



**El futuro
es de todos**

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Modelo de Gestión Integrada de Controles y Servicios en Pasos de Frontera

Julio 2020



Contenido

1.	Marco Normativo y de Políticas	8
2.	Ámbito de aplicación y componente estratégico del modelo	13
2.1.	Componente estratégico	13
2.2.	Pasos de frontera terrestre.....	15
2.2.1.	Componentes Funcionales de infraestructura	16
2.2.2.	Proceso de control integrado en CENAF	22
2.2.3.	Proceso de Control Integrado en CEBAF	36
2.2.4.	Proceso de dotación y gestión de TIC para la operación de los CENAF – CEBAF	49
2.1.	Pasos de frontera fluvial.....	55
3.	Modelo de control fronterizo en tiempos de la COVID-19	62
4.	Enfoque diferencial para la prestación de servicios.....	65
5.	Articulación institucional y gestión del conocimiento para mejorar la prestación de servicios y controles fronterizos	68
6.	Criterios de priorización de la inversión en pasos de frontera	72
	<i>Pactos territoriales</i>	<i>72</i>
	<i>Financiera de Desarrollo Territorial</i>	<i>72</i>
	<i>Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF).....</i>	<i>73</i>
	<i>Bonos de Impacto Social (BIS)</i>	<i>73</i>
	SECTORES Y PRODUCTOS MGA.....	73
	<i>Sectores</i>	<i>74</i>
7.	Conclusiones y recomendaciones	77
	Bibliografía.....	77



GLOSARIO

Centro Nacional de Atención en Frontera (CENAF) o Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF): la infraestructura ubicada en forma aledaña a los cruces de frontera habilitados, con sus instalaciones y equipos necesarios, donde se concentran las autoridades nacionales que intervienen en el control de las operaciones de transporte, tránsito, aduana, migración, sanidad y otros relacionados con el acceso de personas, vehículos y mercancías cuando ingresen o salgan del territorio de un País Miembro y, en donde se brindan, además, servicios complementarios de facilitación a dichas operaciones y de atención al usuario.

Autoridades de Control en Frontera: Entidades con facultades legales de control, vigilancia, verificación, fiscalización y/o inspección, que en particular se encargan de analizar, autorizar o denegar el ingreso y salida del territorio nacional de personas, vehículos y mercancías, a través de sus competencias específicas en los ámbitos aduanero, migratorio, sanitario, zoonosanitario, fitosanitario y antinarcóticos. En Colombia estas entidades son: DIAN, Migración Colombia, Invima, ICA, Policía Nacional, las secretarías de salud distritales o departamentales según corresponda en cada paso de frontera y la DIMAR (esta última para pasos de frontera fluvial).

Inspección física: Actuación realizada por las autoridades competentes, con el fin de determinar a partir del reconocimiento de la mercancía, su naturaleza, origen, estado, cantidad, valor, clasificación arancelaria, tributos aduaneros aplicables, régimen aduanero y tratamiento tributario.

Inspección no intrusiva: Operación de control realizada por las autoridades con el fin de determinar la naturaleza, el estado, el número de bultos, el volumen, el peso y demás características de las mercancías, la carga, los medios o unidades de carga o los embalajes; mediante sistemas de alta tecnología que permitan visualizar estos aspectos a través de imágenes, sin perjuicio de la facultad de realizar inspección física cuando las circunstancias lo ameriten.

Inspección Simultánea: Actuación conjunta, coordinada y concurrente realizada por parte de las autoridades de control que intervienen en la supervisión y control de las operaciones de comercio exterior, para examinar las mercancías, la carga, los embalajes y los medios o unidades de carga que se seleccionen para inspección. La inspección simultánea podrá realizarse a través del mecanismo de la inspección no intrusiva o de manera física.

Junta de Administradores: organismo que tiene a su cargo la coordinación administrativa y operativa de los CENAF - CEBAF, con el fin de facilitar su adecuado funcionamiento, cuya conformación será establecida por acuerdo bilateral para el caso de los CEBAF, o lo establecido en el presente Decreto para el caso de los CENAF.

Pasos de Frontera: cruces formales habilitados por Colombia y sus países vecinos para el tránsito de personas, mercancías y vehículos. Para efectos del presente modelo, en los pasos de frontera



terrestre se plantean cuatro tipos: de tránsito vecinal, con controles armonizados, Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF).

Trasporte transfronterizo: Movilización dentro de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) de pasajeros y carga, debidamente identificados y amparados en la documentación pertinente, en medios de transporte habilitados y registrados por la autoridad nacional competente.

Zonas de integración fronteriza: son aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que, de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.



1. Marco Normativo y de Políticas

El presente Modelo de Gestión Integrada de Controles y Servicios en Pasos de Frontera tiene como propósito establecer los lineamientos de operación y prestación de servicios de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en Colombia.

Considerando que el objetivo previsto vincula a diversas autoridades de control en frontera, todas con mandatos legales específicos y competencias técnicas especializadas, se destaca que las prácticas y actuaciones consideradas en el modelo para pasos de frontera, en ningún caso podrán modificar, alterar o restringir, estos mandatos y competencias, sino que por el contrario se armonizarán y complementarán con estas, en la medida en que se requieran mecanismos de articulación y cooperación institucional en beneficio de la simplificación de trámites y la racionalización de las actuaciones.

En todos los casos, dichos mandatos normativos y competencias se considerarán como elementos prevalentes que guían los lineamientos aquí establecidos, la integración regional, la promoción y el respeto de los derechos humanos, el buen gobierno y la eficiencia administrativa.

Finalmente y considerando que el Grupo de Modernización del Estado del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores adelantaron en el primer trimestre de 2020 una revisión de las normas vigentes en relación con las competencias y funciones de las autoridades de control en frontera y demás entidades involucradas en el desarrollo de los pasos de frontera, el cual puede ser consultado en el Anexo 1 de este documento²; de manera general, a continuación, se presenta un listado de instrumentos legales expedidos en materia fronteriza:

- Ley 191 de 1995, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera, establece un régimen especial para los territorios limítrofes donde se busca promover y facilitar el desarrollo económico, social, científico y cultural. En tal sentido, dicha ley destaca que las acciones del Estado en las zonas de frontera deberán estar encaminadas a priorizar los objetivos de: protección de los derechos humanos, la integración y cooperación con los países vecinos, el desarrollo económico, la construcción y mejoramiento de la infraestructura de fronteras, la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales, el mejoramiento de la calidad de la educación y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y nacionales.

² Ver el archivo Excel denominado: Anexo 1. Mapeo normativo pasos de frontera



- Ley 677 de 2001, establece normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales. Esta Ley crea las Zonas Especiales Económicas de Exportación en los municipios de Buenaventura, Cúcuta, Valledupar e Ipiales.
- Ley 681 de 2001, por medio de la cual se establece un régimen de concesiones de combustible en las zonas de frontera. Esta Ley estipula que, en los departamentos y municipios ubicados en las zonas de frontera, Ecopetrol tendrá la función de distribuir los combustibles derivados del petróleo ya sean nacionales o importados del país vecino.
- Ley 843 de 2003, establece algunas disposiciones para el aprovechamiento de áreas naturales ubicadas en zonas de frontera con el objetivo de proteger dichas zonas y la población indígena que las habita.

De otra parte, se presentan las decisiones de la Comunidad Andina relativas a los cruces de frontera. Se han proferido varias decisiones de la CAN relacionadas con el comercio terrestre y la adecuación de infraestructura para su desarrollo, entre otras se encuentran:

- La Decisión No. 271/1990 (Sistema Andino de Carreteras) en su artículo dos, define tres tipos de ejes viales que son: troncales, interregionales y complementarios.
- La Decisión No. 502/2001 tiene como objetivo general promover el establecimiento de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), los cuales, de conformidad con el artículo 4º, podrán ser establecidos por los países miembros de la CAN, en el número que consideren necesarios, en concordancia con las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera.
- La Decisión No. 839/2019 establece en el artículo uno la definición de Centro Nacional de Atención en Frontera (CENAF) o Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF), según el cual es “la infraestructura ubicada en forma aledaña a los cruces de frontera habilitados, con sus instalaciones y equipos necesarios, donde se concentran las autoridades nacionales que intervienen en el control de las operaciones de transporte, tránsito, aduana, migración, sanidad y otros relacionados con el acceso de personas, vehículos y mercancías cuando ingresen o salgan del territorio de un País Miembro y, en donde se brindan, además, servicios complementarios de facilitación a dichas operaciones y de atención al usuario.

De manera general, en el marco de la Comunidad Andina, los cruces de frontera se focalizan como nodos de desarrollo importantes para los procesos de integración entre países, siendo un elemento articulador dentro de la cadena logística del comercio bilateral y regional que requiere de una adecuada infraestructura, equipamiento y operación.

Ahora bien, además de los instrumentos legales mencionados, se han elaborado documentos de política que buscan solventar los principales retos de las zonas de frontera del país, como se menciona a continuación:



- CONPES 3155 de 2002 que establece los lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo.
- CONPES 3272 de 2004 que establece los requisitos para acceder a los proyectos de la política de infraestructura vial, de la cual pueden ser beneficiarias las regiones fronterizas dadas sus características particulares.
- CONPES 3603 de 2009 sobre Política Integral Migratoria y CONPES 3950 de 2018 para la atención de la migración procedente de Venezuela.
- CONPES 3739 de 2013 por el cual se plantea una estrategia para el desarrollo integral de la región del Catatumbo.

En concordancia con los documentos mencionados, el gobierno nacional plantea en el documento CONPES 3805 de 2014 “Prosperidad para las fronteras” como objetivos estratégicos de la política de fronteras y que guardan estrecha relación con la política logística, los siguientes:

- Fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para el desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional; este objetivo apunta directamente a mejorar la coordinación y articulación para el desarrollo e integración de las fronteras, e implementar una estrategia de fortalecimiento y consolidación de capacidades nacionales y territoriales con enfoque diferencial.
- Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país; con este objetivo se busca la reducción de la pobreza extrema y el hambre y el aumento en coberturas y calidad de la educación, salud, servicios tecnológicos, vivienda, agua potable, saneamiento básico, y justicia.
- Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera; el objetivo pretende aumentar el desarrollo productivo regional, la optimización de los flujos en frontera y atender problemáticas de contrabando, contribuyendo a la conservación de la riqueza ambiental.
- Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la Nación y los países vecinos; este objetivo busca promover la adecuación de infraestructura de transporte para conexión interna y comercio exterior, el fortalecimiento de la infraestructura en cruces de frontera y la promoción de las TIC.



- Fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y ROM. Este objetivo señala la importancia de mejorar la planificación del desarrollo articulada con la visión de las comunidades, promocionar las políticas diferenciales e incentivar la integración cultural.

Dando alcance a los objetivos propuestos por el CONPES 3805, mediante el Decreto 1030 de 2014, se planteó el impulso y consolidación de un conjunto de instancias de coordinación y articulación, que permitan armonizar las acciones de las entidades del Estado para promover y orientar la integración y el desarrollo fronterizo, logrando con esto la coordinación del sector público, privado, la academia, la sociedad civil, entre otros. En el marco de este decreto se creó la *Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza* como una instancia de coordinación y articulación de los procesos de planificación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos, encaminados al desarrollo integral de las fronteras del país, en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

Dando continuidad a lo establecido por el mencionado CONPES, los siguientes artículos de la Ley 1753 de 2015 establecen medidas específicas para el impulso a los pasos de frontera:

- Artículo 181. Mecanismos estratégicos nacionales, binacionales o multilaterales.
- Artículo 182. Regiones con características especiales de transporte. Con el objeto de formalizar la prestación del servicio público de transporte de pasajeros y garantizar las condiciones de seguridad y accesibilidad del mismo, créanse las Zonas Estratégicas para el Transporte (ZET), constituidas por un municipio y/o grupos de municipios de las zonas de frontera, donde no exista Sistema de Transporte Masivo, Sistema Integrado de Transporte Público o Sistema Estratégico de Transporte Público, cuya extensión geográfica será determinada por el Gobierno nacional.
- Artículo 184. (...) *modelo de operación en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), Centros Nacionales de Atención de Fronteras (CENAF) y pasos de frontera.* (...) Así mismo, el modelo de operación y el funcionamiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) de los Centros Nacionales de Atención de Fronteras (CENAF) será el establecido por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación, quien coordinará y articulará a las entidades que presten sus servicios en dichos centros.
- Artículo 200. Planeación y políticas públicas orientadas al cierre de brechas intra e interregionales. El Gobierno nacional, y los gobiernos departamentales municipales enfocarán sus planes de desarrollo y articularán sus políticas, estrategias e inversiones dando prioridad al cierre de brechas socioeconómicas intra e interregionales, de acuerdo con su identificación



objetiva a partir de la información estadística oficial disponible. El Departamento Nacional de Planeación definirá con cada sector la forma como se implementará dicha priorización mediante el rediseño de programas, el redireccionamiento de recursos o el desarrollo de nuevas intervenciones.

- Artículo 201. Programas y proyectos para el desarrollo y la integración fronteriza. A partir del año 2016, cada Ministerio, departamento administrativo y demás entidades del orden nacional, identificarán en el marco de sus competencias, los programas y proyectos específicos encaminados al desarrollo e integración de las regiones de fronteras. Dichos programas serán concertados con las entidades territoriales fronterizas del país.
- Artículo 258. Transferencia de zonas francas de frontera a entidades territoriales. Con el propósito de incentivar el desarrollo industrial, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo podrá transferir las zonas francas localizadas en municipios de frontera a los entes territoriales donde ellas se ubican.

Por último, es importante señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, en el “Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional” y, particularmente en el apartado “Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal” señaló que los pasos de frontera “presentan retos en una provisión de infraestructura de transporte y conexas que facilite los procesos de comercio exterior y potencie los mecanismos de integración binacional. Existen pasos de frontera que no cuentan con la infraestructura necesaria para realizar los controles e inspecciones de ley, y algunas infraestructuras han caído en desuso.”

Para ello, dentro de la estrategia “Adecuación de infraestructura de pasos de frontera para la integración regional” se reseñaron las siguientes acciones:

- La Cancillería, las entidades involucradas y el DNP diseñarán la metodología para la priorización de intervención en cruces de frontera y determinarán los requerimientos de inversión de estos, incluyendo infraestructura, equipamiento y personal necesario para su operación, nuevas tecnologías para el paso de mercancías y personas y fuentes de financiación.
- Las entidades de control que prestan servicios de control fronterizo concurrirán con los recursos requeridos para la prestación del servicio, e implementarán el modelo de gestión integrada y coordinada de controles y servicios en cruces de frontera. La implementación del modelo será coordinada por la Cancillería, con la asistencia técnica del Programa Nacional del Servicio al Ciudadano, del Departamento Nacional de Planeación. Adicionalmente, el Gobierno nacional revisará las condiciones de operación del transporte en zonas de frontera.



Recogiendo lo anterior, el documento CONPES 3982 de 2020 señala que con el propósito de mejorar la oferta de infraestructura en las zonas de frontera terrestre, para 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo del DNP, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades de control de comercio exterior, adoptará el modelo de desarrollo para CENAF y CEBAF propuesto por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) del DNP, incluyendo los ajustes institucionales, fiscales y de operación dentro de las entidades del Gobierno nacional y articular la seguridad en Zona Primara Aduanera - ZPA.

Adicionalmente, en el documento CONPES 3982 de 2020 se señala que el Ministerio de Transporte a través de la ANI o el Invías (de acuerdo con la competencia) priorizarán y estructurarán los proyectos de CENAF y CEBAF priorizados por el Gobierno nacional, que incluyan el desarrollo de infraestructura logística especializada (ILE), de acuerdo con criterios de eficiencia, efectividad y economía del gasto. En materia de mantenimiento, las entidades de control de comercio exterior que hacen presencia en los cruces de frontera establecerán los mecanismos para aportar para el sostenimiento de dichos centros. Lo anterior, con el objetivo de promover actividades de valor agregado.

De manera complementaria, para 2021 el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo del DNP, el INVIAS y la DIMAR, contará con un plan estratégico de modernización de cruces de frontera fluviales, el cual consignará acciones en materia de dotación de infraestructura de control en los pasos fronterizos; procesos de operación y dotación de equipos para el control en frontera; financiación y sostenibilidad de la infraestructura y los equipos de control en frontera, e institucionalidad de generación de información, gestión, vigilancia y control fronterizo. (PND, 2019)

2. **Ámbito de aplicación y componente estratégico del modelo**

2.1. **Componente estratégico**

Misión

Garantizar la prestación de controles y servicios en las fronteras terrestres y fluviales de Colombia, de tal forma que se promuevan dinámicas de desarrollo, movilidad, integración y prosperidad en estos territorios.

Visión

Constituirse en experiencia de éxito que cumpla con las expectativas de los usuarios sobre los servicios de control fronterizo y mejore la eficiencia institucional en las fronteras terrestres y fluviales de Colombia.



Principios Transversales

Las actuaciones, lineamientos y gestión institucional de los pasos de frontera así como de los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera (CENAF – CEBAF), en todos los casos se sustentarán en el cumplimiento de los siguientes preceptos comunes al modelo de gestión pública adoptado:

- **Servicio.** Mediante la atención empática, oportuna y eficiente se garantizará el fácil acceso ciudadano a la oferta institucional permitiendo que éste cumpla con sus obligaciones, obtenga información y asistencia según requiera.
- **Facilitación.** Serán desarrolladas y optimizadas de manera continua todas las gestiones institucionales bajo las premisas de simplicidad y racionalización, evitando trámites y actividades innecesarias de forma tal que los tiempos y procesos de atención impacten positivamente la experiencia de los ciudadanos.
- **Eficiencia.** Hacer lo que esté al alcance para satisfacer la expectativa de los ciudadanos de forma tal que en los servidores se observe a un equipo no sólo competente y activo, si no con vocación, motivado y apasionado con su labor que le aporta directamente a un mejor país.
- **Articulación.** La actuación gubernamental, y por lo tanto la toma de decisiones, tanto a nivel operativo como estratégico se movilizará bajo el enfoque de cadena valor público, en el cual cada actividad institucional se complementa, correlaciona y armoniza con las de otros actores participantes. Se mantendrá la prevalencia de la acción coordinada e integrada, atendiendo a una estructura sistémica en la que el objetivo esencial además de ser compartido y representativo de todos es común y equivalente a los propósitos trazados por el Estado en sus planes de mediano y largo plazo.
- **Fortalecimiento Público.** Fomentar la profesionalización y el desarrollo de las competencias y capacidades integrales del Capital Humano que sirve en territorios de frontera, con miras a favorecer mediante su crecimiento y bienestar integral, la calidad de su desempeño y expresión permanente de su vocación de servicio al ciudadano.
- **Control y Seguridad.** Además de garantizar el efectivo ejercicio de autoridad de control en frontera mediante la verificación, inspección y análisis de bienes, servicios y personas; se identificarán, administrarán y mitigarán riesgos reales y potenciales con el propósito de anticipar su materialización y garantizar las condiciones esenciales para evitar la afectación de los intereses estatales y ciudadanos; promoviendo un ambiente de prosperidad, paz, tranquilidad y desarrollo.

Características del Control Integrado

El Proceso de Control Integrado en CENAF/CEBAF, tendrá las siguientes características:

- **Racionalización y No Duplicidad.** En el marco de la gestión integrada y coordinada se promoverán y adoptarán todos los esfuerzos, gestiones y herramientas que garanticen a los ciudadanos la mayor simplicidad y racionalidad en sus interacciones con las autoridades, optimizando los recursos institucionales y su despliegue.



- **Sinergia Gubernamental.** La articulación de actuaciones y servicios desarrollados por el presente proceso constituyen un arreglo marco, al cual se incorporan e integran las actuaciones intrínsecas de cada autoridad de control, reglamentadas jurídicamente como parte de sus competencias.
- **Diseño Estándar.** El Modelo atiende a un diseño estándar que pretende mantener el consenso de servicios de las autoridades de control fronterizo sobre los mínimos de atención.
- **Complementariedad Institucional.** La aplicación de la competencia institucional de cada autoridad se extenderá en todos los casos a la cooperación armónica, apoyo y acompañamiento a las funciones de las demás autoridades, con el propósito de afianzar arreglos cooperativos caracterizados por la construcción de confianza, respeto y articulación del equipo de trabajo gubernamental, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 489 de 1998 sobre el principio de colaboración armónica.
- **Diseño por Tipicidad.** Las actuaciones, descripciones y procedimientos establecidos se orientan a prestar servicios sobre condiciones tipo, en las cuales no se detallan problemáticas, características particulares o casos específicos que demanden decisiones y actuaciones complejas.
- **Control y Seguridad Universal del Paso.** Sin exclusión alguna, todas las personas, vehículos, bienes y servicios en general están sometidos al control, verificación e inspección de las autoridades. En atención a la dinámica de vecindad, los tratados y acuerdos internacionales, se aplicarán medios alternativos de control, registro y autorización que promuevan la movilidad e integración y faciliten el desarrollo de las localidades fronterizas y sus habitantes.

2.2. Pasos de frontera terrestre

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 184 de la Ley 1753 de 2015, el modelo de operación y funcionamiento de los pasos de frontera terrestre ha sido ampliamente discutido y concertado con las autoridades de control fronterizo en mesas técnicas co-lideradas por el DNP y el Ministerio de Relaciones Exteriores realizadas entre 2016 y 2018, por lo cual en la presente actualización del mencionado modelo, adelantada por el Grupo de Modernización del Estado se retoman los elementos principales considerados como indispensables para la gestión de los controles integrados en frontera, a saber: i) componentes funcionales de infraestructura; ii) proceso de control integrado en CENAF; iii) proceso de control integrado en CEBAF; y iv) proceso de dotación y gestión de equipos y tecnologías de información y comunicaciones -TIC para la operación de CENAF/CEBAF.



2.2.1. Componentes Funcionales de infraestructura

Los Centros Nacionales de Atención en Frontera y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CENAF/CEBAF) estarán constituidos a nivel funcional al menos por los siguientes cuatro componentes de infraestructura:

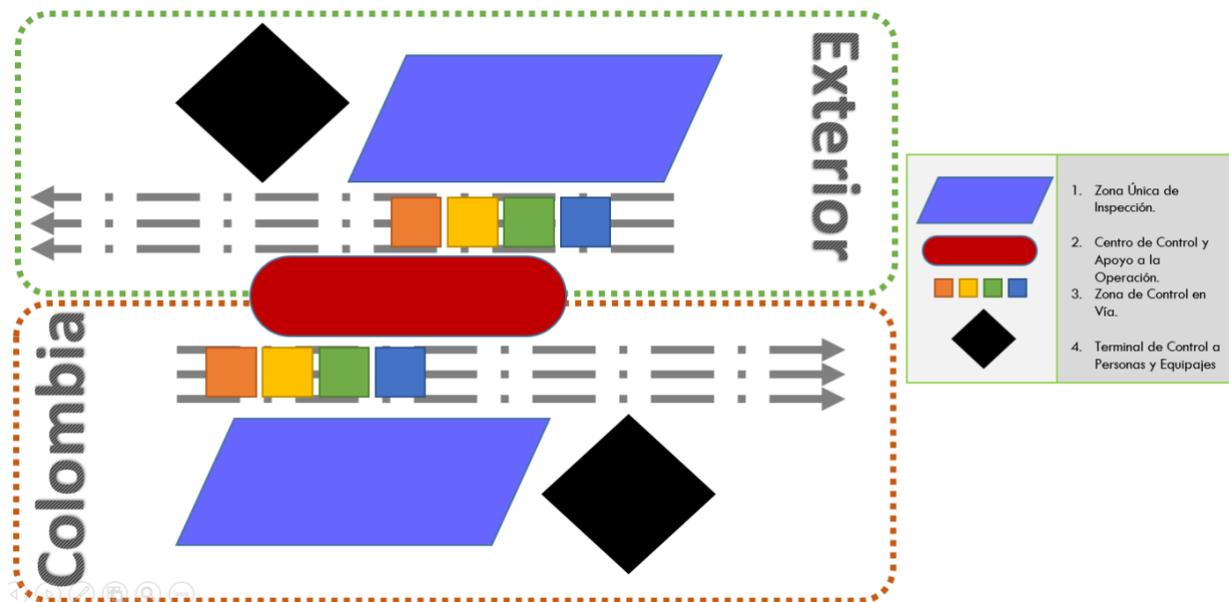
- 1) **Zona Única de Inspección (ZUI) (Importación) y (Exportación):** Área con acceso exclusivo en la cual se realizan los procedimientos de control, fiscalización y verificación de vehículos, carga y mercancías por parte de las autoridades aduaneras, fitosanitarias, zoonosanitarias y de seguridad. La Zona Única de Inspección está *“delimitada con dispositivos y procedimientos de seguridad y operación, en donde se llevarán a cabo las labores de control del cumplimiento de las formalidades aduaneras de la carga o mercancía que ingrese o salga del Territorio Aduanero Nacional”*.
- 2) **Zona de Control en Vía (Pasajeros/Tripulantes):** Arreglo de instalaciones (módulos, casetas y/o mesas), resguardadas de las condiciones ambientales y climáticas, ubicadas sobre corredores viales y desde las cuales las autoridades prestan los servicios de control y verificación de vehículos, equipajes y personas.
- 3) **Zona de Control a Personas y Equipajes. (Inmigración / Emigración):** Conjunto de instalaciones con entrada y salida independiente en las cuales las autoridades de control migratorio, aduanero y de seguridad prestan los servicios de control a personas y equipajes que pretenden ingresar o salir del país.
- 4) **Zona de Control y Apoyo a la Operación:** Zonas de uso y acceso exclusivo de las autoridades de control en frontera, desde donde se desarrollan los procesos estratégicos, de dirección y apoyo a la gestión de los servicios y operación en los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera.

A. Esquema funcional de infraestructura

Considerando que las actuaciones, descripciones y procedimientos establecidos en el Modelo se orientan a prestar servicios sobre condiciones tipo, en las cuales no se detallan problemáticas, características particulares o casos específicos que demanden decisiones y actuaciones complejas, se presenta a continuación un diagrama en el cual se identifican los componentes funcionales de infraestructura de un CENAF/CEBAF.



Figura 1. Esquema funcional de infraestructura



Fuente: elaboración propia

En la figura se evidencian los cuatro componentes de infraestructura principal para un centro de control fronterizo; bajo este modelo de operación, se pueden derivar diferentes propuestas arquitectónicas según las necesidades de las entidades participantes y las variables de los pasos fronterizos.

La definición e identificación de estos componentes funcionales de infraestructura constituirá el referente sobre el cual se caracterizarán la competencia y responsabilidades de las autoridades, al igual que la asignación y distribución equipos de inspección (intrusiva y no intrusiva) así como la dotación de Tecnologías para la Información y las Comunicaciones – TIC, indispensables para la prestación de los servicios.

B. Zonas Primarias y Áreas Restringidas o Estériles

Considerando como marco general el esquema funcional de infraestructura, para las zonas primarias y áreas restringidas o estériles en los pasos de frontera es necesario: 1) precisar el soporte normativo y conceptual tenido en cuenta por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para su delimitación; y 2) identificar criterios para dicha delimitación, en especial en los centros nacionales y binacionales de atención fronteriza, con el fin de garantizar su incorporación en la infraestructura funcional del Modelo de Gestión Integrada de Controles y Servicios en pasos de Frontera.

A modo de justificación es necesario señalar que la operación y el proceso de modernización de los pasos de frontera requiere para su desarrollo efectivo, una infraestructura óptima, segura, señalizada, con equipos tecnológicos que permitan facilitar los procesos y procedimientos de las entidades que



operan en los pasos fronterizos y un talento humano altamente calificado para brindar el servicio a la ciudadanía.

La infraestructura funcional del Modelo de Gestión Integrada de Controles y Servicios en Pasos de Frontera, permite organizar la operación de las entidades nacionales que hacen presencia en dichos pasos, lo cual constituye un importante avance hacia la integración de las entidades nacionales que participan en los procesos de comercio exterior y tránsito de personas.

Por lo anterior, se hace necesario, precisar los conceptos de las zonas primarias y zonas estériles, así como los criterios que se deben tener en cuenta en el diseño de la infraestructura funcional de los centros fronterizos que se desarrollen en el país. Lo anterior quedó reseñado en el documento CONPES 3982 de 2020 que señaló *“el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo del DNP, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades de control de comercio exterior, adoptará el modelo de desarrollo para CENAF y CEBAF establecido por el del DNP, incluyendo los ajustes institucionales, fiscales y de operación dentro de las entidades del Gobierno nacional y articular la seguridad en ZPA.”*

C. Marco conceptual y normativo de las zonas primarias y áreas restringidas

El territorio aduanero nacional, es la “demarcación dentro de la cual se aplica la legislación aduanera que cubre todo el territorio nacional, incluyendo el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa el Estado colombiano, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.” (Artículo 3 del Decreto 1165 de 2019).

Dentro de este territorio se encuentran establecidas las zonas primarias y las zonas secundarias, las zonas primarias aduaneras definidas como el *“...lugar del territorio aduanero nacional, habilitado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), para la realización de las operaciones materiales de recepción, almacenamiento, movilización o embarque de mercancías que entran o salen del país, donde la administración aduanera ejerce sin restricciones su potestad de control y vigilancia. También se considera Zona Primaria Aduanera el área declarada como Zona Franca, para efectos del ejercicio de la potestad de control y vigilancia por parte de la autoridad aduanera.”*

Además de la existencia en el territorio nacional de zonas secundarias aduaneras entendidas como “la parte del Territorio Aduanero Nacional que no constituye zona primaria aduanera, en donde la administración aduanera ejerce sin restricción su potestad de control y vigilancia” (Art. 3 Decreto 1165 de 2019)”.

Las definiciones establecen que la competencia de la autoridad aduanera actúa en todo el territorio nacional conforme a la legislación aduanera y normas internacionales y que debe existir un lugar habilitado para las operaciones de recepción, almacenamiento y movilización de mercancías que



entran y salen del país, designado como “Zona Primaria Aduanera” lugar habilitado por la autoridad aduanera donde se ejerce su control y vigilancia, en las cuales se ubican los aeropuertos, puertos, muelles y pasos de frontera (Decreto 1165 de 2019).

De esta manera, la autoridad aduanera es la competente, conforme a lo dispuesto en el Decreto 4048 de 2008, y el artículo 75 del Decreto 1165 de 2019 para habilitar las zonas primarias, las cuales comprenden los muelles, puertos, aeropuertos, los cruces de fronteras que sean habilitados para el ingreso y salida de mercancías, constituyéndose estas zonas en los lugares donde deben cumplirse las formalidades aduaneras (Art 76,77 y 79 del Decreto 1165 de 2019.).

Dentro de este contexto, la autoridad aduanera debe ejercer su libre control y vigilancia en la entrada y salida de mercancías del país, valiéndose de dispositivos y procedimientos de seguridad como los menciona el artículo 4 del Decreto 1520 del 2008, el cual señala:

(Decreto 1520 del 2008.)

*“Art 4°. Infraestructura física para el área de inspección. Las personas jurídicas que hubieren obtenido concesión o autorización para operar y administrar los puertos, aeropuertos, así como las autoridades respectivas en los pasos de frontera, dispondrán como mínima infraestructura física para la realización de las inspecciones determinadas en los procesos de importación, exportación y tránsito aduanero, de un área específica, cubierta, restringida, con dispositivos y procedimientos de seguridad y operación, según los lineamientos que para tal efecto establezcan las autoridades y las normas que determinen estándares nacionales e internacionales sobre estos aspectos en cada lugar. En esta área deberán acondicionarse de manera contigua las oficinas de las diferentes autoridades, para garantizar el cumplimiento oportuno de sus funciones en óptimas condiciones de seguridad industrial. **Dicha área deberá prever los espacios necesarios para los flujos de operación con equipos de inspección no intrusivos, así como las zonas de operación y de seguridad que correspondan.**”*

Para determinar el área de la zona primaria a utilizar se debe tener en cuenta “...los volúmenes de carga objeto de comercio exterior, las proyecciones de crecimiento en cada puerto, aeropuerto o paso de frontera, así como las previsiones y requerimientos mínimos establecidos en los planes de expansión portuaria, planes maestro y los acuerdos adoptados entre autoridades de los países colindantes” y se “...deberán garantizar la conexión a los servicios informáticos electrónicos y sistemas de comunicación por parte de las autoridades para el ejercicio de las facultades de control.”

La zona primaria se debe habilitar mediante acto administrativo; el sitio que constituya la zona primaria debe contar con demarcación física y señalización, además de tener las condiciones para el traslado de mercancía entre zonas internas y el traslado para el embarque (Art. 75 y 79 del Decreto 1165 de 2019). De manera específica, el Art 79 indica la habilitación de cruces de frontera terrestres, “además del cruce de frontera, la vía o vías permitidas para el traslado de las mercancías bajo control aduanero, hasta el lugar determinado por la autoridad aduanera para el cumplimiento de los trámites aduaneros



inherentes a la entrada y salida de mercancías del territorio aduanero nacional, tales como: entrega e incorporación de documentos a los Servicios Informáticos Electrónicos; reconocimiento físico, cuando a dicha diligencia hubiere lugar y, la revisión de precintos, unidades de carga y medios de transporte”.

Por otra parte, el Parágrafo del artículo 79 del Decreto citado, establece que los cruces de frontera a que se refiere el artículo 7 de la Decisión 271 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y los que se aprueben bilateralmente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la citada Decisión, se entenderán habilitados para el ingreso y salida del territorio aduanero nacional de mercancía bajo control aduanero.

La Decisión 398 y Decisión 837 de la CAN definen específicamente lo correspondiente a cruce de frontera y los centros de atención en frontera, a su vez el Decreto 1165 de 2019 contemplan también estos aspectos.

Atendiendo el tema que nos ocupa, se propone definir “**Zonas restringidas o estériles**” para los pasos fronterizos, como aquellas zonas donde el acceso está controlado; espacio al que se aplican medidas especiales de seguridad y se encuentran comprendidas entre el puesto de control fronterizo y el puesto de inspección. El acceso a esta zona debe estar estrictamente controlado, garantizando la inexistencia de armas, explosivos, materias, artículos peligrosos y cualquier otra actividad comercial.

Se estima el área estéril como el espacio de circulación de personal autorizado entre las áreas internas de la zona primaria, en especial donde se carga, descarga y traslada la mercancía.

Se hace necesario especificar las personas y/o entidades que pueden circular (flujo y contraflujo en el área estéril) en estas áreas restringidas, para efectos del modelo es preciso tener en cuenta las siguientes: DIAN, ICA, INVIMA, Policía Antinarcóticos, Migración Colombia, Transportadores debidamente autorizados, personal de la salud del Ministerio de Salud y Protección Social y de la secretaría de salud que corresponda, estos últimos ante amenazas de enfermedades contagiosas y/o campañas de prevención frente a las mismas, previa autorización.

También es necesario señalar que la DIAN, de conformidad con los compromisos internacionales debidamente adquiridos por el país, podrá, por razones de seguridad nacional previamente determinadas por el Gobierno Nacional o por razones de control, establecidas conforme con los criterios del sistema de administración del riesgo, adoptar medidas para limitar el ingreso o salida de viajeros y/o de mercancías por los lugares habilitados. (Parágrafo del artículo 75 del Decreto 1165 de 2020)

D. Criterios para la delimitación de las zonas primarias y áreas restringidas o estériles



1) Competencia de las Autoridades de Control en las zonas primarias:

La supervisión y control de las personas, mercancías y operaciones de comercio exterior en la inspección simultánea, según define el artículo 1. del Decreto 1520 del 2008 corresponde “... a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, la Policía Nacional – Dirección, Antinarcóticos, el Fondo Nacional de Estupefacientes, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, y el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, como autoridades de control que por mandato legal deben realizar labores de supervisión y control en las operaciones de comercio exterior e intervenir en la inspección física de la mercancía que ingrese o salga del territorio nacional...”

En las mismas zonas primarias podrá adelantarse por parte de las autoridades de control, en los casos que corresponda, la inspección simultánea la cual deberá realizarse en un término no superior a un (1) día calendario, contado a partir de la determinación de la misma, teniendo en cuenta lo establecido en el "Manual de procedimientos de Inspección Física Simultánea". (Artículo 1. del Decreto 1520 del 2008)

- 2) Las zonas únicas de Inspección son requisito para habilitar la zona primaria, como lo establece el artículo 75 del Decreto 1165 de 2019 que señala: “son áreas delimitadas con dispositivos y procedimientos y operación, en donde se llevarán a cabo labores de control del cumplimiento de las formalidades aduaneras de la carga o mercancía que ingrese o salga del Territorio Aduanero Nacional.” Dichas zonas deberán contar con los equipos de inspección no intrusiva conforme lo determine la autoridad competente.
- 3) Se debe garantizar la operación segura y articulada, donde cada entidad de control fronterizo debe funcionar con buenas condiciones de seguridad para las mercancías y el proceso aduanero, esto depende a su vez de las características topográficas y disponibilidad del terreno donde se encuentre ubicado el CENAF o CEBAF y todas las autoridades de control deben participar activamente en el diseño de infraestructura. De esta manera, las entidades integrarán sus procesos y procedimientos misionales y los funcionales de la operación y servicios del CENAF/CEBAF, atendiendo a la lógica de los flujos secuenciales, coordinados e integrados del modelo fronterizo. Es de anotar que se deberá ajustar el diagrama de flujo de la operación de todas las entidades, a las condiciones del terreno donde opere el CENAF/CEBAF y obtener en resultado, el diseño arquitectónico esperado.
- 4) Los lineamientos y sistemas de seguridad para la mercancía y el proceso de control aduanero, en sus medidas y procedimientos, deben asegurar la zona primaria para la realización de las operaciones materiales de recepción, almacenamiento, movilización y embarque de mercancías que entran o salen del país. Tomando como referente los desarrollos normativos y reglamentarios, las buenas prácticas identificadas, además de las características del cruce de frontera en su flujo comercial, el cual vincula un volumen mayor de algunas mercancías y



dinámicas sociales propias del lugar, esto determinará las particularidades de las instalaciones de la zona primaria para su funcionamiento y expansión.

- 5) La infraestructura debe facilitar los procesos de control aduanero cuando se presenten inconsistencias, la zona primaria debe posibilitar el análisis integral y las medidas cautelares que se den en el control previo de la mercancía, desde el acto de autorización de control.

2.2.2. Proceso de control integrado en CENAF

A. Características del modelo de control en CENAF

- El orden de los controles para el ingreso a Colombia será: migratorio, aduanero, policial (control antinarcoóticos) y fitosanitario y zoonosanitario. Lo anterior, sin perjuicio del control epidemiológico posterior al migratorio en casos específicos.
- El orden de los controles para la salida de Colombia será: migratorio, aduanero, policial (control Antinarcoóticos) así como el fitosanitario y zoonosanitario.
- En los casos en que el ciudadano presente una condición o beneficio especial de tránsito fronterizo, se someterá al control de las autoridades empleando documentación especial de identificación o biometría, a través de canales o carriles de acceso priorizado (salvo perfilación de las autoridades policiales). Los Residentes de la ZIF tendrán medios alternativos de registro de paso y/o control simplificado o automatizado según acuerden las autoridades.
- Las tripulaciones de medios de transporte internacional de pasajeros (buses y microbuses) realizarán su control migratorio en la zona de pasajeros mediante canales preferenciales. Y las tripulaciones de medios de transporte trasfronterizo (taxis), en el control en vía.
- Debe existir un espacio de atención con acceso al público (con parqueo de vehículos), donde se desarrollen diferentes trámites, principalmente el de importación temporal de vehículos de turismo y pago de multas o trámites administrativos de los viajeros.
- La autoridad aduanera realizará el respectivo control a los viajeros y a carga según los procedimientos y competencias.
- En los casos en que el ciudadano presente sintomatología o perfil de riesgo epidemiológico o sanitario se les remitirá a las autoridades competentes para tal fin.
- En los casos en los cuales el ciudadano porte o ingrese productos o subproductos de origen vegetal o animal en su equipaje, se remitirá a las autoridades de control fitosanitario o zoonosanitario.
- En todos los casos en que no se cumpla con la normatividad vigente o el ciudadano requiera cumplir con otros trámites y requisitos (segundas líneas de verificación), se remitirá a las autoridades de control de acuerdo con sus competencias y a los procesos internos según lo reglamentado por cada una de ellas.
- La seguridad de los funcionarios e infraestructura del CENAF y áreas perimetrales estará bajo la responsabilidad del país, a través del organismo que éste determine.



B. Autoridades de Control Fronterizo en Colombia

Las actuaciones, gestiones y procedimientos contenidos en el presente Proceso, serán de obligatoria aplicación y desarrollo para los servidores de las siguientes entidades:

- La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.
• La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.
• El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA.
• El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima.
• La Entidad Territorial de Salud del área de influencia en su competencia de autoridad de sanidad portuaria y según los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social.
• La Policía Nacional – Dirección Antinarcoáticos (DIRAN)

C. Secuencialidad, orden y racionalidad de los controles. (Cadena de valor en frontera).

La ruta de servicios correspondiente al Proceso de Control Integrado atenderá el siguiente orden de atención e intervención por parte de los organismos de control:

Table with 4 columns: Acción, Competencia, Observación. It details the control process for entering the country, including steps like Migratory Control, Customs Control, Police Control, and Sanitary Control, with corresponding logos and descriptions of their roles.



Acción		Competencia	Observación
5	Control Zoofitosanitario		Alternativo – Control de animales, plantas, productos de origen animal, vegetal, alimentos y/o medicamentos.
Salida de las instalaciones de control			

Saliendo del País			
Acción		Competencia	Observación
Ingreso a las instalaciones de control			
1	Control Migratorio		Obligatorio – Autorización o denegación de salida.
2	Control Policial		Alternativo – Control de Seguridad e Inspección Antinarcoóticos.
3	Control Sanitario		Alternativo – Perfilación y Vigilancia Epidemiológica de Sanidad Portuaria (Secretaría de Salud)
4	Control Zoofitosanitario		Obligatorio – Control de animales, plantas, productos de origen animal, vegetal, alimentos y/o medicamentos. Materias primas, medicamentos y/o dispositivos médicos.
Salida de las instalaciones de control			

D. Gestión institucional especializada (Segundas líneas de verificación e inspección).



La secuencialidad, orden y racionalidad de los controles detallada anteriormente podrá remitir, sin perjuicio de la etapa de control que esté adelantando el ciudadano, entre otros, a los siguientes procesos secundarios especializados:

Proceso		Organismos Competentes
1	Registros personales e inspecciones corporales.	<ul style="list-style-type: none"> • Policía Nacional a través de la Dirección de Antinarcóticos.
2	Inspección de equipaje y bienes personales	<ul style="list-style-type: none"> • Policía Nacional a través de la Dirección de Antinarcóticos. • Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. • Instituto Colombiano Agropecuario. • Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos.
3	Proceso administrativo de inadmisión o rechazo.	<ul style="list-style-type: none"> • Migración Colombia.
4	Verificación de documentación de identidad, de viaje y otros requisitos migratorios.	<ul style="list-style-type: none"> • Migración Colombia.
5	Verificación y descarte de alertas en bases de datos nacionales e internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Migración Colombia.
6	Práctica de pruebas técnicas de campo.	<ul style="list-style-type: none"> • Policía Nacional a través de la Dirección de Antinarcóticos.
7	Aplicación de cuarentenarios y procedimientos de cuarentena	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Colombiano Agropecuario.
8	Aislamiento preventivo por acciones relacionadas con la vigilancia en salud pública	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de salud departamental, distrital o municipal, según corresponda en cada paso de frontera.

En todos los casos, la autoridad que efectuará o remitirá al proceso de revisión secundaria será la encargada de custodiar, acompañar y asegurar la presentación de las personas, vehículos, elementos y/o documentos ante los servidores y las dependencias especialmente dispuestas para estos fines.

E. Procedimiento de Control e Inspección para la autorización de ingreso y salida del país. [Migratorio, Aduanero, Sanitario y Fitosanitario y zoonosanitario]

- **Viajeros internacionales (pasajeros y tripulantes) en vehículos de turismo, automóviles y camionetas, taxis, motocicletas, bicicletas y peatones.**

Ingreso al País	
Descripción del Proceso	Secuencia de actuaciones articuladas de las autoridades de control, en un paso de frontera terrestre, mediante las cuales se controla, inspecciona, verifica y autoriza o deniega el ingreso de personas que se movilizan empleando diversos medios de transporte con sus bienes o pertenencias (pasajeros, conductores y tripulantes).



Alcance	Aplica para los ciudadanos nacionales y extranjeros que no son beneficiarios de acuerdos específicos en materia de tránsito ni movilidad migratoria de localidades fronterizas, ni tienen la condición de residentes en zonas de integración fronteriza - ZIF y pretenden internarse temporalmente en el territorio nacional, sin perjuicio del medio de transporte o movilidad que empleen. Para los integrantes de la ZIF, se hará control con documentación especial de identificación.
Autoridades Competentes	Autoridad Migratoria: Migración Colombia (MC) Autoridad Aduanera: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) Autoridad Sanitaria: Ministerio de Salud o Secretaría Delegada (SS) Autoridad Fitozoosanitaria: Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) Autoridad Policial: Policía Nacional (PN). Dirección de Antinarcóticos (DIRAN).
Geolocalización del Proceso	Zona de Control en vía: MC, DIAN, Policía Nacional, ICA (motocicletas, vehículos públicos y particulares). Zona de Control a Personas y Equipajes: MC, DIAN, Policía Nacional, ICA, SS, (peatones, viajeros)

Actuación		Intervinientes					
		Usuario	MC	DIAN	ICA/ INVIMA	SS	PN
1	El ciudadano ingresa al CENAF y se dirige a los módulos de atención de la autoridad migratoria en Zona de Control en Vía o Zona de Control a Personas y Equipajes según medio de movilidad.	X					
1.1	Si el ciudadano ostenta una condición o beneficio especial de tránsito fronterizo (ZIF), se someterá al control de las autoridades empleando documentación especial de identificación o biometría, en los canales o carriles de acceso priorizado en los cuales no habrá intervención directa de las autoridades (salvo perfilación de las autoridades policiales), por lo que el ciudadano continua al paso 12, en caso que no ostente esta condición, el viajero ingresa a la Zona de Control a Personas y Equipajes y continua con el paso 2.	X					
2	El ciudadano entrega al servidor de la autoridad migratoria sus documentos de viaje y/o identificación (acompañados de un visado o permiso en los casos en que la normatividad así lo requiera). El servidor de la autoridad migratoria verifica el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia mediante verificación documental y entrevista migratoria.	X	X				



3	El servidor de la autoridad migratoria realiza los registros del caso en el sistema de información institucional.		X				
3.1	Si el ciudadano no cumple con alguno de los requisitos o presenta alguna inconsistencia dentro del proceso de control migratorio, seguir al paso 10. Si cumple con todos los requisitos y control, seguir al paso 4.		X				
4	El servidor de la autoridad migratoria estampa sello migratorio, indicando tipo de visado o permiso de ingreso y permanencia y le indica al ciudadano que prosiga donde las autoridades aduaneras y policiales.		X				
5	El ciudadano procede al módulo de atención de la autoridad aduanera y presenta su declaración de equipaje, de dinero en efectivo y de títulos representativos de dinero (si hay lugar).	X					
6	El servidor de la autoridad aduanera verifica la declaración y de acuerdo con los procedimientos de selectividad, análisis de perfil de riesgo o aleatoriedad, le indica al ciudadano si procede una inspección de equipaje y continuar con el paso 7, de lo contrario seguir con el paso 8.			X			
7	La autoridad realiza la inspección física de equipaje junto con las autoridades policiales, en caso de encontrar inconsistencias continuar al paso 10, de lo contrario continuar al paso 8.			X			X
8	En los casos en que el ciudadano presente alguna sintomatología, el servidor de la autoridad migratoria le indica al ciudadano que prosiga donde las autoridades de control epidemiológico y seguir al paso 9, de lo contrario seguir al paso 12.	X		X			
9	Las autoridades de control fitosanitario y zoonosanitario realizan la inspección requerida según el caso.				X	X	
9.1	En los casos donde se presente perfil de riesgo epidemiológico, o se requiera la inspección de material vegetal o animal continuar al paso 10, de lo contrario seguir al paso 12.				X	X	
10	En todos los casos en que no se cumpla con la normatividad vigente o el ciudadano requiera cumplir con otros trámites y requisitos de segunda línea, se le remitirá a los procesos de “gestión institucional especializada (segundas líneas de verificación e inspección)” para subsanar las inconsistencias. Este proceso es el resultado de una situación irregular que se ha detectado en el control realizado al equipaje y		X	X	X	X	X



	a las personas, y por ende se debe determinar si la situación es subsanable. Si no es subsanable seguir al paso 11, de lo contrario seguir al paso donde quedo.						
11	El ciudadano se pone a disposición de la autoridad competente.		X	X	X	X	X
12	El ciudadano sale del CENAF y continúa al interior del país.	X					

Salida del País	
Descripción del Proceso	Secuencia de actuaciones articuladas de las autoridades de control, en un paso de frontera terrestre, mediante las cuales se controla, inspecciona, verifica y autoriza o deniega la salida de personas que se movilizan empleando diversos medios con sus bienes o pertenencias (pasajeros, conductores y tripulantes).
Alcance	Aplica para los ciudadanos nacionales y extranjeros que no son beneficiarios de acuerdos específicos en materia de tránsito ni movilidad migratoria de localidades fronterizas, ni tienen la condición de residentes en zonas de integración fronteriza – ZIF y pretenden salir del territorio nacional, sin perjuicio del medio de transporte o movilidad que empleen. Para los integrantes de la ZIF, se hará control con documentación especial de identificación.
Autoridades Competentes	Autoridad Migratoria: Migración Colombia (MC) Autoridad Sanitaria: Ministerio de Salud o Secretaría Delegada (SS) Autoridad Fitozoosanitaria: Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) Autoridad Policial: Policía Nacional (PN). Dirección de Antinarcóticos (DIRAN).
Geolocalización del Proceso	Zona de Control en vía: MC, DIRAN, ICA (motocicletas, vehículos públicos y particulares). Zona de Control a Personas y Equipajes: MC, DIRAN, ICA, SS (peatones, viajeros)

Actuación	Intervinientes					
	Usuario	MC	DIAN	ICA /INVIMA	SS	PN
1 El ciudadano ingresa al CENAF y se dirige a los módulos de atención de la autoridad migratoria en la Zona de Control en Vía o la Zona de Control a Personas y Equipajes según medio de movilidad.	X					
1.1 Si el ciudadano ostenta una condición o beneficio especial de tránsito fronterizo (ZIF), se someterá al control de las autoridades empleando documentación especial de identificación o biometría, en los canales o						



	carriles de acceso priorizado en los cuales no habrá intervención directa de las autoridades (salvo perfilación de las autoridades policiales), por lo que el ciudadano continua al paso 11, en caso que no ostente esta condición, el viajero ingresa a Zona de Control a Personas y Equipajes y continua con el paso 2.	X					
2	El ciudadano entrega al servidor de la autoridad migratoria sus documentos de viaje y/o identificación. El servidor de la autoridad migratoria verifica el cumplimiento de los requisitos de salida mediante verificación documental y entrevista migratoria.	X	X				
3	El servidor de la autoridad migratoria realiza los registros del caso en el sistema de información institucional.		X				
3.1	Si el ciudadano no cumple con alguno de los requisitos o presenta alguna inconsistencia dentro del proceso de control migratorio, seguir al paso 9. Si cumple con todos los requisitos del control, seguir al paso 4.		X				
4	El servidor de la autoridad migratoria estampa sello migratorio y le indica al ciudadano que prosiga donde la autoridad policial.		X				
5	Las autoridades policiales realizan los controles antinarcóticos del caso. Si procede inspección física de equipaje seguir con el paso 6, de lo contrario con el paso 7.						X
6	Las autoridades policiales realizan la inspección física de equipaje, de encontrar inconsistencias continuar al paso 9, de lo contrario continuar al paso 7.			X			X
7	En los casos en que el ciudadano presente alguna sintomatología, porte vegetales, animales o medicamentos, el servidor de la autoridad policial le indica al ciudadano que prosiga donde las autoridades de control fitosanitario y zoonosanitario según el caso y seguir al paso 8, de lo contrario seguir al paso 11.	X					X
8	Las autoridades de control fitosanitario y zoonosanitario realizan la inspección requerida según el caso.				X	X	
8.1	Si se detecta perfil de riesgo epidemiológico en plantas, animales o personas, continuar al paso 9, de lo contrario seguir al paso 11.				X	X	
9	En todos los casos en que no se cumpla con la normatividad vigente o el ciudadano requiera cumplir con otros trámites y requisitos de segunda línea, se le remitirá a los procesos de "gestión institucional especializada (segundas líneas de verificación e inspección)" para subsanar las inconsistencias.		X	X	X	X	X



	Este proceso es el resultado de una situación irregular que se ha detectado en el control realizado al equipaje y a las personas, y por ende se debe determinar si la situación es subsanable. Si no es subsanable seguir al paso 10, de lo contrario seguir al paso donde quedo.						
10	El ciudadano se pone a disposición de la autoridad competente.		X	X	X	X	X
11	El ciudadano sale del CENAF y continúa al exterior del país.	X					

- Transporte internacional de carga y conductores/tripulación.

El transportador realizará la presentación de documentos de viaje en los sistemas electrónicos de las entidades de vigilancia y control. Este proceso es previo al paso del vehículo por el CENAF.

En los casos en que las autoridades determinen la necesidad de adelantar procesos de reconocimiento físico o inspección no intrusiva, estos se desarrollarán con base en el “Manual de procedimientos de inspección no intrusiva simultánea - Versión 01”

Ingreso al País	
Descripción del Proceso	Secuencia de actuaciones articuladas de las autoridades de control, en un paso de frontera terrestre, mediante las cuales se controla, inspecciona, verifica y autoriza o deniega el ingreso de conductores y tripulantes de medios de transporte internacional de carga incluyendo los bienes o mercancías que transportan.
Alcance	El proceso de reconocimiento e inspección aplica a mercancías en régimen de importación o tránsito, así como el control migratorio de los conductores y el control a los vehículos y unidades de carga. Aplica para los ciudadanos nacionales y extranjeros con la condición de conductores o tripulantes de medios de transporte internacional que pretenden internarse temporalmente en el territorio nacional conduciendo vehículos de carga. Para la identificación de los ciudadanos de la ZIF, el control se hará con documentación especial.
Autoridades Competentes	Autoridad Migratoria: Migración Colombia (MC) Autoridad Aduanera: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) Autoridad Sanitaria: Ministerio de Salud a través de la Secretaría de Salud territorial (SS) Autoridades Fitozoosanitarias: Instituto Colombiano Agropecuario e Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (ICA e INVIMA) Autoridad Policial: Policía Nacional (PN).
Geolocalización del Proceso	Zona de Control en vía / carril preferencial: MC, DIAN, Policía Nacional, ICA (vehículos y unidades de carga, conductor, tripulantes). Zona Única de Inspección Conjunta (Importación): DIAN, Policía Nacional, ICA, INVIMA (vehículos y unidades de carga).



Procedimiento							
Actuación		Intervinientes					
		Usuario	MC	DIAN	ICA-IVIMA	SS	PN
1	El vehículo de carga ingresa al CENAF por el carril exclusivo de la carga y se incorpora a los módulos de atención de la autoridad migratoria y aduanera especialmente dispuesta para conductores y tripulantes.	X					
1.1	Si el conductor y/o tripulación ostenta una condición o beneficio especial de tránsito fronterizo (ZIF), se someterá al control de las autoridades empleando documentación especial de identificación o biometría. El conductor y/o tripulación continúa al paso 7.	X					
1.2	Si el conductor y/o tripulación no hace parte de la ZIF, entrega al servidor de la autoridad migratoria sus documentos de viaje y/o identificación (acompañados de un visado o permiso en los casos en que la normatividad así lo requiera). El conductor y/o tripulación continúa al paso 2.	X	X				
2	El servidor de la autoridad migratoria verifica el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia mediante verificación documental y entrevista migratoria.		X				
3	El servidor de la autoridad migratoria realiza los registros del caso en el sistema de información institucional.		X				
3.1	Si el conductor y/o tripulante no cumple con alguno de los requisitos o presenta alguna inconsistencia dentro del proceso de control migratorio, seguir al paso 14, en el área asignada para ello. Si cumple con todos los requisitos y control, seguir al paso 4.	X	X				
4	El servidor de la autoridad migratoria estampa sello migratorio, indicando tipo de visado o permiso de ingreso y permanencia.		X				
4.1	En los casos en que el conductor y/o tripulación presenten alguna sintomatología, la autoridad migratoria remite al ciudadano a donde las autoridades de control epidemiológico y seguir al paso 5, de lo contrario seguir con el paso 6.		X				
5	La autoridad de control epidemiológico realiza la inspección correspondiente en la zona destinada para tal fin.					X	
5.1	Si se presenta algún perfil de riesgo epidemiológico, seguir al paso 14, de lo contrario seguir al paso 6.					X	



6	El servidor de la autoridad migratoria le indica al ciudadano que prosiga donde las autoridades aduaneras y policiales.		X				
7	La información de la carga y del vehículo es ingresada en los sistemas de caracterización y perfilación o análisis de información de las autoridades y del CENAF. Las autoridades pueden en este proceso, detectar incoherencias y/o anomalías en la información declarada del vehículo en origen, y los datos hallados y determinar de manera coordinada si se realiza control documental, no intrusivo y/o físico.			X	X		X
8	La autoridad aduanera da aviso de entrada.			X			
9	El conductor se dirige a la zona de parqueo donde deberá esperar el llamado de la autoridad aduanera.	X					
10	Si se requiere inspección documental seguir al paso 11, no intrusiva seguir al paso 12 o física seguir al paso 13. La autoridad aduanera asigna un turno de inspección.			X	X		X
11	Las autoridades realizan inspección documental, si la revisión no cumple con la normatividad y legislación vigente, se continúa al paso 14, en caso contrario continuar al paso 16.			X	X		X
12	Las autoridades realizan inspección no intrusiva de manera coordinada, de acuerdo a los alcances y funciones de cada entidad. Si el reconocimiento no cumple con la normatividad y legislación vigente, se continúa al paso 14, en caso contrario continúan con el paso 16.			X	X		X
13	Las autoridades realizan inspección física cuando se ha determinado la necesidad de realizar este tipo de control, o también porque la inspección no intrusiva presentó alguna inconsistencia, por lo que debe hacerse una revisión exhaustiva a la carga. Las instituciones coordinarán dicho reconocimiento, lo cual debe estar de acuerdo con los alcances y funciones de cada entidad. Si el reconocimiento físico no cumple con la normatividad y legislación vigente continuar al paso 14, en caso contrario continuar al paso 16.			X	X		X
14	En todos los casos en que no se cumpla con la normatividad vigente o el conductor y/o tripulación requiera cumplir con otros trámites y requisitos de segunda línea, se les remitirá a los procesos de "gestión institucional especializada (segundas líneas de verificación e inspección)" para subsanar las inconsistencias. Este proceso es el resultado de una situación irregular que se ha detectado en el control migratorio, y por ende se debe determinar si la situación es subsanable. Si no es subsanable seguir al paso 15, de lo contrario seguir al paso donde quedo.		X	X	X	X	X



15	El conductor, tripulantes, vehículo y/o mercancía se pone a disposición de la autoridad competente. Esta operación se da como resultado de una inspección en la que se encontró irregularidades, por lo cual, será decisión y responsabilidad de la autoridad competente, determinar las acciones posteriores que se deben realizar, con la situación presentada. En este punto el proceso ha finalizado y según sea el caso, el conductor, tripulante, vehículo, mercancía no tienen acceso autorizado para el paso de la frontera.			X	X	X	X
16	La autoridad aduanera genera la autorización de levante en los casos en que la mercancía cumple a satisfacción con los controles.			X			
17	El vehículo, continúa su tránsito y sale del CENAF incorporándose al corredor vehicular hacia el interior del país.	X					

Salida del País	
Descripción del Proceso	Secuencia de actuaciones articuladas de las autoridades de control, en un paso de frontera terrestre, mediante las cuales se controla, inspecciona, verifica y autoriza o deniega el ingreso de conductores y tripulantes de medios de transporte internacional de carga incluyendo los bienes o mercancías que transportan.
Alcance	El proceso de reconocimiento e inspección aplica a mercancías en régimen de exportación o tránsito, así como el control migratorio de los conductores y el control a los vehículos y unidades de carga. Aplica para los ciudadanos nacionales y extranjeros con la condición de conductores o tripulantes de medios de transporte internacional que pretenden salir del territorio nacional conduciendo vehículos de carga. Para la identificación de los ciudadanos de la ZIF, el control se hará con documentación especial.
Autoridades Competentes	Autoridad Migratoria: Migración Colombia (MC). Autoridad Aduanera: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) Autoridad Sanitaria: Ministerio de Salud a través de la Secretaría de Salud territorial (SS) Autoridades Fitozoosanitarias: Instituto Colombiano Agropecuario e Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (ICA e INVIMA) Autoridad Policial: Policía Nacional (PN). Dirección de Antinarcóticos
Geocalización del Proceso	Zona de Control en vía / carril preferencial: MC, DIAN, Policía Nacional, ICA (vehículos y unidades de carga, conductores, tripulantes). Zona Única de Inspección Conjunta (Exportación): DIAN, Policía Nacional, ICA, INVIMA (vehículos y unidades de carga).



Procedimiento							
Actuación		Intervinientes					
		Usuario	MC	DIAN	ICA-IVIMA	SS	PN
1	El vehículo de carga ingresa al CENAF por el carril exclusivo de la carga y se incorpora a los módulos de atención de la autoridad migratoria y aduanera especialmente dispuesta para conductores y tripulantes.	X					
1.1	Si el conductor y/o tripulación ostenta una condición o beneficio especial de tránsito fronterizo (ZIF), se someterá al control de las autoridades empleando documentación especial de identificación o biometría. El conductor y/o tripulación continúa al paso 7.	X					
1.2	Si el conductor y/o tripulación no hace parte de la ZIF, entrega al servidor de la autoridad migratoria sus documentos de viaje y/o identificación. El conductor y/o tripulación continúa al paso 2	X	X				
2	El servidor de la autoridad migratoria verifica el cumplimiento de los requisitos de salida mediante verificación documental y entrevista migratoria.		X				
3	El servidor de la autoridad migratoria realiza los registros del caso en el sistema de información institucional.		X				
3.1	Si el conductor y/o tripulante no cumple con alguno de los requisitos o presenta alguna inconsistencia dentro del proceso de control migratorio, seguir al paso 14, en el área designada para ello. Si cumple con todos los requisitos y control, seguir al paso 4.	X	X				
4	El servidor de la autoridad migratoria estampa sello migratorio.		X				
4.1	En los casos en que el conductor y/o tripulación presenten alguna sintomatología, la autoridad migratoria remite al ciudadano a donde las autoridades de control epidemiológico y seguir al paso 5, de lo contrario seguir con el paso 6.		X				
5	Las autoridades de control epidemiológico realizan la inspección correspondiente en la zona destinada para tal fin.					X	
5.1	Si se presenta algún perfil de riesgo epidemiológico, seguir al paso 14, de lo contrario seguir al paso 6.						
6	El servidor de la autoridad migratoria le indica al ciudadano que prosiga donde las autoridades aduaneras y policiales.		X				



7	La información de la carga y del vehículo es ingresada en los sistemas de caracterización y perfilación o análisis de información de las autoridades y del CENAF. Las autoridades pueden en este proceso detectar incoherencias y/o anomalías en la información declarada del vehículo, y los datos hallados y determinar si se realiza control documental, no intrusivo y/ físico.			X	X		X
8	La autoridad aduanera da aviso de entrada.			X			
9	El conductor se dirige a la zona de parqueo donde deberá esperar el llamado de la autoridad aduanera.	X					
10	Si se requiere inspección documental seguir al paso 11, no intrusiva seguir al paso 12 o física seguir al paso 13. La autoridad aduanera asigna un turno de inspección.			X	X		X
11	Las autoridades realizan inspección documental, si la revisión no cumple con la normatividad y legislación vigente, se continúa al paso 14, en caso contrario continuar al paso 16.			X	X		X
12	Las autoridades realizan inspección no intrusiva de manera coordinada, de acuerdo a los alcances y funciones de cada entidad. Si el reconocimiento no cumple con la normatividad y legislación vigente, se continúa al paso 14, en caso contrario continúan con el paso 16.			X	X		X
13	Las autoridades realizan inspección física cuando se ha determinado la necesidad de realizar este tipo de control, o también porque la inspección no intrusiva presentó alguna inconsistencia, por lo que debe hacerse una revisión exhaustiva a la carga. Las instituciones coordinarán dicho reconocimiento, lo cual debe estar de acuerdo con los alcances y funciones de cada entidad. Si el reconocimiento físico no cumple con la normatividad y legislación vigente continuar al paso 14, en caso contrario continuar al paso 16.			X	X		X
14	En todos los casos en que no se cumpla con la normatividad vigente o el conductor y/o tripulación requiera cumplir con otros trámites y requisitos de segunda línea, se les remitirá a los procesos de "gestión institucional especializada (segundas líneas de verificación e inspección)" para subsanar las inconsistencias. Este proceso es el resultado de una situación irregular que se ha detectado en el control migratorio, y por ende se debe determinar si la situación es subsanable. Si no es subsanable seguir al paso 15, de lo contrario seguir al paso donde quedo.		X	X	X	X	X



15	El conductor, tripulantes, vehículo y/o mercancía se pone a disposición de la autoridad competente. Esta operación se da como resultado de una inspección en la que se encontró irregularidades, por lo cual, será decisión y responsabilidad de la autoridad competente, determinar las acciones posteriores que se deben realizar, con la situación presentada. En este punto el proceso ha finalizado, y según sea el caso, el conductor, tripulante, vehículo, mercancía no tienen acceso autorizado para el paso de la frontera.		X	X	X	X	X
16	La autoridad aduanera genera la Solicitud de Autorización de Embarque (SAE) en los casos en que la mercancía cumple a satisfacción con los controles.			X			
17	El vehículo de carga, continua su tránsito y sale del CENAF incorporándose al corredor vehicular hacia el exterior del país.	X					X

2.2.3. Proceso de Control Integrado en CEBAF

El objetivo de este proceso es establecer los lineamientos para la articulación, integración, alcance y competencias de las actuaciones de las autoridades colombianas en la implementación de un proceso de control binacional, con miras a brindar servicios eficientes, seguros y transparentes a los ciudadanos nacionales o extranjeros, así como a los demás usuarios de los CEBAF en los que participe Colombia.

De acuerdo con lo anterior, esta sección desarrolla los procedimientos de control integrado yuxtapuesto para la autorización de ingreso y salida del país, de pasajeros, carga y vehículos que fueron acordados en mesas de trabajo con las autoridades de control fronterizo y en coherencia con los estándares del Modelo de Gestión Integrada de Controles y Servicios en Pasos de Frontera.

Cabe señalar que por tratarse de lineamientos para Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) deberán adoptarse mediante acuerdo binacional previo proceso de validación y concertación con las autoridades de control en frontera del país vecino. Dicho proceso se adelantará con la participación de las instancias de cada país encargadas de coordinar la operación en los pasos de frontera legalmente habilitados para el comercio internacional y el control a personas y equipajes.

El modelo de operación establece como modalidad para la operación de las entidades la **yuxtaposición secuencial con doble cabecera**, esto indica que las autoridades de control fronterizo de Colombia cumplirán con sus funciones de manera secuencial con las entidades pares del país vecino y que tendrán instalaciones y servidores públicos a ambos lados del límite fronterizo (doble cabecera). Además, el orden de actuación de las autoridades se dará según sea el país de ingreso de las personas, vehículos o mercancías, según sea el caso.



Lo anterior indica que todas las entidades con competencias de inspección, vigilancia y control del país limítrofe se instalan en la zona de control que el país sede de los controles les ofrece. También indica que todas las autoridades del país de salida de las personas, vehículos o mercancías ejercerán el control de salida de su país, antes de que las entidades del país sede de los controles (país de ingreso) hagan lo propio para el ingreso a su país. Esta modalidad aplica la secuencialidad como forma operativa de los controles.

Otras formas que pueden adoptarse y que deberán ser consideradas por las autoridades de control en frontera durante la concertación con sus entidades homólogas son las siguientes:

- **Yuxtaposición secuencial con doble cabecera y país-sede/carga y país sede/pasajeros.** En esta alternativa, los países deciden establecer el control de carga en un lado y el de pasajeros en otro. En este caso tenemos un país sede para carga y otro para pasajeros. Igual que en el caso anterior, la “doble parada” sigue vigente y opera la secuencialidad. En términos de eficiencia de las operaciones en el paso de frontera, es mejor parar dos veces en el país sede de los controles que hacerlo en dos países sin controles yuxtapuestos. En esta modalidad puede producirse una combinación más: única cabecera para tránsito vecinal y ambas cabeceras para carga.
- **Yuxtaposición secuencial y simultánea con doble cabecera.** En esta modalidad, si bien la yuxtaposición se realiza con la lógica de agrupamiento y control secuencial, con dos paradas en el país sede, supone el agrupamiento de un número de controles que realizan el control en forma secuencial y, en forma paralela, se realiza el control simultáneo de otro grupo de controles. De esta manera se logra que el usuario pare una sola vez. Es decir, el control es ejercido simultáneamente por pares de entidades competentes de ambos países.
- **Yuxtaposición de una cabecera.** Se trata del agrupamiento de todos los órganos de control de ambos países en un solo lado de la frontera, en el cual se habilita infraestructura y equipamiento para los funcionarios de ambos países. La modalidad de control puede ser secuencial y/o simultánea, dependiendo del grado de cooperación al que hayan llegado entre ellos.
- **Yuxtaposición con control simultáneo.** Se podría decir que, bajo la modalidad de una o dos cabeceras, es la más avanzada forma de yuxtaposición de controles, pues los diferentes órganos de control de ambos países, por pares, realizan las funciones de control en forma simultánea, conjunta, logrando el objetivo principal de la yuxtaposición: una sola parada para el usuario. La principal condición para que esto sea posible es la confianza y transparencia que están dispuestos a concederse cada país.

En general, y en diferentes grados, la puesta en marcha de un modelo yuxtapuesto de control integrado tiene las siguientes ventajas:

- a. Reduce los tiempos de control y beneficia a los usuarios: turismo y comercio internacional.
- b. Según sea la profundidad de la yuxtaposición, se genera y construye un indispensable clima de confianza y transparencia que terminará posibilitando procesos de integración real de los controles.



- c. El agrupamiento de controles en un lado de la frontera, por muy elemental que sea, genera condiciones de reducción de costos en diferentes conceptos del mantenimiento y operación del centro de control.
- d. La seguridad y la integridad en la zona de control es superior a la que se tiene cuando los controles los hace cada país por su cuenta.
- e. Se producen condiciones de una mejor y mayor cooperación entre los funcionarios de los órganos competentes en el terreno del intercambio de información, control de documentos, mercancías y medios de transporte, costos operativos más bajos, reducción del personal, sobre todo cuando el funcionario del país (o limítrofe) asume funciones en nombre del país limítrofe (o sede).
- f. Se producen condiciones para implementar controles conjuntos que, eventualmente, pueden transformarse en controles únicos. Es decir, las formalidades de la “salida” podrían llevarse a cabo junto con las formalidades de “entrada” en las oficinas yuxtapuestas de control. En el caso del control aduanero, por ejemplo, los datos de importación que figuran en la declaración de mercancías pueden ser aceptadas como datos de exportación para el país o territorio exportador.

En coherencia con lo anterior, en el modelo de gestión integrada de controles en pasos de frontera, establecido por el DNP en cumplimiento de la Ley 1753 de 2015, y en particular en lo referente a los centros binacionales, los procedimientos deben ser desarrollados considerando la articulación, integración, alcance y competencias de las actuaciones de las autoridades de control binacional, con miras a brindar servicios eficientes, seguros y transparentes a los usuarios del paso de frontera.

A. Características del modelo de control binacional

El Proceso de Control Integrado en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), tendrá las siguientes características:

- El orden de los controles en el país de ingreso será: migratorio, aduanero, policial (control antinarcóticos) y fitosanitario y zoonosanitario. Lo anterior, sin perjuicio del control epidemiológico posterior al migratorio en los casos que los criterios de selectividad así lo establezcan.
- El orden de los controles en el país de salida será: migratorio, aduanero, policial (control Antinarcóticos) y fitosanitario y zoonosanitario.
- En los casos en que el ciudadano ostente una condición o beneficio especial de tránsito fronterizo, se someterá al control de las autoridades empleando documentación especial de identificación o biometría, a través de canales o carriles de acceso priorizado (salvo perfilación de las autoridades policiales). Los Residentes de la ZIF tendrán medios alternativos de registro de paso y/o control simplificado o automatizado según acuerden las autoridades.
- Las tripulaciones de medios de transporte internacional de pasajeros (buses y microbuses) realizarán su control migratorio en la zona de control a pasajeros, mediante canales



preferenciales. Y las tripulaciones de medios de transporte transfronterizo (taxis), en la zona de control en vía.

- El transporte transfronterizo de pasajeros se cumplirá hasta los puntos de los territorios de la ZIF que determinen los países. (Artículo 20, título 4, capítulo 7 del reglamento de tránsito y transporte terrestre transfronterizo del Acuerdo de Esmeraldas).
- Debe existir un espacio de atención con acceso al público (con parqueo de vehículos), donde se desarrollen diferentes trámites, principalmente el de importación temporal de vehículos de turismo y pago de multas o trámites administrativos de los viajeros, siempre que las condiciones de esterilidad de las zonas primarias aduaneras establecidas por la DIAN lo autoricen.
- Si el control migratorio se realiza de manera recíproca (control complementario recíproco), el país de ingreso hará el control presencial y validará en tiempo real con los sistemas migratorios y consultas en bases de datos del país de salida. Si el control migratorio se da de manera yuxtapuesta, el país de salida hará el control presencial junto con las autoridades del país de ingreso.
- La autoridad aduanera realizará el respectivo control a los viajeros y a la carga según los procedimientos y acuerdos binacionales concertados.
- En los casos en que el ciudadano presente sintomatología o perfil de riesgo epidemiológico o sanitario, se les remitirá a las autoridades competentes para los controles respectivos. La atención se realizará teniendo en cuenta el acuerdo de operación binacional, contemplando elegir una de las siguientes alternativas:
 - a) Control yuxtapuesto.
 - b) Control complementario recíproco.
 - c) Concertación de turnos para la atención en una o ambas cabeceras según sea el caso.
 - d) Único control a cargo de la autoridad nacional del país de ingreso.
- En los casos en los cuales el ciudadano porte o ingrese productos o subproductos de origen vegetal o animal en su equipaje, se remitirá a las autoridades de control fitosanitario o zoonosanitario.
- En todos los casos en que no se cumpla con la normatividad vigente o el ciudadano requiera cumplir con otros trámites y requisitos (segundas líneas de verificación), se remitirá a las autoridades de control de acuerdo con sus competencias y a los procesos internos según lo reglamentado por cada una de ellas.
- Las autoridades policiales de ambos países establecerán sus actuaciones y se coordinará con las demás autoridades de control en materia de seguridad ciudadana.
- La seguridad de los funcionarios e infraestructura del CEBAF y áreas perimetrales estará bajo la responsabilidad del país sede, a través del organismo que éste determine.
- El control se realizará de manera secuencial iniciando por el control del país de salida y continuará con el del país de entrada. En la medida que los procedimientos sean



homologados, el control se hará de manera simultánea por parte de los funcionarios del país de salida y del país de entrada.

B. Entidades que intervienen en los CEBAF

Por Colombia	Por el país vecino
Autoridad migratoria: Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (MC).	Autoridad migratoria o quien haga sus veces*
Autoridad aduanera: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).	Autoridad aduanera o quien haga sus veces *
Vigilancia epidemiológica: Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Secretaría de Salud Departamental, Distrital o Municipal, según corresponda (SS).	Vigilancia epidemiológica o quien haga sus veces *
Autoridad fitozoosanitaria: Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Colombiano para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).	Autoridad fitozoosanitaria o quien haga sus veces *
Autoridad policial: Policía Nacional, Dirección de Antinarcóticos (DIRAN)	Autoridad policial o quien haga sus veces *

*En los acuerdos específicos se señalarán los nombres de las autoridades competentes del país vecino

C. Acuerdos de operación binacional.

A continuación se describen los diferentes acuerdos de operación binacional que se pueden presentar en un CEBAF. El establecimiento de algunos de ellos dependerá de los acuerdos entre las autoridades de ambos países.

- **RPF - Registro de Paso Facilitado:** Disposición de carriles, canales o ventanillas de atención, destinadas al control pasivo sin intervención a todos los viajeros, en las cuales, los servidores del país de ingreso, aleatoriamente puede solicitar la documentación soporte de la condición que permite emplear el canal de acceso facilitado. El uso de este canal conlleva a un registro previo y eventual validación de cada ingreso a los países.
- **CCR - Control Complementario Recíproco:** Arreglo tecnológico mediante el cual el servidor de la autoridad migratoria del país de ingreso realiza la atención y lectura mecánica o electrónica de la documentación de viaje, procediendo a que el sistema de información de control y autorización del país de ingreso consulte en tiempo real la existencia de impedimentos o requerimientos en el país de salida. Una vez superadas las validaciones sobre el viajero, el movimiento migratorio tanto de salida como de ingreso se almacena en las bases de datos de cada país según corresponda.
- **CIY - Control Integrado Yuxtapuesto:** Organización en la cual las autoridades de ambos países se ubican en una misma instalación, facilitando a los ciudadanos la realización de una sola fila o turno de espera para hacer los dos trámites. En este arreglo, los servidores, interactúan entre si compartiendo de manera manual los datos y documentación del ciudadano para facilitar los



servicios y realizar sus actuaciones secuencialmente o en simultáneo de posibilitarse, sin que esto conlleve interacción de sistemas o interoperabilidad alguna.

Nota: De acuerdo con el tipo de viajero y carga, se deberá realizar un esquema general de integración de procedimientos binacionales tanto en el ingreso como en la salida de ambos países, que defina el acuerdo de operación binacional.

D. Caracterización de los diferentes flujos en los CEBAF

Los pasos de frontera atienden una multiplicidad de segmentos de personas, vehículos y mercancías; de acuerdo con el tipo de flujo se pueden desarrollar diferentes acuerdos de integración binacional:

Segmento	Tipo de flujo	Zona del CEBAF		Acuerdo de operación binacional	
Personas	Residentes ZIF	Zonas de control a personas y equipajes (carriles priorizados)		Registro de paso facilitado (RPF)	
	Connacionales (CO-EC)	zona de control a personas y equipajes		Control migratorio complementario recíproco (CCR)	Control integrado yuxtapuesto (CIY)
	Terceros países turistas				
Conductores y tripulaciones	Zona de control a personas y equipajes	Zona de control en vía /entrada ZUI			
Carga	Ingreso aduanero	Zona Única Inspección (ZUI)		Control integrado yuxtapuesto (CIY)	
	Salida aduanera				
	Tránsito aduanero				
Vehículos	Transporte internacional	Zona de control en vía		Control migratorio complementario recíproco (CCR)	Control integrado yuxtapuesto (CIY)
	Transporte transfronterizo				

Fuente: elaboración propia

E. Procedimiento de Control e Inspección para la autorización de salida/ingreso de viajeros.

Es importante señalar que en los CEBAF los procedimientos de ingreso y de salida se realizan de manera conjunta dada la ubicación de las autoridades de ambos países en un mismo recinto, por tanto, no se especifica para cada caso por separado la ruta a seguir por el ciudadano en cada uno de los controles como sucede en los CENAF.



A continuación, se presentan los procedimientos a realizarse en el control a pasajeros y equipajes, sin importar el tipo de transporte que empleen para movilizarse. En la autorización de ingreso o salida de viajeros, deben participar las autoridades de ambos países encargadas de los siguientes controles: migratorio, aduanero (en la inspección de equipajes y control de divisas), sanitario (control epidemiológico) y fitosanitario y zoonosanitario respecto a la inspección de bienes de origen animal o vegetal y la autorización de ingreso o salida de mascotas.

a. Viajeros internacionales (pasajeros y tripulantes) en vehículos de turismo, automóviles y camionetas, taxis, motocicletas, bicicletas y peatones: Control integrado yuxtapuesto (secuencial o simultáneo).

Salida/Ingreso	
Descripción del Proceso	Secuencia de actuaciones binacionales articuladas de las autoridades de control, en un paso de frontera terrestre, mediante las cuales se controla, inspecciona, verifica y autoriza o deniega la salida e ingreso de personas que se movilizan empleando diversos medios de transporte con sus equipajes, bienes o pertenencias.
Alcance	Aplica para los ciudadanos nacionales y extranjeros que no son beneficiarios de acuerdos específicos en materia de tránsito, movilidad migratoria de localidades fronterizas, ni tienen la condición de residentes en Zonas de Integración Fronteriza - ZIF y pretenden internarse temporalmente en el país sede de ingreso, sin perjuicio del medio de transporte o movilidad que empleen. Para los integrantes de la ZIF, se hará control con documentación especial de identificación.
Autoridades Competentes Binacionales	Autoridades migratorias Autoridades aduaneras Autoridades de control epidemiológico (personas) Autoridades fitozoonosanitarias (material vegetal y animal) Autoridades sanitarias (alimentos y medicamentos) Autoridades policiales (Se deberán realizar los respectivos arreglos institucionales binacionales para que las autoridades policiales de los países miembros clarifiquen el alcance de sus actuaciones, en materia de seguridad y control antinarcóticos en un Centro Binacional de Atención Fronteriza)
Geolocalización del Proceso	Zona de Control en vía Zona de Control a Personas y Equipajes

Actuación

Autoridades Binacionales Intervinientes



		Ciudadano	Migratorias	Aduaneras	Zoofitos sanitarios	Sanidad	Policiales
1	El ciudadano ingresa al CEBAF.	X					
2	El ciudadano se dirige a la Zona de Control a Pasajeros y Equipajes y se presenta en los módulos de atención de la autoridad migratoria (bus y peatón). O se dirige a la zona de control en vía en los casos en que su medio de transporte sea taxi o vehículo particular.	X					
3	<p>Si el ciudadano ostenta una condición o beneficio especial de tránsito fronterizo (ZIF), se somete al control de las autoridades migratorias y aduaneras en la Zona de Control a Pasajeros del CEBAF empleando documentación especial de identificación o biometría, a través de canales o carriles de acceso priorizado en los cuales no habrá intervención directa de las autoridades (salvo perfilación de las autoridades policiales) * y continúa al paso 11.</p> <p>*Si se presenta alguna inconsistencia, la autoridad policial inicia proceso de segundas líneas de verificación (paso 9). En caso de que no ostente esta condición, el ciudadano continúa con el paso 4.</p>	X					X
4	El ciudadano entrega al servidor de la autoridad migratoria del país de salida los documentos de viaje e identificación, el servidor verifica el cumplimiento de los requisitos de salida, si se encuentra alguna inconsistencia sigue al paso 9, de lo contrario sigue al paso 5.	X	X				
5	<p>El ciudadano entrega al servidor de la autoridad migratoria del país de ingreso sus documentos de viaje e identificación (acompañados de un visado o permiso en los casos que la normatividad así lo requiera). Se verifica el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia mediante verificación documental y entrevista migratoria.</p> <p>Si la autoridad migratoria no autoriza el ingreso, el ciudadano sigue al paso 9; de lo contrario, si el servidor autoriza el ingreso, estampa sello migratorio indicando tipo de visado y permanencia en el territorio y el ciudadano continúa al paso 6.</p> <p>*El servidor de la autoridad migratoria le indica al ciudadano que prosiga donde las autoridades aduaneras y policiales.</p>	X	X				



5.1.	En los casos en que el ciudadano presente alguna sintomatología, la autoridad migratoria del país de ingreso lo remite a la autoridad de control epidemiológico; si se presenta algún riesgo en salud pública, la autoridad sanitaria inicia proceso de segundas líneas de verificación y el ciudadano continúa al paso 9, de lo contrario, continúa al paso 6.	X	X			X	
6	El ciudadano procede al módulo de atención de las autoridades aduaneras y presenta los documentos requeridos por ambos países tanto de salida como de ingreso.	X					
7	Los servidores de las autoridades aduaneras de acuerdo con los procedimientos de selectividad, análisis de perfil de riesgo o aleatoriedad, le indican al ciudadano si procede una inspección de equipaje; si es así, continúa con el paso 8, de lo contrario sigue con el paso 11.			X	X	X	
8	Las autoridades realizan la inspección física de equipaje (de manera simultánea). Si el ciudadano porta material vegetal, animal o medicamentos, las autoridades fitozoosanitarias realizan los respectivos controles; en caso de encontrar inconsistencias continúa al paso 9, de lo contrario continúa al paso 11.			X	X		X
9	En todos los casos en que no se cumpla con la normatividad vigente o el ciudadano, requiera cumplir con otros trámites y requisitos de segunda línea, se le remitirá a los procesos de “gestión institucional especializada (segundas líneas de verificación e inspección)” para subsanar las inconsistencias. Este proceso es el resultado de una situación irregular que se ha detectado en el control realizado al equipaje y a las personas, y por ende se debe determinar si la situación es subsanable. Si la situación no es subsanable, seguir al paso 10, de lo contrario regresar al paso donde fue detectada la inconsistencia para continuar con el procedimiento.		X	X	X	X	X
10	El ciudadano se pone a disposición de la autoridad competente.		X	X	X	X	X
11	El ciudadano sale del CEBAF y continúa su recorrido al país de destino.	X					



F. Procedimientos de Control e Inspección para la autorización de salida/ingreso de la carga

A continuación, se presentan los procedimientos a realizarse en el control a mercancías en proceso de exportación – importación o tránsito aduanero. En la autorización de ingreso o salida de la carga, deben participar las autoridades de ambos países encargadas de los siguientes controles: migratorio (conductores y tripulantes), aduanero, sanitario (control epidemiológico), fitosanitario y fitosanitario y zoonosanitario.

- Medios de Transporte internacional de carga y conductores/tripulación

El transportador realizará la presentación de documentos de viaje en los sistemas electrónicos de las autoridades de control fronterizo de ambos países. Este proceso es previo al paso del vehículo por el CEBAF.

Salida (exportación), Ingreso (importación) y Tránsito Aduanero	
Descripción del Proceso	Secuencia de actuaciones articuladas de las autoridades de control, en un paso de frontera terrestre, mediante las cuales se controla, inspecciona, verifica y autoriza o deniega la salida, el ingreso o el tránsito aduanero de mercancías y de conductores y tripulantes de medios de transporte internacional de carga, incluyendo sus bienes.
Alcance	El proceso de reconocimiento e inspección aplica a mercancías en régimen de exportación-importación o en tránsito, así como el control migratorio de los conductores y el control a los vehículos y unidades de carga. Aplica para los ciudadanos nacionales y extranjeros con la condición de conductores o tripulantes de medios de transporte internacional que ingresan o salen del territorio de ambos países a través de un CEBAF, conduciendo vehículos de carga. Para la identificación de los conductores/tripulantes de la ZIF, el control se hará con documentación especial. Los controles de las entidades se realizarán de manera secuencial, iniciando siempre con el país de salida y continuando con el país de ingreso, garantizando de esta manera la articulación de las actuaciones.
Autoridades Competentes Binacionales	Autoridades migratorias Autoridades aduaneras Autoridades de control epidemiológico (personas) Autoridades fitozoosanitarias (material vegetal o animal) Autoridades sanitarias (alimentos y medicamentos) Autoridades policiales (Se deberán realizar los respectivos arreglos institucionales binacionales para que las autoridades policiales de los países miembros clarifiquen el alcance de sus actuaciones en materia de seguridad y control antinarcóticos; según su jurisdicción en las respectivas cabeceras del CEBAF o según los acuerdos binacionales específicos para cada CEBAF).
Geolocalización del Proceso	Zona de Control en vía / carril preferencial (Por Colombia): Migración Colombia - MC, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, Dirección



	Antinarcóticos de la Policía Nacional - DIRAN, Instituto Colombiano Agropecuario - ICA (vehículos y unidades de carga, conductor, tripulantes). Zona Única de Inspección Conjunta (Importación) (Por Colombia): DIAN, DIRAN, ICA, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA (vehículos y unidades de carga).
--	---

	Actuación	Autoridades Binacionales Intervinientes					
		Conductor / Tripulante	Migratorios	Aduaneras	Zoofito sanitario	Sanidad	Policiales
1	El vehículo ingresa al CEBAF por el carril exclusivo de la carga y se dirige a la zona de control en vía donde se han dispuesto especialmente para conductores y tripulantes, los módulos de atención de la autoridad migratoria y aduanera.	X					
2	Si el conductor y/o tripulación ostenta una condición o beneficio especial de tránsito fronterizo (ZIF), se someterá al control de las autoridades empleando documentación especial de identificación o biometría (salvo perfilación de las autoridades policiales). Posteriormente, el conductor continúa al paso 4. Si el conductor y/o tripulación no hace parte de la ZIF, entrega a los servidores de las autoridades migratorias sus documentos de viaje e identificación y se verifica el cumplimiento de los requisitos de salida; si no se encuentra ninguna inconsistencia continúa al paso 3, de lo contrario sigue al paso 5.	X					X
3	El conductor o tripulante entrega al servidor de la autoridad migratoria del país de ingreso sus documentos de viaje e identificación (acompañados de un visado o permiso en los casos que la normatividad así lo requiera). Se verifica el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia mediante verificación documental y entrevista migratoria. Si la autoridad migratoria no autoriza el ingreso, el conductor o tripulante sigue al paso 5; de lo contrario, si el servidor autoriza el ingreso, estampa sello migratorio indicando tipo de visado y permanencia en el territorio y el conductor o tripulante continúa al paso 4. Nota 1. El servidor de la autoridad migratoria le indica al conductor que prosiga donde las autoridades aduaneras y policiales.	X	X			X	



	Nota 2. En los casos en que el conductor/tripulante presente alguna sintomatología, la autoridad migratoria lo remite a la autoridad de control epidemiológico; si se presenta algún riesgo en salud pública el ciudadano continúa al paso 5, de lo contrario, continúa al paso 4.					
4	Las autoridades aduaneras ingresan la información de la carga y del vehículo en los sistemas de caracterización y perfilación o análisis de información de las autoridades de ambos países y del CEBAF. Las autoridades pueden en este proceso, detectar incoherencias o anomalías en la información declarada por el conductor del vehículo, en estos casos se procede a aforo físico. Posteriormente, el conductor/tripulación ingresa a la ZUI para control de la carga que va con destino a exportación e importación, así como la mercancía de tránsito aduanero y deberá esperar el llamado de las autoridades aduaneras de ambos países. Una vez se hace el llamado, el conductor se dirige al módulo de atención de las autoridades aduaneras y presenta los documentos requeridos por ambos países tanto de salida como de ingreso (de manera secuencial o simultánea).	X		X		
4.1	Para el tránsito aduanero: el servidor público del país de entrada recibe la documentación e inicia sus actuaciones. El conductor se dirige a la zona de parqueo donde deberá esperar su proceso de reconocimiento externo de acuerdo con la Normatividad Andina. Cabe señalar que, las autoridades pueden actuar por denuncia o irregularidades en el manejo de carga (Artículo 24, Decisión 617 de la CAN). El reconocimiento externo de la carga y del vehículo se efectuará de manera conjunta por parte de los servidores de ambos países, si se presentan inconsistencias seguir al paso 5, de lo contrario seguir al paso 7.	X		X	X	
4.2	La autoridad aduanera del país de salida realiza el control concurrente ya sea automático, documental o aforo físico. Si se presentan inconsistencias seguir al paso 5, de lo contrario se entrega la documentación al servidor público de la autoridad aduanera del país de entrada y continúa al paso 4.3.			X	X	
4.3	El servidor público de la aduana de entrada realizará los registros necesarios en el sistema de información,			X	X	



	adelantará el control concurrente ya sea automático, documental o aforo físico. Como resultado de este proceso, si se presentan inconsistencias seguir al paso 5, de lo contrario una vez terminada la actuación, en los casos en que la mercancía cumpla a satisfacción los controles, se procederá así: i) para importaciones, se genera la autorización de levante y ii) para exportaciones, se da visto bueno a la Solicitud de Autorización de Embarque (SAE).					
5	En todos los casos en que no se cumpla con la normatividad vigente o el conductor requiera cumplir con otros trámites y requisitos de segunda línea, se le remitirá a los procesos de “gestión institucional especializada (segundas líneas de verificación e inspección)” para subsanar las inconsistencias. Este proceso es el resultado de una situación irregular que se ha detectado en el control realizado al equipaje y a las personas, y por ende se debe determinar si la situación es subsanable. Si no es subsanable, seguir al paso 6, de lo contrario continuar con el proceso en el paso en donde quedó.	X	X	X	X	X
6	El conductor, tripulante, vehículo y/o mercancía se pone a disposición de la autoridad competente. Esta operación se da como resultado de una inspección en la que se encontró irregularidades, por lo cual, será decisión y responsabilidad de la autoridad competente, determinar las acciones posteriores que se deben realizar, con la situación presentada. En este punto el proceso ha finalizado, y según sea el caso, el conductor, tripulante, vehículo, mercancía no tienen acceso autorizado para el paso de la frontera.	X	X	X	X	X
7	El vehículo de carga sale del CEBAF y continúa su recorrido al país de destino.	X				

Lineamientos adicionales sobre el control fitosanitario y zoonosanitario en CEBAF: Si la carga incluye productos o subproductos de origen animal, vegetal o alimentos deberá someterse al control de las autoridades fitosanitarias, zoonosanitarias y sanitarias. En caso de presentarse algún evento de interés fitosanitario y zoonosanitario que implique un proceso de “gestión institucional especializada (segundas líneas de verificación e inspección)” se autorizará la salida de la carga **hacia un depósito privado** con el objeto de adelantar las medidas cuarentenarias, antes de su ingreso al país sede, bajo la supervisión de la entidad del país de salida.



2.2.4. Proceso de dotación y gestión de TIC para la operación de los CENAF – CEBAF

En el presente modelo se consideraron los elementos, herramientas y soluciones que hacen parte del componente de TIC para los centros. Cada autoridad de control identificó previamente el uso de cada solución según su competencia y necesidad.

A. Justificación

En el marco del modelo para pasos de frontera que será de obligatoria aplicación en los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), es necesario establecer en general: los instrumentos, herramientas y soluciones tecnológicas que bajo una óptica de integración y estandarización facilitaran el cumplimiento de las funciones de las autoridades de control en estos centros.

Así mismo, teniendo en cuenta que muchos de estos elementos tecnológicos tienen un uso compartido, es necesario establecer una metodología mediante la cual se estimen racionalmente los requerimientos específicos para cada uno de los centros, sus costos y las fuentes de aportes o adquisición de estos.

El establecimiento de los elementos del componente tecnológico identificados de forma preliminar en el presente proceso, corresponde en general a los recursos físicos y tecnológicos de uso compartido (al menos por dos entidades), necesarios para soportar los procesos de control, inspección y autorización del ingreso o salida de: personas, vehículos, bienes y servicios.

B. Alcance del Proceso

Los recursos de tecnologías de la información y las comunicaciones en su alcance más general tienen por objeto apoyar la función misional de las autoridades de control en dos sentidos específicos:

1. **Control a personas:** conjunto de actividades administrativas de seguridad, exclusivas de la Autoridad Migratoria, mediante las cuales se verifica la identidad, motivación, conveniencia, autenticidad y validez de la documentación de viaje y/o autorizaciones requeridas, los registros, requerimientos, anotaciones o restricciones proferidas por organismos de seguridad o judiciales de un viajero con miras a autorizar o denegar su ingreso o salida del territorio nacional. (Decreto 1067/15 y Resoluciones Reglamentarias). Todo viajero que ingrese al territorio aduanero nacional está en la obligación de presentar su equipaje a la Autoridad Aduanera, para lo cual, diligenciará el formulario que prescriba la Dirección de impuestos y Aduanas nacionales y se someterá a revisión de los funcionarios competentes de dicha entidad, con el objeto de determinar el cumplimiento de las formalidades aduaneras y el pago de los derechos que correspondan. (Artículos 206 para ingreso y 323 para salida del D. 2685 de 1999).



2. **Inspección no intrusiva:** Operación de control realizada por las autoridades con el fin de determinar la naturaleza, el estado, el número de bultos, el volumen, el peso y demás características de las mercancías, la carga, los medios o unidades de carga o los embalajes, mediante sistemas de alta tecnología que permitan visualizar estos aspectos a través de imágenes, sin perjuicio de la facultad de realizar inspección física cuando las circunstancias lo ameriten (Decreto 1520/08).

Lo anterior, sin perjuicio de las acciones de revisión, verificación o inspección, que en el marco de sus competencias constitucionales realicen los organismos de la Fuerza Pública en las zonas de frontera.

En complemento, las actividades y metodología aquí detalladas podrán desplegarse sin perjuicio de las funciones y competencia a cargo de la Comisión Intersectorial para la Implementación y Seguimiento de los Sistemas de Inspección No Intrusiva reglamentada mediante el Decreto 2155 de 2014.

C. **Componente TIC transversal en Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF).**

Se considerarán como elementos, herramientas y soluciones que hacen parte del Componente de TIC de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) los siguientes:

1. Equipos de inspección no intrusiva. (Portales, Móviles y Gantry³), incluyendo sus centros de análisis de riesgo y monitoreo, con sus respectivas estaciones de trabajo, licencias y capacitación de personal necesarias para su operación, así como también el diseño, instalación, pruebas y mantenimiento de la solución.
2. Sistema de Información Anticipada de Viajeros (APIS, I-APIS o PNR⁴), de tipo terrestre, incluyendo estaciones de trabajo, aplicativos, licencias, infraestructura compartida de servidores para almacenamiento y procesamiento, y servicios prestados por terceros para la operación de la solución.
3. Sistemas electrónicos de reconocimiento de matrículas vehiculares y autorización automática de ingreso o salida con empleo de tarjetas, tiquetes o recibos "particularizados" con empleo de cámaras y obstáculos móviles. Manejo de turnos y seguimiento a control de vehículos. Incluyendo infraestructura de gestión y almacenamiento de registros, capacitación y soporte de la solución.
4. Canales de comunicación seguros y redundantes con capacidad de transmisión de voz, imagen y datos de alta disponibilidad que incorpore las necesidades de conectividad de sistemas de las autoridades de control en frontera.

³ Gantry es la coraza que aloja los equipos de inspección por rayos X

⁴ APIS, I-APIS o PNR son bases de datos que facilitan consultas de información sobre los viajeros en tiempo real. En el caso de APIS, son interfaces de programación de aplicaciones o por sus siglas en inglés, Application Programming Interfaces. En el caso de PNR se trata de un registro de nombres de viajeros o Passenger Name Records, por sus siglas en inglés.



5. Sistemas de control automático de personas sin registro previo, para trámites migratorios y aduaneros mediante puertas inteligentes o esclusas, incluyendo servidores, almacenamiento, soporte, licencias, capacitación y aplicativos de supervisión y administración.
6. Lectoras de seguridad para la captura de información y validación de documentos de identidad y viaje (documentos nacionales de identidad, pasaportes, libretas de tripulantes y otros manifiestos susceptibles de registro en sistemas de información)
7. Sistemas de control activo y pasivo de personas con analítica de video (CCTV de HD⁵, cámaras y equipos de análisis biométrico facial y dactilar para control de áreas de acceso público y zonas adyacentes al Centro).
8. Equipos de seguridad para la detección de metales, narcóticos, explosivos y otros materiales peligrosos.

D. Estimación de Explotación de las TIC y sus Costos Tipo*

A continuación, se presenta una matriz de costos estimados y su distribución general en los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF), identificando el uso de cada solución según competencia y necesidad de cada una de las autoridades de control:

Elemento o Solución	Ubicación (Componentes)				Costos (Año)		Uso - entidades				
	Única de Inspección Conjunta	Control en vía	Terminales de Control	Centro de Control y Apoyo	Adquisición	Funcionamiento	DIAN	M C	ICA	INVI MA	P N
Equipos de inspección no intrusiva	X		X		2,8 a 3.6 Millones USD (C/U)	15 a 20%	X		X	X	X
Sistema de Información Anticipada de Viajeros				X	600 millones (COP)		X	X	X	X	X
Sistemas electrónicos de reconocimiento	X	X					X		X	X	X

⁵ CCTV HD: Circuito Cerrado de Televisión de alta definición o High Definition por sus siglas en inglés.



Elemento o Solución	Ubicación (Componentes)				Costos (Año)		Uso - entidades				
	Única de Inspección Conjunta	Control en vía	Terminales de Control	Centro de Control y Apoyo	Adquisición	Funcionamiento	DI AN	M C	IC A	INVI MA	P N
miento de matrículas vehiculares y autorización automática											
Canales de comunicación				X	15 Millones (COP)		X	X	X	X	X
Sistemas de control automático de personas			X		600 Millones COP (C/U)		X	X			
Lectoras de seguridad para documentos	X		X		10 Millones (C/U)		X	X			
Sistemas de control activo y pasivo de video (CCTV)	X	X	X	X			X	X	X	X	X
Equipos para detección de metales, narcóticos, explosivos			X								X



Elemento o Solución	Ubicación (Componentes)				Costos (Año)		Uso - entidades				
	Única de Inspección Conjunta	Control en vía	Terminales de Control	Centro de Control y Apoyo	Adquisición	Funcionamiento	DIAN	M C	ICA	INVI MA	P N
s y otros materiales peligrosos											

***NOTA:** Los costos enunciados en el presente modelo, fueron estimados en 2017 con base en información aportada por las autoridades de control fronterizo, tienen un propósito orientativo y no responden ni representan estudios de mercado, ni evaluaciones específicas que incorporen la implementación de las soluciones, bajo las condiciones que puedan requerir las autoridades en cada caso.



E. Procedimiento de Dimensionamiento y Dotación TIC en CENAF.

A continuación, se desarrolla el procedimiento a seguir para dimensionar y acordar las herramientas de TIC con las cuales se deberá dotar un Centro Nacional de Atención en Frontera (CENAF).

Metodología	La Comisión Intersectorial del Modelo de Gestión de Servicios en Pasos de Frontera mediante citación a mesa técnica de trabajo convocará a los representantes de las entidades de control para que analicen y estimen los recursos requeridos.						
Participantes	MINCIT	PONAL	INVIMA	ICA	DIAN	UAEMC	Cancillería
Actividades							
Acción	1	Presentación y revisión de la metodología de trabajo, formatos y alcance del objetivo del procedimiento.					
Resultado				Observación			
Concentración de esfuerzos en el resultado y apropiación metodológica por parte de los participantes.				Presentación ejecutiva de la Secretaría Técnica o unidad encargada de la asistencia técnica del Modelo para Pasos de Frontera.			
Acción	2	Ambientación de los elementos normativos, de política e instrumentos internacionales e insumos disponibles que deben orientar las decisiones y aportes.					
Resultado				Observación			
Participantes contextualizados en el marco político y normativo del proceso.				La unidad encargada de la asistencia técnica entrega relación de insumos a los participantes.			
Acción	3	Realización de mesa técnica y visita en terreno con recorrido funcional donde se identifiquen por cada entidad las necesidades específicas.					
Resultado				Observación			
Mapeo de recursos específicos requeridos en armonía con el procedimiento real e ideal del CENAF.				Unidad encargada de la asistencia técnica, lidera ejercicio documentando observaciones de los delegados para preparar un borrador de dimensionamiento de TIC.			
Acción	4	Concertación de las necesidades interinstitucionales y documentar las mismas mediante el <i>Formato de Dimensionamiento de la Dotación de TIC en un CENAF</i> .					
Resultado				Observación			
Documento de requerimientos de TIC con detalles de características y cantidades requeridas.				El ejercicio de requerimientos se dimensiona sobre las condiciones óptimas de operación y la reglamentación vigente.			
Acción	5	Revisión por parte de los delegados de las entidades de la disponibilidad o eventual disposición de recursos requeridos para el proyecto.					
Resultado				Observación			
Informe de las entidades sobre las gestiones adelantadas para apoyar la dotación de TIC en el CENAF considerando que son herramientas de apoyo al ejercicio de sus funciones misionales.				En los casos en que la revisión interna no arroje resultado positivo sobre ningún componente, se comunicará a las entidades para que constituyan proyectos de inversión e incorporen en sus presupuestos la adquisición y mantenimiento de las soluciones y herramientas requeridas.			



Acción	6	Realización de Mesa Interinstitucional de Dotación de TIC del CENAF en el cual las entidades informan de sus aportes específicos.
Resultado		Observación
Consolidación de los aportes y cursos de acción para la dotación de TIC en el CENAF.		Unidad encargada de la asistencia técnica diseñará un borrador de contrato de TIC con el resultado de esta Mesa, con miras a formalizarlo con los directivos delegados por cada entidad.
Acción	7	Documentación y suscripción del <i>Formato de Contrato para la Dotación de TIC en un CENAF</i> en el cual cada entidad establece sus aportes, la modalidad y se fijan cursos de acción y plazos en materia de dotación.
Resultado		Observación
Acción	8	Unidad encargada de la asistencia técnica realiza seguimiento trimestral del cumplimiento de los compromisos y el plan de dotación a cargo de la Comisión Intersectorial del Modelo de Gestión de Servicios en Pasos de Frontera.
Resultado		Observación
Alertas y comunicación para disposición de los recursos estimados en los tiempos establecidos.		Mediante la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial se establecerán mecanismos de diálogo permanente que garanticen el cumplimiento de los objetivos.
Acción	9	La Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial, emite informe semestral de cumplimiento y acciones en materia de dotación de TIC con destino a los actores vinculados.
Resultado		Observación
Informe de avances y cumplimiento de los objetivos de dotación, gestiones por parte de la Gerencia del CENAF y recomendaciones de cursos de acción para la Coordinación de Servicios y Operación.		Insumo para el establecimiento de lineamientos y despliegue de cursos de acción específicos.
Acción	10	La Comisión Intersectorial evalúa y toma acciones con base en los informes y análisis existentes.
Resultado		Observación
Gestiones con entidades del Gobierno Nacional y actores vinculados para fortalecer la dotación y gestión de TIC en el CENAF.		Se incorporan a las funciones y mandatos de las entidades en el marco del Modelo.

En todos los casos por principio de participación y explotación, los organismos de control que se apoyan de las herramientas tecnológicas para prestación de sus servicios deberán concurrir para garantizar además del dimensionamiento, el aporte de recursos que garantice la efectiva implementación de las herramientas y soluciones destacadas en el presente proceso.

2.1. Pasos de frontera fluvial



En materia de pasos de fronteras fluvial, el Documento CONPES 3982 señaló que, bajo la coordinación de la Cancillería, se debe realizar la formulación del plan estratégico de modernización de pasos de frontera fluviales dentro del cual se definirán:

- Acciones para la dotación de infraestructura de control en los pasos fronterizos
- Procesos de operación
- Dotación de equipos para el control en frontera
- Financiación y sostenibilidad de la infraestructura y los equipos de control en frontera.

Adicionalmente, se debe señalar que la misma política logística estableció la necesidad de mejorar la dotación de infraestructura de transporte fluvial del país, modernización de puertos fluviales, el diseño de un proyecto tipo de muelles y embarcaderos, actualización de la política tarifaria y modernización de la flota fluvial.

El DNP en coordinación con el Ministerio de Transporte y las autoridades de control fronterizo ha avanzado en la identificación de algunas normas aplicables de manera específica a los pasos de frontera fluvial, sin embargo aún es necesario clarificar algunos vacío normativos en relación con las competencias de inspección, vigilancia y control de embarcaciones y de las empresas de transporte internacional de pasajeros y mercancía, lo cual facilitaría la definición de procedimientos específicos que involucren a la Armada Nacional y la Dirección General Marítima – DIMAR y de esta manera equiparar los desarrollos de un modelo estándar para la adopción de procesos de control integrado en los pasos fluviales.

Tabla 2. *Elementos normativos.*

Año	Normativa-instrumento
1984	Decreto Ley 2324 de 1984 “Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”.
1991	Ley 1 de 1991 “Estatuto de puertos marítimos y otras disposiciones”.
1993	Ley 105 de 1993 “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.
1996	Ley 336 de 1996 “Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”
1995	Plan de Acción para el sector Fluvial. Conpes 2814: Plan de Acción para el sector Fluvial
1997	Decreto No. 3112 de 1997 “Por el cual se reglamenta la habilitación y la prestación del servicio público de transporte fluvial”.



1998	Decreto No. 1292 de 1998 "Por el cual se modifica el artículo 56 del Decreto número 3112 de diciembre 30 de 1997."
1999	Decreto No. 592 de 1999 "Por el cual se modifica el artículo 56 del Decreto 3112 del 30 de diciembre de 1997".
1999	Resolución No. 2104 de 1999. "Por medio de la cual se expide el Reglamento de las Embarcaciones Mayores, las cuales regirán en todo el Territorio Nacional".
1999	Resolución No. 2105 de 1999. "Por medio de la cual se expide el Reglamento para embarcaciones Menores, las cuales reirán en el Territorio Nacional".
1999	Resolución No. 2106 de 1999. "Por la cual se expide el reglamento para puertos, muelles y bodegas en el modo fluvial".
1999	Resolución No. 0664 de 1999 "Por medio de la cual se expide el Reglamento de Construcción de Obras Fluviales".
1999	Resolución No. 0665 de 1999 "Por medio de la cual se expide el Reglamento para el funcionamiento de Astilleros y Talleres Fluviales".
1999	Resolución No. 0666 de 1999 "Por medio de la cual se expide el Reglamento de Luces y Señales de Navegación Fluvial".
1999	Resolución No. 0667 de 1999 "Por la cual se adopta como Reglamentos los Manuales de Señalización Fluvial, Balizaje Fluvial, Seguridad y Sanidad Fluvial para Embarcaciones Mayores, y Seguridad y Sanidad Fluvial para Embarcaciones Menores"
1999	Resolución No. 0668 de 1999 "Por medio de la cual se expide el Reglamento de Operación de Transbordadores y Prestación de Servicios de Transbordo".
2008	Ley 1242 de 2008 "Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones".
2008	Resolución 003601 "Restricción Transbordadores horario nocturno"
2013	Resolución 4824 "Por la cual se adopta el reglamento de las tripulaciones y dotaciones de embarcaciones fluviales y se dictan otras disposiciones".
2013	Resolución 003767 "Por medio del cual se adopta el Manual Único de Señalización Fluvial, como reglamento de señalización y balizaje fluvial y se dictan otras disposiciones".



2013	Conpes 3758 Plan para restablecer la navegabilidad del río Magdalena.
2013	Conpes 3744 Política Portuaria para un país más moderno.
2013	Colombia y los Países Bajos firmaron en 2013 el Convenio Interadministrativo de Cooperación N° 212 para estructurar y consolidar un Plan Maestro Fluvial (PMF).
2015	Resolución 1918 “Por la cual se establecen condiciones para el transporte de petroquímicos, asfaltos, hidrocarburos y sus derivados a granel, en embarcaciones fluviales tipo Bote Tanque, Embarcaciones Autopropulsadas y Artefactos Fluviales por las vías fluviales en todo el territorio nacional”.
2015	Plan Maestro Fluvial.
2016	Resolución 5642 Modificación Resolución Doble Casco 1918 de 2015.

Fuente: DNP-PNSC, 2018.

En general, la normativa enunciada está relacionada con la habilitación y prestación del servicio público de transporte fluvial, lineamientos de operación y elementos sancionatorios sujetos a la documentación y control por parte del Ministerio de Transporte (Ley 336 de 1996). De lo anterior, se derivaron manuales de guía para los usuarios del modo fluvial.

En la norma se expresa que toda empresa de transporte fluvial está sujeta a la habilitación y permiso de operación otorgado por el Ministerio de Transporte (inspección fluvial correspondiente), así como también a la vigilancia y control permanente de las autoridades que velan por el cumplimiento de las normas sobre navegación fluvial y de las condiciones de seguridad, salubridad e higiene de cada una de las embarcaciones.

Adicionalmente, el Ministerio de Transporte está tramitando un proyecto de Ley, por la cual se adopta el Código Nacional de Tránsito Fluvial y se dictan otras disposiciones cuyo objetivo es adoptar el código de tránsito fluvial, determinando la competencia y jurisdicción de las autoridades administrativas sancionatorias y de control operativo, los actores del tránsito fluvial, las autoridades administrativas sancionatorias y de control operativo, el otorgamiento de licencias y permisos para los miembros de la tripulación, las condiciones técnicas de las embarcaciones y equipos, los registros respectivos, así como las conductas que constituyen infracciones, así como sanciones a imponer y procedimientos para facilitar el ejercicio de la navegación y el transporte fluvial.

Por otro lado, algunas consideraciones que se han planteado en mesas de trabajo con las autoridades de control fronterizo co-lideradas por DNP y Cancillería entre 2018 y 2019 por cada uno de los componentes principales del modelo son las siguientes:



A. Con respecto a la secuencialidad de la operación en los procedimientos de control

A continuación, se presenta el orden (**secuencialidad** en la operación) en que deben ser realizados los controles en un paso de frontera fluvial por parte de las autoridades de control fronterizo en los muelles de pasajeros y carga y en los procedimientos de ingreso y salida del país:

Ingresando al país		
Acción	Competencia	Observación
0	Ingreso al muelle  Dirección General Marítima Autoridad Marítima Colombiana	Obligatorio- Autorización de atraque para las embarcaciones
1	Control de seguridad  ARMADA NACIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA	Obligatorio- Control territorial
2	Control Migratorio  MIGRACIÓN COLOMBIA Ministerio de Relaciones Exteriores	Obligatorio – Autorización o denegación de Ingreso.
3	Control Aduanero, de Equipaje, Dinero, Títulos y Bienes.  DIAN Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Obligatorio – Declaración 530 e inspecciones selectivas.
4	Control Policial  REPÚBLICA DE COLOMBIA POLICÍA NACIONAL DIOS Y PATRIA	Alternativo – Inspección Fiscal Aduanera derivada de selectividad DIAN.
5	Control Zoofitosanitario  ica Instituto Colombiano Agropecuario invima Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.	Obligatorio – Control de animales, plantas, productos de origen animal, vegetal, alimentos y/o medicamentos.



6	Control Sanitario	Secretaria de Salud Departamental del Vichada	Alternativo – Perfilación y Vigilancia Epidemiológica de Sanidad Portuaria (Secretaría de Salud)
Salida de las instalaciones de control			

Saliendo del País		
Acción	Competencia	Observación
0	Salida del muelle  Dirección General Marítima Autoridad Marítima Colombiana	Obligatorio- Autorización de zarpe para las embarcaciones
1	Control de seguridad  ARMADA NACIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA	Obligatorio- Control territorial
2	Control Migratorio  MIGRACION COLOMBIA Ministerio de Relaciones Exteriores	Obligatorio – Autorización o denegación de salida.
3	Control Policial  REPÚBLICA DE COLOMBIA POLICIA NACIONAL DIOS Y PATRIA	Alternativo – Control de Seguridad e Inspección Antinarcóticos.
4	Control Zoofitosanitario  ica Instituto Colombiano Agropecuario invima Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.	Obligatorio – Control de animales, plantas, productos de origen animal, vegetal, alimentos y/o medicamentos. Materias primas, medicamentos y/o dispositivos médicos.



5	Control Sanitario	Secretaria de Salud Departamental del Vichada	Alternativo – Perfilación y Vigilancia Epidemiológica de Sanidad Portuaria (Secretaría de Salud)
Salida de las instalaciones de control			

B. Con respecto a los servicios habilitados por las autoridades de control fronterizo

Las entidades que hacen presencia en los pasos de frontera fluvial aplicaran las normas relacionadas con la inspección, vigilancia y control de medios de transporte internacional de pasajeros y mercancías atendiendo a las particularidades territoriales y los acuerdos internacionales vigente con cada país vecino.

Tabla 2. Controles y servicios habilitados en los pasos de frontera fluvial

	Controles	Procedimiento	Entidad responsable
Personas	Migratorio	Control migratorio de pasajeros (permiso de ingreso y salida del país), prorrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios.	Migración Colombia
	Aduanero de equipaje-divisas		DIAN
	Zoosanitario fitosanitario	Certificar las condiciones sanitarias de productos de consumo humano.	ICA- INVIMA
	Epidemiológico	Perfilación y vigilancia epidemiológica	Sanidad Portuaria
	Autorización Navegación	Autorización de zarpe para las embarcaciones.	DIMAR
Carga	Migratorio	Control migratorio de tripulantes/conductores (permiso de ingreso y salida del país).	Migración Colombia
	Aduanero		DIAN
	Zoosanitario fitosanitario y	Control técnico de las importaciones y exportaciones de los productos animales y	ICA- INVIMA



Controles	Procedimiento	Entidad responsable
	vegetales, insumos agropecuarios. Control técnico de la producción y comercialización de los insumos agropecuarios, material genético animal y semillas para siembra.	
Epidemiológico		Sanidad Portuaria
Antinarcóticos		DIRAN
Autorización Navegación	Autorización de zarpe para las embarcaciones.	DIMAR

C. Con respecto a la infraestructura de los pasos de frontera fluvial

Sobre la infraestructura de los pasos de frontera fluvial solamente ha sido posible clarificar que debe tratarse de **muelles flotantes**, separando los flujos de carga y pasajeros. En ciudades como Puerto Carreño donde coinciden las rutas de transporte de pasajeros con origen y destino nacional y las procedentes del país vecino en un solo lugar de arribo, es fundamental separar claramente la circulación de personas para hacer más eficiente el control migratorio.

Además, de acuerdo con los avances realizados en la definición de un **muelle de control de pasajeros y equipajes**, tomando como caso de estudio el paso de frontera de Puerto Carreño, con la participación activa de las autoridades de control fronterizo y de COTECMAR se estableció un esquema funcional que facilita el control secuencial de todas las entidades: DIMAR, Migración Colombia, Sanidad Portuaria, DIAN, ICA y Policía Nacional.

Por otro lado, Migración Colombia cuenta con su propio diseño de balsa migratoria que actualmente funciona en Leticia y que permite el control migratorio con la documentación autorizada para el ingreso y salida del país. La entidad espera implementar esta misma solución de instalaciones de control en Puerto Carreño, sin embargo sólo tendría espacio para los servidores de Migración Colombia y tal vez otra autoridad que podría ser la DIAN, por lo cual se requiere avanzar en la definición de un diseño que facilite el control integrado.

3. Modelo de control fronterizo en tiempos de la COVID-19

Colombia registró el 6 de marzo de 2020 el primer caso de COVID-19 en el territorio nacional, como parte de las medidas de contención del contagio, el 25 de marzo de 2020 el gobierno nacional declara el estado de emergencia social, económica y ecológica a través del decreto 417 de 2020, además los decretos 402 y 412 del 2020 se anuncia el cierre de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República Bolivariana de Venezuela, la República de Panamá, República del Ecuador,



República del Perú y la República Federativa de Brasil para el periodo comprendido entre el 17 de marzo y el 30 de mayo exceptuándose de los cierres:

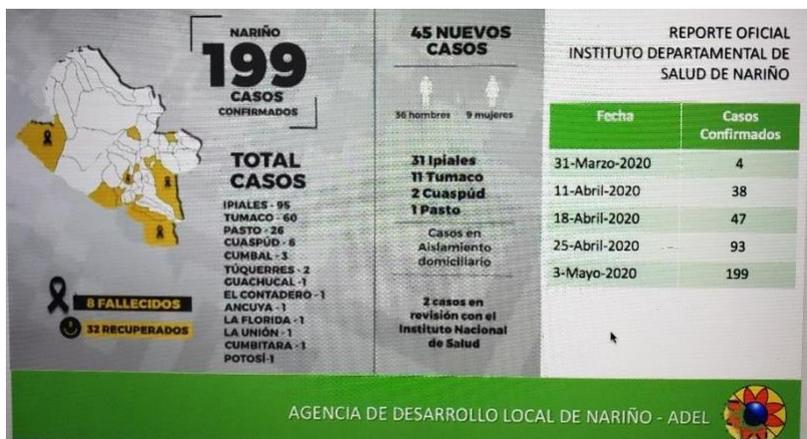
1. Los tránsitos que deban realizarse por razones de caso fortuito o fuerza mayor.
2. El transporte de carga.

Adicionalmente, y debido a la extensión de las medidas de cuidado y aislamiento preventivo, mediante el Decreto 749 de 2020 se amplió el cierre de fronteras para el periodo comprendido entre el 31 de mayo y hasta el 1 de julio de 2020 exceptuándose:

1. Emergencia humanitaria
2. El transporte de carga de mercancías
3. Caso fortuito o fuerza mayor
4. La salida del territorio nacional de ciudadanos extranjeros de manera coordinada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con las autoridades distritales y municipales competentes

Sin embargo, por citar un ejemplo, en Ipiales (Nariño) se ha presentado un crecimiento exponencial de los contagios. Lo anterior guarda una estrecha relación con la porosidad⁶ de las fronteras y el hecho de que en los 586 km de la línea de frontera exista solamente un punto formal de control: CENAF Rumichaca.

Gráfico 1. Casos confirmados de contagio de COVID-19 en Nariño



Fuente: Conversatorio Las Dos Fronteras: la pandemia contada por los territorios, mayo de 2020.

En relación con los procedimientos de control fronterizo, establecidos por cada una de las entidades que hacen presencia en los pasos de frontera, en cumplimiento de las medidas decretadas por el

⁶ Según lo señalado en el seminario *las dos fronteras* realizado por la Red Prodepaz el 5 de mayo de 2020, la porosidad de la frontera se evidencia de forma clara durante la pandemia en los procesos de retorno desde Ecuador y de tránsitos entre Nariño y Norte de Santander, que realizan los ciudadanos venezolanos saliendo o regresando por pasos informales (Sólo en Nariño se conoce la existencia de al menos 37 pasos informales o “trochas”). Para mayor detalle ver: <https://www.youtube.com/watch?v=feoyGgitnGA>

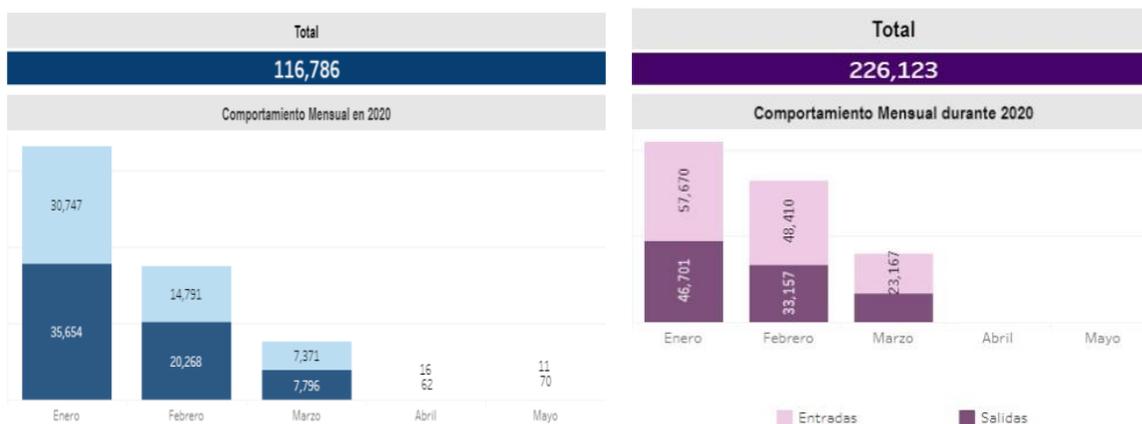


gobierno nacional y con el objetivo de prevenir, controlar y mitigar la propagación del COVID-19 no se están adelantando registros de movimientos migratorios.

Los retos para la ejecución de los controles fronterizos durante la pandemia se acentúan, en especial el control epidemiológico en el marco de los protocolos de bioseguridad y la disponibilidad de talento humano en las entidades territoriales de salud con competencias en vigilancia de la salud pública. En los municipios de Ragonvalia, Herrán y Toledo (Norte de Santander), se mantiene el proceso de Migración Pendular⁷, según cifras de CONSORNOC al menos 14.000 migrantes se encuentran habitando de manera temporal en Villa del Rosario, esperando hacer tránsito a su país a través de un corredor humanitario habilitado por Migración Colombia, figura que tiene grandes retos en cuanto a la agilidad y capacidad del gobierno de Venezuela para recibir esta población y satisfacer sus demandas. Esta población no tiene los medios para cumplir con las recomendaciones básicas de protección y bioseguridad lo que explica el aumento del contagio de la COVID-19.

De acuerdo con Migración Colombia, es evidente la disminución de los flujos migratorios con uso de pasaporte por los 11 pasos de frontera terrestre y fluvial donde hace presencia la entidad. Siendo nula en los meses de abril y mayo para el caso de los ciudadanos extranjeros. Esta situación se resalta porque impacta directamente en el control migratorio que se hace de manera regular en los pasos de frontera.

Gráfico 2. Flujos migratorios de colombianos y extranjeros 2020



Fuente: Migración Colombia, Base de datos Platinum, mayo de 2020

⁷ Según el documento CONPES 3950 de 2018, la migración pendular comprende a “los migrantes que ingresan al territorio por un período corto de tiempo (i.e. horas o días) para aprovisionarse de víveres, bienes de primera necesidad, visitar parientes o realizar otras actividades en los municipios de entrada al país. Por esta razón, no tienen vocación de permanencia en el país”.



Por otro lado, las operaciones de comercio exterior (importaciones y exportaciones) en los pasos de frontera, se realizan según las condiciones expresamente señaladas en los decretos expedidos por el gobierno nacional, en particular las relacionadas con los protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud y Protección Social.

Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los flujos de carga se han mantenido desde que Colombia enfrenta la pandemia por covid-19. Por el CENAF de Rumichaca, uno de los pasos de frontera de mayor flujo de vehículos de transporte internacional de carga, entre el 19 de marzo y el 24 de abril, cruzaron cerca de 850 camiones para exportación y 580 camiones para importación, según informa la DIAN. (Revista Dinero, 2020)

4. Enfoque diferencial para la prestación de servicios.

El DNP considera que en el desarrollo de los pasos de frontera se deben articular acciones multisectoriales por su importancia estratégica en las políticas de comercio exterior, logística, salud pública (control sanitario y control epidemiológico), política migratoria y política de seguridad y soberanía territorial que se encuentran implicadas en la efectiva presencia institucional en estos puntos formales de control del Estado Colombiano.

Por esta razón se han trabajado propuestas específicas para la implementación del modelo óptimo de controles en frontera que reconozcan las diferentes tipologías de pasos de frontera existentes en Colombia, así mismo es ideal estandarizar y diseñar una herramienta de seguimiento, con la cual pueda realizarse una evaluación que evidencie el grado de implementación en el territorio del mencionado modelo.

Para lo anterior, se requiere el compromiso directivo de las autoridades de control fronterizo en la adopción de las recomendaciones y la puesta en marcha de un plan de mejora de corto, mediano y largo plazo que establezca acciones concretas en los 7 pasos de frontera terrestre y 4 pasos de frontera fluvial que se encuentran en operación.

Asimismo, se determinó una clasificación de pasos de frontera según la vocación, servicios y habilitaciones existentes con el fin de determinar con las autoridades que hacen presencia en los pasos habilitados por el Gobierno Nacional, cuál sería en cada caso el paso de frontera deseable.



Tabla 3. Tipos de pasos de frontera

Paso de Frontera	Tipo de paso
Paso internacional de tránsito vecinal: Cruce internacional con presencia de las autoridades de control en frontera en instalaciones individuales, habilitado para el cruce circunstancial de los residentes de las Zonas de Integración Fronteriza, áreas de frontera o municipios y regiones fronterizas con un régimen de integración particular. No posee habilitaciones para el transporte terrestre, ni comercio internacional. Se emplean por peatones sin equipaje sin el interés de permanecer o internarse en el territorio del país.	A
Paso internacional con controles armonizados: Cruce internacional con presencia de las autoridades de control en frontera en instalaciones individuales, habilitado para el comercio internacional de algunos productos y servicios, al igual que para el ingreso y salida de viajeros internacionales en todo tipo de vehículos con habilitación de la operación y servicios en ciertos horarios.	B
Paso internacional con controles integrados: Cruce internacional con presencia de las autoridades de control en frontera colombianas, ubicadas en un CENAF, en el cual se encuentran habilitados los servicios de tránsito, transporte e ingreso y salida de personas, vehículos y mercancías de todo tipo de manera permanente e ininterrumpida.	C
Paso internacional con controles binacionales: Cruce internacional con presencia de las autoridades de control en frontera colombianas y de un país vecino, ubicada en un CEBAF o Centro Binacional, en el cual se encuentran habilitados los servicios de tránsito, transporte e ingreso y salida de personas, vehículos y mercancías de todo tipo, de manera permanente e ininterrumpida.	D

Fuente: DNP-PNSC, 2018.

La medición del grado de implementación del modelo de controles integrados en frontera establece **para los pasos de frontera terrestre** cinco grupos de variables a considerar en el diagnóstico y que buscan determinar los énfasis requeridos en el funcionamiento de los pasos de frontera para cumplir con los óptimos. La información utilizada para el cálculo fue remitida por las autoridades de control fronterizo (DIAN, ICA, Invima, Policía Nacional, Migración Colombia y las Secretarías de Salud correspondiente) en un cuestionario de cumple/no cumple diseñado por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano y la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza de Cancillería.

Los cinco grupos de variables y niveles óptimos se señalan a continuación:



- I. **Infraestructura:** en este componente se indaga a las autoridades de control fronterizo por la existencia de zonas de control e inspección conjunta y el cumplimiento de los estándares físicos mínimos requeridos en los espacios destinados para el servicio al ciudadano.
- II. **Presencia Institucional:** se indaga por la presencia de cada autoridad de control fronterizo en los siete pasos que se encuentran en operación y por el seguimiento desde el nivel central a los procesos de control ejecutados en territorio.
- III. **Gobernanza en el paso frontera:** Se indaga por cada paso de frontera sobre la existencia de acuerdos e instancias de coordinación de la operación conjunta de las autoridades de control.
- IV. **Servicios:** se indaga por la implementación de la cadena del servicio estándar establecido en el modelo de pasos de frontera, para determinar la existencia de controles integrados. Además, se indaga por la aplicación de segundas líneas de inspección y verificación con servicios especializados por cada una de las entidades de control.
- V. **Operación:** En este componente se indaga por el cumplimiento de los horarios acordados, la cualificación del talento humano para el servicio al ciudadano, la disposición de los equipos para brindar un servicio al ciudadano en condiciones óptimas y el acceso en territorio a los sistemas de información.

Como parte de la metodología de medición del estado actual de la implementación del modelo, se estimaron los valores óptimos de cada grupo de variables considerando los tipos de paso de frontera, el resultado fue:



Tabla 4. Modelo Óptimo por tipo de paso

Variables	Tipo A: Tránsito vecinal	Tipo B: Controles Armonizados	Tipo C: Controles Integrados (CENAF)	Tipo D: Controles Binacionales (CEBAF)
V1. Infraestructura	13%	18%	21%	22%
V2. Presencia Institucional	28%	30%	30%	30%
V3. Gobernanza en el paso frontera	5%	7%	8%	10%
V4. Servicios	5%	8%	10%	10%
V5. Operación	19%	22%	28%	28%
Total	70%	85%	98%	100%

Como se observa en la tabla, el paso tipo A: tránsito vecinal tiene una calificación máxima del 70% y aumenta de manera sucesiva hasta llegar al tipo D: CEBAF con una calificación de 100%, lo que evidencia las diferencias en el estándar esperado para cada grupo de variables establecido.

En el caso particular de los CENAF, el modelo óptimo sólo se diferencia de los CEBAF por la inexistencia de acuerdos marco con las autoridades de control fronterizo del país colindante que corresponda, lo cual es determinante para que el control sea binacional, es decir que el usuario del paso de frontera sólo sea requerido para la inspección, verificación y control una vez por las autoridades de los pasos que comparten el punto de control migratorio y aduanero. Esta situación se ve reflejada en el puntaje óptimo del componente de gobernanza.

5. Articulación institucional y gestión del conocimiento para mejorar la prestación de servicios y controles fronterizos

Para la adecuada implementación del modelo se establece un esquema de gerencia y coordinación para la operación de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), que contempla las siguientes instancias:

Comisión Intersectorial del Modelo de Gestión de Servicios en Pasos de Frontera

La Comisión se encargará la cual se encargará de orientar, coordinar y proponer lineamientos para el adecuado funcionamiento de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF). Para el caso de los CEBAF y en todo caso, bajo los lineamientos del acuerdo binacional marco, la Comisión hará las gestiones para la coordinación de acciones con las autoridades homologas del país colindante.



La Comisión Intersectorial del Modelo de Gestión de Servicios en Pasos de Frontera estará integrada por los representantes legales o delegados de diez (10) entidades del orden nacional, a saber:

- El Ministro de Relaciones Exteriores, quien presidirá la Comisión.
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
- El Ministro de Transporte.
- El Ministro de Salud y Protección Social, a través del Director de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social.
- El Ministro de Defensa Nacional, a través del Director de la Policía Nacional.
- El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.
- El Director de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- El Director del Instituto Colombiano Agropecuario.
- El Director del Instituto Nacional de Vigilancia Medicamentos y Alimentos.
- El Director del Instituto Nacional de Vías.

Como instancia de coordinación de la prestación de servicios y el ejercicio de los controles en los CENAF /CEBAF, la Comisión Intersectorial del Modelo de Gestión de Servicios en Pasos de Frontera tendrá las siguientes funciones:

1. Fijar y emitir los lineamientos para la construcción y optimización de la infraestructura de los CENAF y CEBAF.
2. Recomendar la aprobación de proyectos e iniciativas de modernización y fortalecimiento de los trámites y servicios en los CENAF y CEBAF, pudiendo emitir lineamientos para la financiación de los proyectos de modernización y mejoras de los CENAF o CEBAF.
3. Evaluar la creación, ampliación, supresión, traslado o suspensión de servicios de los CENAF y CEBAF.
4. Recomendar los mecanismos de sostenibilidad y destinación de recursos por parte de las entidades participantes para el mantenimiento, sostenibilidad y operación de cada CENAF y CEBAF.
5. Proponer modificaciones al “Modelo de Gestión Integrada y Coordinada de Controles y Servicios en Pasos de Frontera” definido por el Departamento Nacional de Planeación.
6. Recomendar medidas para la armonización de los trámites, servicios y controles necesarios para la operación de los CENAF y CEBAF.
7. Impulsar la suscripción de convenios y otros mecanismos de cooperación con entidades públicas o privadas para el adecuado funcionamiento de los CENAF y CEBAF.
8. Impulsar el diseño e implementación de un sistema estadístico de supervisión y seguimiento a la operación y servicios en los CENAF y CEBAF.
9. Impulsar los instrumentos administrativos necesarios para garantizar el uso adecuado de las áreas comunes de los CENAF y CEBAF.



10. Coordinar la implementación de planes de seguridad integral de los CENAF y CEBAF.
11. Coordinar con organismos de orden nacional y territorial, el diseño e implementación de políticas, planes y proyectos que se requieran para la efectiva operación y funcionamiento de los CENAF y CEBAF.
12. Emitir recomendaciones a las entidades territoriales para que las políticas, lineamientos, planes y acciones en materia de movilidad, tránsito y transporte, contemplen la visión de integración y flujos necesarios para la adecuada operación y prestación de servicios de los CENAF y CEBAF.
13. Promover espacios de análisis y diálogo con las autoridades territoriales y representantes de los gremios económicos o sectores productivos de las regiones en las que se ubiquen los CENAF y CEBAF.
14. Aprobar el reglamento interno de la Comisión y de las Juntas Administradoras Regionales.
15. Las demás funciones que sean propias a la naturaleza de coordinación y orientación de sus actividades

Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial del Modelo de Gestión de Servicios en Pasos de Frontera

La Secretaría Técnica de la Comisión será ejercida de manera rotativa por las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial, por el término de dos (2) años, a excepción del Ministerio de Relaciones Exteriores que presidirá de manera permanente la Comisión. La Comisión Intersectorial establecerá en su reglamento interno las funciones de la Secretaría Técnica y el mecanismo de selección entre las entidades participantes.

Juntas Administradoras Regionales

La Comisión Intersectorial del Modelo, contará con Juntas Administradoras Regionales encargadas de supervisar y apoyar administrativa y misionalmente la operación y servicios de uno o varios CENAF o CEBAF, debiendo establecer el reglamento interno de cada Centro. Las juntas serán una instancia administrativa de carácter operativo, integrada por delegados de las autoridades de control en frontera y organismos competentes de uno o varios países, según sea el caso.

Las funciones específicas de esta instancia, el mecanismo de administración de los CENAF - CEBAF y la conformación de cada JAR, serán definidos mediante reglamento operativo aprobado por la Comisión.

Para el caso de los CEBAF, la conformación de esta instancia se remitirá a lo establecido en los acuerdos internacionales específicos que se suscriban al respecto.

De conformidad con lo establecido en la Decisión 502 de la CAN, se recomienda que cada Junta Administradora Regional este integrada por los delegados nacionales, directores seccionales y/o regionales, locales o departamentales de las siguientes entidades:

- La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN



- La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia
- El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA
- El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA
- La Policía Nacional de Colombia
- La Secretaría de Salud departamental, distrital o municipal, o quien haga sus veces en el control de Sanidad Portuaria
- La Dirección Territorial del Ministerio de Transporte.
- El Instituto Nacional de Vías, INVIAS.

Podrán ser invitados con voz y sin voto representantes del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Gobernación departamental de la respectiva jurisdicción, la Alcaldía distrital o municipal de la respectiva jurisdicción, y los gerentes, representantes o delegados de organizaciones privadas o gremiales de naturaleza privada, cuyos servicios o actividades económicas tengan relación con los controles y servicios de los CENAF y/o CEBAF.

Coordinador del CENAF/CEBAF

Cada Centro Nacional de Atención en Frontera y Centro Binacional de Atención en Frontera (CENAF/CEBAF) contará con un coordinador designado por el Ministerio de Relaciones Exteriores quien se encargará, con el apoyo logístico de las entidades que integran el Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, del seguimiento y gestión en sitio del Modelo para Pasos de Frontera.

Como instancia encargada de la articulación en territorio, de las entidades participantes de la prestación de servicios y el ejercicio de los controles en los CENAF /CEBAF, el coordinador tendrá las siguientes funciones:

1. Hacer seguimiento a los servicios y operación de los CENAF o CEBAF para que estos se correspondan con el modelo de operación adoptado y emitir las sugerencias a que haya lugar.
2. Proponer iniciativas, proyectos, soluciones y programas de optimización, mejora y modernización de los servicios y procesos en los CENAF o CEBAF.
3. Apoyar la articulación institucional en los CENAF o CEBAF.
4. Vigilar y controlar la adecuada prestación de los diferentes servicios que se ofrecen a los ciudadanos en los CENAF o CEBAF, según sea el caso.
5. Velar por el cumplimiento de los deberes y obligaciones establecidas para los integrantes de los CENAF o CEBAF, según sea el caso.
6. Proyectar para aprobación de la Comisión que se creara para ello, los desarrollos, mejoras y políticas a inculcar en cada frontera, para avanzar de un lado en lo relativo a la integración con el vecino país y de otro para mejorar gradual y continuamente los niveles agilidad del control, que en los pasos de frontera se debe realizar en función de dicha integración, las economías y sociedades de los países fronterizos y en especial de sus territorios limítrofes.
7. Ejecutar los lineamientos que imparta la Comisión que se cree para ello.
8. Identificar los requerimientos y apoyar el proceso de dotación y gestión de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en un CENAF o CEBAF.



9. Emitir con destino a las Juntas Administradoras Regionales, los lineamientos de seguimiento y otros productos de gestión de la operación de los CENAF o CEBAF, que estas deben consolidar y reportar.
10. Las demás que la Comisión que se cree para ello, le asigne o delegue.

6. Criterios de priorización de la inversión en pasos de frontera

Uno de los principales retos para el desarrollo de la infraestructura de pasos de frontera, es la consecución de los recursos financieros necesarios para la construcción de la infraestructura asociados a los pasos de frontera, bien sean estos Centros Nacional de Atención en Frontera o Centros Binacionales de Atención en Frontera (CENAF/CEBAF). A continuación se presentan algunas fuentes de financiación que podrían considerarse para el desarrollo de la infraestructura de control en fronteras.

Pactos territoriales

El Plan Nacional de Desarrollo, en el artículo 250, estableció los pactos territoriales los cuales se convierten en:

- Mecanismo de implementación de la visión regional del país.
- Mecanismo de planeación de a nivel regional y subregional de mediano y largo plazo
- Concurrencia en las fuentes de financiación entre los tres diferentes niveles de Gobierno, el sector privado y recursos de cooperación internacional.

Adicionalmente, dicho artículo permite suscribir pactos funcionales (suscritos con municipios y esquemas asociativos con relaciones funcionales), pactos regionales (Suscritos con un número plural de departamentos) y pactos departamentales (suscritos con departamentos que tienen estrategias diferenciadas para la superación de la pobreza).

Esta herramienta, por ejemplo, sirve de vehículo para la concurrencia de recursos, de los diferentes niveles de Gobierno con el objetivo de implementar proyectos de impacto regional. Actualmente, el Fondo regional para los pactos territoriales es administrado por EnTerritorio.

Financiera de Desarrollo Territorial

La Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) cuentan con una línea de negocio orientada a la asistencia técnica en gestión de proyectos, la cual busca acompañar a los entes territoriales en los procesos de:

- Formulación
- Viabilidad



- Estructuración
- Supervisión
- Validación de APP
- Sostenibilidad

De los proyectos en sectores como vivienda, agua e infraestructura social.

Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF)

Es un instrumento fundamental a través del cual la Unión Europea busca apoyar los objetivos de erradicación de pobreza y promoción del desarrollo social y económico sostenibles en América Latina. Es un mecanismo financiero innovador que involucra las subvenciones de la Unión Europea con otros recursos públicos y privados para apalancar financiación adicional para destinarla a inversiones e infraestructura.

El LAIF, como vehículo financiero, es un catalizador de recursos para facilitar la coordinación de la acción de diferentes donantes con la implementación de proyectos y su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De igual manera, LAIF utiliza otras instituciones financieras regionales como elegibles para administrar los recursos, para el caso de Centro y Sur América, las instituciones elegibles son:

- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Bonos de Impacto Social (BIS)

Instrumento utilizado para financiar proyectos utilizando fondos de capital privado que invierten en un bono cuyo pago esta atado al logro de una meta. Aunque su nombre lo sugiera, los bonos de impacto social no constituyen una emisión de un instrumento de deuda, sino más bien un compromiso colaborativo entre las partes; por lo que el Gobierno no requiere de una movilización inmediata de fondos para financiar la implementación del proyecto, pero tampoco para realizar los pagos a los inversores, puesto que estos pagos dependerán de resultados a largo plazo y podrán ser incluidos oportunamente en la planificación presupuestaria.

SECTORES Y PRODUCTOS MGA

El desarrollo de los proyectos de pasos de frontera, desde el punto de vista de la formulación de los proyectos de inversión, requiere que el desarrollo de estos se enmarque dentro de los productos establecidos para cada uno de los sectores económicos, los programas presupuestales y los productos asociados.

La Metodología General Ajustada (MGA), es una herramienta informática en la cual se registra la información requerida para la formulación y evaluación de un proyecto de inversión. Con la definición del catalogo de productos para los diferentes sectores, se delimita cuál es el campo de acción e



implementación de cada uno de los sectores y así, poder definir si un sector u otro están en la capacidad de abordar o no la implementación de un proyecto de CENAF o CEBAF.

Con fundamento en ello, se presenta a continuación los resultados de análisis de que sectores están en capacidad de asumir la construcción de este tipo de infraestructuras para, de manera posterior, revisar con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y poder evidenciar en la práctica cuáles mecanismos permitirían financiar o cofinanciar este tipo de proyectos.

Sectores

Con base en la revisión adelantada de cada uno de los sectores, programas y productos, se presenta a continuación una identificación de los sectores que pueden financiar estos proyectos:

Sector	Producto	Descripción
Presidencia	Sede construida y dotada	Corresponde a un inmueble resultado de obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total. Incluye la dotación del inmueble. (Corresponde a la licencia de construcción por obra nueva)
	Servicio de asistencia técnica para el fortalecimiento de la infraestructura física de las entidades del Estado	
Relaciones exteriores	Sede construida y dotada	Corresponde a un inmueble resultado de obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total. Incluye la dotación del inmueble. (Corresponde a la licencia de construcción por obra nueva)
	Servicio de gestión para la articulación interinstitucional en pasos de frontera	Corresponde a las acciones realizadas por la Cancillería para lograr la articulación de las Entidades del Estado en los pasos de frontera legalmente constituidos.
Hacienda	Sede construida y dotada	Corresponde a un inmueble resultado de obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté



		libre por autorización de demolición total. Incluye la dotación del inmueble. (Corresponde a la licencia de construcción por obra nueva)
Defensa y policía	Sedes construidas	Corresponde a un inmueble resultado de obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total. No incluye la dotación del inmueble. (Corresponde a la licencia de construcción por obra nueva)
	Infraestructura de soporte construida	Gestión de construir infraestructura para mantener o mejorar sus condiciones operativas.
Agricultura y desarrollo rural	Sede construida y dotada	Corresponde a un inmueble resultado de obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total. Incluye la dotación del inmueble. (Corresponde a la licencia de construcción por obra nueva)
	Laboratorios de análisis y diagnóstico animal, vegetal e inocuidad construidos	Laboratorios para el diagnóstico de enfermedades y plagas; análisis de residuos y de análisis microbiológico y toxicológico en productos agropecuarios; de análisis para verificación y certificación de agroquímicos y productos veterinarios y los de verificación y certificación de productos alimenticios para animales y los laboratorios de calidad de productos vegetales.
	Laboratorios de referencia agropecuario construidos	Proporcionan datos e información de interés sanitario sobre los microorganismos causantes de las enfermedades infecciosas, la



		situación de los contaminantes ambientales y el desarrollo de nuevas tecnologías y/o estrategias para su vigilancia y control.
Salud y protección social	Sede construida y dotada	Corresponde a un inmueble resultado de obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total. Incluye la dotación del inmueble. (Corresponde a la licencia de construcción por obra nueva)
Transporte	Sede construida y dotada	Corresponde a un inmueble resultado de obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total. Incluye la dotación del inmueble. (Corresponde a la licencia de construcción por obra nueva)
	Centro de atención fronterizo y de comercio internacional construidos	
Comercio	Sedes construidas	

Fuente: Adaptado del catálogo de productos MGA

Marco de gasto de mediano plazo

Ahora bien, una vez realizada la revisión metodológica de programas y productos que tienen los sectores y la revisión normativa de las entidades que podrían, por funciones, asumir esta labor, es necesario acotar el análisis de acuerdo con las realidades fiscales de los diferentes sectores. Por tanto, se requiere la revisión detallada de los espacios fiscales de las entidades que podrían apropiarse recursos para la financiación de las adecuaciones en la infraestructura de los pasos de frontera.

Derecho real de superficie

El numeral 8 del artículo 97 de la Ley 1955 de 2019 contempla el derecho real accesorio de superficie en la infraestructura de transporte, de forma real y temporal. Esta es constituido entre una entidad pública y un tercero, para la construcción sobre un bien inmueble fiscal o de uso público. El tercero a cambio de una contraprestación podrá tener el uso, goce y disposición de la superficie.



7. Conclusiones y recomendaciones

- El Grupo de Modernización del Estado del DNP recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores y a las autoridades de control fronterizo adoptar el modelo de gestión integrada de controles y servicios en pasos de frontera.
- El DNP cumplió con el mandato del artículo 184 de la Ley 1753 de 2015 de diseñar un modelo para la operación y funcionamiento de los centros nacionales y binacionales de atención en frontera. Este modelo fue desarrollado mediante un ejercicio de construcción colaborativa en el cual todos los actores involucrados fueron considerados.
- Según el Decreto 869 de 2016, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones, la entidad es competente para orientar el desarrollo de los pasos de frontera del país.

Bibliografía

Departamento Nacional de Planeación (2018). Modelo Nacional de Gestión Integrada y Coordinada de Controles y Servicios en Pasos de Frontera

Departamento Nacional de Planeación (2018). Avances en la definición del Modelo de atención fronteriza fluvial.

Revista Dinero (2020) Cómo afecto el coronavirus a las exportaciones. Obtenido de:
<https://www.dinero.com/economia/articulo/como-afecto-el-coronavirus-a-las-exportaciones/284882>