional en la época actual.

⁹ *Idem.*

¹⁰ Videla, Federico. *Derecho Aeronáutico*. p. 247.

¹¹ *Íbidem.* p. 11.

En el ámbito de personas se habla generalmente de pasajeros y viajeros sin precisar mayormente entre la distinción. Según algunos autores, no es lo mismo viajero que pasajero, aún cuando en la mayoría de los casos en nuestra vida cotidiana se empleen de forma general e indistinta. Pero al viajero interesa su situación de hecho y al pasajero por la de derecho.¹²

En resumen, Federico Videla sostiene que: *“es pasajero quien tiene derecho a ser trasladado de un lugar a otro en virtud de lo establecido en un contrato de transporte, mientras que toda persona efectivamente transportada reviste la calidad de viajero”*.¹³

Con el criterio enunciado anteriormente podemos afirmar que, no tienen calidad de pasajeros los tripulantes de la aeronave, ni el restante personal dependiente del transportista que viaja en comisión de servicio.¹⁴

En cuanto a las consideraciones relativas al de las cosas o bienes, éstas plantean cuestiones específicas, ya que configura, actualmente, uno de los campos más interesantes desde el punto de vista jurídico por las enormes posibilidades que ofrece a la imaginación de los juristas.¹⁵

Dentro de la expresión tan general anteriormente señalada es conveniente distinguir la diferenciación referida a lo que es considerado equipaje y mercancía, ya que cada una de esas categorías se ajusta a diferente régimen jurídico, tanto hablando del transporte aéreo internacional como el régimen aduanero.

El propio autor sostiene que el término de mercancías tiene la significación más amplia, que se traduce que todas las cosas no incluidas en el equipaje caben dentro de la acepción de mercancías, afirmación que puede considerarse exacta, aunque no lo sea íntegramente.¹⁶ El Convenio de Varsovia referido al Transporte Aéreo Internacional y suscrito el 12 de octubre de 1929 no trae definición sobre las mercancías, lo cual motivó a que se realizaran varios intentos para dar un concepto satisfactorio, aunque algunos resultan algo dispares.¹⁷

¹² *Íbidem.* p. 244.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Véase Le Goff, M., Manuel...Privé, No. 465, p. 275.

¹⁵ Videla, Federico. *Ob. cit.* p. 224.

¹⁶ *Íbidem.* p. 251.

¹⁷ Convenio de Chicago, artículo 96, b); Shawcross y Beaumont, *Op. cit.*, t. I, p. 267.

Como noción general, el mismo Federico Videla precisa el concepto de equipaje como: “lo que comprende todos los efectos, que el pasajero lleva consigo en su viaje, que son ordinariamente objetos de uso personal y doméstico”.¹⁸

Para Federico Videla esta última acepción ha prevalecido en los trabajos de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA por sus siglas en inglés), que definen al equipaje como los artículos, efectos y otras propiedades personales del pasajero, necesarias o apropiadas para usar y proporcionarle comodidad y conveniencia en relación con su viaje, a lo que agrega que quedan comprendidos en el concepto tanto los efectos registrados (los que van en la panza del avión) como los de mano.¹⁹

En conclusión, sólo puede hablarse de equipajes al tratarse de un transporte accesorio de uno de los pasajeros, ya que éste no se ha de servir de ellos durante el viaje, nota característica y definitoria del transporte de equipajes en todos los supuestos, tanto en lo relativo al facturado (el que va en la panza del avión) como al de mano.

Más adelante en el tema 2.2.3. se analizarán las diferencias entre la consideración de equipaje y mercancías en el marco jurídico aduanero y como esta apreciación influye en la problemática de orientación por parte de la autoridad aduanera hacia el pasajero internacional.

1.1.3.1 Principios del Transporte Aéreo Internacional

El contrato de transporte aéreo internacional está definido en el Convenio de Varsovia. En el Convenio de Chicago se cita que: “*servicio internacional significa un servicio aéreo que pase por el espacio aéreo que cubra el territorio de más de un Estado*”.²⁰

Por lo que la nota dominante de esta definición se encuentra, como surge de sus mismos términos, en la circunstancia de atravesar el vuelo, el espacio aéreo sujeto a la soberanía de

¹⁸ Videla, Federico. *Derecho Aeronáutico*. p. 265.

¹⁹ *Ibidem*. p. 358.

²⁰ *Ibidem*. p. 385.

Estados diversos.²¹ En síntesis, será internacional todo transporte donde los respectivos puntos de partida y destino estuviesen situados en territorios distintos.

En cuanto al contrato de transporte aéreo de pasajeros se dice que el transportista en determinadas condiciones, se compromete a trasladar de un lugar a otro, por vía aérea y en una aeronave especialmente equipada para este efecto, a una persona y su equipaje, mediante remuneración.

Este enunciado adquiere relevancia y similitud al analizar la garantía de libertad de tránsito que se verá con más profundidad en el tema 1.2.2. del presente trabajo, con la única diferencia de que la persona para poder viajar en avión tiene que ajustarse a cubrir un precio establecido por la empresa transportista en este caso la aerolínea.

Con todo lo anterior se refleja con plenitud la existencia de un servicio, el cual crea derechos y obligaciones para el pasajero. Se puede establecer un supuesto de condicionar la admisión del pasajero por razones variadas, como por ejemplo, la no presentación del individuo en la sala de abordaje a la hora establecida, el estado de salud del viajero, la corta edad del niño que pretendiera embarcarse sin la compañía de una persona mayor entre otros.²² Estas posibilidades pueden modificar las condiciones del transporte principalmente por motivos de seguridad.

Los derechos del pasajero corresponden a las obligaciones del transportista y una de ellas es el traslado de su equipaje, factor que al no cumplirse cabalmente por parte de la empresa transportadora causará una problemática en el despacho aduanero del equipaje o mercancía

En contraparte no se puede perder de vista también las obligaciones del pasajero, una de las cuales es cumplir con las disposiciones administrativas referentes al viaje, tanto sanitarias, migratorias, aduaneras como policiales.

²¹ *Íbidem.* p. 252.

²² *Íbidem.* p. 258.

1.2. Marco Jurídico Nacional

1.2.1. El Derecho Aduanero Mexicano

Partiendo de la base jurídica y siguiendo el precepto del Lic. Andrés Rohde en su libro titulado Derecho Aduanero Mexicano, donde define al derecho aduanero: *“como el conjunto de Instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado, las relaciones entre el Estado y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al Estado”*.²³ Se puede deducir que la materia aduanera aparte de ser muy amplia y compleja para su estudio siempre ha tenido su propia y especial legislación.

Asimismo el propio Andrés Rohde y otros juristas ubican al derecho aduanero como una rama del Derecho Público y es en este sentido que tiene estrechas relaciones con otras ramas de dicho Derecho como lo es, primeramente, el Derecho Constitucional en donde el Derecho Aduanero toma de éste los conceptos fundamentales de competencias entre los diversos poderes del Gobierno Federal como los son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.²⁴

Otras de las ramas que acompañan al Derecho Aduanero son el Derecho Administrativo; donde intervienen para el ejercicio de diversos procedimientos las instancias públicas. El Derecho Internacional, por la normatividad aduanera emanada directamente de los tratados y organismos internacionales²⁵ y que son de suma importancia para entender las bases de la actividad aduanera de nuestro país hoy en día.

Es por estas razones que cabe citar que el comercio es materia federal, dicho de otro modo, que es competencia de la Federación legislar y aplicar las leyes en materia de comercio en general, y de comercio exterior en lo particular.

Dogmáticamente se puede citar, que la actividad aduanera cumple con una de las características esenciales del Estado; que es la soberanía, misma que el Lic. Andrés Rohde expresa así: *“el Estado ejerce por medio de actos de autoridad su poder de imperium para la*

²³ Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. p. 55.

²⁴ *Íbidem*. p. 55.

²⁵ *Íbidem*. p. 60.

salvaguarda e integridad de su pueblo y de su territorio. Y es en esa virtud que corresponde al Estado el dominio sobre las fronteras o linderos del territorio nacional y por lo mismo, autorizar, controlar y vigilar conforme a los lineamientos ordenados por nuestra Constitución Política y las leyes, el ingreso, tránsito y salida del territorio nacional de personas, bienes o cosas y medios de transporte, en una manifestación de la soberanía que es la soberanía aduanera”.²⁶

Por lo que en el ejercicio de su soberanía en materia aduanera, el Estado establece lugares autorizados para poder ingresar al territorio nacional o extraer del mismo, bienes o cosas.²⁷

En el lenguaje común se suele emplear la palabra aduana para referirse a esos lugares autorizados, por tal motivo la Ley Aduanera en su artículo 14 describe a esos espacios de entrada y salida de mercancías de territorio nacional como recintos fiscales, por lo que la aduana se considera un recinto fiscal.

1.2.2. La garantía constitucional de libertad de tránsito

Al tratarse el objeto estudio del presente trabajo de una aduana con flujo de individuos, se puede precisar la vigencia y aplicación en la actividad aduanera; esta libertad de tránsito que tiene todo hombre se encuentra establecida en el artículo 11 de nuestra Carta Magna en los siguientes términos: *“Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”*.²⁸

Tal y como lo sustenta el Lic. Andrés Rodhe, esta libertad de tránsito tiene diversas implicaciones en materia aduanera como: las leyes aduaneras no pueden establecer reglamentaciones que impidan la entrada o salida del país, cambio de residencia de los individuos, mas si a los medios en que se transportan y los bienes que lleven consigo. Por lo

²⁶ *Íbidem.* p. 268.

²⁷ *Íbidem.* p. 56.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Gómez Gómez Hnos. Editores. 2008.

que las leyes aduaneras pueden establecer obligaciones y aún prohibiciones a cargo de los individuos, cuando al entrar o salir por el territorio nacional lo hagan portando bienes.²⁹

De lo anterior se desprende que: *“las leyes aduaneras si pueden regular a las personas que portan bienes cuando entren o salgan del país, así como sujetar las mercancías a las disposiciones legales de importaciones de pasajeros, es decir a los procedimientos y formalidades para el pago de los gravámenes (impuestos) y cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias (permisos previos)”*.³⁰ Puesto que aunque se hable que tales gravámenes y regulaciones y restricciones no arancelarias van encaminadas hacia las mercancías, tampoco es exacto considerar que las cosas por sí mismas tienen capacidad jurídica para efectuar sus obligaciones ante el fisco. Por lo que los dueños, poseedores o tenedores de tales mercancías o bienes serán los obligados a cumplir con las disposiciones que en materia aduanera manifieste la ley.

1.2.3. El surgimiento de las contribuciones fiscales

Las obligaciones para los individuos son actos que deben cumplirse, las obligaciones emanadas directamente de la ley se les conoce como *ex-lege* ya que en su formación no participa la voluntad del sujeto obligado e incluso se pueden crear en contra de su voluntad, pues la obligación emana directamente de la voluntad del legislador. Ejemplo de este tipo de obligaciones son las tributarias en las cuales la causa de la obligación de contribuir a los gastos públicos es solamente ley como lo manifiesta y sustenta el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.³¹

En virtud de que los aranceles y demás contribuciones a las importaciones están referidos a las mercancías, se habla comúnmente de obligaciones objetivas o reales, en donde la obligación pareciera que recae sobre las cosas y no sobre las personas. Sin embargo, no es viable considerar que en las obligaciones objetivas, las cosas son las deudoras pues ellas no tienen capacidad jurídica al no ser sujetos de Derecho, lo que ocurre es que se usa a la mercancía como el objeto de la obligación legal pero detrás de toda obligación real existe siempre una

²⁹ Rohde Ponce, Andrés. *ob.cit.* p. 248.

³⁰ *Íbidem.* p. 249.

³¹ *Íbidem.* p. 48

obligación personal a cargo de un sujeto determinado, y por tanto será él quien pague el impuesto correspondiente a la o las mercancías que ingrese a territorio nacional.³²

Por lo anterior, cuando las personas mismas son las portadoras de las mercancías y son quienes consigo las introducen al país o las extraen del mismo adquieren entonces la calidad de “pasajero internacional” (véase regla 2.7.1 de carácter general en materia de comercio exterior). Por lo que para los pasajeros internacionales ciertas formalidades y procedimientos aduaneros serán diferentes a las que se llevan a cabo en una Aduana de Carga³³ donde los procedimientos se establecen directamente a mercancía a gran escala sin, necesariamente, tener la intervención del poseedor o tenedor de la mercancía.

1.2.4. La Ley, los Reglamentos y las Reglas de Comercio Exterior Mexicano

Como es sabido la autoridad debe ajustar su actuación estrictamente a los mandatos de la Ley; de esta manera, los gobernados refiriéndonos a los pasajeros y contribuyentes, no pueden ser molestados o afectados en sus posesiones o derechos sino en virtud de una ley previamente expedida, por lo que la Ley es la fuente principal que rige la actividad aduanera, tal y como lo sustenta el primer párrafo de la Ley Aduanera: *“Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o dicha entrada o salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto a esta Ley”*.³⁴

Y es en este sentido que se puede apreciar el cúmulo de leyes, reglamentos, reglas generales en materia de comercio exterior aplicables a la actividad aduanera; por lo a continuación solo se citarán las aplicadas para el despacho aduanero de mercancías de pasajeros internacionales que ingresan a México por vía aérea. Tales leyes de aplicación son:

- Ley Aduanera

³² *Íbidem.* p. 108.

³³ *Íbidem.* p. 109.

³⁴ Ley Aduanera, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., Trigésima sexta edición. 2005.

- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Código Fiscal de la Federación
- Ley de la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y Exportación
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

Los Reglamentos administrativos, como ya quedó resaltado que confiere al Ejecutivo Federal la facultad reglamentaria, es por tal sentido que en materia aduanera los reglamentos constituyen una muy importante fuente y a continuación se citarán los más importantes que se utilizan en Salas y son:

- Reglamento de la Ley aduanera
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

En cuanto a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior desde 1982 se inició por parte de la SHCP, la expedición con vigencia anual³⁵ de estas reglas y las cuales son reformadas constantemente (véase regla 2.7.2 del 2005 y del 2008 de la lista de bienes que integran el equipaje del pasajero internacional). Así como, la regla relativa al pago de impuestos que también ha sufrido una modificación (véase regla 2.7.3 del año 2005 y la del 2008 respectivamente).

Dichas reglas son primordiales para el ejercicio del despacho aduanero de mercancías de pasajeros que ingresan al territorio nacional por vía aérea pues son disposiciones reglamentarias de las Leyes Fiscales y de la propia Ley Aduanera, y que fungen como sustento jurídico entre autoridades y pasajeros y/o contribuyentes; por lo que es relevante la actualización constante de estas disposiciones por parte de las autoridades aduaneras, pero así también lo debería ser para los pasajeros si es que no se quieren ver sorprendidos durante su paso por la aduana.

Finalmente el Manual de Operación Aduanera emitido por la Administración General de Aduanas ya que instituye normas y procedimientos de operación basados en el marco jurídico de la Ley Aduanera y otras disposiciones legales fundamentales; dicho manual no se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación no obstante su relevancia se traslada

³⁵ Rohde Ponce, Andrés. *ob.cit.* p. 66.

diariamente a la actividad aduanera y sobre todo como herramienta de apoyo para las autoridades aduaneras.

Es muy importante aclarar bajo los términos del artículo 133 de nuestra Constitución que en cuanto las leyes federales no existe jerarquía alguna entre ellas mismas por lo que esta característica también aplica a la ley especial, en este caso la aduanera, pues esta no tiene ninguna supremacía sobre ninguna otra ley siempre y cuando se refiera a la misma materia aduanera. De aquí que, los reglamentos, reglas y otras disposiciones como las anteriormente señaladas en materia aduanera no son menos importantes y aplicables que las leyes aduaneras u otras.

La confirmación de este supuesto se encuentra manifestado desde hace más de 50 años por la jurisprudencia mexicana.³⁶

1.3. Instituciones involucradas

Como se ha mencionado en el tema 1.2.1, el Derecho Aduanero al ubicarse como una rama del Derecho Público tiene estrechas relaciones con otras ramas, tal es el caso de el Derecho Administrativo que “regula la organización y las atribuciones de las diversas dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal, así como las prescripciones sobre la prestación de los servicios públicos. El Aduanero recurre a él para el conocimiento de las atribuciones que le competen al órgano administrativo encargado de ejercer las funciones aduaneras”.³⁷

Por lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde encargarse de llevar a cabo las directrices aduaneras.

³⁶ Contradicción de Sentencias 1503/40 y 2744/40 de 19 de noviembre de 1940. *Revista de Tribunal Fiscal de la Federación*. p. 227.

³⁷ Rohde Ponce, Andrés. *ob.cit.* p. 60.

1.3.1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT)

La historia de la SHCP es una de las más añejas del gobierno federal mexicano pues sus antecedentes se remontan incluso al nacimiento de la vida independiente del país.³⁸ No obstante, para los efectos de estudio del presente trabajo sólo se citarán los ordenamientos jurídicos de la última década del siglo pasado hasta nuestras fechas.

El órgano administrativo encargado de ejercer las funciones aduaneras será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que el C. Secretario expidió con base al Reglamento Interior de la SHCP, el Acuerdo por el que se fija el Número, Nombre, Sede y Circunscripción Territorial de las Unidades Administrativas (las 48 Aduanas del país) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Enero de 1993.³⁹

Años después, “en virtud de la desconcentración tributaria ordenada por el artículo primero del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras, publicado en el D.O.F de 15 de diciembre de 1995, vigente a partir del 1º. De julio de 1997, se promulgó la Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT) y se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como un órgano desconcentrado de la SHCP.”⁴⁰

Por lo tanto, todas las atribuciones establecidas en las leyes, reglamentos y demás disposiciones en materia de determinación, liquidación y recaudación de contribuciones, así como la vigilancia y aseguramiento del debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y el ejercicio de las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones fueron “transferidas de la SHCP al SAT, circunstancia que motivó la expedición de un Nuevo y vigente Reglamento Interior.⁴¹ De esta manera en la actualidad, el SAT es quien lleva la administración tributaria de México.

Una vez anotada en el punto anterior la desconcentración de la SHCP en materia de liquidación y recaudación de contribuciones veremos las facultades que en materia aduanera conservó la SHCP.

³⁸ *Íbidem.* p. 200.

³⁹ *Íbidem.* p. 201.

⁴⁰ *Ídem.*

⁴¹ *Ídem.* p. 201.

Entre las facultades o atribuciones por parte de la SHCP a través del C. Secretario hay una que trasciende en materia aduanera y está consagrada en el Reglamento Interior; del artículo 6, fracción XXXIV que se refiere a “aquellas facultades que las leyes y demás disposiciones legales confieren a la SHCP para dictar reglas en materias de su competencia, tal es el caso de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior o Resolución Miscelánea de Comercio Exterior (RMCM); las reglas generales para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados internacionales de los que el país sea parte; las reglas generales para el despacho conjunto y otras que en el futuro las leyes dispongan que las emita la SHCP”.⁴²

Con lo anteriormente descrito podemos definir claramente que la SHCP cumple con una **función reglamentaria** en la actividad aduanera de nuestro país.

A pesar de su juventud ya han existido ciertas reformas en el Reglamento Interior del SAT como lo expresa el artículo 4 transitorio que dispuso que continuaría siendo aplicable el Acuerdo por el que se Señala el Nombre, Sede y Circunscripción Territorial de las Unidades Administrativas (48 Aduanas), publicado el 18 de diciembre de 1996.⁴³ Atribución que anteriormente le competía al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al objeto específico del SAT hablando propiamente de unidades administrativas del país (aduanas); *“el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene como misión recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno”*.⁴⁴

Con lo anterior podemos traducir que el SAT cumple con una doble función, **tanto recaudadora como reguladora**.

Desafortunadamente, el caso ideal planteado en el párrafo anterior en la función recaudatoria es muy poco probable y por ende existen varios grados de desviación de los contribuyentes en

⁴² *Íbidem*. p. 202.

⁴³ *Íbidem*. p. 206.

⁴⁴ www.sat.gob.mx / *Servicio de Administración Tributaria* / ¿Qué es el SAT? (consultada el 25 de septiembre de 2008).

el cumplimiento de sus obligaciones. De hecho se puede considerar propiamente hablando de la idiosincrasia mexicana como normal el evitar pagar contribuciones, y es de esta tendencia la necesidad de verificar su cumplimiento, por tanto surge la función de **fiscalización**.

La fiscalización deberá comprobar el cumplimiento de todas las obligaciones de los contribuyentes para inducirlos a cumplir. Ahora bien, propiamente en salas es una tarea activa e incluye todas las tareas encaminadas a este fin.

Cabe señalar y siguiendo las propias palabras del mismo Rodhe en el apartado que dedica la actividad aduanera del Estado en donde expresa “la recaudación de aranceles no tiene una gran significación pues predomina la prohibición de importar o exportar por parte de los particulares y la no acusación o exención de los gravámenes para las operaciones del Estado, con lo cual las aduanas se emplean primordialmente de funciones de “*vigilancia y no de recaudación*”⁴⁵ en el contexto actual.

1.3.1. La Administración General de Aduanas (AGA)

La Administración General de Aduanas es una entidad del Gobierno Federal, dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).⁴⁶

La AGA tiene la Misión de: *“Controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales. Cuyos objetivos principales son de modernizar el sistema aduanero; Integrar procesos que permitan fortalecer el servicio, con infraestructura para mejorar las instalaciones y la introducción de tecnología de punta para competir a nivel mundial, combatir el contrabando; mediante la óptima detección y solución de irregularidades, al aplicar controles más estrictos en el sistema aduanero, apoyados con la colaboración nacional e internacional y transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero; con la continua*

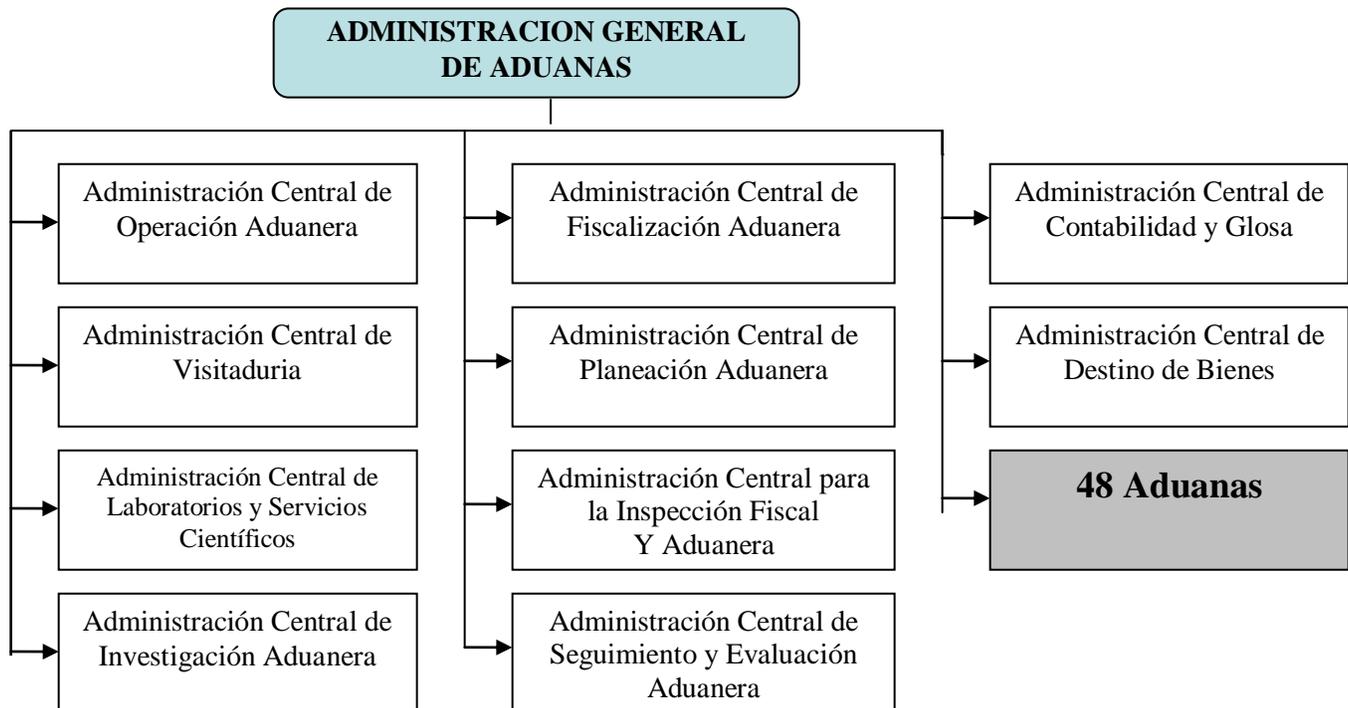
⁴⁵ Rohde Ponce, Andrés. *Ob.cit.* p. 232.

⁴⁶ www.aduanas.gob.mx /Administración General de Aduanas /Organización y Estructura (consultada el 15 de abril de 2008).

profesionalización del personal y la difusión de procesos para ofrecer al usuario un servicio íntegro”.⁴⁷

En el párrafo anterior se puede apreciar el aspecto de *calidad* tanto a nivel de infraestructura y tecnología como en el factor humano, argumento de gran relevancia para el objeto de estudio de la presente tesis.

Organograma y Estructura de la Administración General de Aduanas



Fuente: www.aduanas.gob.mx, (consultada el 16 de octubre de 2008).

En el esquema podemos ver que la AGA cumple con sus funciones basando su operación en las 48 Aduanas existentes en el país.

1.3.3. La Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera (UAIFA)

Como es del conocimiento de todos la continua práctica del contrabando, tanto en el plano de la evasión de impuestos de mercancías, como la introducción al territorio nacional de productos ilícitos (estupefacientes, sustancias psicotrópicas, armas, etc.) constituye un fenómeno que perjudica a la economía mexicana y a la salud de la ciudadanía, por lo que la inspección se vuelve indispensable para contrarrestar todas estas conductas ilícitas.

⁴⁷ www.aduanas.gob.mx / *Administración General de Aduanas* / Antecedentes / (consultada el 16 de abril de 2008).

Complementando lo dicho en el párrafo anterior en la fracción XI del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica que corresponde a la Secretaría de Hacienda organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera (UAIFA).⁴⁸

La UAIFA, conformada por inspectores fiscales que en coordinación y apoyo con las autoridades del SAT combaten este tipo de ilícitos o conductas irregulares en el despacho aduanero de mercancías de los pasajeros internacionales que ingresan a México por vía aérea. E igualmente que el SAT, la UAIFA dependerá de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.3.4. El Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras *FIDEMICA*

El Congreso de la Unión aprobó reformas a la Ley Aduanera. Dichas reformas se publicaron en el D.O.F, mediante decreto, el 1 de enero de 2002. El referido decreto adicionó a los artículos 16-A y 16-B de la citada Ley, previendo la existencia de un Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras *FIDEMICA*. Así se creó el Fideicomiso Aduanas por las empresas autorizadas para prestar el servicio de segundo reconocimiento aduanero en el cual actúan como fideicomitentes, como fiduciario Nacional Financiera y como fideicomisario la SHCP.⁴⁹

Por lo que los empleados de *FIDEMICA* que no son servidores públicos no tendrán el carácter federal, sin embargo serán contemplados como autoridades aduaneras.

Cabe señalar que en el proceso de revisión para los pasajeros internacionales existen también otras instituciones que participan de manera indirecta es decir que son totalmente ajenas a la cuestión fiscal o aduanera como lo son el Instituto Nacional de Migración (INM), Agencia Federal de Investigación (AFI), la Policía Federal Preventiva (PFP), La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Sanidad internacional, el Servicio Nacional de Sanidad,

⁴⁸ www.juridicas.unam.mx / *Boletín mexicano de derecho comparado* / IX Organización y dirección de los servicios aduanales y de inspección fiscal (consultada el 13 julio de 2008).

⁴⁹ <http://revistafortuna.com.mx> / Ajuste de cuentas en ISOSA (consultada el 15 de noviembre de 2008).

Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA), que tal y como lo podemos interpretar en el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley Aduanera, que pone de manifiesto que los funcionarios públicos federales, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones, así como ejercerán sus respectivas atribuciones de manera coordinada y colaborarán recíprocamente en el desempeño de las mismas.

2. Situación actual del servicio a pasajeros internacionales en salas de la Aduana del aeropuerto capitalino

2.1. Estructura y Funcionamiento

Durante el 2004, se llevaron a cabo importantes mejoras de infraestructura: instalación de monitores para control, registro y archivo de los pedimentos en tránsito y de las exportaciones, instalación de circuitos cerrados de televisión, con lo que éstas y otras mejoras en servicio, dan ahora más confianza en las operaciones, garantizan mayor seguridad y evitan el contrabando hormiga.¹

Por lo anterior a continuación se verán las características e importancia de las herramientas técnicas o infraestructura de estos medios que resultan indispensables para que se pueda llevar a cabo el funcionamiento en el despacho de mercancías de pasajeros.

2.1.1. Despacho y desaduanamiento de mercancías

Una de las primeras obligaciones de los importadores al ingresar al país es el de declarar los bienes o mercancías que trae consigo. En México existen dos formas de declarar ante el fisco; una es por pedimento en el caso de una aduana de carga y la otra es por declaración de aduana correspondiente a una aduana simplificada, como es el caso de pasajeros que arriban a México por vía aérea (véase anexo 1). Este lineamiento se encuentra sustentado en el artículo 31 del Código Fiscal de la Federación de nuestra ley e internacionalmente se encuentra manifestado en el Convenio de Kyoto, Capítulo I anexo específico J, punto número 9 relativo a pasajeros.

Por lo que la declaración de aduana es uno de los principales sustentos jurídicos en donde se basa la autoridad aduanera competente para establecer los distintos procedimientos existentes.

Las mercancías se deben someter en la aduana al despacho, concepto que define el artículo 35 de la Ley Aduanera de la siguiente forma: *“Para los efectos de esta ley, se entiende por*

¹ www.inboundlogistics.com.mx / *Revista líder en soluciones de logística en el mundo* / Las diferentes Aduanas en México (consultada el 14 de agosto de 2008).

despacho al conjunto de actos y formalidades relativos en la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficós y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben de realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales”²

De lo anterior, la Ley Aduanera precisa que el equipaje y las mercancías se deben someter en la aduana al despacho aduanero y se entregarán de inmediato a quien los presentó, procediendo al retiro del recinto fiscal (Art. 43 Ley Aduanera) después de no haberse detectado irregularidades o incidencias en los diferentes medios mecánicos y automatizados que utilizan las autoridades aduaneras para la comprobación fiscal.

Así pues, el Lic. Andrés Rodhe sostiene que el “desaduanamiento” es la entrega de las mercancías en depósito ante la aduana que hace la autoridad aduanera a los pasajeros y/o contribuyentes, autorizando y permitiendo su retiro del recinto fiscal y levantando las limitaciones de dominio que tenía la autoridad aduanera durante el procedimiento de revisión.³

Con todo lo expuesto podemos concluir que el objeto de desaduanamiento es poner al interesado en posesión de los bienes o mercancías, continuar el traslado de estos a su lugar de destino para que el propietario las pueda usar, disfrutar y disponer de ellas sin más limitaciones.

Cabe destacar que para el ejercicio de tales formalidades aduaneras, hablando propiamente de pasajeros que ingresan a México por vía aérea, la ley aduanera contempla en su artículo 18 que las 24 horas. del día y todos los días del año serán hábiles para el ejercicio de las mismas.⁴

2.1.2. Descripción y funcionamiento de los medios mecánicos y automatizados

Como lo suscribe un apartado del Convenio de Kyoto, sobre la práctica y eficacia en la simplificación de formalidades y procedimientos aduaneros; donde tales procedimientos son fáciles de adoptar al empleo de técnicas mecanizadas o automatizadas.⁵

² Ley Aduanera, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., Trigésima sexta edición. 2005.

³ Rohde Ponce, Andrés. *Ob.cit.* p. 527

⁴ Ley Aduanera, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., Trigésima sexta edición. 2005

⁵ Convenio de Kyoto II. Gestión Aduanera, pdf, p. 339

Uno de estos medios mecanizados, de primordial uso para la inspección interior de equipajes de pasajeros internacionales es la máquina de rayos x; este medio de gran importancia se señala en una revista de vanguardia donde señala que “*se han instalado 30 equipos de rayos X en las salas de aeropuertos internacionales*”,⁶ de los cuales la mitad se encuentran funcionando en Salas de la Aduana del aeropuerto capitalino; con lo anterior nos podemos dar cuenta de la cantidad de flujo de pasajeros que percibe el aeropuerto capitalino. Nuestra Ley aduanera vigente en su artículo 4, fracción II inciso a) justifica y sustenta el uso de estos medios mecanizados de inspección de equipajes.⁷

Las máquinas de rayos x sirven para inspeccionar y analizar la composición de materiales, contenidos en el interior de los equipajes por medio de un rayo láser de absorción en tiempo real. Además, cuenta con diferentes niveles de claridad, así como filtros de nitidez en tiempo real. Estas máquinas cuentan con una gama de tres colores básicos diferentes y sus tonos, color naranja; para materia orgánica como alimentos, papel, textiles; color verde para elementos de peso medio como aluminio, porcelana, cristal; y el color azul para elementos pesados como lo son los metales (oro, plata, bronce, plomo, hierro, níquel, etc.).

Ante la apertura del comercio exterior, emprendida en la década pasada y con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control, en los aeropuertos se instrumentó el sistema de selección automatizado en los reconocimientos, lo que conocemos como semáforo fiscal.⁸ Este mecanismo que anteriormente era físicamente similar al de un un semáforo que se ve todos los días en las calles, con excepción de la luz preventiva, arroja dos resultados; luz verde que significa técnicamente desaduanamiento libre (libre de revisión) y luz roja que significa reconocimiento aduanero, es decir, mercancía sujeta a revisión física.⁹

⁶ www.inboundlogistics.com.mx / *Revista líder en soluciones de logística en el mundo* / Las diferentes Aduanas en México (consultada el 11 de agosto de 2008).

⁷ Ley Aduanera, Artículo 4,Fracción II “Adquirir, instalar, dar mantenimiento y poner a disposición de las autoridades

aduaneras el siguiente equipo: a) De rayos “x”, “gama” o de cualquier otro medio tecnológico, que permita la revisión de

las mercancías que se encuentren en los contenedores, bultos o furgones, sin causarles daño, de conformidad con los

requisitos que establezca el Reglamento.

⁸ www.inboundlogistics.com.mx / *Revista líder en soluciones de logística en el mundo* / Las diferentes Aduanas en México (consultada el 11 de agosto de 2008).

⁹ Rojas, García, Claudia. *Manual para el despacho aduanero en Salas de Revisión*. p. 58.

Cabe señalar que la activación del citado mecanismo funciona aleatoriamente, es decir al azar, por lo que el resultado que arroja no depende en ninguna medida del estado de ánimo del pasajero, la cantidad o composición de su equipaje y mucho menos es manipulado por las autoridades aduaneras para establecer un resultado a voluntad.

Por lo que la mecánica operativa de salas básicamente comienza con la entrega del formato Declaración de Aduana, posteriormente se hace el sometimiento del equipaje o mercancías a través de las máquinas de rayos x y culminará con la activación del semáforo fiscal.

3.1.3. Descripción y funcionamiento de los recintos fiscales de salas

Para el desarrollo de las diversas funciones que tienen encomendadas, las salas están integradas por diversos recintos fiscales: Sala Internacional E3, E2, E1, Sala Nacional A, módulo de declaración voluntaria y pago de impuestos, Salón Oficial y un recinto fiscalizado (almacén AAACESA).

La Sala Internacional E3 es el recinto fiscal destinado para la recepción de pasajeros procedentes de Europa y Asia, mientras que la Sala Internacional E2 lo es para pasajeros internacionales procedentes de Estados Unidos y Canadá. En ambas *“el procedimiento de revisión a los equipajes de los pasajeros radica básicamente en el resultado obtenido del sistema de selección automatizada salvo en aquellos vuelos considerados de alto riesgo, que en virtud de ser un filtro para el ingreso al país de mercancía ilegal, deben ser sometidos obligatoriamente a revisión a través de las máquinas de rayos X”*.¹⁰

La Sala Internacional E1, es el recinto fiscal destinado para la recepción de pasajeros internacionales procedentes de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe.

En virtud de ser un punto donde recurrentemente se utilizan diversos métodos de ocultamiento para la introducción de sustancias psicotrópicos o dinero de procedencia ilícita, el procedimiento de revisión a los equipajes de los pasajeros internacionales consiste en realizar la inspección de la totalidad del equipaje a través de máquinas de rayos X, indistintamente del resultado obtenido en el sistema de selección automatizado, y dado el grado de riesgo y complejidad

¹⁰ Rojas, García, Claudia. *Manual para el despacho aduanero en Salas de Revisión*. p. 43.

existente de esta Sala, “el desempeño de las funciones de las autoridades aduaneras se realiza de manera coordinada con otras dependencias tales como: la Policía Federal Preventiva (PFP), la Agencia Federal de Investigación (AFI), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) y la Secretaría de la Función Pública (SFP)”.¹¹

La Sala Nacional A, es el recinto fiscal de menor dimensión, no por ello de menor importancia, destinado a la recepción de vuelos de conexión internacional que tienen como punto de destino final este Aeropuerto, por ejemplo vía Miami-Guadalajara-México. En este recinto fiscal los equipajes se identifican por una etiqueta naranja (cintillo de seguridad) que indica que está sujeto a revisión. El procedimiento de revisión de los equipajes de los pasajeros internacionales de igual forma reside en el resultado obtenido en el sistema de selección automatizada.¹²

El Módulo de información, declaración voluntaria y pago de impuestos, como su nombre lo dice es el área fiscal para llevar a cabo los citados procedimientos, aparte de brindar orientación a los pasajeros internacionales respecto a sus derechos y obligaciones para efectos de declarar ante la aduana.¹³

El Salón Oficial es un espacio controlado por la Gerencia de Relaciones Públicas del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, para efectuar en él, la recepción de determinadas personalidades, generalmente, Presidentes, Embajadores, Secretarios de Estado, funcionarios nacionales, etc.¹⁴, para lo cual obligatoriamente deben informar a la aduana que acudirá para recibir a estas personalidades y así garantizar que se cumpla el trámite de desaduanamiento.

Finalmente el Almacén AAACESA que es un recinto fiscalizado, considerado así por los lineamientos establecidos en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley aduanera donde establecen que *“es competencia de las aduanas el manejo, custodia y almacenaje de las mercancías de comercio exterior y que el Servicio de Administración Tributaria podrá autorizar que se presten estos servicios por los particulares dentro del recinto fiscal”*,¹⁵ y en donde las autoridades

¹¹ *Ídem.*

¹² *Íbidem.* p. 44.

¹³ *Íbidem.* p. 45.

¹⁴ Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano* p. 46.

¹⁵ *Íbidem.* p. 200.

aduaneras depositan las mercancías por diversos procedimientos como puede ser porque requieren de algún permiso para su internación al país, que por su valor o cantidad tienen que ser liberadas por medio de los servicios de un agente aduanal en la aduana de carga del aeropuerto capitalino, o bien han sido embargadas por omisión de más del 10% de pago de impuestos correspondiente después de resultar luz roja en el semáforo fiscal.

Dada su naturaleza y por todo lo anteriormente expuesto este recinto fiscalizado al manejar grandes cantidades de mercancía y por el valor de las mismas, igualmente se encontrará a cargo de empleados del SAT para su supervisión y control.

2.2. Problemática vinculada con el flujo de pasajeros

Antes de abordar este tema cabe resaltar que *“en términos de pasajeros, el Aeropuerto de Ciudad de México se encuentra entre los cincuenta aeropuertos más grandes y congestionados del mundo (Lugar número 44), con un total de 24,593,356 pasajeros de Junio 2005 a Junio 2006, siendo el primer lugar de Latinoamérica”*.¹⁶

Respecto a las operaciones aéreas, un informe de Aeropuertos y Servicios Auxiliares señaló que de enero a septiembre de 2006, en el AICM se realizaron 64 mil 560 aterrizajes y salidas de vuelos internacionales. Con lo que siguiendo el mismo tenor y de acuerdo con el reporte estadístico correspondiente a los primeros nueve meses de este año, la Terminal aérea atendió a 6 millones 625 mil 448 pasajeros que llegaron o salieron al extranjero.¹⁷ Con todo esto se puede manifestar la importancia que adquiere la atención y orientación fiscal que se le da al pasajero identificando la problemática de este tema como las cuestiones circunstanciales que implica el viajar en avión, lo concerniente a Aduana México, las confusiones de los usuarios, las irregularidades en los procedimientos, etc., acontecimientos que de no ser atendidos cabalmente impactarán de manera negativa la dinámica operativa realizada en salas.

¹⁶ www.aicm.com.mx / *Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Benito Juárez* / Posicionamiento del AICM con los 50 aeropuertos más grandes del mundo (consultada el 13 de agosto de 2008).

¹⁷ www.aicm.com.mx / *Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Benito Juárez* / Estadística del AICM (consultada el 7 de mayo de 2008).

2.2.1. Situaciones circunstanciales que implica el viajar en avión

Es evidente que el potencial de tráfico es cambiante y que depende de razones circunstanciales muy variadas, es decir, que son ajenas a la aerolínea como, por ejemplo, motivos políticos derivados de la modificación de las relaciones entre dos países, o económicas, como la transformación de ciertas regiones que entran en etapas de desarrollo acelerado o cuya población aumenta cuantitativamente o en su nivel de vida.¹⁸

Desde el punto de vista opuesto, también afectan al desarrollo del transporte de personas las dificultades crecientes para llegar a los aeropuertos, ubicados cada vez a mayor distancia de las grandes ciudades, cuyo tránsito congestionado agrega un obstáculo adicional, la cantidad y duración de las escalas, las cuestiones meteorológicas o técnicas.¹⁹

Las cuestiones meteorológicas o técnicas impactan significativamente en el control de despacho de las mercancías para las autoridades aduaneras y a la vez perjudican también a los pasajeros: un vuelo demorado se puede empalmar con vuelos normales, lo que provoca un alto grado de congestionamiento para el desaduanamiento en los recintos fiscales y conlleva a la fricción latente entre los pasajeros y las autoridades aduaneras por ser un vuelo fuera del horario habitual.

En cuanto a la cancelación de vuelos provocados por las mismas razones señaladas en el párrafo anterior, la problemática radica básicamente en que en aquellos casos en que pasajeros, que reuniendo los requisitos obligatorios hayan adquirido productos “Duty Free”²⁰ y su vuelo haya sido cancelado, los pasajeros tendrán que someterse al procedimiento de equipajes por medio de rayos X aunque no hayan salido del país, pero obviamente sin someterse al sistema de selección automatizado (semáforo fiscal) y con esto no podrán salir del recinto fiscal con dichos productos, toda vez que la autoridad aduanera pierde la garantía de que efectivamente dichas mercancías libres de impuestos salgan del país para su consumo en el extranjero; lo que sin duda causa una aguda fricción entre los usuarios y las autoridades.

¹⁸ Véase Cartou, L., *Op. cit.*, pág. 15

¹⁹ Véase Cartou, L., *Op. cit.*, pág. 20

²⁰ Ley Aduanera, artículo 121, I.- “Para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura. En este caso las mercancías no se sujetarán al pago de impuestos al comercio exterior y de cuotas compensatorias, siempre que las ventas se hagan a pasajeros que salgan del país directamente al extranjero y la entrega de dichas mercancías se realice en los puntos de salida del territorio nacional, debiendo llevarlas consigo al extranjero. Las autoridades aduaneras controlarán estos establecimientos, sus instalaciones, vías de acceso y oficinas”.

En cuanto a la ausencia de equipaje, tanto total como parcial, es una problemática muy recurrente y que atañe directamente al servicio de la aerolínea referente a las obligaciones del transportista, ya que al no llegar el equipaje junto con el pasajero se entorpecerán los procedimientos para implantar responsabilidades por parte de las autoridades aduaneras hacia los propietarios de las mercancías, si es que éstas están infringiendo alguna disposición aduanera. Con lo que la autoridad procederá a la retención de la mercancía aunque no este físicamente el propietario.

Una posible alternativa para contrarrestar este tipo de situación, es que la Aduana México adoptara una de las prácticas recomendadas en el Convenio de Kyoto, en donde la aduana en cooperación con otra agencia debería en lo posible emplear el sistema estandarizado de información internacional de pasajeros por adelantado, a fin de facilitar el control aduanero de los viajeros y el desaduanamiento del equipaje que llevan consigo.²¹

Este tipo de riesgos y las situaciones desafortunadas de la que en muchas ocasiones el pasajero es la víctima principal cuando viaja por este medio son sin duda calamidades totalmente ajenas a ellos al igual que para las autoridades aduaneras pero que sin embargo van a desatar una latente fricción en los recintos fiscales.

2.2.2. Problemática concerniente a la Aduana México

En este tema se puntualiza que la problemática concierne directamente al Servicio de Administración Tributaria, pues esta instancia del gobierno federal a través de la Administración General de Aduanas y el Fideicomiso *FIDEMICA* son los auténticos encargados de otorgar el presupuesto para contratación del número de personal adecuado para poder captar los grandes flujos de pasajeros internacionales que llegan al aeropuerto capitalino diariamente.

La falta de personal es un problema que se ha venido dando desde hace largo tiempo en salas: la cantidad de personal no es la óptima para ofrecer el despacho ágil para la gran cantidad de pasajeros que llegan a diario en el Aeropuerto y sobre todo en temporadas altas como lo es el

²¹ Convenio de Kyoto, Capítulo I, Anexo Específico J (viajeros), pdf. 1/3.

programa paisano (período 21 de noviembre al 10 de enero de cada año), semana santa, vacaciones de verano, etc.

Esta falta de personal es evidente ya que existen tanto máquinas de rayos x como semáforos fiscales sin operar y que se encuentran totalmente disponibles para ser utilizados.

Esta situación viene paralela con una mala distribución del personal aduanero que labora en salas, el cual es evidentemente escaso, por lo que hay horarios donde el personal tiene que ampliar sus funciones y atender a un cúmulo bastante denso de pasajeros, lo que resulta una situación muy incomoda y engorrosa. No olvidemos que es obligación de salas el estar en servicio a cualquier hora, los 365 días del año, por lo que la distribución del personal aduanero debe de ser totalmente equitativo para contrarrestar cualquier situación inesperada de que se empalmen vuelos, derivado de la demora en algunos arribos, etc.

Con lo anteriormente expuesto se puede concluir, que una posible solución para Aduana México primeramente es el de contar con la cantidad de personal suficiente para poner a funcionar todas las instalaciones que se encuentran disponibles en salas, hecho que es contrastante ya que tales instalaciones son mucho mayor en número con respecto a la cantidad de empleados.

La apertura de una significativa contratación de personal aduanero para laborar en Salas podría dar una mayor y armoniosa fluidez en el servicio de atención y orientación fiscal hacia los pasajeros y esto permitiría el retiro de los pasajeros con su equipaje de los recintos fiscales (desaduanamiento) sin tantos contratiempos.

2.2.3. Confusión del término de equipaje por parte de los pasajeros en el marco jurídico aduanero

Esta problemática está ligada, básicamente, a la interpretación que le da el pasajero cuando realiza el contrato con la empresa transportista en este caso la aerolínea, la cual siguiendo el derecho aeronáutico y los trabajos de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo Internacional (IATA por sus siglas en inglés), que describen al equipaje como los artículos y efectos personales y otras propiedades personales del pasajero, necesarias o apropiadas para

usar y proporcionarle comodidad en relación a su viaje, para lo cual quedaran comprendidos en el concepto tanto de los efectos registrados (que son los que van en la panza del avión) como a los de mano.²²

Por lo que el pasajero en innumerables ocasiones erróneamente confunde este término de la aerolínea que engloba todos los artículos del pasajero sin importar su cantidad, composición y valor con respecto a lo que el marco jurídico aduanero mexicano establece específicamente como equipaje que son los bienes que el pasajero tiene derecho de ingresar a México sin necesidad de pagar impuestos y que se encuentran señalados en la regla 2.7.2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (véase Lista de bienes que comprende el equipaje personal de anexo 2).

Otro detalle a destacar, hablando propiamente de la aerolínea, es que los equipajes registrados quedan bajo la guarda exclusiva del porteador, con esto el transporte del equipaje registrado se aproxima al de mercancías, pero mantiene sustanciales diferencias, como que se lo lleva gratuitamente mientras quepa dentro del límite establecido por el porteador, es decir se habla de la existencia de una exención o franquicia,²³ que si sobrepasa tendrá que pagar la parte proporcional establecida por el porteador o aerolínea.

Por lo que naturalmente el pasajero también se confundirá al pensar que pagando a la empresa transportista el sobreequipaje o exceso del mismo, habrá liquidado cualquier tipo de impuesto o cobro por su excedente. Hecho que resulta inesperado a su paso por Salas de Aduana, pues en este filtró tendrá que cubrir con ciertas disposiciones totalmente ajenas a las que realizó al registro de su equipaje con la aerolínea.

Ahora bien, el marco jurídico aduanero hace referencia igualmente sobre una franquicia, la cual es totalmente diferente a lo que manifiesta la aerolínea. La franquicia *“es el paso libre que se concede a una persona para no pagar las contribuciones, ni cumplir con las regulaciones de carácter económico establecidas para las mercancías”*.²⁴ Por esta razón se dice que tal franquicia significa un “paso franco por la aduana”, tal franquicia se manifiesta en la regla 2.7.2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (véase apartado 2 del reverso de anexo 2).

²² Videla, Federico. *Ob.cit.* p. 258.

²³ *Íbidem.* p. 258.

²⁴ Carvajal, Máximo. *Derecho Aduanero.* p. 396.

Cuando el pasajero rebasa la franquicia a la que tiene derecho y que establece la Declaración de Aduana se tendrá que llevar a cabo el pago de impuestos correspondiente como lo manifiesta la regla 2.7.3 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (véase Pago de Contribuciones del reverso de anexo 2).

Cabe señalar que es obvio que los términos de equipaje y franquicia de ambas instancias tanto aerolíneas como aduana no pueden tener las mismas similitudes, ya que de ser así, la misma empresa transportista que es el primer medio sería la encargada de reglamentar, regular y fiscalizar los equipajes y mercancías por lo que sería absurda e innecesaria la existencia de las aduanas. Con lo que habrá que concluir que cada empresa privada e instancia pública tiene específicos servicios y funciones respectivamente.

2.3. Irregularidades

2.3.1. Incongruencia en documentos que establecen los derechos del pasajero

Como ya se ha mencionado anteriormente sobre la regla 2.7.2 referente a los bienes libres de pago de impuestos, y el cual es el sustento jurídico esencial para el trabajo de orientación fiscal a pasajeros en salas, resultará muy perjudicial que algún o algunos detalles no cuadren con lo que establecen otros documentos que se encuentran al alcance de los pasajeros previamente a su paso por Aduana México como las guías o referencias de consulta.

Esta irregularidad radica en la falta de similitud en cuanto a la cantidad de algunos productos. Situación que se ejemplifica en la información anexada de la declaración de aduana (véase renglón subrayado de anexo 2) con respecto a lo que establecen los folletos emitidos por el Programa Paisano (véase renglón subrayado del anexo 3, en torno al licor). Hecho que causa discrepancias y desacreditaciones por parte de los pasajeros hacia las autoridades aduaneras cuando se percatan de tal anomalía.

Sin embargo para efectos jurídico-administrativos las autoridades aduaneras solo tomarán en cuenta lo citado en la declaración de aduana puesto que se trata del documento oficial para establecer las formalidades y procedimientos aduaneros ya que contiene la firma autógrafa del pasajero.

Por lo anterior, sería indispensable corregir ese detalle o dejar de circular folletos que estén al alcance del público para evitar confusión entre los pasajeros que arriban en el aeropuerto capitalino, pues el licor al ser un producto regulado y restringido solo se debe traer consigo la cantidad que especifica la regla 2.7.2 y que expresa la información anexada a la Declaración de Aduana (3 litros de bebidas alcohólicas y 3 litros de vino) y no más pues no se puede realizar pago de impuesto si se sobrepasa.

2.3.2. Prerrevisiones a los equipajes de los pasajeros fuera del marco legal

Esta irregularidad consiste como su nombre lo dice, en la revisión del equipaje (de forma física) antes de que el pasajero se someta al sistema de selección automatizado (semáforo fiscal).

Esta ilegítima medida es practicada constantemente por las autoridades aduaneras con un propósito; evitar un embargo precautorio. Esta revisión física consiste en valuar las mercancías para establecer si el pasajero no se excede de lo establecido por la ley ó si se excede calcular un valor aproximado de las mismas, para efectuar el respectivo pago de impuestos, ya que si el pasajero no tiene certeza de si rebasa lo estipulado por la ley (Lista de bienes y franquicia de la 2.7.2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior) y no pagó los impuestos correspondientes después de haber activado el semáforo fiscal, y éste determinó luz roja se incursionará en el incumplimiento de una formalidad aduanera que culminará en el establecimiento de un embargo precautorio²⁵.

Por lo que está técnica de revisión física es solicitada por las autoridades de manera cordial al pasajero para verificar el contenido del equipaje, hecho que resulta sencillo cuando el pasajero coopera; pero si en cambio el pasajero se rehúsa a la invitación aun cuando la autoridad aduanera está consciente y presume la existencia de mercancía excedente a lo dispuesto por la ley, se verá obligada a la necesidad de utilizar técnicas rígidas y de intimidación hacia el pasajero para evitar efectuar el embargo precautorio.

Cabe señalar que este tipo de prerrevisiones físicas de equipajes no se encuentran dentro del marco legal, pero en cambio son una herramienta muy útil para disminuir los embargos

²⁵ Ley Aduanera, Artículo 151, fracción IV.

precautorios, procedimientos administrativos que perjudican al pasajero pues regularmente pierde sus cosas, y que por otra parte afectan en cierto modo a las autoridades aduaneras pues se pierde mucho tiempo y requiere de una gran demanda de personal para la elaboración del acta y toma de muestras. Con lo que la cantidad de su personal se verá aún más reducido.

Por lo anterior, si esta práctica resulta más benéfica que perjudicial tanto para la autoridad aduanera como para el pasajero internacional si sería necesario que se reglamentara en el marco jurídico aduanero para que no carezca de fundamento y validez.

3. Propuesta de mejoramiento al servicio de atención a pasajeros

Gracias a la globalización ha resurgido un concepto clave en el comercio internacional contemporáneo, que esta en íntima relación con el auge y despegue de los servicios: la ventaja competitiva.¹ Por lo que la presente tesina toma como marco teórico de referencia la “*competitividad sistémica*”.

Siguiendo al Dr. Witker la competitividad consiste en producir bienes y servicios que cumplan con los requisitos de *calidad* establecidos a nivel internacional, así como de maximizar la eficiencia en la prestación de servicios.² Cabe resaltar que el concepto de "competitividad sistémica" constituye un marco de referencia para los países tanto industrializados como en desarrollo.³ Por lo que debe de interactuar de manera global entre los Estados sin importar sus niveles de desarrollo económico tal es el caso de México país considerado en desarrollo.

Este concepto de competitividad adquiere relevancia y al analizar el objeto de la Ley de Comercio Exterior en su artículo 1 que establece: “La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar *la competitividad* de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir al bienestar de la población”.⁴

Este concepto también tiene relevancia en el Plan Nacional de Desarrollo, documento preparado por el ejecutivo federal, donde señala cinco ejes de la política pública entre los cuales destaca en uno de ellos a la: *Economía Competitiva*.⁵

Y es así como nuestra ley y las directrices políticas del gobierno en turno reconocen la importancia de la competitividad. Modelo que tiene como premisa el fomentar la *calidad*, término que se abordará a detalle en el siguiente tema y que será la piedra angular para establecer las propuestas de alternativa para mejorar el servicio de atención al público en salas del aeropuerto capitalino.

¹ Riddley, Dorothy I., *Op. cit.*, p. 21.

² Witker, Jorge. *ob.cit.* p. 10.

³ Revista de *la CEPAL*, Santiago 1996, No. 59, p. 39.

⁴ Ley de Comercio Exterior 2005, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., Trigésima sexta edición.

⁵ Witker, Jorge. *ob.cit.* p. 301.

3.1. Concepto de calidad total aplicado en los servicios de atención y orientación fiscal al pasajero y/o contribuyente

La importancia que tiene, ha tenido y tendrá la calidad en el mundo, es algo que todos los días, escuchamos; más sin embargo, no siempre sabemos como involucrarnos. Los cambios que ha tenido el concepto de calidad se han abordado desde diferentes perspectivas, una de ellas lo es el *aspecto humano de la calidad*.

En esta etapa se reconoce al elemento humano como lo más valioso que tiene la organización, por tanto, la capacitación y reconocimiento de sus potencialidades individualidades para planear, proponer y controlar, son necesarias para obtener servicios de calidad.

El término de calidad, ha recibido diferentes acepciones por diversos enfoques y de acuerdo a varios teóricos o estudiosos, por lo que no existe una definición universal. De esta manera, tomaremos una idea simple de Philip Crosby, que define la calidad como: *“El hacer bien las cosas desde la primera vez y todas las veces”*.⁶ Adquiere suma relevancia esta idea ya que si los empleados de Aduana México desean hacer las cosas bien estarán comprometidos a ejecutarlo todas las veces posibles y no simplemente en algunas ocasiones por cuestiones emotivas o conductuales.

La Calidad Total es el estadio más evolucionado dentro de las sucesivas transformaciones que ha sufrido el término calidad a lo largo del tiempo. En un primer momento se hablaba de Control de Calidad, primera etapa en la gestión de la calidad que se basa en técnicas de inspección aplicadas a Producción. Posteriormente nace el Aseguramiento de la Calidad, fase que persigue garantizar un nivel continuo de la calidad del producto o servicio proporcionado. Finalmente, se llega a lo que hoy en día se conoce como Calidad Total, un sistema íntimamente relacionado con el concepto de Mejora Continua y que incluye las dos fases anteriores.⁷

A lo largo de la historia el término de calidad ha sufrido numerosos cambios que conviene reflejar en cuanto su evolución. Para ello, describiremos cada una de las etapas de este concepto y cuáles eran los objetivos a perseguir y cuando aparece el concepto de calidad total.

⁶ Subadministración de Salas de Pasajeros, Manual de Calidad en el Servicio 2006. p 8.

⁷ www.monografias.com / Gustavo Andrade / *Administración y Finanzas* / Introducción (consultada el 9 de octubre de 2008).

Tabla: Evolución histórica de la calidad

Etapa	Concepto	Finalidad
Artesanal	Hacer las cosas bien independientemente del coste o esfuerzo necesario para ello.	+ Satisfacer al cliente. + Satisfacer al artesano, por el trabajo bien hecho + Crear un producto único.
Revolución Industrial	Hacer muchas cosas no importando que sean de calidad. (Se identifica Producción con Calidad).	+ Satisfacer una gran demanda de bienes. + Obtener beneficios.
Segunda Guerra Mundial	Asegurar la <u>eficacia</u> del armamento sin importar el <u>costo</u> , con la mayor y más rápida producción (<u>Eficacia</u> + Plazo = Calidad)	+ Garantizar la disponibilidad de un armamento eficaz en la cantidad y el momento preciso.
Posguerra (Japón)	Hacer las cosas bien a la primera	+Minimizar costes mediante la Calidad +Satisfacer al cliente + Ser competitivo
Posguerra (Resto del mundo)	Producir, cuanto más mejor	+ Satisfacer la gran <u>demanda</u> de <u>bienes</u> causada por la guerra
Control de Calidad	Técnicas de inspección en Producción para evitar la salida de bienes defectuosos.	+ Satisfacer las necesidades <u>técnicas</u> del producto.
Aseguramiento de la Calidad	Sistemas y <u>Procedimientos</u> de la organización para evitar que se produzcan bienes defectuosos.	+Satisfacer al cliente. +Prevenir errores. +Reducir costes. +Ser competitivo
Calidad Total	Teoría de la <u>administración</u> empresarial centrada en la permanente satisfacción de las expectativas del cliente.	+Satisfacer tanto al cliente externo como interno. +Ser altamente competitivo. +Mejora Continua.

Fuente: www.monografias.com / Gustavo Andrade / Administración y Finanzas (consultada el 9 de oct. de 2008).

En diversos libros, cursos y hasta en discursos políticos se habla, muchas veces, de calidad en la atención al cliente (cortesía, amabilidad, etc.), algo que algunos llaman calidez. En diversas encuestas con clientes se ha detectado que la calidad en el servicio va más allá de la simple cortesía o amabilidad de los empleados que nos atienden.

En este apartado para el caso específico de Salas de Aduana sólo podremos adoptar lo que es la cortesía y amabilidad, pues al existir autoridades aduaneras con carácter federal y

procedimientos administrativos de inspección y fiscalización no se puede trascender de un trato cordial para dar gusto y satisfacer en su totalidad a los pasajeros y/o contribuyentes, pues también se podría mal interpretar y obviamente tendría que ser imparcial para todos.

Cabe mencionar que actitudes como cordialidad, cortesía, y sobre todo el término de servicio que en la mayoría de las ocasiones no tiene presentes la autoridad aduanera por dos razones:

Primero; porque no es contemplado dentro del marco de sus funciones (véase funciones en la parte frontal y reverso de anexo 4), es decir; no se encuentra citado el compromiso de realizar sus funciones con calidad y servicialmente, simplemente se enfatiza en el apego de la ley y procedimientos, por lo que las autoridades aduaneras al subrayar autoritaria y rigurosamente que se trata de un procedimiento administrativo, impacta de manera negativa la imagen de nuestro país hacia los extranjeros y con-nacionales.

Y segundo porque al hacerles pensar que son los guardianes de nuestras fronteras, como manifiestan los principios dogmáticos y soberanos ya citados en el tema 1.2.1. y en las mismas funciones de regulación, inspección, fiscalización y recaudación, les va a permitir poseer cierto poder en los recintos fiscales inclusive por encima de la Secretaria de la Función Pública, que como se mencionó anteriormente en el punto 1.3.4. es el órgano encargado de la supervisión de los servidores públicos y atender las quejas y denuncias por parte de los usuarios.

Se puede concluir que la calidad es una meta en salas de pasajeros internacionales, el cual es un objetivo alcanzable pues de ningún modo altera la dinámica operativa del despacho de mercancías, sino al contrario, es un patrón que puede enriquecer la credibilidad a las instituciones recaudadoras no olvidando que Aduana México es el primer filtro de pago de contribuciones al fisco nacional, hecho que motivaría uno de los objetivos específicos del SAT en cuanto a recaudación de contribuciones que es el de *“promover su cumplimiento voluntario y oportuno”*.⁸

Sólo basta que los servidores públicos de salas se pregunten al realizar su trabajo ¿Quedaron contentos los pasajeros y/o contribuyentes con la forma en la que proporcionamos nuestro

⁸ www.sat.gob.mx / *Servicio de Administración Tributaria* / ¿Qué es el SAT? (consultada el 11 de septiembre de 2008).

servicio o realizamos nuestro trabajo? Si así fue se podrá decir que se cumplió con los objetivos de calidad.

Es importante tener en cuenta que las primeras impresiones son importantes para crear un ambiente propicio a la calidad, más aún cuando se trata de uno de los primeros y principales filtros de entrada al país de extranjeros y con-nacionales por lo que un cordial saludo, una sonrisa, un buen gesto, serán factores trascendentales, tomando en cuenta que la calidad está en los pequeños detalles al igual que en los grandes.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta alternativa de establecimiento de un concepto de calidad total en el servicio de atención a los pasajeros internacionales y/o contribuyentes dentro de las funciones de los servidores públicos que laboran en Salas de la Aduana tiene que venir implícito en el marco de las funciones de los servidores públicos ya que una de las primeras funciones de las autoridades aduaneras es el de orientador fiscal, por lo que esta propuesta puede adquirir suma relevancia.

Con esta sugerencia, la autoridad aduanera podrá conocer lo que implica una cultura del servicio basada en la responsabilidad laboral, que le permitan definir acciones y compromisos para lograr cambios significativos de conducta y mejorar el servicio de atención, que es el objeto de estudio de la presente tesina.

3.2. Implementación de un modelo de mejora continua en Salas de Aduana

Para abordar el presente tema y proponer la alternativa, es necesario tomar las bases que propone la Guía de Implementación; Carta de Compromiso al Ciudadano 2006, adoptado por la Secretaría de la Función Pública que es una herramienta de mejora continua que:

- + Implementa un sistema de gestión de calidad,
- + Establece estándares de servicio,
- + Incentiva la participación ciudadana,
- + Trasparenta la gestión pública y
- + Genera mejoras a partir de las necesidades y expectativas ciudadanas.⁹

⁹ Subsecretaría de la Función Pública, *Carta Compromiso al Ciudadano*. Enero 2006, p. 6.

Esta guía tiene sus orígenes en el programa *Citizen's Charter*, desarrollado en el Reino Unido en el año de 1991, donde el gobierno se planteó como objetivo principal recuperar la confianza y la credibilidad en las instituciones públicas que la ciudadanía había perdido.¹⁰

El párrafo anterior nos sirve de referencia para agregar que en nuestro país existe una cultura de desacreditación de las instituciones gubernamentales, así como la mala costumbre de evadir las obligaciones fiscales, lo cual de cierto modo se podría justificar por el incorrecto desempeño de algunos funcionarios que operan en áreas como lo es Salas de Aduana México.

Entre los principios que implementó el programa *Citizen's Charter* en el Reino Unido destaca el de "iniciar una etapa de mejora continua",¹¹ sugerencia de alternativa del presente punto.

Se puede destacar que este programa sigue los postulados de una corriente mundial de pensamiento que coloca al ciudadano como objetivo central del gobierno y se rige por algunas ideas fundamentales entre las que sobresale: "*adoptar el concepto de cliente*",¹² cuestión de vital trascendencia en la empresa puesto que el cliente será el eje medular para producir bienes y servicios de calidad que satisfagan sus necesidades, hecho que resulta sumamente difícil al querer establecer ese criterio en el marco jurídico aduanero de Salas de la Aduana del AICM, pues la ley toma como sujeto jurídico al pasajero y/o contribuyente, sin darle ese carácter de cliente pues en el lenguaje común suele decirse que "el cliente tiene siempre la razón" por lo que no sería atinado cambiar tal término para satisfacer parcial o totalmente las necesidades del individuo ya que salas al ser un área de blanco susceptible de distintos métodos de ocultamiento de artículos ilícitos y prohibidos como dinero no declarado, armas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas desembocaría en un caos.

Por lo que el concepto de "cliente" sólo debe de tomarse en cuenta a nivel de conciencia, o imaginariamente, para ir fomentando una cultura de servicio y amabilidad en el procedimiento.

Otro principio que destaca este programa es el de "*Trasladar el enfoque de gestión interna al cumplimiento de los objetivos institucionales*",¹³ donde "aprender de los mejores" y "mejorar continuamente" son directrices fundamentales a seguir.

¹⁰ *Íbidem.* p.4.

¹¹ Subsecretaría de la Función Pública, *ob.cit.* 7

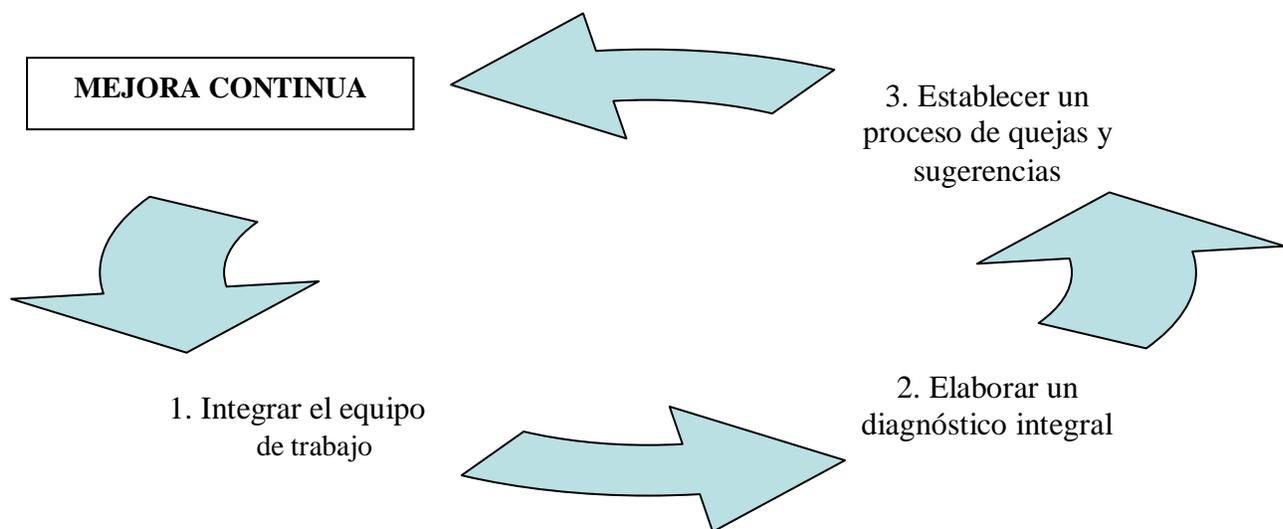
¹² *Íbidem.* p. 5.

¹³ Subsecretaría de la Función Pública, *Carta Compromiso Ciudadano.* Enero 2006. p. 5

El párrafo anterior lo podemos aplicar a lo que vendría a ser al establecimiento de cursos de manejo de conflictos en donde la experiencia va a ser el punto de partida para transmitir al personal de nuevo ingreso posibles alternativas para poder contrarrestar las adversidades que se presentan por los contrastantes pasajeros que arriban a diario al aeropuerto capitalino, ya que al no existir manual alguno donde se establezcan tales soluciones, el conocimiento empírico que transmitan los veteranos hacia los novatos jugará un papel importante para contrarrestar este tipo de problemática.

Esta guía tiene como propósito facilitar la implementación del Sistema de Gestión de Calidad Carta Compromiso al Ciudadano en las Instituciones de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo principal es crear confianza y credibilidad en la ciudadanía¹⁴ y en donde los principios de *calidad* son la piedra angular de dicho documento.

A continuación se pueden esquematizar algunos criterios de dicha guía para implementar el Modelo de Mejora Continua en salas.



Fuente: Elaborado de acuerdo a criterios de la *Carta Compromiso Ciudadano* 2006.

1. *Integrar el equipo de trabajo*.- consiste en formar 2 equipos de trabajo: uno operativo y otro de apoyo, en donde el equipo operativo está integrado por los servidores públicos responsables

¹⁴ *Íbidem*. p. 7.

del servicio, que tienen el trato directo al público, o sea los empleados del SAT y *FIDEMICA*, entre las actividades que debe realizar este equipo destacan el de elaborar un diagnóstico integral del estado actual del servicio a pasajeros y proponer acciones de mejora continua a corto, mediano y largo plazo, en donde se puede contemplar los cursos de manejo de conflictos ya citados anteriormente.

Y el equipo de apoyo que está integrado por el jefe de departamento de innovación y calidad, titular de la dependencia, Administrador de la Aduana, hasta el presidente del Servicio de Administración Tributaria, donde la función específica de este equipo será el de resolver los problemas que no competen al equipo operativo y que por su complejidad requieren de la toma de decisión de los superiores, por ejemplo, asignación de recursos materiales, modificaciones a la normatividad aduanera, etc.

2. *Elaborar un diagnóstico integral.*- donde el objetivo sería analizar los elementos normativos, funcionales, procesos y de infraestructura.

En los elementos normativos se revisará la congruencia entre la mecánica operativa aduanera actual y lo establecido en el marco normativo, por lo que se puede empezar por la anomalía existente en los folletos emitidos por Programa Paisano con relación a la declaración de aduana emitida por SHCP, y la práctica de prerrevisiones a los equipajes fuera del marco legal.

En los elementos funcionales, tomar los indicadores que nos permitan conocer el desempeño actual del servicio en donde se puede establecer la pregunta; ¿quedaron contentos los pasajeros y/o contribuyentes con la forma en que proporcionamos nuestro servicio o realizamos nuestro trabajo? Si así fue, podemos decir que cumplimos con nuestros objetivos de calidad.

En el proceso, tomar en cuenta las expectativas y necesidades que los pasajeros tienen del servicio; como la amabilidad, disposición, cortesía, respeto, donde el objetivo de la institución sería lograr que todo el personal lo lleve a cabo. Y por el lado opuesto, como la autoridad aduanera puede contrarrestar y disminuir la fricción latente por la prepotencia y estado colérico de algunos pasajeros.

En la infraestructura considerar si se están utilizando los medios mecanizados y automatizados a la vanguardia internacional así como de acondicionar debidamente las instalaciones en los recintos fiscales.

3. *Establecer el proceso de quejas y sugerencias de servicio.*- el objeto de esta etapa es diseñar los procesos que permitan captar, atender y resolver de manera efectiva los problemas planteados por los pasajeros y/o contribuyentes durante la prestación del servicio de atención y orientación fiscal por parte de las autoridades aduaneras, de los compromisos contraídos por la institución y así atender las peticiones que presentan los pasajeros para mejorar tal problema en salas.

En cuanto a las denuncias, el objetivo es atender, investigar y resolver todas las declaraciones que presenten oficialmente los pasajeros por un posible estado ilegal o irregular presentado durante la prestación de servicio de atención y/o procedimientos administrativos ejecutados por las autoridades aduaneras. Para esto, las quejas, sugerencias pueden recibirse por dos medios;

-Por medio de buzón, recordando que al hacer constar los hechos por escrito causa más formalidad y seriedad y;

- Por medio de atención personal con superiores (mejor conocidos como jefes de sala), con el fin de darle una solución inmediata y personal a la controversia.

Las denuncias recibidas, igualmente, pueden recibirse por buzón y atención personal, pero deben canalizarse inmediatamente al Órgano Interno de Control, para su seguimiento y posible solución suprimiendo así actividades de cohecho.

Como es sabido el órgano encargado de atender las denuncias y sugerencias por parte de los usuarios es la Secretaría de la Función Pública, así como supervisar la correcta aplicación de funciones de *servidores público*; este detalle es interesante de resaltar al existir autoridades aduaneras que no tienen carácter federal por lo que no son servidores públicos, tal es el caso de la empresa paraestatal *FIDEMICA*, circunstancia que causa que tales empleados estén exentos de las llamadas de atención o actas que emite la SFP por mal desempeño de funciones. Por lo que contemplar como alternativa el contar con un proceso de quejas y sugerencias de servicio, dentro de la misma institución con carácter imparcial para todos sus

empleados podría ayudar a cumplir con la propuesta de modelo de mejora continua planteada en este apartado.

Ahora bien en cuanto a los conflictos, estos “están presentes en el proceso de las *relaciones humanas*, es tan inverosímil que no podamos percibir, que mucha gente está pendiente en ocuparse de sus propios conflictos, de tal manera que las situaciones conflictivas aparecen con frecuencia en el día a día, tanto en el aspecto público como en la vida privada”.¹⁵ Por lo que se puede afirmar que el conflicto es inherente a la interacción humana, cuestión que se ve reflejada en el trato directo al público en Salas de la Aduana.

El factor riguroso de las autoridades aduaneras en muchas situaciones se ve empleado hacia los pasajeros con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones fiscales y procedimientos administrativos por lo que “modificar estilos de influencia, menos “coerción” y más persuasión”¹⁶ son el patrón recomendable para motivar o exhortar a los pasajeros y/o contribuyentes a efectuar el cumplimiento de tales procedimientos.

Pero la pregunta sería : ¿Cómo poder llegar a este patrón de persuasión sin necesidad de coerción?. Hay que tomar en cuenta que “todas las personas no reaccionan de la misma manera ante situaciones de conflicto, su comportamiento de “respuesta personal” es lo que se denomina “estilo en el manejo de conflictos”¹⁷ por lo que es recomendable la estrategia de eludir cuando algo no es significativo; el costo de la confrontación puede ser superior a lo que se pueda obtener al enfrentarlo; cuando no tenemos toda la información sobre el problema; o es algo que le corresponde o puede ser resuelto mejor por otros.¹⁸

Se puede concluir que la mejor forma de poder encarar los conflictos por el malestar o descontento de los pasajeros es apoyándose por personal que cuente con más experiencia, con el fin de no engancharse con el pasajero hostil, empleando la sustitución, el que un

¹⁵ www.monografias.com / Jessy Elisa Ayuqui / *Manejo de conflictos de los trabajadores* (consultada el 18 de octubre de 2008).

¹⁶ <http://ccp.ucr.ac.cr> / *Centro Centroamericano de población* / Universidad de Costa Rica / Cursos Manejo de Conflictos (consultada el 20 de octubre de 2008).

¹⁷ www.gestiopolis.com / Dr. Alexis Codina Jiménez / *Manejo de conflictos para una dirección efectiva* (consultada el 18 de octubre de 2008).

¹⁸ *Ídem*.

empleado se alterne con otro o lo sustituya provoca que se reduzca la agresividad que el pasajero desato con un primero.

Sobre esta situación y para favorecer el trato con los pasajeros podemos retomar algunas ideas y percepciones que sugiere la Dra. Helena Ramírez:

* *Póngase en los zapatos de la otra persona*, esto mas que nada va encaminado a que las autoridades aduaneras tengan una mayor conciencia para analizar y comprender el malestar del pasajero, cuestión frecuente en los aeropuertos provocados por las diversas situaciones circunstanciales que implica el viajar en el avión.

* *Permitir que la otra persona baje sus emociones.*

* *No reaccionar ante berrinches emotivos.*

* *Usar gestos simbólicos – una disculpa –*.¹⁹

Todo este tipo de herramientas expuestas le podrían ayudar al servidor público de salas llevar a cabo un buen manejo de conflictos por medio del uso del sentido común.

3.3. Identificación de los distintos tipos de pasajeros y/o contribuyentes que arriban al aeropuerto capitalino

Esta sugerencia podría resultar simple si la autoridad aduanera tiene un buen criterio, pero si carece de él resultará una tarea más que compleja el de poder diferenciar la idiosincrasia de los pasajeros que arriban a diario, al tener cada uno determinado acontecer para responder a una situación, por lo que no se puede pretender ser totalmente uniforme al atender u orientar a los pasajeros, aunque las leyes nos expresen lo contrario con su linealidad.

Como ya se ha dicho anteriormente existe un masivo flujo de pasajeros internacionales que arriban a diario en el aeropuerto capitalino, hecho que provocará la existencia de diferentes estatus sociales, culturales, económicos, ideológicos, etc. Prueba de ello es que con base al uso de la experiencia del acontecer humano se pueden resaltar hasta seis tipos de pasajeros

¹⁹ <http://ccp.ucr.ac.cr> / Centro Centroamericano de población / Universidad de Costa Rica / Cursos Manejo de Conflictos (consultada el 20 de noviembre de 2008).

y/o contribuyentes en salas, a los cuales se les pueden asociar ciertos patrones de conducta para diferenciarlos.

PERFIL DE CONDUCTA

Pasajero	Características	Tipo de equipaje	Actitud
Ordinario	Pasajeros que viajan por determinado tiempo, vacacionistas, familias, etc.	Equipaje de acuerdo a la duración de su estancia en el extranjero, artículos de uso personal.	-Pacífica.
Paisano	Son nuestros con-nacionales, personas humildes con oficios de el campo y obrero, que han erradicado en el extranjero por largo tiempo, específicamente en la Unión Americana.	Equipaje muy denso y que generalmente es menaje de casa pero sin contar con el respectivo permiso del Consulado Mexicano que lo expide.	-Son en cierto punto incautos. -Aunque exista una carencia de conocimiento en los procedimientos aduaneros, se acatan a la normatividad.
Hombre de negocios	Como su nombre lo indica, empresarios, representantes de franquicias, etc.	Equipaje escaso (de mano) ya que permanecen pocos días en un determinado país para cerrar contratos o firmas.	-Amables y cordiales -Sumamente disciplinados. -Amplio conocimiento de las leyes aduaneras.
Burrero	Generalmente son mexicanos, viajan cotidianamente al extranjero, con el fin de adquirir mercancía para venderla en el país.	Equipaje abundante, indistinto el cual puede ser nuevo y usado. Traen encargos con fin de satisfacerse lucrativamente	-Tienen conocimiento de la normatividad aduanera ya que viajan con frecuencia. -Generalmente pretenden evadir impuestos.
Influyente	Pasajeros con poder adquisitivo elevado, Entre los que destacan algunos funcionarios públicos mexicanos con fuero pero que no poseen inmunidad diplomática .	Portan artículos personales ostentosos de elevado valor por lo que regularmente exceden a lo que tienen derecho a portar como lo es su franquicia.	-Carácter temperamental -Sumamente prepotentes. - Difíciles de tratar y persuadir para que cumplan con sus obligaciones fiscales. -Regularmente evaden el pago de impuestos.
Diplomático	Pasajeros extranjeros que ingresan al país con carácter oficial, como embajadores, cónsules, secretarios de estado, mandatarios, etc. Por lo que poseen inmunidad al someterse a los procedimientos aduaneros	Equipaje escaso, de uso personal (no tiene relevancia el que porten mercancía ilícita pues poseen inmunidad diplomática en nuestro país).	-Formales -Disciplinados y ordenados

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al tiempo de desempeño de funciones en salas (2005-2008).

Con todo lo anterior se puede concluir que el lenguaje que utilice la autoridad aduanera para dirigirse a este tipo de pasajeros y/o contribuyentes tan contrastantes, será relevante para dar cumplimiento de las obligaciones fiscales y procedimientos administrativos aplicados en salas. Por lo que la claridad, la simpleza, el tecnicismo, la seriedad, la seguridad y la diplomacia en el servicio de atención y orientación son variables de tomar en cuenta para dar armonía al servicio.

De lo anterior podemos tomar como base el manual de *Lenguaje Ciudadano*, emitido por la Secretaría de la Función Pública, iniciativa con fecha de octubre de 2005 y con la finalidad de dar más énfasis en el lenguaje que se puede adoptar para tratar de mejorar el servicio de atención en Salas de la Aduana del aeropuerto capitalino, en donde resalta una de las líneas estratégicas englobadas en la Agenda de el buen gobierno: *Gobierno con calidad*.²⁰

El *lenguaje ciudadano* es la expresión simple, clara y directa de la información que los lectores (servidores públicos y ciudadanos) necesitan conocer. Este lenguaje comunica a los ciudadanos lo que necesitan saber en una forma clara, directa y sencilla, con una estructura gramatical correcta y con las palabras apropiadas.²¹ De lo anterior se puede aplicar un lenguaje ciudadano para mejorar y simplificar cualquier tipo de documento, por ejemplo:

*documentos normativos como leyes y reglamentos

*documentos administrativos como oficios y notas informativas

*formatos de trámites y servicios.²²

En estas opciones que establecen dicho ordenamiento de Lenguaje Ciudadano se puede hacer un paréntesis en cuanto a los documentos normativos como leyes y reglamentos, ya que no se pueden interpretar de otra forma, pues carecerían de legitimidad. Pero si se puede establecer un lenguaje coloquial o “digerible” para cuando el servidor público de Aduana México las tiene que emplear para proporcionar la orientación fiscal pues simplemente son comunicados para que el público pueda asimilar de manera sencilla y clara algún tipo de disposición o procedimiento aduanero.

Finalmente se necesita un lenguaje ciudadano porque:

²⁰ Secretaría de la Función Pública, *lenguaje Ciudadano*, Octubre 2005. p. 8.

²¹ *Íbidem*. p. 6.

²² *Íbidem*. p. 9.

Un ciudadano necesita entender a su gobierno para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones sin complicaciones y sin la ayuda de intermediario,²³ esto se puede ejemplificar más claramente en salas ya que el formato de declaración de aduana (véase anexo 1) contiene información sobre los derechos y obligaciones del pasajero a su paso por la aduana (véase parte frontal y reverso de anexo 2) por lo que si el pasajero y/o contribuyente leyó lo que manifiesta dicho documento cumplirá con las obligaciones sin la intervención de orientadores fiscales, es decir intermediarios, pero si resulta lo contrario, la autoridad aduanera tiene la obligación de orientarle de manera correcta y clara, pues es el objetivo principal de la presente alternativa de emplear comunicación con lenguaje apropiado.

Lo anteriormente citado adquiere relevancia en algunos organismos internacionales en materia de cooperación aduanera, tal es el caso de la Declaración de Arusha formulado por la Organización Mundial de Aduanas que entre los 17 campos de acción que expresa, llama la atención el primero donde manifiesta *“La Legislación Aduanera deberá ser clara y precisa”*.²⁴ México al formar parte de la Organización Mundial de Aduanas desde 1988 está en óptimas condiciones de poner en plena práctica las distintas recomendaciones y directrices de este tipo de convenios para mejorar la eficacia y modo de trabajo de su personal.

3.4. La importancia de la selección de un perfil internacionalista para el servidor público de la Aduana México

Como introducción a este punto vale la pena señalar en cuanto a recursos humanos, que resulta útil recordar en forma muy resumida la situación en que se encontraban las aduanas cuando iniciaron su proceso de reforma a partir de los 90's. En este periodo el gobierno en general había dedicado escasos recursos financieros y materiales a la creación y sostenimiento de una Administración pública tecnificada y productiva. Por si fuera poco, en algunos países, se introdujeron prácticas absolutistas, en virtud de las cuales cada gobernante podía sustituir y, de hecho sustituía a los empleados públicos en la Administración central, regional, o local por personas que estuvieran ligadas a él por vínculos políticos, familiares, de amistad, etc. Cada cambio de gobernante implicaba el cese de una parte del sector funcional bajo su dependencia y su sustitución por personas generalmente ajenas a la función para la que eran designadas,

²³ *Ídem.*

²⁴ Carvajal, Contreras, Máximo. *Derecho Aduanero*. p 249.

pero eso sí, afines al nuevo jefe.²⁵ Con lo que esta forma de reclutamiento, por su propia naturaleza, limitó la mayoría de las reivindicaciones de carácter profesional o salarial y produjo un perfil de empleado público de baja formación profesional y mal retribuido. Fomentando desorden normativo, aparición de procedimientos arbitrarios, por lo algunos los empleados de aduanas crearon un marco sociopolítico para la corrupción y la ineficiencia.²⁶ Al igual que en la mayoría de los componentes de la Administración, el Reclutamiento es un procedimiento que tiene pautado determinados fines o bien definida una tarea específica.

El reclutamiento en sí, genera una serie de sistemas de información, que le van a proporcionar a la organización detalles acerca del conocimiento y capacidad que posee cada individuo que forma parte de esa supraestructura organizacional. El reclutamiento efectuado por una organización no nace del capricho de su directriz, sino más bien, de una "necesidad" de personal en un puesto que se encuentran vacante y cuyo espacio hay que llenar, o bien que ha sido creado para superar una falla dentro del sistema organizativo o para el mejor desenvolvimiento de la organización.²⁷

Vale la pena decir que "reclutar" no significa la selección directa del trabajador como tal. Se pueden reclutar cincuenta, pero sólo se seleccionará uno. Seleccionar no es más que lograr captar el individuo indicado para el puesto indicado en el momento indicado. Del proceso de reclutamiento, que muchas veces es largo y variado, viene el proceso de selección, del cual saldrá el futuro seleccionado.²⁸ Seleccionado que deberá contar con una vocación de servicio pacífica, para lo cual es sugerible la contratación de empleados con perfil en relaciones internacionales. Para respaldar esta propuesta se pueden considerar las ideas que establece el Dr. Carlos Levy: *"el egresado en especial que estudio en la máxima casa de estudios "UNAM" por su formación humanista, sus principios y sus bases científico sociales, es una persona que proclama la paz, condena el uso o amenaza de la fuerza como medio de solución de conflictos y está de acuerdo en la solución de las controversias por métodos jurídicos y pacíficos"*.²⁹ Estos últimos métodos son potencialmente esenciales para dar un cumplimiento legal y tolerante en el trato directo público en un área tan controversial y versátil como lo es Salas de la Aduana del AICM.

²⁵ www.iadb.org / Banco Interamericano de Desarrollo / Sociedad Civil / Prácticas sobre cooperación administrativa en materia tributaria / ADUANAS pdf, p. 6 (consultada el 26 de octubre de 2008).

²⁶ *Íbidem.* p. 7.

²⁷ www.monografias.com / Mazerosky Portillo / *Reclutamiento de personal* (consultada el 22 de octubre de 2008).

²⁸ *Ídem.*

²⁹ Levy Vázquez, Carlos. *Los internacionalistas frente a la mundialización de la información.* p. 211.

Conclusiones

En el presente trabajo se estudio la actividad aduanera, inicialmente desde una perspectiva jurídica ya que el fundamento legal se considera muy importante porque el actuar de las civilizaciones hoy en día se encuentran regidas en un estado de Derecho, por lo que se citó las implicaciones que tienen algunos organismos internacionales hacia el marco jurídico de México ya que no se puede hablar de Estados propiamente aislados por el actual modelo de globalización - fenómeno de homogenización- que se encamina a borrar las fronteras del mundo, que requerirá la armonización y uniformidad de gran parte de los sistemas jurídicos del mundo para lograr el desarrollo comercial, aduanero, electrónico de información etc. Lo cual resulta una tarea bastante difícil y compleja.

México al formar parte de tales organismos internacionales adquiere derechos pero también en ese sentido adquiere obligaciones, que generará la necesidad de la adecuación oportuna de su legislación aduanera para poder dar uniformidad y mayor eficiencia a sus prácticas de comercio exterior y propiamente la aduanera con la intervención del factor humano que es el tema central del presente trabajo. Por lo que se sugirió la adopción de las distintas recomendaciones del Convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros en su capítulo I Anexo específico J (Viajeros), conocido internacionalmente como Convenio de Kyoto, puesto en marcha desde 1973.

En cuanto al diagnóstico o planteamiento del problema se hizo primeramente una descripción de la estructura y funcionamiento de Salas de la Aduana del AICM para entender y tener un panorama de su comportamiento y posteriormente se hizo un análisis de la situación actual en el aeropuerto capitalino considerado el más grande y con más movimiento en toda Américalatina; y es por ello que la problemática vinculada con el flujo de pasajeros tendrá distintos epicentros que impactan de manera negativa la relación autoridad-pasajero para el despacho aduanero, como lo es primeramente las cuestiones meteorológicas, factor ajeno de la responsabilidad de los hombres, algunos problemas que competen directamente a las autoridades aduaneras; está en sus manos componer esas situaciones como lo es la contratación de más personal y su correcta distribución en los recintos fiscales y finalmente las mal interpretaciones de los pasajeros internacionales que llegan a diario, lo cual también tendría una solución si las aerolíneas hicieran también su parte con la correcta asesoría cuando proporcionan el servicio de equipajes.

Pero la cuestión más negativa que interviene en Salas del AICM y más aún que compete directamente a Aduana México será la de resolver esas irregularidades en los documentos de consulta que están al alcance del público con respecto a la Declaración de Aduana, así como fundamentar legalmente las prerrevisiones a los equipajes de los pasajeros internacionales mejor conocidos como “previos” que se practican a diario y que sería de suma importancia que se ilegitimizara correctamente para no desacreditar el funcionamiento de la Aduana México.

Al encontrar todo este tipo de problemas algunos evidentes otros no tanto se pueden desarrollar diversos campos de acción para abatir en lo menor posible todo este tipo de dificultades por una simple y sencilla razón, Salas de la Aduana del AICM es uno de los primeros y principales filtros fronterizos de arribo de pasajeros internacionales por lo que el proyectar una buena imagen del país adquirirá una gran relevancia; y lograr esto puede resultar una tarea difícil más no inalcanzable alcanzable si cada uno “pone su granito de arena”.

Por todo lo anterior es que se tomó como base el modelo de “competitividad sistémica” que recoge el término de *calidad*, el cual es establecido a nivel internacional y es un marco de referencia no sólo para los países industrializados sino también para los que se encuentran en desarrollo como es el caso de México. Y más aún que se encuentra manifestado en diferentes ordenamientos del marco jurídico nacional.

El concepto de *calidad* será el punto de partido para los diversos campos de acción ya abordados en el presente trabajo como es primeramente el establecimiento del concepto de calidad total aplicado en los servicios de atención y orientación fiscal de las autoridades aduaneras hacia los pasajeros internacionales, tomando como base la idea de Philip Crosby, que define la calidad como “*el hacer bien las cosas desde la primera vez y todas las veces*”; llevar a cabo esta idea en el escenario de Salas de la Aduana del AICM provocará que si las autoridades aduaneras desean hacer bien las cosas deberán ejecutarlas todas las veces que sea posible y no solo de vez en cuando.

En el segundo campo de acción se puede retomar y dar hincapié en el ordenamiento Carta de Compromiso al Ciudadano 2006 que se basa en los principios que implementó el programa *Citizen's Charter* en el Reino Unido donde destaca “iniciar una etapa de mejora continua”,

El tercer campo de acción que comprende la identificación de los distintos tipos de pasajeros y/o contribuyentes que arriban en el aeropuerto capitalino puede ser más versátil ya que se debe de contar con el sentido común y criterio por parte de las autoridades aduaneras porque aunque la ley es lineal, la forma de asesorar y/ orientar fiscalmente no necesariamente tiene que ser así de vertical por la distinta idiosincrasia de cada individuo. Por lo que esa versatilidad en la claridad, simpleza, tecnicismo, diplomacia en el servicio de atención y orientación serán de suma relevancia para armonizar la relación autoridad-pasajero.

Finalmente, en el cuarto campo de acción de contar con asertividad en el reclutamiento de personal con perfil de vocación de servicio; en este caso, profesionistas que, aunque ya es toda una realidad de tiempo atrás también lo es el que sea de una carrera afín, como lo es Relaciones Internacionales, tal y como señala el Dr. Carlos; Levy; tal egresado cuenta con una formación humanista, de principios, de bases científico sociales, uso de métodos jurídicos y pacíficos para la solución de controversias en pocas palabras ese recurso humano con su carácter multidisciplinario se vuelve relevante para abatir de la mejor manera posible la problemática de atención y orientación fiscal en Salas de la Aduana del Aeropuerto Internacional de México.

Cabe destacar que al establecer los citados campos de acción a excepción de las recomendaciones del Convenio de Kyoto, y la sugerencia de reglamentación de las prerrevisiones a los equipajes no se ve alterado por ningún motivo el marco jurídico aduanero nacional, pues no modifica ninguna normatividad, más bien, es una propuesta de mejora en el factor humano que puede resultar alcanzable, con el fin de sanar significativamente la relación entre autoridades aduaneras y pasajeros; disminuyendo gradualmente las fricciones y mal entendidos en el procedimiento de revisión y orientación en los recintos fiscales. La puesta en práctica de un trato cordial y de calidad motiva a que se agilicen de manera voluntaria y adecuada los pagos de contribuciones de los pasajeros y/o contribuyentes, sin la necesidad de utilizar técnicas rigurosas de intimidación y autoritarismo que en innumerables ocasiones practican los servidores públicos. Finalmente lo más importante; que tanto extranjeros como con-nacionales se lleven una impresión positiva de las autoridades aduaneras de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

1. Carvajal, Contreras, *Máximo. Derecho Aduanero*. Ed. Porrúa, México, 2002. 507 pp.
2. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*. Ed. Gómez Gómez Hnos. Editores S. de R. L., México, 2008. 111 pp.
3. Ianni, Octavio. *Teorías de la globalización*. Ed. Siglo XXI, México, 1998. 359 pp.
4. Levy, Vázquez, Carlos. *Los internacionalistas frente a la mundialización de la información*. Ed. UNAM, México, 2007. 296 pp.
5. Reyes, Díaz-Leal, Eduardo. *Aduanas; operación en México*. Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1994. 230 pp.
6. Rojas, García, Claudia. *Manual para el Despacho Aduanero en Salas de Revisión 2005*, 192 pp.
7. Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. Ed. Ediciones Fiscales, México, 2000. 478 pp.
8. Salinas, De Gortari, Carlos, a través del Congreso de la Unión. *Ley de Comercio Exterior 2005*. Ed. Ediciones Fiscales Isef, México. 82 pp.
9. Seara, Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*. Ed. Porrúa, México, 1974. 997 pp.
10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2005*, Ed. Ediciones Fiscales Isef, México. 370 pp.
11. Subadministración de Salas de Pasajeros, *Manual de Calidad en el Servicio*, México, 2006. 80 pp.
12. Videla, Federico. *Derecho Aeronáutico*, Tomo II. Ed. Vistor P.de Zavalía, Buenos Aires, 1970, 567 pp.
13. Videla, Federico. *Derecho Aeronáutico*, Tomo III. Ed. Vistor P.de Zavalía, Buenos Aires, 1970, 477 pp.
14. Witker, Jorge. *Derecho Tributario Aduanero*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999. 327 pp.
15. Zedillo, Ponce de León, Ernesto, a través del Congreso de la Unión. *Ley Aduanera 2005*. Ed. Ediciones Fiscales Isef, México. 185 pp.

MESOGRAFÍA

17. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Benito Juárez, *Estadística del AICM*, en www.aicm.com.mx, (consultada el 7 de mayo de 2008).
18. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Benito Juárez, *Posicionamiento del AICM con los 50 Aeropuertos más importantes del Mundo*, en www.aicm.com.mx, (consultada el 13 de agosto de 2008).
19. Administración General de Aduanas, *Antecedentes*, Formato PDF, en www.dgfm.sct.gob.mx, (consultada el 16 de abril de 2008).
20. Aduana México, Guía Implementación PDF, *Organización y Estructura de la Administración General de Aduanas*, en www.aduanas.gob.mx, (consultada el 15 de abril de 2008).
21. Banco Interamericano de Desarrollo; Sociedad Civil, ADUANAS PDF, *Prácticas sobre cooperación administrativas en materia tributaria*, en www.iadb.org, (consultada el 26 de octubre de 2008).
22. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, *IX Organización y Dirección de los Servicios Aduanales y de Inspección Fiscal*, en www.juridicas.unam.mx, (consultada el 13 de julio de 2008).
23. Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica, *Cursos Manejo de Conflictos*, en <http://ccp.ucr.ac.cr>, (consultada el 20 de octubre de 2008).
24. Dirección General de Aduanas El Salvador, *Convenio de Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros; Convenio de Kyoto*, en www.aduana.gob, (consultada el 22 de agosto de 2008).
25. Dr. Alexis Codina, *Manejo de Conflictos para una dirección efectiva*, en www.gestiopolis.com, (consultada el 18 de octubre de 2008).
26. Gustavo Andrade, *Concepto de calidad total*, en www.monografias.com, (consultada el 9 de octubre de 2008).
27. Jessy Elisa Ayuqui Carrion, *Manejo de conflictos por los trabajadores*, en www.monografias.com, (consultada el 18 de octubre de 2008).
28. Juliana Ferrer, *Competitividad Sistémica; Niveles analíticos para el fortalecimiento de sectores de actividad económica*, en www.admindeempresas.blogspot.com, (consultada el 2 de octubre de 2009).
29. Mazerosky Portillo, *Reclutamiento de personal*, en www.monografias.com, (consultada el 30 de octubre de 2009).
30. Nancy Flores, *Ajuste de cuentas en ISOSA*, Revista Fortuna; Negocios y Finanzas, en <http://revistafortuna.com.mx>, (consultada el 14 de agosto de 2008).

31. Nueva Sociedad; Democracia y Política en América Latina, a través del Instituto Alemán de Desarrollo, *América Latina Competitiva*, en www.nuso.org. (consultada el 2 de octubre de 2009).
32. Pedro Trejo Vargas, *Las diferentes Aduanas de México*, Revista líder en soluciones de logística en el mundo, en www.inboundlogistics.com.mx, (consultada el 11 de agosto de 2008).
33. Servicio de Administración Tributaria, *¿Qué es el SAT?*, en www.sat.gob.mx (consultada el 25 de septiembre de 2008).

Declaración de Aduana para pasajeros procedentes del extranjero



Bienvenido a México

A Favor de leer previamente las instrucciones.
 Todo pasajero o jefe de familia debe proporcionar la siguiente información.

1 _____

Apellido (s): _____

Nombre (s): _____

Nacionalidad: _____

Fecha de nacimiento: Día [] [] Mes [] [] Año [] [] [] []

2 _____

VISITANTES:

Número de días que permanecerá en México: _____

RESIDENTES:

Número de días que permaneció en el extranjero: _____

3 _____

Número de familiares que viajan con usted: _____

Número de piezas de equipaje (maletas y bultos) que trae consigo: _____

Equipaje faltante o a importar por carga: (piezas) (Ver Aviso 1 de esta forma) _____

4 _____

MEDIO DE TRANSPORTE

Marítimo Aéreo Terrestre

Número de identificación del transporte: _____

5 _____

Traer dinero en efectivo o en documentos o en una combinación de ambos es legal. Sin embargo, el no declarar la cantidad total cuando ésta sea superior al equivalente a 10 mil dólares puede ser objeto de sanciones administrativas y/o penales

¿Trae consigo cantidades en efectivo, en documentos (cheques, pagarés, órdenes de pago, etc) o en una combinación de ambos que sumados excedan los 10 mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda nacional o extranjera?

No Sí

Si respondió "Sí", declare la cantidad total en dólares y complete el apartado B de esta forma. \$ _____



6

DECLARE SI TRAE CONSIGO

Animales vivos; alimentos; plantas; flores o frutas; productos químicos, farmacéuticos o biológicos, de uso agrícola; materiales, sustancias o residuos peligrosos

No Sí

Armas y/o cartuchos

No Sí

Equipo profesional de trabajo

No Sí

Muestras

No Sí

Mercancía adicional a su equipaje y franquicia por la que deba pagar impuestos

No Sí

Introducir mercancías sin la declaración, permisos y/o pago de impuestos, aplicables, podrá ser objeto de sanciones administrativas y/o penales.

He leído la información de esta forma y realizado una declaración verdadera y exacta.

Firma

Día Mes Año

B

Complete sólo en caso de haber respondido "Sí" en el campo

Domicilio en México (nombre del hotel / lugar):

Ciudad: Estado:

Documento de viaje

Pasaporte Otro Especifique:

Número de documento:

País que lo expide:

Países que visitó en este viaje, previo a su arribo a México:

SÓLO PARA USO OFICIAL

V R

MERCANCÍA ADICIONAL POR LA QUE SE DEBA PAGAR IMPUESTOS

Declaración No.

Cantidad pagada \$

ANEXO 2

INFORMACIÓN SOBRE SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES EN SU PASO POR LA ADUANA

INSTRUCCIONES

- Es obligatorio llenar la Declaración de Aduana en su totalidad
- Si tiene alguna duda, puede solicitar orientación al personal de la aduana ANTES de presentar su Declaración
- Después de recoger su equipaje, presente esta Declaración al personal de la aduana en el área correspondiente
- En caso de haber respondido “Sí” en alguna de las preguntas de los campos 5 ó 6 , pase al módulo de atención de aduanas en la terminal de arribo, antes de pasar al área de revisión
- En el caso de que la Declaración se presente por familia (padre, madre, hijos), el equipaje y franquicia se pueden acumular
- El incumplimiento de alguna disposición fiscal o aduanera -inclusive involuntariamente- será sancionado. Por favor no dude en solicitar información adicional al personal de la aduana. (VER INFRACCIONES Y SANCIONES)

Aviso 1: Complete en caso de que al momento de presentar esta forma ante el personal de la aduana tenga equipaje faltante o que vaya a importar por carga

EQUIPAJE Y FRANQUICIA

Los pasajeros pueden traer libre del pago de impuestos lo que integra su equipaje personal y mercancías en franquicia:

- 1). **Lista de bienes que comprende el equipaje personal:** Bienes de uso personal nuevos o usados, tales como ropa, calzado, productos de aseo y de belleza que sean acordes con la duración del viaje y que por su cantidad no puedan ser objeto de comercialización, incluyendo un ajuar de novia; dos cámaras fotográficas o de videograbación y, en su caso, sus accesorios; hasta 12 rollos de película virgen o videocasetes; material fotográfico impreso o filmado; dos aparatos de telefonía celular o de radiolocalización; una máquina de escribir; una agenda electrónica; un equipo de cómputo portátil nuevo o usado, de los denominados laptop, notebook, omnibook o similares; una copiadora o impresora portátiles; un proyector portátil, nuevos o usados y sus accesorios; dos equipos personales deportivos nuevos o usados, y sus accesorios, que puedan ser transportados por el pasajero; un aparato de radio portátil para el grabado o reproducción del sonido o un reproductor de sonido digital o reproductor portátil de discos compactos y un reproductor portátil de DVD, así como un juego de bocinas portátiles, ya sean nuevos o usados y sus accesorios; 5 discos láser, 10 discos DVD, 30 discos compactos (CD) o cassetes y 5 dispositivos de almacenamiento o tarjetas de memoria, para cualquier equipo electrónico; libros y revistas nuevos o usados que por su cantidad no puedan ser objeto de comercialización; 5 juguetes que no sean objeto de comercialización y puedan ser transportados por el pasajero, incluyendo los de colección, y una consola de videojuegos; aparatos que permitan realizar mediciones de presión arterial y de glucosa, así como medicamentos de uso personal (debe mostrar receta médica en caso de sustancias psicotrópicas); un binocular y un telescopio; un instrumento musical y sus accesorios; una tienda de campaña y un equipo para acampar, nuevos o usados, así como sus accesorios; hasta tres deslizadores acuáticos con o sin vela y hasta 4 cañas de pescar con sus accesorios; accesorios para el traslado de bebés que viajen con el pasajero, tales como carriolas y andaderas, así como prendas, conjuntos y accesorios para bebés, nuevos o usados, que por su cantidad no puedan ser objeto de comercialización; un juego de herramientas, siempre que sean transportadas normal y comúnmente por el pasajero.

Los pasajeros mayores de 18 años de edad, pueden introducir un máximo de hasta 20 cajetillas de cigarros, 25 puros ó 200 gramos de tabaco, 3 litros de bebidas alcohólicas y 3 litros de vino.

Las personas con capacidades especiales podrán introducir los objetos de uso personal que les auxilien en el desarrollo de sus actividades.

Se podrán introducir hasta dos perros o gatos, así como sus accesorios, presentando ante el personal de la aduana el certificado de importación zoonosanitario expedido por la Sagarpa.

- 2). **Franquicia:** Una o más mercancías cuyo valor se acredite con la factura o nota de venta y no exceda de 300 dólares o su equivalente en moneda nacional o extranjera cuando el arribo sea por vía marítima o aérea; o 50 dólares, cuando el arribo sea por vía terrestre. Las bebidas alcohólicas, cerveza, tabacos labrados o combustible automotriz no se pueden introducir como parte de la franquicia. Durante los periodos vacacionales de Semana Santa, verano y las fiestas de fin de año, los pasajeros de nacionalidad mexicana provenientes del extranjero que ingresen al país por vía terrestre podrán importarla, al amparo de su franquicia, mercancía hasta por 300 dólares o su equivalente en moneda nacional, siempre y cuando no se trate de personas residentes en la franja o región fronteriza. Las fechas de inicio y conclusión de estos periodos podrán consultarse directamente con el personal de la aduana o en la página www.aduanas.gob.mx

PAGO DE CONTRIBUCIONES

- Los pasajeros pueden efectuar la importación de mercancías que traigan consigo, distintas a las de su equipaje pagando sus impuestos, sin utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal, siempre y cuando el valor de las mismas, excluyendo la franquicia, no exceda de 3,000 dólares o su equivalente en moneda nacional o extranjera y cuente con la factura, comprobante de venta o cualquier otro documento que exprese el valor comercial de las mercancías
- Para calcular el monto de impuestos a pagar, al valor total de las mercancías aplique una tasa global de 15% (el resultado es la cantidad a pagar) y utilizar el formato Pago de Contribuciones al Comercio Exterior
- Tratándose de equipo de cómputo, su valor, sumado al de las demás mercancías, no podrá exceder de 4,000 dólares o su equivalente en moneda nacional o extranjera.
- No podrán importarse las mercancías sujetas al cumplimiento de regulaciones y/o restricciones no arancelarias

INFRACCIONES Y SANCIONES

La legislación aduanera mexicana contempla, entre otras, las siguientes infracciones y sanciones relacionadas con la introducción de mercancías al país:

- Omitir declarar en la aduana de entrada al país, o en la de salida, que llevan consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en moneda o monedas de que se trate a 10,000 dólares de los Estados Unidos de América será sancionado con una multa de 20% a 40% de la cantidad que exceda al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a 10,000 dólares de los Estados Unidos de América, se aplicarán las sanciones penales correspondientes
- Omitir el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior que deban cubrirse, será sancionado con una multa de 130% a 150% de los impuestos al comercio exterior omitidos, cuando no se haya cubierto lo que correspondía pagar
- Introducir o extraer del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación estén prohibidas o restringidas, o por la misma deban pagarse impuestos al comercio exterior, será sancionado con una multa de 70% a 100% del valor comercial de las mercancías
- Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción al territorio Nacional, procederá el embargo precautorio respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte en el caso de pasajeros que arriben al país por vía terrestre

Importante

Para importar armas de fuego y cartuchos se requiere permiso de la Secretaría de Economía y de la Secretaría de la Defensa Nacional. (Para mayor información consulta www.economia.gob.mx y www.sedena.gob.mx.)

Qué mercancías puedo traer sin pagar impuestos como parte de mi equipaje

- Bienes de uso personal, tales como ropa, calzado, productos de aseo y de belleza (incluido un ajuar de novia), siempre que sean acordes a la duración del viaje.
- Dos cámaras fotográficas o de videograbación, incluidos 12 rollos de película y videocasetes; material fotográfico; dos aparatos de telefonía celular o de radiolocalización; una máquina de escribir portátil; una agenda electrónica; un equipo de cómputo portátil, de los denominados *laptop*, *notebook*, *omnibook* o similares; una copiadora o impresora portátiles; un quemador y un proyector portátil con sus accesorios.
- Dos artículos deportivos personales, cuatro cañas de pescar, tres deslizadores con o sin vela y sus accesorios, trofeos o reconocimientos, siempre y cuando puedan ser transportados común y normalmente por el pasajero, una caminadora fija y una bicicleta fija.
- Un aparato portátil para el grabado o reproducción del sonido o mixto, un reproductor de sonido digital o reproductor portátil de discos compactos y un reproductor portátil de dvd, así como un juego de bocinas portátiles y sus accesorios.
- Cinco discos láser; 10 discos dvd; 30 discos compactos o cintas magnéticas (audiocasetes), para la reproducción del sonido; tres paquetes de software y cinco dispositivos de almacenamiento, para cualquier equipo electrónico.
- Libros, revistas y documentos impresos.
- Cinco juguetes —incluidos los de colección— y una consola de videojuegos, así como cinco videojuegos.
- Un aparato para medir presión arterial y uno para medir glucosa o mixto y sus reactivos, así como medicamentos de uso personal. Tratándose de sustancias psicotrópicas deberá mostrarse la receta médica correspondiente.
- Velices, petacas, baúles y maletas o cualquier otro artículo necesarios para el traslado del equipaje.
- Tratándose de pasajeros mayores de 18 años, un máximo de 20 cajetillas de cigarros, 25 puros o 200 gramos de tabaco, hasta tres litros de bebidas alcohólicas y hasta seis litros de vino.
- Un binocular y un telescopio.
- Dos instrumentos musicales y sus accesorios.

ANEXO 4

Oficio N°SAT-800-36-00-04-00-2008-00083

Asunto: Funciones.

México D.F., 30 de Enero de 2008.

"2008, Año de la Educación Física y el Deporte".

C. Marco Antonio Lozano Lobera
Revisor del Despacho de Pasajeros

En virtud del cargo que ostenta como Revisor del Despacho de Pasajeros, para el cual fue nombrado el 01 de Septiembre 2005 exhorta a conducirse conforme a las obligaciones inherentes al mismo, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, de conformidad con el Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo sus funciones las que a continuación se enuncian:

1. Practicar el reconocimiento aduanero a pasajeros internacionales o procedentes de la franja o región fronteriza.
2. Iniciar PAMA por la importación de armas y/o cartuchos, mediante el llenado del formato de procedimiento administrativo y la puesta a disposición ante el Ministerio Público, poniendo a disposición al pasajero junto con el arma ó cartuchos ante la autoridad competente para su seguimiento.
3. Realizar inventario de mercancías para recibo de almacén, con el conteo directo y la descripción de la misma y a través del formato correspondiente, para que el pasajero libere su mercancía mediante pedimento a través de un agente aduanal.
4. Realizar verificaciones de Sala, dando seguimiento a los procedimientos respecto de la verificación de los efectos personales, tanto de los pasajeros como de la tripulación, con la finalidad de evitar la introducción ilegal de mercancías a territorio nacional e incrementar la recaudación.
5. Revisar la declaración aduanal de los pasajeros y conminar a éstos a declarar con verdad respecto de las mercancías excedente de su franquicia o del dinero que traiga consigo, efectuando la revisión física si le tocara reconocimiento aduanero (semáforo rojo), para determinar si cumple con la reglamentación establecida y, en su caso, iniciar el procedimiento administrativo en materia aduanera.
6. Supervisar que los pagos de contribuciones al Comercio Exterior se realice con estricto apego a la Ley, verificando el requisitado correspondiente de acuerdo con los lineamientos y procedimientos establecidos para tal efecto, con el objeto de garantizar su correcto pago.

sigue hoja dos

El presente oficio contiene información de carácter reservada en términos de los artículos 13 fracción V; 14 fracciones I y II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 26 de su Reglamento.

Av. Capitán Carlos León s/n Colonia Peñón de los Baños. Del Venustiano Carranza. México D.F. C.P. 15520, Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México, Salas de Llegadas Internacionales "E2" Teléfonos 01 (55) 57 62 03 67, Teléfono y Fax 01 (55) 57 85 86 09 portal www.aduanas.sat.gob.mx

hoja dos

7. Supervisar que todo el equipaje de pasajeros pase por el equipo de rayos X, verificando que el autobús quede vacío de sus cajuelas y de la parte de arriba, con el propósito de evitar que algún pasajero u operador de camión pretenda eludir la máquina o el semáforo fiscal.
8. Verificar físicamente la mercancía declarada en el pedimento o documentación aduanera, confrontando la documentación que ampara la mercancía declarada, a la encontrada físicamente al momento de practicar la revisión al equipaje del pasajero
9. Embargar precautoriamente mercancía con base en lo establecido en los Artículos 150 y 151 de la Ley Aduanera en caso de que se den los supuestos de este último, para evitar el contrabando o para que el pasajero compruebe la legal estancia de las mercancías en territorio nacional.
10. Levantar actas circunstanciadas de hechos, en el formato establecido en el que se anotan todas las irregularidades detectadas en la revisión, con el fin de notificar al pasajero, las irregularidades que presuntamente se cometieron.
11. Iniciar el embargo de excedente de dinero, mediante el formato de procedimiento administrativo en materia aduanera sobre la omisión del excedente de dinero no declarado, con el fin de notificar a la unidad administrativa competente del SAT sobre esta situación o, en su caso, notificar a la autoridad judicial competente si califica como delito, por caer en el supuesto de contrabando.
12. Verificar en el semáforo fiscal cuál de las dos opciones le toca al pasajero (luz verde o luz roja), tratándose de la importación efectuada por pasajeros, así como indicar al mismo que accione el botón del sistema aleatorio, observando la luz del semáforo e indicándole en caso de luz verde que puede abandonar el recinto fiscal o bien en caso de luz roja pedirle que abra su equipaje en la banda de revisión, con la finalidad de verificar que el pasajero importe las mercancías que formen parte de su equipaje y, en su caso, cumpla con el monto de la franquicia que señalan las disposiciones aduaneras, para evitar contrabando de mercancías o importación de mercancías prohibidas.

"Funciones consideradas de confianza al configurarse lo establecido en el Artículo 5º, Fracción II, inciso b) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

Asimismo, en relación a la actitud de servicio que deberá observar durante el desempeño de sus funciones, se le exhorta a brindar en todo momento un servicio de calidad que comprenda, profesionalismo, cordialidad, respeto, compromiso, responsabilidad, honestidad y transparencia.

En reconocimiento de su cargo como servidor público, atender y orientar a los usuarios en sus interrogantes de manera oportuna, imparcial, eficiente, clara y precisa, de acuerdo a las disposiciones legales y normativas aplicables, propiciando el cumplimiento voluntario de sus obligaciones; guardar una actitud de tolerancia y respeto ante circunstancias normales y adversas que puedan presentarse durante el desempeño de funciones; así como, portar el gafete de identificación en lugar visible durante el ejercicio de sus facultades y dentro de las instalaciones.

sigue hoja tres