



CONTROL ADUANERO Y GESTIÓN DE RIESGOS: Análisis de los Mecanismos para el fortalecimiento de la simplificación y eficiencia en las aduanas marítimas como estrategia de la SEMAR para impulsar el comercio exterior de México

RESUMEN

En el contexto de la colaboración de las Fuerzas Armadas con la Agencia Nacional de Aduanas de México (ANAM) han tenido lugar cambios estratégicos en materia de seguridad en la entrada y salida de mercancías de territorio nacional, los cuales se pueden consolidar con la implementación de directivas en materia de gestión de riesgos aduaneros a fin de que en la estrategia de colaboración las autoridades focalicen sus esfuerzos y recursos en la revisión en aduanas de operaciones que representan riesgos en materia de incumplimiento de la normatividad que regula la entrada y salida de mercancías así como sus medios de transporte al territorio nacional. La implementación de una gestión de riesgos en materia aduanera contribuiría favorablemente a la simplificación en los procesos de revisión, lo que reduce los tiempos y en consecuencia los costos que se generan por la entrada y salida de mercancías situación que favorece a la competitividad de México en el comercio exterior.

En ese sentido, el artículo expone un análisis del control aduanero en México y el papel de las fuerzas armadas en su ejecución, las directivas internacionales en materia de gestión de riesgos para el control aduanero y la importancia de su implementación para la simplificación en los procedimientos aduaneros.

Palabras clave: Aduanas, Gestión de Riesgos, control Aduanero, Facilitación del Comercio, Organización Mundial de Aduanas, Organización Mundial de Comercio, normatividad aduanera, despacho aduanero, importación y exportación, fortalecimiento de las aduanas, ANAM, colaboración de SEMAR.

ABSTRACT

In the context of the collaboration between the Armed Forces and the National Customs Agency of Mexico (ANAM), strategic changes have taken place regarding the security of the entry and exit of goods from national territory. These changes can be consolidated with the implementation of directives on customs risk management so that, in the collaboration strategy, authorities can focus their efforts and resources on customs inspections of operations that pose risks of non-compliance with regulations governing the entry and exit of



goods and their means of transport into national territory. The implementation of risk management in customs matters would favorably contribute to the simplification of inspection processes, reducing the time and consequently the costs generated by the entry and exit of goods, a situation that benefits Mexico's competitiveness in foreign trade.

In this regard, the article presents an analysis of customs control in Mexico and the role of the armed forces in its execution, international directives on risk management for customs control, and the importance of their implementation for the simplification of customs procedures.

Keywords: Customs, Risk Management, Customs Control, Trade Facilitation, World Customs Organization, World Trade Organization, Customs Regulations, Customs Clearance, Import and Export, Strengthening of Customs, ANAM, SEMAR Collaboration.

INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos centrales del Gobierno Federal en el sexenio 2018-2024 fue el de erradicar la corrupción del sector público, para ello tuvieron lugar cambios significativos en la organización y funcionamiento de la administración pública federal como son la asignación de algunas tareas estratégicas del Estado a las fuerzas armadas.

Así, por lo que respecta a las aduanas, en conferencia de prensa del 17 de julio de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que las aduanas terrestres y marítimas estarían a cargo de elementos de la Secretaría de la Defensa y de la Secretaría de Marina. Por su parte, el entonces Administrador General de Aduanas refirió que la injerencia de elementos de las fuerzas armadas en las aduanas tendría como objetivos: 1) Mantener y aumentar la recaudación en las aduanas; 2) Garantizar la seguridad nacional en aeropuertos, fronteras y aduanas marítimas, y 3) el combate al contrabando técnico.¹

La declaración del Ejecutivo Federal fue justificada en: “el mal manejo, la mala administración de puertos, la corrupción, el contrabando, la introducción de droga a territorio nacional por estos puertos”, así se advirtió la intervención de las fuerzas armadas en la administración y vigilancia en las aduanas y los puertos, como una estrategia para renovar y “limpiar” el sistema aduanero.

¹ Consultado en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-17-de-julio-del-2020?idiom=es>



Si bien, las medidas anunciadas dieron pauta a la organización y funcionamiento actual del sistema aduanero mexicano, la colaboración de la Secretaría de Marina con las aduanas tuvo su origen en el año 2008 en el que, la entonces Administración General de Aduanas a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), celebró un convenio de colaboración con la finalidad de “coordinar esfuerzos y destinar recursos humanos para ejercer medidas de control, vigilancia y seguridad en las aduanas marítimas del país a fin de garantizar la seguridad nacional y seguridad pública dentro del ámbito de sus respectivas competencias”²

De esa forma, el Convenio de colaboración firmado el 07 de marzo de 2008 constituyó el marco para la coordinación entre ambas dependencias en materia de intercambio de información, medidas de control, supervisión y vigilancia en las aduanas marítimas, con lo que se buscaba establecer mecanismos para conocer los patrones delictivos en México y contar con información confiable a través de la coordinación entre ambas dependencias en alineación al Eje “Estado de Derecho y Seguridad”, del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Lo que destacó de la incorporación de elementos de la Secretaría de Marina a las aduanas marítimas en el sexenio 2018-2024, es que además de actuar en colaboración en el ámbito de su respectiva competencia, a partir del 01 de enero de 2022 con la creación y entrada en funciones de la Agencia Nacional de Aduanas de México (ANAM), se les confirieron atribuciones para coordinar las 17 aduanas marítimas y a partir del 25 de mayo de 2022³ también dos aduanas interiores, la del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y la Aduana de México, lo que implica que la administración y control de esas aduanas están dirigidas por elementos de SEMAR.

En ese sentido, a partir de la incorporación de las fuerzas armadas a las aduanas contribuyen en la generación de ingresos tributarios por operaciones de comercio exterior, por lo que las tareas

² Comunicado de Prensa 055/2008, de fecha 07 de marzo de 2008, consultado en: <https://2006-2012.semar.gob.mx/sala-prensa/comunicados-2008/678-comunicado-055-2008.html>

³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 2022.



asignadas son clave para un mejor desempeño económico del país, el fortalecimiento del mercado interno y puede ser un pilar fundamental en la estrategia nacional de creación de empleos.

Lo anterior considerando además que las investigaciones Banco Mundial refieren que la liberalización del comercio promueve el crecimiento económico en un promedio de 1 a 1,5 puntos porcentuales, lo que da lugar a un aumento de entre el 10 % y el 20 % de los ingresos después de una década. Así desde 1990, el comercio ha impulsado los ingresos en un 24% a nivel mundial, y en un 50% en el caso del 40% más pobre de la población.⁴

Por su parte la Organización Mundial de Comercio refiere que en 2023 las exportaciones de bienes y servicios desde México sumaron más de 593 mil 12 millones de dólares, ubicando al país como el 9º exportador y las importaciones ascendieron a 621 mil 476 millones de dólares, colocándose así en el 12º importador en el mundo⁵, por lo que México es considerado un actor clave en la economía mundial.

Lo anterior, atendiendo a la importancia que representan las aduanas en la recaudación de contribuciones al comercio exterior, por ejemplo, respecto a los ingresos tributarios netos registrados en 2023, del total de 4, billones, 517, 730 millones de pesos, las aduanas recaudaron el 25% equivalente a 1 billón 151,128 millones de pesos⁶, de los cuales el 73.50 % corresponde a la recaudación del Impuesto al Valor Agregado por la importación de mercancías.

Lo anterior atiende al crecimiento del número de operaciones de comercio exterior en 2023, el cual fue de 21,475,728, lo que representó un incremento de 3.9% respecto al mismo periodo de 2022. En ese sentido, se registraron 9,612,670 operaciones de exportación y 11,863,058 de importación, creciendo 0.4 y 6.9% respectivamente⁷, por tanto, el incremento y agilización de las operaciones de comercio exterior representa un factor clave para la competitividad del país.

⁴ Consultado en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/trade/overview#1>

⁵ Consultado en. https://stats.wto.org/dashboard/merchandise_en.html

⁶ Comunicado de prensa 001/2024 ANAM del 26 de enero de 2024.

⁷ Foullon Van Lissum, André. “Visión y acciones de la ANAM para el control y facilitación aduanera en México”, consultado en: <https://anfaddigital.com.mx/vision-y-acciones-de-la-anam-para-el-control-y-facilitacion-aduanera-en-mexico/>



Ahora bien, por lo que respecta a los compromisos internacionales en materia de comercio, en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), México adoptó el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC),— acuerdo multilateral que plantea las disposiciones para simplificar, armonizar, automatizar procedimientos aplicables al comercio internacional, específicamente los requisitos o formalidades relativos a la importación y exportación, el tránsito internacional de mercancías, así como para la cooperación entre las autoridades aduaneras o cualesquiera otras autoridades competentes en cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros,— por tanto, al ser un acuerdo vinculatorio para los países miembros de la OMC, México tiene el compromiso de implementar en las aduanas las medidas técnicas para simplificar los procedimientos y formalidades relativos a la importación, exportación y tránsito de mercancías previstas en el AFC sin afectar el control aduanero.

De esa forma, para llevar a cabo el control aduanero es necesario contar con mecanismos que ayuden a las autoridades aduaneras a cumplir con su función de vigilar que se cumpla la normatividad aduanera sin afectar la facilitación aduanera y la recaudación de contribuciones al comercio exterior, tal es el caso de la gestión de riesgos que constituye la parte esencial del presente artículo donde se analiza como un elemento fundamental para identificar, evaluar y gestionar los riesgos de las operaciones de importación y exportación y de las personas que intervienen en dichas operaciones, con la finalidad de que las autoridades aduaneras tomen decisiones que ayuden a favorecer las operaciones de bajo riesgo con una mayor facilitación, en relación con las que requieren mayor control, por lo que la trascendencia del análisis de la gestión de riesgos, constituye una herramienta para las autoridades aduaneras para tener un mejor control respecto a las mercancías y los medios de transporte y lograr mayor facilitación en las aduanas.

Para abordar la gestión de riesgos, en el presente artículo se exponen los antecedentes así como la organización de las aduanas a partir de la creación de la ANAM, el control aduanero como función sustantiva de las aduanas y el papel de SEMAR en las aduanas marítimas, así como las recomendaciones y directrices contenidas en los instrumentos internacionales en materia de gestión de riesgos, como parte del control aduanero que puede coadyuvar a la simplificación en los procesos de revisión, reducir los tiempos de despacho aduanero y en consecuencia, disminuir los costos que se generan por la entrada y salida de mercancías, la que favorece la competitividad de las aduanas mexicanas en el comercio exterior.



I. Autoridades Aduaneras en México.

A. Aduanas: Concepto y funciones.

Históricamente la palabra “aduanas” ha sido concebida como los lugares habilitados por la autoridad para cruzar las fronteras del Estado, por tanto, estaban ubicadas en puertos y fronteras ya que constituían las puertas de entrada y salida de mercancías.

En cuanto al origen etimológico de la palabra aduana en el Diccionario Jurídico Mexicano⁸, (RAMÍREZ, 1982) encontramos lo siguiente:

“Existen dos corrientes importantes en cuanto al origen etimológico de esta voz, la primera proviene del vocablo persa diván que significaba el lugar de reunión de los administradores de finanzas, y ha llegado hasta nosotros del árabe diovan, luego pasó al italiano dogana y finalizó en aduana. La segunda, deriva del nombre arábigo divanum que significaba la casa donde se recogen los derechos, después empezó a llamarse divana, luego duana concluyendo como aduana”

En cuanto a las funciones de las aduanas Ramírez afirma que son las unidades administrativas que tienen como funciones principales “controlar la entrada y salida de mercancía; recaudar impuestos al comercio exterior; la ejecución de la parte correspondiente a las políticas económica y comercial y ejercer vigilancia en materia de sanidad, migración, seguridad nacional” (Ramírez, 1982, pp. 106)

La doctrina (ROHDE, 2021) también refiere que la palabra aduana tiene varias acepciones a saber: “por un lado, designa “el lugar” por donde ingresan y salen mercancías”; designa también el “organismo administrativo” habilitado para intervenir en las operaciones de comercio exterior; y se refiere a la “autoridad” que autoriza el despacho aduanero de las mercancías y cobra los tributos que se generan por la importación o exportación de mercancías”,⁹ , en ese sentido en la legislación

⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- Editorial Porrúa, Tomo A-C, México 1982, pp. 106.

⁹ ROHDE, Ponce, A., Derecho Aduanero Mexicano Tomo I. Fundamentos y Regulaciones de la Actividad Aduanera. 2da. Edición. Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2021, pp.



aduanera mexicana advertimos que la palabra aduana se utiliza para referirse indistintamente a alguna de las tres acepciones referidas.

Ahora bien, en el ámbito internacional, el Convenio Internacional para la Simplificación de los Procedimientos Aduaneros, usualmente denominada Convenio de Kyoto Revisado (CKR)¹⁰ en el Anexo General, Capítulo 2, “Definiciones”, se refiere a aduana como: “el servicio gubernamental responsable de la administración de la legislación aduanera y de la recaudación de derechos e impuestos, que también tiene la responsabilidad de aplicar otras leyes y reglamentos relacionados a la importación, exportación, movimiento o almacenamiento de mercancías.” (OMA, 1999)

El concepto de aduana también la encontramos en el Glosario de Términos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas que la describe como: “los servicios administrativos responsables de la aplicación de la legislación aduanera y de la percepción de los derechos e impuestos a la importación y a la exportación y que igualmente están encargados de la aplicación de otras leyes y reglamentos vinculados, entre otros a la importación, al tránsito y a la exportación de mercaderías.”

11

Por su parte, el Reglamento de la Agencia Nacional de Aduanas de México (ANAM, DOF 21 de diciembre de 2021), refiere que la Aduana es la “Oficina de la Administración Pública Federal ubicada en un puerto, aeropuerto o recinto de tránsito, encargada de: aplicar la legislación relativa a los regímenes aduaneros; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones sobre las mercancías de comercio exterior; aplicar las políticas gubernamentales que regulan la entrada y salida de mercancías en el territorio nacional, así como de asegurar el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias correspondientes a dichas mercancías”¹²

Así advertimos que las aduanas en su acepción de órganos administrativos tienen como función principal controlar el movimiento internacional de mercancías, por tanto, son responsables de vigilar

¹⁰ Elaborado en 1973 y su versión enmendada data de 1999, conocida como la Convención de Kyoto Revisada (CKR). Entró en vigor internacionalmente para los países signatarios el 24 de septiembre de 1974 y el 03 de febrero de 2006 respectivamente. Ha sido suscrita por 136 Estados, sin embargo, en su mayoría los países latinoamericanos no la han suscrito, aunque la mayoría de los ordenamientos esta “kyotizado”, adjetivo que se les da a las legislaciones aduaneras inspiradas en sus normas y practicas recomendadas. Su estructura se integra por 3 partes: el Cuerpo (texto de la convención), un Anexo General con 10 Capítulos y 10 Anexos Específicos con 25 Capítulos, los primeros dos tienen el carácter de vinculantes y los Anexos específicos son optativos y los países partes pueden presentar reservas a las prácticas Recomendadas.

¹¹ Consultado en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm

¹² Consultado en; <https://anam.gob.mx/glosario-anam/>



el cumplimiento de las legislaciones y disposiciones administrativas que regulan la entrada y salida de mercancías de territorio nacional, entre estas disposiciones advertimos las que generan la obligación del pago de contribuciones y las que establecen regulaciones no arancelarias.

En el caso de México, la Ley Aduanera contiene las formalidades que se deberán cumplir en la entrada y salida de territorio nacional tanto de las mercancías, como de sus medios de transporte, así como en el despacho aduanero y los actos que deriven de este. En ese sentido, las aduanas vigilan el cumplimiento de las obligaciones a cargo de quienes introducen o extraen mercancías a territorio nacional, como es la obligación de pago de contribuciones al comercio exterior — impuestos generales de importación y exportación—, y por otra parte del cumplimiento de las restricciones absolutas o relativas a la importación y exportación de mercancías —no económicas—, es decir, de regulaciones o restricciones no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías que son las medidas implementadas por el gobierno para efectos de corregir desequilibrios en la balanza de pagos, regular la entrada de productos usados o de desecho, responder a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas por otros países, impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional y cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas, estas medidas pueden tener diversos propósitos como son preservar la seguridad nacional, la salud pública, la sanidad fitopecuaria o ecológicas.

Es decir, a través del tiempo y de la diversidad de legislaciones existentes en el derecho comparado, los países han encomendado a sus aduanas funciones adicionales a la vigilancia y control de sus fronteras, como son la supervisión del cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias y la recaudación de las contribuciones que se generan por la entrada o salida de mercancías, y tratándose de algunas mercancías, el cobro de aprovechamientos que tienen fines extrafiscales como es por ejemplo, la protección de la industria nacional.

Otro de los factores que ha influido en las funciones de las aduanas en las últimas décadas son los acontecimientos internacionales, tal es el caso del atentado perpetrado el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, desde entonces las aduanas también desempeñan un rol fundamental en materia de seguridad en el movimiento internacional de mercancías, así sus funciones se han ceñido a las necesidades de seguridad que exige el contexto internacional, como es el establecimiento de mecanismos que otorguen a las autoridades aduaneras un mayor control respecto a la seguridad



en la denominada cadena logística que abarca desde el productor de las mercancías hasta el consumidor final. Así en materia de control, las aduanas pueden imponer un trato diferente a los importadores y los exportadores habituales que cuentan con una certificación derivada de su conducta confiable ante la aduana que se justifica en el cumplimiento de diversos requisitos que acreditan contar con mecanismos de seguridad en la cadena logística, un análisis de riesgos que identifique las amenazas, vulnerabilidad y debilidades, así como un plan de acciones correctivas para subsanar vacíos o vulnerabilidades que tengan lugar en la cadena logística.

De esa manera, la seguridad en la cadena de suministro se volvió una prioridad para Estados Unidos por lo que en el año 2001 creó la certificación C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism), que consiste en una iniciativa de acuerdos voluntarios entre empresas y gobierno para construir relaciones de cooperación con el propósito de fortalecer y mejorar la cadena de valor de las empresas y la seguridad fronteriza de ese país. Desde entonces los exportadores mexicanos tuvieron que adoptar estándares mínimos de seguridad para continuar con el intercambio de bienes con uno de sus principales socios comerciales. Por su parte, en México se implementaron varios esquemas de seguridad, principalmente bajo los lineamientos de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), como es la certificación en su modalidad de Operadores Económicos Autorizados.

En suma, al efectuar el control aduanero la tendencia mundial de las aduanas es enfocar sus esfuerzos en conciliar el control aduanero con la seguridad y con la facilitación del comercio, para ello la Organización Mundial de Aduanas estima que es necesario apoyarse en técnicas modernas como la gestión de riesgos, la utilización de medios de revisión idóneos y el intercambio de información entre las aduanas de salida y destino de las mercancías.

B. Antecedentes de la organización y funcionamiento de las Aduanas Mexicanas.

Desde 1867 las Aduanas Marítimas y Fronterizas dependían en lo económico, directivo y administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (Manual de Organización General del SAT, 2006). De igual forma, en la Ley Aduanal de 1928 se disponía que la SHCP era la autoridad para transmitir a las aduanas las disposiciones relativas al “ramo aduanal” y excepcionalmente por causas de fuerza mayor, emitiría disposiciones administrativas especiales a fin de subsanar las anomalías derivadas de la imposibilidad del cumplimiento de la ley,



específicamente tratándose de la carga, descarga, despacho y entrega de mercancía, así como el despacho de buques.

Respecto al surgimiento del servicio aduanero mexicano: “una de las principales acciones de política pública aduanera emitidas con la finalidad de establecer el control aduanero tuvo lugar en el contexto del triunfo de la Revolución Mexicana con el establecimiento de la aduana nacional mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial el 07 de marzo de 1918”, (ROHDE; 2018), por lo tanto, a partir del establecimiento del servicio aduanero mexicano la actividad aduanera ha sido regulada por diversos ordenamientos jurídicos especiales que en origen se le denominó Ley Aduanal, la primera fue la publicada en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1928, posteriormente tuvieron lugar las publicadas el 31 de diciembre de 1929 y el 31 de agosto de 1935; el Código Aduanero publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1951; la Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981 y finalmente la Ley Aduanera vigente, publicada el 15 de diciembre de 1995.

Por su parte, el 01 de enero de 1959 entró en vigor la Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado en la que se estableció por primera vez la atribución de la SHCP de dirigir los servicios aduanales y de inspección de la policía fiscal, así como dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública federal y las demás que le atribuían expresamente las leyes y reglamentos.

Posteriormente, en la Ley Aduanera de 1982 se establecieron las facultades de la SHCP en materia aduanera y adicionalmente preveía que le correspondían también las facultades conferidas en el Código Fiscal de la Federación del mismo año. Más tarde, mediante el Reglamento Interior de 1989 la Dirección General de Aduanas cambió de adscripción de la oficina del titular de la Secretaría, a la Subsecretaría de Ingresos y mediante la reforma al Reglamento diversas funciones fiscales con las que contaba la Dirección General de Aduanas fueron distribuidas en las unidades administrativas de esa Subsecretaría.

Más adelante, el 15 de diciembre de 1995 se publicó la Ley del Servicio de Administración Tributaria, con la que tuvo lugar la creación de ese órgano administrativo desconcentrado que inicio funciones el 01 de julio de 1997 y con la publicación del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en el DOF el 30 de junio del mismo año, este órgano administrativo reemplazó en algunas



funciones a la Subsecretaría de Ingresos toda vez que se eliminó de ésta la Dirección General de Política de Ingresos.

De esa manera, la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria (SAT) quedó integrada por las siguientes unidades administrativas: Presidencia del Servicio de Administración Tributaria, Unidad de Comunicación Social, Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, Dirección General de Interventoría, Dirección General de Planeación Tributaria, Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales, Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, Dirección General de Tecnología de la Información, Administración General de Recaudación, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración General Jurídica de Ingresos, Administración General de Aduanas, Coordinación General de Recursos, así como las Administraciones Regionales y Locales de las administraciones generales de Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y Aduanas, y las Coordinaciones Regionales y Locales de Recursos dependientes de la Coordinación General de Recursos.

En ese sentido, las aduanas estuvieron adscritas al Servicio de Administración Tributaria desde 1997 hasta la creación de la Agencia Nacional de Aduanas de México (ANAM) que tuvo lugar mediante el Decreto publicado 14 de julio de 2021, por lo que la ANAM surge como órgano administrativo desconcentrado de la SHCP con carácter de autoridad fiscal y aduanera con el propósito de atender las necesidades de:

- Realizar acciones que fortalezcan la seguridad nacional, principalmente en los puntos de acceso al país considerando preferentemente la contratación de personal que pertenecen o han pertenecido a las fuerzas armadas.
- Fortalecer el sistema aduanero mexicano hacia una visión de servicio, atención y apoyo expeditos.
- Elevar sustancialmente la calidad, eficiencia y eficacia de los múltiples procesos que generan la organización y la dirección de los servicios aduanales y de inspección.

Finalmente, fue publicado el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y por el que se expide el Reglamento Interior de la Agencia



Nacional de Aduanas de México” (DOF, 21 diciembre 2021), disposiciones que entraron en vigor a partir del 1 de enero de 2022.

En lo que respecta al Reglamento Interior de la SHCP se adicionó en la estructura de la SHCP a la ANAM como órgano desconcentrado para el desahogo de los asuntos de su competencia. De igual manera se modificó el Reglamento Interior del SAT en el que se derogaron las disposiciones que hacían referencia a autoridades aduaneras y competencias en materia aduanera como son; nombre y sede de las aduanas, facultades de la Administración General de Aduanas, suplencia, organización y administraciones que la integran, así como la competencia de diversas Administraciones Generales precisando sus facultades en materia de Comercio Exterior y otorgando autonomía a la Agencia Nacional en materia de recursos materiales, humanos y presupuestarios.

Respecto al Reglamento de la Agencia Nacional de Aduanas de México vigente (RIANAM) publicado en el mismo Decreto, se abrogó el Reglamento publicado el 21 de julio del mismo año. En el RIANAM vigente se prevé la competencia, organización y atribuciones en materia aduanera de ese órgano desconcentrado, así como de las unidades administrativas que la integran.

Por lo expuesto, la ANAM es el órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, que actúa en auxilio del SAT y es la encargada de aplicar de manera exclusiva la dirección, organización y funcionamiento de los servicios aduanales y de inspección, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones que regulan la entrada y salida de mercancía la recaudación de los ingresos federales aduaneros. (RIANAM 2021).

Al ser un órgano administrativo desconcentrado no goza de autonomía económica puesto que su patrimonio proviene de la SHCP a la cual está subordinada, sin embargo, se le otorga autonomía técnica, de gestión y operación lo que constituye la principal justificación de su creación.

II. El papel de la SEMAR en las Aduanas.

Con la finalidad de preservar el bienestar común de su población, el Estado mexicano cuenta con un conjunto de normas para regular la entrada y salida de territorio nacional de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como los hechos o actos derivados de ello, a este ordenamiento se le denomina Ley Aduanera. Si bien, es la ley específica en la materia, existen



adicionalmente leyes y ordenamientos aplicables para regular la introducción y extracción de mercancías del territorio aduanero mexicano.

Así, el Estado tiene la potestad para permitir, prohibir o restringir la entrada y salida de mercancías del territorio nacional y para ello requiere ejecutar tareas para inspeccionar el movimiento de mercancías y de sus medios de transporte cuando se da entre espacios territoriales sometidos a distintas soberanías, es decir, para ejercer el control aduanero que se define como: “Medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana” (Glosario de Términos Aduaneros de la OMA).

Es decir, en las funciones del Estado relacionadas con la actividad aduanera, se encuentra el control aduanero que tiene por objeto la protección del territorio aduanero, lo cual implica que además de la entrada y salida de mercancía de territorio nacional también están sujetos a control aduanero los medios de transporte, es decir estén o no sujetos al pago de aranceles o regulaciones o restricciones no arancelarias (RRNA), serán sometidos a control aduanero.

Lo anterior, tiene su fundamento en el principio previsto en la norma 6.1. del Anexo General del Convenio de Kyoto Revisado que dispone: “Todas las mercancías, incluso los medios de transporte que entren o salgan del territorio aduanero, se encuentren o no sujetos a derechos e impuestos, serán sometidos a control aduanero.”

Por su parte, la doctrina (ROHDE, 2021), define el control aduanero como: “potestad exclusiva [del Estado] para controlar el ingreso a su territorio, el tránsito por él y la salida del mismo de personas, mercancías y medios de transporte, como manifestación primaria y por esencia de la soberanía estatal.” Por tanto, el control aduanero no se ejerce únicamente en las aduanas si no que la facultad de inspección y vigilancia se ejerce en todo el territorio nacional.

Es decir, el control aduanero no se limita a los actos del Estado para inspeccionar la introducción o extracción de mercancías del territorio nacional, sino también comprende los actos que ejecuta la autoridad aduanera en territorio nacional para comprobar el cumplimiento de obligaciones derivadas de la entrada y salida de mercancías y para sancionar ante su incumplimiento, a quienes introducen o extraen mercancías del territorio aduanero, o en su caso, a los consignatarios, destinatarios o remitentes de las mercancías, a los auxiliares en la función aduanera —entre ellos, los agentes aduanales, agencias aduanales, recintos fiscalizados— y en general, a los sujetos obligados que



intervienen en la introducción o extracción de mercancías, lo que se conoce en la doctrina como actividad aduanera.

Así, el Estado otorga mediante Ley esas facultades a sus autoridades para llevar a cabo la actividad aduanera en cumplimiento al principio de legalidad el cual en términos de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación significa que las autoridades del Estado únicamente pueden actuar cuando la ley se lo permite, en la forma y los términos determinados por ella. En ese sentido, en México la facultad de las autoridades aduaneras se encuentra prevista en el artículo 3 de la Ley Aduanera como se cita:

“Artículo 3. *Las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras.*

Los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en la esfera de sus respectivas competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta Ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder.

Las autoridades aduaneras ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y en colaboración con las autoridades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y municipios, así como con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países con arreglo a lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea Parte y estén en vigor; en su caso, intercambiando información a través de los centros o sistemas electrónicos que se dispongan, a fin de que las autoridades ejerzan las atribuciones que les correspondan, quienes deberán mantener reserva de la información de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

..”

De ahí que las autoridades aduaneras pueden actuar en colaboración con las autoridades de la administración pública federal, tal es el caso de SEMAR el ámbito de su competencia cuando así se lo requiera la autoridad aduanera y a la vez toda autoridad que actúa en colaboración con las aduanas está obligada a denunciar cuando tenga conocimiento de probables infracciones a la ley de la materia.

Ahora bien, a partir de 2022 se les atribuyeron facultades a la SEMAR para coordinar las 17 aduanas marítimas y a partir del 25 de mayo de 2022, también las dos aduanas interiores del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y la Aduana de México, lo que implica que la administración y



control de esas aduanas están dirigidas por elementos de SEMAR por lo que ejercen ahora atribuciones propias de las autoridades aduaneras.

Es decir, la incorporación de las fuerzas armadas a las Aduanas, la SEMAR por una parte, actúa en el ámbito de su competencia en colaboración con las aduanas para garantizar la seguridad en las aduanas marítimas y los puertos, y por otro lado, los elementos adscritos a la ANAM ahora ejercen atribuciones para coordinar y ejecutar funciones sustantivas de las aduanas, para supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales y demás ordenamientos que regulan la entrada y salida de mercancías y de los medios en que se transportan, es decir para llevar a cabo el control aduanero.

Por ende, con la incorporación de los elementos de SEMAR en su carácter de servidores públicos de aduanas han adquirido nuevos retos al contar con atribuciones para ejecutar el control aduanero, es decir, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones y ordenamientos legales que regulan la entrada y salida de mercancías y de sus medios de transporte a territorio nacional de ahí que, como autoridad aduanera, sus actuaciones no están limitadas a auxiliar a las aduanas para la preservación de la seguridad nacional, sino que los elementos incorporados a las aduanas marítimas tienen la misión de cumplir con las funciones sustantivas de las aduanas, lo que implica que en sus actuaciones como autoridad aduanera se deben alinear tanto a la normatividad aduanera como a los compromisos internacionales en la materia, tal es el caso de la de las medidas técnicas de facilitación aduanera contenidas en el Acuerdo de Facilitación del Comercio, así como observar las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), entre otras, las medidas en materia de Gestión de Riesgos para mejorar el control aduanero y contribuir a lograr aduanas competitivas y como ello favorecer al desarrollo económico del país.

De conformidad con la Organización Mundial de Aduanas, las aduanas desempeñan un papel integral en el comercio mundial ya que tienen la tarea fundamental de hacer cumplir la ley, recaudar derechos e impuestos, así como proporcionar el despacho de mercancías de manera eficiente.

De este modo, en el ámbito mundial las aduanas tienen como reto principal proporcionar una amplia facilitación del comercio manteniendo al mismo tiempo el control sobre el movimiento internacional de mercancías, personas y medios de transporte. Para lograr un equilibrio entre facilitación y control aduanero, las aduanas se han alejado de los métodos de control tradicionales y han implementado



nuevas herramientas para ejecutar sus tareas como es el caso de la gestión de riesgos, la utilización de medios de revisión idóneos y el intercambio de información entre las aduanas de salida y destino de las mercancías lo que puede servir para mejorar la previsibilidad, agilizar el despacho de las mercancías y reducir las demoras para lograr puertos y aduanas más eficientes.

A. Fortalecimiento del control aduanero en las aduanas marítimas.

De acuerdo con los datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD: “los portacontenedores suelen pasar más tiempo en los puertos de los países en desarrollo que en los de los países desarrollados, esos promedios responden a una combinación de un despacho más rápido, mejores infraestructuras y mayor productividad del trabajo” (UNCTAD; 2024).

En ese sentido, la eficiencia en el despacho aduanero y la inversión en infraestructura en las aduanas puede contribuir al fortalecimiento en el control en las aduanas marítimas y a disminuir las ineficiencias portuarias y en consecuencia reducir los costos en el comercio. Al respecto, la UNCTAD refiere que las demoras en los puertos suelen atribuirse a obstáculos administrativos o institucionales relacionados con el despacho de mercancías. Por ello, el organismo internacional también estima conveniente la implementación de algunas medidas de facilitación para fortalecer la eficiencia en los puertos, pues advierte una correlación positiva de los países que integran el índice de Desempeño de los Puertos de Contenedores del Banco Mundial y el grado de aplicación del Acuerdo de facilitación del Comercio como se cita:

“Para lograr puertos eficientes con un funcionamiento correcto hacen falta procesos reglamentarios bien estructurados. Algunas medidas de facilitación del comercio pueden servir para conseguir operaciones más fluidas. Al comprobar si existe una correlación entre la distribución de los países en el Índice de Desempeño de los Puertos de Contenedores del Banco Mundial y su grado de aplicación de distintos artículos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio, se constata una correlación positiva en lo que respecta a determinadas dimensiones, como las de gestión de riesgo (art. 7.4), operadores autorizados (art. 7.7), cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera (art. 8) y ventanilla única (art. 10.4), que pueden ser la clave para lograr un mayor rendimiento portuario.”



Con lo anterior, advertimos algunos elementos fundamentales en la implementación de las medidas de facilitación como es la utilización de la gestión de riesgos basada en el intercambio de información de los países origen y destino de las mercancías, así como la utilización de Ventanilla Digital, favorecen en la disminución de costos y tiempos desde el cumplimiento de requisitos previamente a la llegada de la mercancía mediante la transmisión de información a través de ventanilla única, hasta el desaduanamiento o liberación de la mercancía.

La utilización de la ventanilla única en comercio exterior (VUCEM) implementada a partir del 16 de enero de 2012 cuando se otorgó validez oficial a todos los trámites realizados ante la entonces Administración General de Aduanas por ese medio, y en materia portuaria, la Ventanilla Única implementada en México a partir de 2024, contribuyen a la seguridad de las operaciones marítimas y en la promoción de la competitividad de los puertos al facilitar el comercio en alineación a los compromisos internacionales en materia de facilitación.

Del mismo modo, a fin de favorecer la eficiencia en las aduanas marítimas la ANAM ha diseñado programas estratégicos con el propósito de automatizar las aduanas para reducir los tiempos de circulación de bienes y mercancías por lo que se están implementado acciones para cumplir con los seis programas estratégicos que se citan (FOULLON, 2024):

- 1) Mejora de la infraestructura mediante procesos de modernización;
- 2) Reemplazo de equipos de revisión no intrusivos para fortalecer la eficacia de las inspecciones.
- 3) Implementación de avances tecnológicos para modernizar los procedimientos aduaneros.
- 4) Actualización de la normativa para adaptarse a los cambios y requerimientos actuales.
- 5) Fortalecimiento de las capacidades del personal aduanero.
- 6) Erradicación de prácticas indebidas a través de medidas disciplinarias y correctivas.

En ese sentido, la colaboración de los elementos de SEMAR en las aduanas marítimas contribuye a cumplir con los programas estratégicos de la ANAM para lograr aduanas más competitivas y con ello favorecer el crecimiento económico del país.



III. La gestión de Riesgos: Pieza clave para impulsar la competitividad de México en el Comercio Exterior.

Las Directivas del Anexo General del Convenio de Kyoto Revisado (CKR,1999) definen la gestión de riesgos como: “la aplicación sistemática de prácticas y procedimientos de gestión que proporciona a la aduana la información necesaria para manejar los movimientos y/o envíos que representan un riesgo.” Asimismo, refiere que el riesgo es: la probabilidad de que no se cumpla con las leyes aduaneras (CKR, 1999). En ese sentido, la gestión de riesgos permite a las aduanas obtener información respecto a la probabilidad de incumplimiento de las disposiciones que regulan la entrada y salida de mercancías lo que puede favorecer la toma de decisiones de las autoridades aduaneras para focalizar recursos en las operaciones que tienen mayor probabilidad de incumplimiento.

En otras palabras, la gestión de riesgos es un mecanismo que desempeña un papel crucial en la ejecución del control aduanero ya que puede auxiliar a las autoridades aduaneras a identificar, evaluar y gestionar los riesgos de las operaciones de importación y exportación y de las personas que intervienen en dichas operaciones a fin de tomar decisiones que ayuden a favorecer las operaciones de bajo riesgo con una mayor facilitación en relación con las que requieren mayor control, lo que puede contribuir a la competitividad de México en el comercio exterior mediante la reducción de tiempos y costos.

Si bien, la gestión de riesgos no es un *instrumento* nuevo ya que de alguna manera se lleva a cabo por las aduanas, las investigaciones realizadas por la OMA indican que la gestión de riesgos a veces avanza de manera *ad hoc* o intuitiva y no necesariamente se practica de manera sistemática y estructurada (OMA). La aplicación de los principios de gestión de riesgos por las autoridades aduaneras proporciona los medios para lograr el equilibrio entre control aduanero y facilitación, asimismo permite a las aduanas pasar de los controles tradicionales a un modelo operativo basado en el riesgo.

La aplicación de los principios de gestión de riesgos atiende a la necesidad de las aduanas del mundo de adaptar continuamente sus métodos de operación para mantener el control aduanero y cumplir con sus funciones de acuerdo a las amenazas que se presentan en la actualidad, por ejemplo, la aparición de tecnologías disruptiva o el lavado de dinero basado en el comercio y



financiamiento del terrorismo, así como la complejidad de los acuerdos comerciales internacionales que impactan en la manera en que se lleva a cabo el control aduanero.

De acuerdo con el Convenio de Kyoto Revisado y el Marco de Normas SAFE¹³, todas las administraciones aduaneras modernas deberían adoptar la gestión de riesgos. Además, la Organización Mundial del Comercio (OMC) también reconoce la adopción de la gestión de riesgos para que las administraciones aduaneras concentren su control en las mercancías de alto riesgo y agilicen la liberación de los envíos de bajo riesgo. (AFC, 7.4.)

A. Principios de la Gestión de Riesgos en los Instrumentos Internacionales.

- **Convenio de Kyoto Revisado (CKR).**

El Convenio de Kyoto Revisado se integra por tres partes: el Cuerpo (Texto del convenio), un Anexo General con 10 Capítulos y 10 Anexos Específicos con 25 Capítulos. Los primeros dos tienen el carácter de vinculantes para los países parte y los Anexos específicos son optativos, por tanto, las partes pueden presentar reservas a las prácticas recomendadas.

Así el Convenio establece en sus normas 6.3., 6.4., 6.5 del Capítulo 6, denominado “Control Aduanero” la utilización del análisis de riesgos en la aplicación del control aduanero para efectos de identificar las personas, mercancías y medios de transporte que serán objeto de revisión. Asimismo, dispone que la gestión de riesgos se aplicará por las aduanas como una herramienta para medir el grado de aplicación de la ley, como se cita:

“Anexo General

6.3. En la aplicación del control aduanero, la Aduana utilizará gestión de riesgo.

6.4 La Aduana empleará análisis de riesgo para designar a las personas y a las mercancías que deberán ser reconocidas, incluidos los medios de transporte, y el alcance del reconocimiento.

¹³ El Marco SAFE, es el instrumento internacional adoptado por los miembros de la OMA en 2005, que establece los principios y estándares pueden adoptar para mejorar la seguridad en la cadena logística de las mercancías transportadas entre fronteras y la facilitación del comercio internacional que reconoce el enfoque de una asociación estrecha entre Aduanas y Empresas.



6.5 La Aduana adoptará como apoyo a la gestión de riesgo, una estrategia consistente en medir el grado de aplicación de la ley”

Así, en las Directivas del Capítulo 6, del Anexo General se establecen las mejores prácticas que las aduanas modernas deberían tomar en cuenta para lograr la simplificación y eficiencia en el control aduanero, si bien no son disposiciones obligatorias, constituyen recomendaciones de la OMA para la implementación de aduanas modernas con programas de control aduanero.

El uso de los principios de control aduanero permitirá a las aduanas (CKR, Normas 3.31, 6.2 y 6.3): “Concentrarse en las áreas de alto riesgo, y por lo tanto, mejorar la rentabilidad de los recursos disponibles; detectar con mayor facilidad las infracciones y la situación irregular de comerciantes y viajeros; ofrecer mayores facilidades a los comerciantes y viajeros que cumple con la ley; y acelerar la circulación de mercancías y personas”.

Así, los métodos de control y procedimientos contenidos en las directivas contienen los siguientes principios:

- Las aduanas deberían focalizar el control aduanero basado en auditorías posteriores al desaduanamiento y no exclusivamente en el movimiento de entrada o salida de las mercancías, es decir, fomentar la simplificación en los procedimientos en aduana, con ello, las aduanas también podrán reducir recursos y ofrecer mayores facilidades para favorecer el crecimiento del comercio internacional.
- La gestión de riesgos es un elemento clave para alcanzar la facilitación y el crecimiento comercial, por lo que debería ser parte de los programas de control aduanero de las aduanas modernas.
- A fin de lograr programas de control aduanero eficaces y rentables, las aduanas deben fomentar medidas para evaluar el cumplimiento y la ejecución de los programas de control aduanero.
- Es necesaria la cooperación entre las aduanas y el sector comercial, lo que ayudará a actualizar sus medios de control respecto a los cambios que tienen lugar en las prácticas comerciales, recabar datos para ser utilizados en los mecanismos de evaluación de los programas de control aduanero y evaluar el cumplimiento voluntario de las empresas.



- Los programas de control aduanero requieren el respaldo de las empresas, así como personal debidamente capacitado y remunerado en las aduanas, así como legislación, organización y procedimientos aduaneros adecuados que atiendan a los requerimientos del comercio internacional.
- Se requiere un aumento en la asistencia mutua entre aduanas a fin de tener un mejor control respecto a hechos como la globalización del comercio, mercados y el debido cumplimiento de la normatividad aduanera, así como para formar la base para constituir un flujo de información permanente en el marco del comercio internacional.
- En los procedimientos de desaduanamiento se debe priorizar el uso de la tecnología de la información y de la automatización en las aduanas, para que el control aduanero sea más eficaz y rentable.

En ese sentido, las recomendaciones tienen como propósito exhortar a las aduanas a implementar procedimientos de control basados en el uso de gestión de riesgos, así como de herramientas que les permitan identificar operadores confiables que puedan ser beneficiados con facilidades en el despacho de las mercancías. Así las medidas de facilitación basadas en la gestión de riesgos pueden mejorar el control aduanero que permita un máximo aprovechamiento de los recursos humanos y financieros sin amenazar la eficacia y evitar las excesivas limitaciones burocráticas en las aduanas.

Finalmente, en 2016 se lanzó una iniciativa para revisar el actual Convenio de Kyoto Revisado (1999) motivada por los constantes cambios en el panorama del comercio internacional y la intención de mantener dicho instrumento como convención referente de la OMA y modelo para procedimientos aduaneros modernos y eficientes en el siglo XXI. Así a partir de 2018, inicio la revisión que tiene como propósito atender los desafíos comerciales derivados de las cadenas de valor globales, los acuerdos de libre comercio, las cadenas de suministro internacionales, la promulgación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, el desarrollo tecnológico y la digitalización (comercio electrónico).

De esa forma, la nueva revisión de todo el contenido del Convenio de Kyoto Revisado, busca garantizar un análisis general de las brechas e identificar la necesidad de acomodar conceptos actualizados o nuevos en los instrumentos y herramientas de la OMA. En ese orden, respecto a las cuestiones relacionadas con la gestión de riesgos se han identificado las siguientes necesidades:



añadir una definición del término “riesgo”, en general: el control aduanero debe estar interconectado con la gestión de riesgos, la selección de personas/envíos para la auditoría posterior al despacho se debe realizar de manera basada en el riesgo, la gestión de riesgos también se debe utilizar como herramienta para agilizar el despacho de mercancías.

- **Marco de Normas SAFE**

El Marco de Normas SAFE, es el instrumento internacional adoptado por los miembros de la OMA en 2005, que establece los principios y estándares para mejorar la seguridad en la cadena logística de las mercancías transportadas entre fronteras, así como la facilitación del comercio internacional que se caracteriza por reconocer el enfoque de una colaboración estrecha entre aduanas y empresas. Se fundamentó originalmente en los siguientes elementos básicos:

Información Electrónica Anticipada. Armonización del requisito de información electrónica anticipada en los envíos de entrada, de salida y de tránsito.

Gestión de Riesgos. Compromiso de utilizar un planteamiento constante de gestión de riesgo para afrontar las amenazas contra la seguridad.

Inspección de Salida. Inspección de salida de los envíos de riesgo elevado exportados, usando preferiblemente métodos no intrusivos de inspección.

Asociación de las Empresas. Las Aduanas proporcionarán ventajas a las empresas que cumplan las normas mínimas de seguridad de la cadena logística y sigan las mejores prácticas.

Es decir, el Marco de Normas SAFE armoniza la información electrónica anticipada sobre mercancías que necesitan las aduanas en los envíos de entrada, salida y tránsito. Por su parte, los países miembros se comprometen a implementar la gestión de riesgo para utilizar la información anticipada con objeto de identificar envíos de alto riesgo y de tratar las amenazas contra la seguridad. Requiere también el examen a la salida de los envíos de riesgo elevado utilizando preferentemente equipo de detección no intrusivo, como aparatos de rayos X a gran escala y detectores de radiación y finalmente, el Marco SAFE define las ventajas que las aduanas proporcionarán a las empresas que cumplan las normas mínimas de seguridad en la cadena logística.



De esa forma, el instrumento internacional establece los siguientes objetivos y principios:

“Establecer normas que proporcionen seguridad y faciliten la cadena logística a nivel mundial para promover la certeza y la previsibilidad.

Permitir la gestión integrada y armonizada de la cadena logística para todos los modos de transporte.

Mejorar la misión, las funciones y las capacidades de las Aduanas para atender a los desafíos y oportunidades del siglo XXI.

Fortalecer la cooperación entre las administraciones aduaneras para mejorar su capacidad de detectar envíos de alto riesgo.

Fortalecer la cooperación entre las administraciones aduaneras, por ejemplo, mediante el intercambio de información, el reconocimiento mutuo de los controles, el reconocimiento mutuo de los Operadores Económicos Autorizados (OEA) y la asistencia administrativa mutua.

Fortalecer la cooperación entre las administraciones aduaneras y otras autoridades públicas involucradas en el comercio internacional y en la seguridad, por ejemplo mediante la ventanilla única.

Fortalecer la cooperación entre Aduanas y empresas.

Promover el movimiento fluido de mercancías mediante el uso de cadenas logísticas seguras de comercio internacional.

Así, la implementación del Marco de Normas SAFE puede contribuir al crecimiento del comercio internacional, garantizar la seguridad en el flujo de las mercancías e incrementar la cooperación entre las aduanas y los socios comerciales en beneficio de los países miembros.

A fin de adecuar el Marco de Normas SAFE a los cambios que ha tenido la cadena logística global como consecuencia de la globalización, la innovación y los cambios tecnológicos, fue actualizado en 2021, con ello se adicionó como elemento básico, la cooperación entre las Aduanas y Otras Autoridades de Control Fronterizo y los dispositivos de seguridad inteligentes como herramientas para optimizar el control aduanero y supervisar eficazmente el movimiento de mercancías en tiempo real e incluyeron disposiciones básicas sobre el desarrollo de programas de Operador Económico



Autorizado (OEA)¹⁴ en las uniones aduaneras regionales y la implementación del reconocimiento mutuo.

- **Acuerdo de facilitación del Comercio (AFC)**

El AFC es el instrumento multilateral emitido en el marco de la Organización Mundial del Comercio vigente a partir del 22 de febrero de 2017, que tiene por objeto agilizar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, mejorar la cooperación entre las autoridades aduaneras o cualesquiera otras autoridades competentes y potenciar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad.

La facilitación del comercio consiste en la simplificación, armonización y automatización de los procedimientos que rigen el comercio internacional. Al respecto la OCDE considera que la facilitación del comercio se refiere a las políticas y medidas destinadas a reducir los costos del comercio mediante la mejora de la eficiencia en cada fase de la cadena de comercio internacional

15

El AFC se integra por tres secciones, en la Sección I contiene entre otras medidas técnicas, las acciones a implementar por las aduanas para agilizar el despacho y la circulación de las mercancías, por lo que dicha sección se considera la parte sustancial del Acuerdo. Así, encontramos que el análisis de riesgos es un elemento fundamental para agilizar el despacho de las mercancías como se cita (AFC; artículo 7, numeral 4):

“4 Gestión de riesgo

4.1 Cada Miembro adoptará o mantendrá, en la medida de lo posible, un sistema de gestión de riesgo para el control aduanero.

¹⁴ OEA es una parte que interviene en el traslado internacional de mercancías con cualquier capacidad que le haya sido reconocida por o en nombre de una administración nacional aduanera que cumple con las normas de la OMA o las normas de seguridad equivalentes de la cadena logística. Los OEA pueden ser fabricantes, importadores, exportadores, agentes aduaneros, transportistas, agentes de grupaje de carga, intermediarios, operadores de puertos, aeropuertos o terminales, operadores de transporte integrado, operadores de almacenes, distribuidores o transitarios. (Marco de Normas SAFE)

¹⁵ Moisés, E., Orliac, T. y Minor, P. (2011), "Trade Facilitation Indicators: the Impact on Trade Costs", París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), documento de trabajo n° 118.



4.2 Cada Miembro concebirá y aplicará la gestión de riesgo de manera que se eviten discriminaciones arbitrarias o injustificables o restricciones encubiertas al comercio internacional.

4.3 Cada Miembro concentrará el control aduanero y, en la medida de lo posible, otros controles en frontera pertinentes, en los envíos de alto riesgo y agilizará el levante de los de bajo riesgo. Un Miembro también podrá seleccionar, aleatoriamente, los envíos que someterá a esos controles en el marco de su gestión de riesgo.

4.4 Cada Miembro basará la gestión de riesgo en una evaluación del riesgo mediante criterios de selectividad adecuados. Esos criterios de selectividad podrán incluir, entre otras cosas, el código del Sistema Armonizado, la naturaleza y descripción de las mercancías, el país de origen, el país desde el que se expidieron las mercancías, el valor de las mercancías, el historial de cumplimiento de los comerciantes y el tipo de medio de transporte.

En las disposiciones anteriores advertimos que los miembros de la OMC deberán contar con un sistema de control de riesgos de forma que se eviten las revisiones arbitrarias, para ello deben basarse en una evaluación de riesgos a través de criterios de selectividad adecuados, con la finalidad de lograr eficiencia en el movimiento de mercancías y sus medios de transporte.

Ante el inminente crecimiento de operaciones de comercio internacional, la implementación de las medidas técnicas de gestión de riesgos, puede contribuir a la competitividad y al desarrollo económico para que el crecimiento de operaciones no represente costos ni tiempos adicionales en las aduanas y las aduanas puedan llevar a cabo el control aduanero para vigilar el cumplimiento de las normas aduaneras, la lucha contra el blanqueo de dinero y financiación del terrorismo; patrimonio cultural; drogas; medioambiente; derechos de propiedad intelectual (DPI); salud y seguridad; y, ganancias y seguridad.



IV. Conclusión

A partir de la creación de la ANAM y la colaboración de SEMAR en las aduanas marítimas, los elementos incorporados en las aduanas están ejecutando funciones sustantivas de control aduanero, por ello para afrontar las facultades que ejercen en las aduanas y los retos que demandan los constantes cambios y amenazas en el comercio, es necesaria la utilización de herramientas que favorezcan la eficacia en el flujo de mercancías en los puertos mediante la disminución de tiempo y costos a fin de contribuir al crecimiento del comercio exterior y en consecuencia a la economía del país.

La tendencia de las aduanas modernas a nivel mundial, en alineación a las directrices internacionales de la Organización Mundial de Aduanas y las medidas técnicas del Acuerdo de Facilitación del Comercio es la implementación de la gestión de riesgos para buscar la facilitación en las aduanas sin menoscabar el control y la seguridad de los territorios aduaneros.

Así, la gestión de riesgos apegada a las directrices y metodologías internacionales constituye un elemento clave para el control aduanero que ejecuta la SEMAR en colaboración con la ANAM con lo que el país se puede ver beneficiado en la medida en que las aduanas contribuyan al incremento de operaciones de comercio exterior y a la recaudación, pues de acuerdo con el Banco Mundial el comercio es un motor del crecimiento que contribuye para crea mejores empleos, reduce la pobreza y aumenta las oportunidades económicas.

Con la colaboración de SEMAR en las aduanas marítimas y la ejecución del control aduanero con un enfoque centrado en una estrategia de gestión de riesgos eficiente se pueden lograr aduanas más competitivas en alineación a los compromisos internacionales y en beneficio del desarrollo del comercio exterior.



BIBLIOGRAFÍA

- Rohde Ponce Andrés, Derecho Aduanero Mexicano Tomo I. Fundamentos y Regulaciones de la Actividad Aduanera. 2da. Edición. Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2021.
- Rohde Ponce Andrés, Derecho Aduanero Mexicano Tomo II. Regímenes, Tributación, Despacho, Procedimientos, infracciones, Delitos y medios de Defensa. 2da. Edición. Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2022.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- Editorial Porrúa, Tomo A-C, México 1982.
- Moïsé, E., Orliac, T. y Minor, P. (2011), "Trade Facilitation Indicators: the Impact on Trade Costs", París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), documento de trabajo n° 118.
- Decreto Promulgatorio del Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio, hecho en Ginebra el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de abril de 2017. Disponible en:
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5478938&fecha=06/04/2017&cod_diario=27524
- Convenio de Kyoto Revisado. Disponible en: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/conventions/kyoto-convention/cap6.pdf?la=fr>
- Marco de Normas SAFE (OMA) <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and%20tools/tools/safe%20package/safe-framework.PDF>
- Reglamento Interior de la Agencia Nacional de Aduanas de México.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639045&fecha=21/12/2021#gsc.tab=0
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2011), Multi-Agency Working Group on Trade Facilitation, UNCTAD Trust Fund for Trade Facilitation Negotiations, Ginebra.
- WCO, 'XXIV Regional Conference of Customs Directors General of the WCO-AMS Region' (2022), at <https://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2022/may/xxiv-regional-conference-of-customs-directors-general-of-the-wco-ams-region.aspx>
- Foullon Van Lissum, André. "Visión y acciones de la ANAM para el control y facilitación aduanera en México", consultado en: <https://anfaddigital.com.mx/vision-y-acciones-de-la-anam-para-el-control-y-facilitacion-aduanera-en-mexico/>