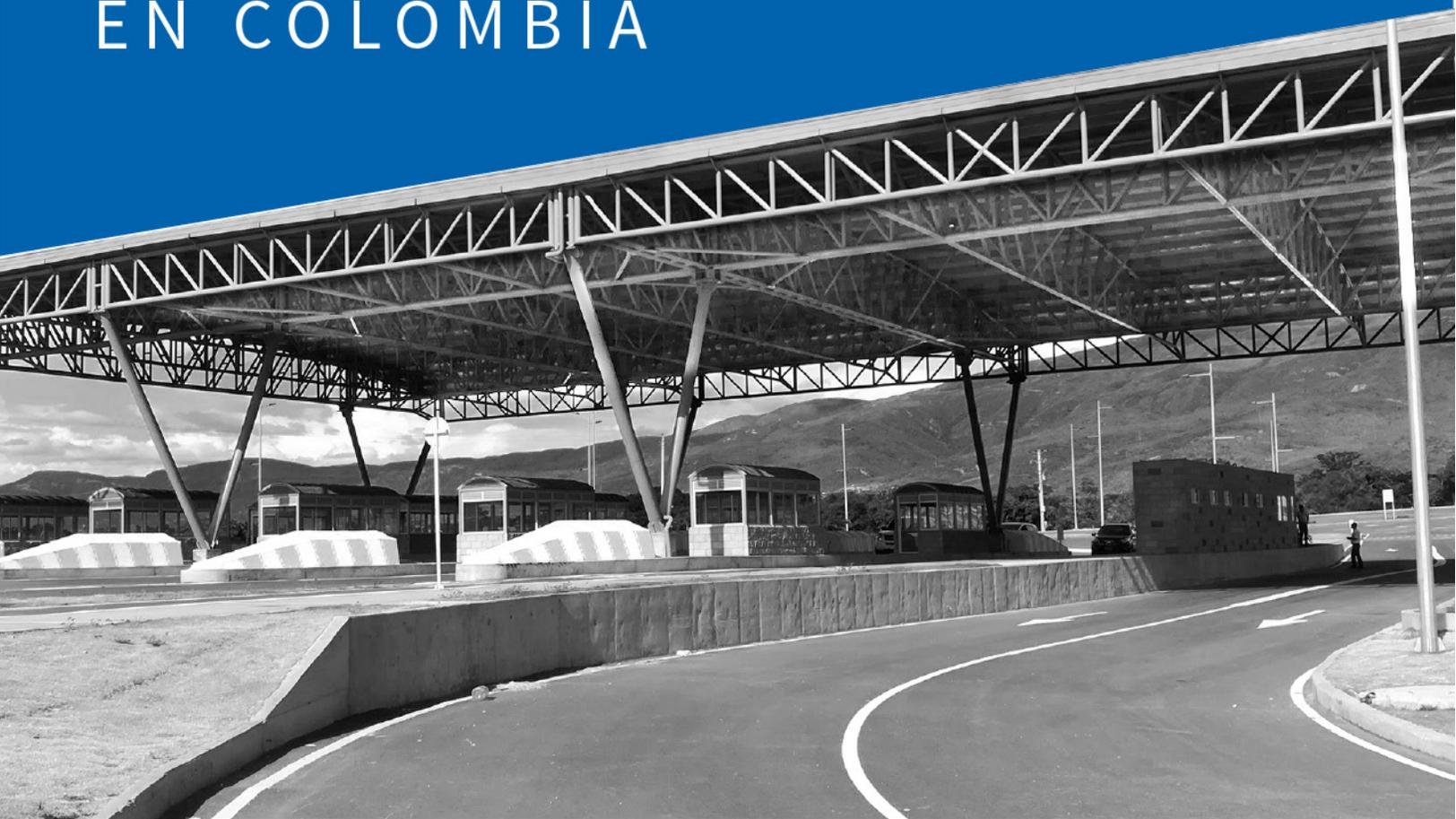


Boletín, agosto de 2018

Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC)

GESTIÓN DE LOS CONTROLES EN PASOS DE FRONTERA EN COLOMBIA



¡Vamos a ser los mejores vecinos!



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

PNSC
PROGRAMA NACIONAL
DE SERVICIO AL CIUDADANO



GOBIERNO DE COLOMBIA

Presentación

Este boletín presenta las acciones adelantadas por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) en su propósito de construir, de manera articulada con ministerios, organismos de control y gobiernos locales, unas fronteras modernas y eficientes al servicio del ciudadano.

En la primera parte se describen las fronteras y flujos migratorios en Colombia, así como la caracterización del estado actual de la operación de las autoridades de control fronterizo; y en la segunda se presentan, la definición, acciones y retos del modelo de operación y servicios para los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera (CENAF - CEBAF), al igual que las actividades y los lineamientos establecidos por el PNSC para su implementación.

I. Las fronteras en Colombia

Colombia comparte frontera terrestre y marítima con 11 países latinoamericanos. En los 6.342 km de frontera terrestre limita con 5 países: Venezuela con 2.219 km (35 %), Brasil con 1.745 km (28 %) y Perú con 1.626 km (26 %); Ecuador con 586 km (9 %) y Panamá con 266 km (4 %).

En límites marítimos, Colombia tiene una extensión de 928.560 km²; 589.360 km² en el mar caribe que los comparte con 7 países: Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Haití, Honduras, Panamá, Venezuela y Jamaica; y 339.200 km² en el Océano Atlántico con 3 países: Ecuador, Panamá y Costa Rica.

Cada frontera establece el límite de la actuación soberana del país, representa un punto estratégico para el registro y el control tanto de las mercancías como de las personas en tránsito internacional. Igualmente demarca el borde de recaudo y regulación de un Estado para la protección de la integridad física, moral y económica no solo de sus ciudadanos, también de sus empresas, al igual que de la sanidad de plantas y animales.

Para el año 2017, el flujo migratorio del país se registró en 7.826.398 entradas (49 %) y salidas de personas (51 %). El principal medio de transporte utilizado es el aéreo con 7.085.943 entradas y salidas (91 %), seguido por el terrestre con 625.035 entradas y salidas (8 %). El marítimo cuenta con 106.847 entradas y salidas (1 %) y por vía fluvial 8.536 entradas y salidas (0,11 %).

El 88 % de las entradas y salidas se efectúan por los Puestos de Control Migratorio Terrestre (PCMT) de Rumichaca - Ipiales (Nariño), Paraguachón - Maicao (La Guajira) y Puente Internacional Simón Bolívar - Cúcuta (Norte de Santander), o que, según Migración Colombia, convierte estos puntos fronterizos en los más importantes del país (tabla 1).

Tabla 1. Entradas y salidas por PCMT

Puesto de Control Migratorio Terrestre (PCMT)	Entradas 2017	Salidas 2017	Total
PCMT: Rumichaca - Ipiales (Nariño)	135.118	189.226	324.344
PCMT: Paraguachón - Maicao (La Guajira)	62.341	59.263	121.604
PCMT: Puente Internacional Simón Bolívar - Cúcuta (Norte de Santander)	51.628	54.510	106.138
PCMT: Puente Internacional José Antonio Páez (Arauca)	16.323	17.336	33.659
PCMT: San Miguel (Putumayo)	13.230	17.472	30.702
PCMT: Puerto Santander (Norte de Santander)	3.808	3.625	7.433
PCMT: Chiles (Nariño)	500	654	1.154
Total	282.948	342.086	625.034

Fuente: Base de datos Platinum. Junio 2018

A continuación se explica parte de la situación actual de los pasos de frontera, de acuerdo con estudios elaborados sobre Rumichaca (Ipiales - Nariño), San Miguel (San Miguel - Putumayo), José Antonio Páez (Arauca - Arauca) y Tienditas (Villa del Rosario - Norte de Santander); así como los estudios realizados por el PNSC sobre la operación de los pasos de frontera de Paraguachón (Maicao - La Guajira) y San Miguel (San Miguel - Putumayo), empleando la metodología de la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, principal referencia andina para la operación de pasos de frontera en la región.

Así se han identificado distintas problemáticas: 1) aumento de contrabando de productos como lencería (172 %), seguido de insumos industriales (171 %) y cigarrillos (121 %) como consecuencia de la ilegalidad e informalidad en las zonas cercanas a los pasos de frontera; 2) ausencia y desarticulación de las autoridades de control fronterizo lo que causa tropiezos en los procesos aduaneros, migratorios, sanitarios, fitosanitarios y de seguridad entre los países –los controles fronterizos no están unificados, no existe secuencialidad entre ellos y los funcionarios no están debidamente capacitados para su labor –. Lo anterior dificulta la integridad de los controles además de afectar directamente el cumplimiento de disposiciones normativas como el Decreto 796 de 1991 y la Decisión 502 de la CAN, afectando la competitividad de Colombia frente a la eficiencia de los controles fronterizos.

Por último, la infraestructura física y tecnológica actual de los pasos fronterizos no facilita el comercio exterior ni los procesos migratorios por su insuficiencia para atender las necesidades de la operación de las entidades, en consecuencia, el 100 % de los pasos de frontera terrestre no cuentan con la Zona Única de Inspección consignada en el estatuto aduanero. Por tanto, los funcionarios públicos carecen de condiciones dignas para el ejercicio de sus labores.

Al considerar la situación actual de los pasos fronterizos, se reconoce la necesidad de formular un modelo de gestión que garantice un proceso de control integrado en las fronteras del país, labor que fue adelantada por el PNSC, a continuación se presenta el mencionado modelo.



II. Modelo de operación y servicios para los (CENAF – CEBAF)

La Ley 1753 del 2015, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” determina en su artículo 184 que el Departamento Nacional de Planeación, a través del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC), establecerá el Modelo de operación y funcionamiento de los CENAF - CEBAF y, además coordinará y articulará a las entidades que presten sus servicios de control en dichos centros.

El Modelo comprende el conjunto de procedimientos, principios de gestión, propuesta de infraestructura básica y esquema de coordinación que componen el sistema operativo y de servicios de los CENAF y CEBAF, basado en la gestión integrada y coordinada de los servicios y controles fronterizos a cargo de las entidades gubernamentales competentes.

Esta propuesta garantiza:

- Reducción de la inversión de tiempo del ciudadano en los trámites.
- Fila única para todo el proceso de control a pasajeros y equipajes.
- Eficiencia en la atención de las autoridades de control.
- Seguridad en las inspecciones a la mercancía.

CENAF - CEBAF

Los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera (CENAF - CEBAF) son el conjunto de instalaciones que se localizan en un paso de frontera terrestre y que agrupan las autoridades colombianas y de sus países colindantes encargadas del control a personas, vehículos y mercancías.

Las autoridades de control en los pasos de frontera en Colombia son: Migración Colombia, DIAN, ICA, Invima, Policía Nacional y la entidad territorial de salud.

Además, el Modelo establece las siguientes tipologías de los pasos de frontera según el grado de complejidad de los servicios de control de las autoridades:

- **Tipo A. Paso internacional de tránsito vecinal:**
Efectúa el control a personas en instalaciones individuales.
- **Tipo B. Paso internacional con controles armonizados:**
Efectúa el control a personas y a carga (algunos productos) en instalaciones individuales.
- **Tipo C. Paso internacional con controles integrados:**
Efectúa el control a personas y a todo tipo de carga con infraestructura y procedimientos integrados.
Este tipo corresponde a los CENAF.
- **Tipo D. Paso internacional con controles binacionales:**
Efectúa el control a personas y a todo tipo de carga con infraestructura y procedimientos integrados binacionalmente.
Este tipo corresponde a los CEBAF.

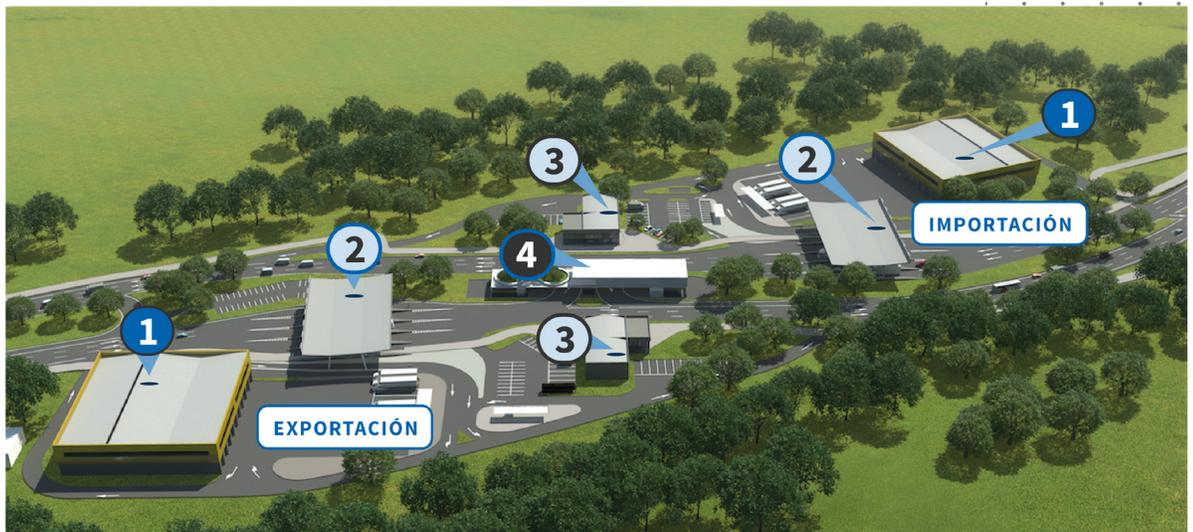
El Modelo también contempla tres instancias de coordinación de los pasos de frontera: Comisión Intersectorial, Juntas Administradoras Regionales y Coordinador de cada centro fronterizo. La Comisión se encarga de orientar, coordinar y proponer lineamientos para el adecuado funcionamiento de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF). Está conformada por 10 entidades del Gobierno nacional con responsabilidades en la gestión de los pasos de frontera: la Cancillería, Migración Colombia, DIAN, ICA, Invima, Invías, los ministerios de Comercio, Transporte, Salud y Defensa.

Las Juntas Administradoras Regionales (JAR) son una instancia administrativa de carácter operativo, integrada por delegados regionales 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 centros fronterizos y la conformación de cada JAR, los define la Comisión Intersectorial.

Por último, cada CENAF o CEBAF deberá contar con un coordinador que haga seguimiento al cumplimiento de los lineamientos que establezca la Comisión Intersectorial e identifique los requerimientos y necesidades de gestión, dotación y fortalecimiento del centro fronterizo a su cargo. De esta manera, se logra la implementación del Modelo y se articula la gestión de las entidades que hacen presencia en los pasos.

En relación con la infraestructura, el Modelo define los siguientes componentes funcionales para la operación:

- 1 Zona única de inspección de mercancías para importaciones y exportaciones** donde se adelantan procedimientos de control, fiscalización y verificación de vehículos, carga y mercancías por parte de las autoridades aduaneras, fitozoosanitarias y de seguridad.
- 2 Zona de control en vía**, considerada como una de las propuestas innovadoras del Modelo porque 1) agiliza y mejora los tiempos de atención al ciudadano que se desplaza en vehículos de pasajeros o vehículos particulares, 2) mejora la seguridad y 3) disminuye el tiempo de liberación de la carga al disponer de servidores públicos que hacen un primer filtro en la vía.
- 3 Zonas de control a pasajeros y equipajes**, dónde 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** para uso y acceso exclusivo de las autoridades de control en frontera, con el propósito de desarrollar procesos estratégicos, de dirección y apoyo a la gestión de los servicios y operación de los Centros.



III. ¿Qué ha hecho el Programa en las fronteras?

A continuación, se mencionan las principales acciones adelantadas por el Programa en las fronteras con Venezuela y Ecuador, con el fin de asegurar la implementación del modelo de operación y funcionamiento de los pasos de frontera:

Actividades y avances en la frontera con Venezuela

La Guajira (Paraguachón)

Se elaboró el estudio de prefactibilidad para la adecuación del paso fronterizo. Contiene tres alternativas para mejorar la operación y garantizar los controles integrados: 1) adecuación de las condiciones actuales de operación e infraestructura; 2) ampliación de la infraestructura en los predios disponibles de la DIAN y Migración Colombia; 3) construcción de un CENAF valorando la ubicación propuesta por la alcaldía de Maicao. Le corresponde al Ministerio de Transporte seleccionar el tipo de adecuación por construir y financiar los estudios y diseños.

Norte de Santander (Simón Bolívar, Tienditas, Francisco de Paula Santander y La Unión)

- Se entregó a Cancillería una propuesta de reparto del tránsito de mercancías y vehículos en los cuatro pasos, con el fin de decidir los tipos de controles fronterizos y garantizar una mejor asignación de recursos para la prestación de los servicios.
- El DNP aportó \$12.000 millones para la construcción del CENAF Tienditas y coordina las labores de alistamiento de manera conjunta con la Cancillería, con el propósito de definir las adecuaciones de obra civil, los equipos necesarios para la operación de las entidades de control, elaborar el modelo de comodatos entre Invías y las entidades participantes, y definir los procedimientos a partir del Modelo general.

Arauca (José Antonio Páez)

Se elaboró una propuesta de régimen operativo y de procedimientos de control integrado, con el fin de lograr un paso internacional **Tipo C: CENAF**.

Actividades y avances en la frontera con Ecuador

Nariño (Rumichaca)

Se definió el modelo de procedimientos binacionales integrados y el esquema de infraestructura del CEBAF de Rumichaca, en concertación con las autoridades de control fronterizo de Ecuador.

Nariño (Mataje)

Conforme los compromisos establecidos en el Gabinete Binacional Colombia - Ecuador, se definió y concertó el proceso de control integrado del CEBAF de Mataje (Tumaco - Nariño), así como los requerimientos mínimos para la operación provisional de este Paso.

Putumayo (San Miguel)

Se realizó un diagnóstico de la operación de las autoridades de control de ambos países en el CEBAF, lo que permitió evidenciar las siguientes problemáticas:

- Los servidores públicos no están debidamente capacitados sobre el procedimiento de controles integrados y cada entidad presta sus servicios de manera independiente.
- Las entidades de control ignoran la función de zona primaria aduanera y no han avanzado en su implementación, lo que imposibilita la operación de las entidades bajo el modelo de control yuxtapuesto en el CEBAF de cabecera única en el lado ecuatoriano.
- No existe la zona única de inspección, ni zona de control en vía.



IV. Retos

Para contar con pasos de frontera más eficientes, con una atención al ciudadano oportuna, digna y que garantice el fácil acceso a la oferta del Estado, a través de la adopción del Modelo de Gestión Integrada y Coordinada de Controles y Servicios en Pasos de Frontera, las autoridades que hacen presencia en los CENAF, CEBAF y pasos de frontera deben: **1) firmar el proyecto de decreto que formaliza la operación de los CENAF y los CEBAF bajo el Modelo mencionado y 2) apalancar recursos para la construcción, adecuación y mantenimiento de los centros priorizados.**



BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República. (2015). Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un nuevo país” . Bogotá (Diario Oficial 49.538 del 9 de junio de 2015).
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2017). Modelo Nacional de Gestión Integrada y Coordinada de Controles y Servicios en Pasos de Frontera. Bogotá: Programa Nacional de Servicio al Ciudadano.
- DNP. (2017). Estudio de prefactibilidad para la construcción de un CENAF en el paso de frontera de Paraguachón (Maicao - La Guajira). Bogotá: Programa Nacional de Servicio al Ciudadano.
- EPYPSA (Estudios, Proyectos y Planificación S. A.). (2010). Estudio de facilitación de los pasos de frontera de Colombia - Ecuador en Rumichaca y San Miguel. (s. l.). (s. e.).