

Documento

**Conpes**

---

**3469**

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación

**LINEAMIENTOS PARA EL CONTROL DE LA MERCANCÍA Y LA  
SEGURIDAD EN LOS NODOS DE TRANSFERENCIA DE COMERCIO  
EXTERIOR**

Ministerio de Transporte – INCO – Aeronáutica Civil  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DIAN  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – ICA  
Ministerio de Defensa – Dirección Antinarcóticos  
Ministerio de la Protección Social - INVIMA  
Ministerio de Relaciones Exteriores  
DNP: DIES - ST

Versión aprobada

Bogotá D.C., 30 de abril de 2007

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>I. ANTECEDENTES .....</b>	<b>2</b>
<b>El comercio exterior.....</b>	<b>3</b>
<b>II. ENTIDADES Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL.....</b>	<b>4</b>
<b>A. La inspección y el control aduanero .....</b>	<b>5</b>
<b>B. Iniciativas de seguridad .....</b>	<b>9</b>
<b>III. LINEAMIENTOS PARA FACILITAR EL CONTROL DE LA MERCANCÍA Y LA SEGURIDAD EN LOS NODOS DE TRANSFERENCIA DE COMERCIO EXTERIOR .....</b>	<b>10</b>
<b>A. La inspección y el control aduanero .....</b>	<b>10</b>
<b>B. Iniciativas de Seguridad .....</b>	<b>12</b>
<b>IV. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>14</b>

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, los lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior.

## **I. ANTECEDENTES**

En Colombia, en los últimos diez años el comercio exterior ha aumentado su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), considerablemente<sup>1</sup>. Adicionalmente, el país está adelantando negociaciones para mejorar el acceso a los mercados internacionales y las proyecciones indican que los volúmenes de comercio exterior crecerán de manera significativa en los próximos años<sup>2</sup>. Esta tendencia genera una mayor presión sobre la cadena de servicios logísticos, por lo que las acciones tendientes a optimizar los procesos relacionados con los flujos de comercio exterior son de importancia estratégica para la competitividad del país.

En este contexto, los nodos de transferencia de comercio exterior son los puntos de la red de transporte que se constituyen en puertas de entrada y salida de la mercancía. Se consideran como nodos de transferencia los puertos marítimos, los aeropuertos y los pasos de frontera, y dada su función se consolidan como una herramienta fundamental para la competitividad del país.

De acuerdo con el artículo 3 de la ley 105 de 1993<sup>3</sup>, es responsabilidad del Gobierno definir lineamientos para que el transporte de carga se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia. En este sentido, y con el fin de facilitar los procedimientos de control y de inspección de la mercancía en los nodos de transferencia, se ha venido avanzando en una normatividad que defina responsabilidades, trámites y procedimientos de comercio exterior<sup>4</sup> y un marco sectorial para su desarrollo<sup>5</sup>.

Bajo este contexto, la Ley 962 de 2005<sup>6</sup> establece la revisión e inspección física y manejo de carga en los puertos, aeropuertos y pasos de frontera, como un procedimiento simultáneo de acuerdo a las regulaciones y trámites del sector de Comercio, Industria y Turismo.

---

<sup>1</sup> La participación del comercio exterior en el PIB pasó del 36% en 1996 al 47,5% en 2006. DANE.

<sup>2</sup> Banco Mundial, 2006. Infraestructura Logística y de Calidad para la Competitividad de Colombia.

<sup>3</sup> 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 - Sistema Nacional de Transporte.

<sup>4</sup> Decreto 4149 de 2004, en donde se dictan medidas para la racionalización de trámites y procedimientos de comercio exterior (inspección simultánea para comercio exterior) y se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE.

<sup>5</sup> Ley 1ª de 1991 - Estatuto de Puertos Marítimos, documento Conpes 3342 “Plan de Expansión Portuaria 2005 – 2006: Estrategias para la competitividad del sector portuario”, resolución 00892 de 2004 - normas en materia de seguridad aeroportuaria y Decisiones 399 y 636 de la Comunidad Andina de Naciones para pasos de frontera.

<sup>6</sup> Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos - Ley Antitrámites.

## El comercio exterior

En cuanto al transporte internacional de carga, se observa que la mayoría del comercio exterior utiliza la vía marítima. De acuerdo con la oficina de Estudios Económicos de la DIAN, en 2006 se movilizaron 29 millones de toneladas de comercio exterior<sup>7</sup>, de los cuales el 86% de esta carga se movilizó (exportación e importación) a través de los puertos marítimos, 11.4% a través de pasos de frontera terrestre y sólo el 1.6% a través de los aeropuertos internacionales (Cuadro No. 1).

**Cuadro 1. Comparativo de carga de comercio exterior movilizada en Colombia 2000 – 2006**

Modo	2000		2006		Crecimiento Promedio Anual
	Toneladas	%	Toneladas	%	
Marítimo	18.300.517	<b>85,8%</b>	25.329.283	<b>86,0%</b>	6%
Terrestre	2.499.480	<b>11,7%</b>	3.345.680	<b>11,4%</b>	5%
Aéreo	425.686	<b>2,0%</b>	475.396	<b>1,6%</b>	2%
Otros	105.217	<b>0,5%</b>	310.607	<b>1,1%</b>	19%
Total	21.330.900	<b>100,0%</b>	29.460.966	<b>100,0%</b>	6%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE; Elaboración DNP  
División de Estadística - Oficina de Estudios Económicos DIAN

En los últimos seis años se presentó un crecimiento del 38% en la carga de comercio exterior, con un crecimiento de 6% por año en promedio. La participación de los modos de transporte, en general, se mantuvo constante durante este periodo, siendo el modo marítimo el principal nodo de transferencia.

Por otra parte, se destaca el comercio que Colombia sostiene con Estados Unidos, quien es el principal socio comercial del país. Las exportaciones a dicho país representaron en el último año, el 32% del valor total; ascendiendo a USD \$3.724 millones. En el periodo 2002 – 2006, las exportaciones hacia dicho país crecieron en un 9%. (Cuadro 2).

<sup>7</sup> Sin considerar carbón e hidrocarburos.

**Cuadro 2. Comparativo Comercio Exterior con EEUU 2002 – 2006**

		2000		2006	
		EEUU	resto del mundo	EEUU	resto del mundo
TON	Exportaciones	3.192.864	5.631.126	3.464.082	7.492.067
	Importaciones	4.717.920	7.788.990	6.712.307	11.792.510
VALOR Mill USD	Exportaciones	2.242	5.249	3.724	11.426
	Importaciones	3.858	7.447	6.687	18.796

		2000		2006	
		EEUU	resto del mundo	EEUU	resto del mundo
TON	Exportaciones	36%	64%	32%	68%
	Importaciones	38%	62%	36%	64%
VALOR Mill USD	Exportaciones	30%	70%	25%	75%
	Importaciones	34%	66%	26%	74%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE; Elaboración DNP

Así mismo, la participación de las importaciones con origen en los Estados Unidos representa en promedio el 36% del total, las cuales presentaron una dinámica de crecimiento importante en el periodo 2002 – 2006 de 42%. En el 2006 el valor de las importaciones con Estados Unidos se elevó a USD \$6.687 millones.

Dadas las tendencias de comercio exterior, es una prioridad que los puertos, aeropuertos y pasos de frontera, continúen y/o inicien procesos para fortalecer los estándares para el control y gestión de la mercancía, así como la seguridad en el marco de iniciativas bilaterales, y de esta forma garantizar las facilidades y certificaciones necesarias para la optimización del transporte.

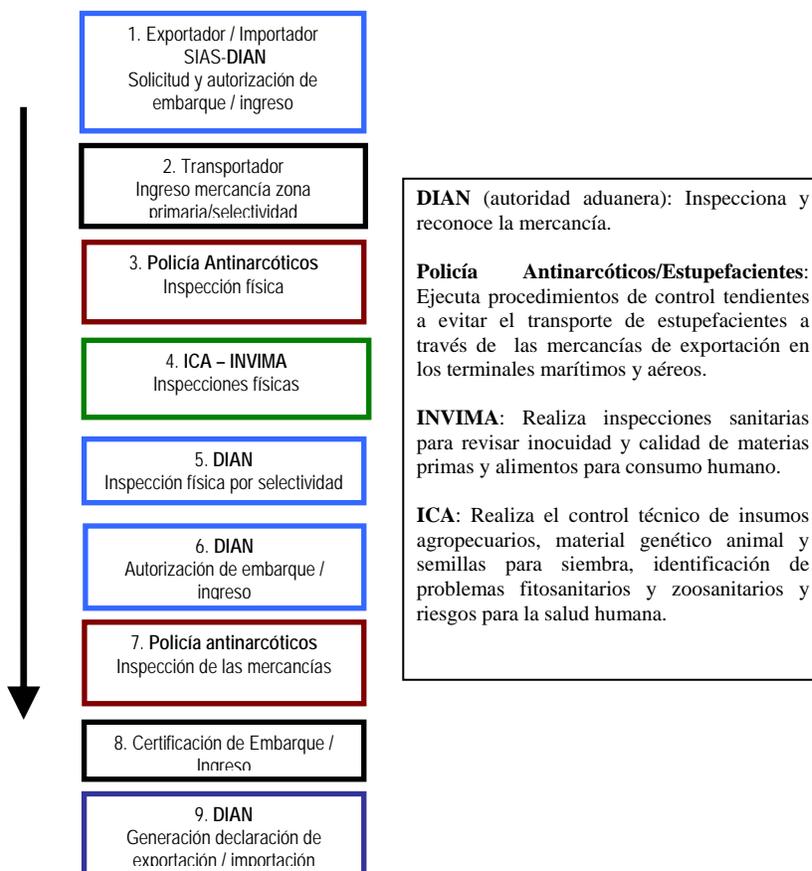
## **II. ENTIDADES Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL**

Los procedimientos de control en los nodos de transferencia están relacionados con acciones de inspección y control de la mercancía de importación y exportación. La implementación de iniciativas de seguridad de tipo bilateral es un complemento al desarrollo de estos procedimientos.

## A. La inspección y el control aduanero

El control aduanero, antinarcóticos, sanitario y fitosanitario es responsabilidad de agencias estatales: la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Antinarcóticos, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Estos organismos tienen a su cargo la inspección física, el seguimiento del flujo de las mercancías y la verificación de la documentación requerida en los procesos de comercio exterior en los nodos de transferencia (Figura 1).<sup>8</sup>

**Figura 1. Esquema de control para una mercancía de comercio exterior**



Fuente: PROEXPORT – DNP

<sup>8</sup> Adicionalmente, los agentes privados también hacen parte de las transacciones de comercio exterior: el generador de la carga (exportador o importador), la Sociedad de Intermediación Aduanera (SIA), las Agencias de Carga y el transportador de la mercancía.

El porcentaje de inspección de la carga de comercio exterior varía dependiendo de las entidades involucradas y los nodos de transferencia. En este sentido, de acuerdo con la DIAN, el porcentaje de selectividad es de alrededor el 3% para exportaciones y 18% para importaciones. A su vez, la Policía Antinarcóticos señala que el porcentaje de inspección física varía del 25% al 30% de la carga que ingresa a cada terminal marítimo y del 20% al 25% para terminales aéreos.

En el marco de las responsabilidades de inspección, el artículo 60 de la Ley 962 de 2005<sup>9</sup> señala que la DIAN conjuntamente con las entidades que por mandato legal deben intervenir en la inspección y certificación de la carga en los puertos, aeropuertos y pasos de frontera, proveerá los mecanismos necesarios para que tales actividades se realicen en una única diligencia.

En este contexto, la DIAN apoya y está a cargo de la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior<sup>10</sup>. Debido al volumen de recaudo, el número de contribuyentes y usuarios, y la importancia de las operaciones de comercio exterior, la DIAN ha organizado administraciones especiales de aduanas que operan en el Aeropuerto El Dorado en Bogotá, el Paso de Frontera en Cúcuta, y los puertos de Cartagena y Buenaventura.<sup>11</sup>

Por otra parte, en el contexto de convenios de cooperación interinstitucional, la Policía Antinarcóticos ofrece sus servicios de control en los puertos de Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Buenaventura, San Andrés y en los muelles del Zungo y Nueva Colonia en la región de Urabá. Además tiene presencia en los aeropuertos de El Dorado (Bogotá), José María Córdova (Rionegro), Alfonso Bonilla (Cali), Rafael Núñez (Cartagena) y Matecaña (Pereira)

Así mismo, el INVIMA<sup>12</sup> como autoridad sanitaria nacional, tiene la competencia exclusiva de la inspección, vigilancia y control de la inocuidad en la importación y exportación de alimentos y materias

---

<sup>9</sup> Dicho artículo establece que: “La revisión e inspección física y manejo de carga en los puertos, aeropuertos y pasos de frontera, de la mercancía que ingrese o salga del país,..., no podrá exceder de un (1) día calendario y cuyo costo será único.”

<sup>10</sup> En el ámbito internacional, la Organización Mundial de Aduanas ha expedido el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, en donde se encuentran bases para fortalecer la capacidad de las Aduanas y hacer más efectiva la gestión de las mercancías.

<sup>11</sup> Adicionalmente, la DIAN ha creado Centros Especializados de Servicio Aduanero (CESA), orientados a la facilitación de operaciones de comercio exterior en diferentes administraciones aduaneras del país.

<sup>12</sup> De acuerdo con el Artículo 34 de la Ley 1122 de 2007, la labor de inspección que realizaban las Entidades Territoriales de Salud – ETS en los nodos de transferencia, se transfirió al INVIMA.

primas para la producción de los mismos en puertos, aeropuertos y pasos de frontera. Por su parte, el ICA adelanta los procedimientos para ejercer el control técnico sobre las importaciones de insumos destinados a la actividad agropecuaria, así como de animales, vegetales y productos de origen animal y vegetal, con el fin de prevenir la entrada de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país, y certificar la calidad sanitaria de las exportaciones, cuando así lo exija el país importador.

Para el control sanitario y fitosanitario se han definido acciones específicas con el objetivo de mejorar los procesos de sanidad para la importación y exportación de productos, a través de los documentos Conpes 3375 y 3376 de 2005, por medio de los cuales se aprobó la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e inocuidad de alimentos para el Sistema Nacional de Medidas de Sanitaria y Fitosanitarias y la Política Sanitaria y de Inocuidad de las Cadenas de la carne bovina y de la leche.

En términos generales, el Gobierno Nacional ha venido avanzando en el desarrollo de una política para la racionalización de trámites, y específicamente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - MCIT viene liderando el proceso para establecer la inspección simultánea<sup>13</sup> desde el 2003.

La participación de un gran número de agentes y entidades del Estado en los procedimientos de operación y control en los nodos de transferencia y la perspectiva del crecimiento de la demanda debido a la firma de acuerdos comerciales con otros países, obliga a la conformación de procesos coordinados y ágiles, y a la medición periódica de indicadores de rendimiento o variables que describan tales procedimientos que permitan identificar medidas para el mejoramiento continuo de actividades de control e inspección de mercancías.

Aunque las iniciativas mencionadas han presentado resultados en cuanto a definición de responsabilidades y optimización de algunos procedimientos, el MCIT y las entidades competentes han identificado debilidades en aspectos institucionales, en tecnologías de información y comunicación, en infraestructura y en seguimiento y evaluación.

---

<sup>13</sup> Se refiere a la integración de procesos y procedimientos de las entidades para la revisión e inspección física y manejo de carga, de tal manera que se adelante de manera simultánea.

### ***Coordinación institucional***

En la actualidad, se presentan debilidades en la coordinación y unificación de los procedimientos de inspección que involucran la participación de las entidades competentes, por lo cual en ocasiones se presenta pérdida de tiempo y sobrecostos, específicamente en hechos tales como:

- La duplicidad de procedimientos, en especial en las autorizaciones de embarque, que genera una “doble inspección”<sup>14</sup>
- Diferencias en horarios de servicios de inspección y condiciones laborales
- Pago de los diferentes servicios de inspección en diferentes instituciones bancarias y/o puntos geográficos, entre otras.

### ***Tecnologías de Información y Comunicación***

El acceso a la información por parte de las entidades del sistema aduanero y de los usuarios continúa presentando deficiencias dada la diversidad de protocolos de información<sup>15</sup>, la debilidad de las plataformas tecnológicas, la falta de bases de datos con información consolidada y la ausencia de esquemas de interconexión entre las dependencias y las entidades.

Aunque algunas entidades cuentan con sistemas de información consolidados y/o en proceso de sistematización como el Sistema de Información y Gestión Aduanera – SYGA de la DIAN y el Sistema de Información para Importación y Exportación de Productos Agropecuarios – SISAP del ICA, se presenta incompatibilidad en las bases de datos que genera inconvenientes entre las autoridades aduaneras, los terminales marítimos, los aeropuertos y las instalaciones en los pasos de frontera, así como su interconexión con otras autoridades que participan en la inspección. Lo anterior impide que la información sea manejada totalmente de manera electrónica o digital, exigiendo un alto volumen de documentos físicos.

### ***Infraestructura para la inspección***

La infraestructura para la inspección en los nodos de transferencia presenta diferencias. En algunos nodos, se cuenta con la infraestructura básica y en otros se presentan limitaciones físicas y

---

<sup>14</sup> Es importante mencionar que alrededor del 9% de los productos de exportación son susceptibles de más de una inspección por autoridades fitosanitarias, zoonosanitarias o de salud, mientras para la carga de importación esta cifra llega al 80%.

<sup>15</sup> Conjunto de normas técnicas que se utilizan generalmente para acceder e intercambiar información.

tecnológicas para establecer un área exclusiva en donde se adelanten las actividades de inspección y vigilancia por parte de las autoridades competentes. Adicionalmente, algunas áreas de operación como patios y bodegas no cuentan con la señalización requerida y las oficinas se encuentran alejadas en general de los sitios de inspección.

Así mismo, existen casos donde no se cuenta con infraestructura para revisión de mercancías de importación o exportación. Adicionalmente, se presentan debilidades en los equipos de control, manipulación y mantenimiento para realizar los procedimientos de inspección.

### ***Mecanismos de evaluación y seguimiento***

En la actualidad, las entidades involucradas en los procedimientos de inspección no cuentan con un programa de registro, seguimiento y evaluación de las acciones implementadas y de las soluciones diseñadas para mejorar la prestación del servicio. De esta manera, cada entidad maneja indicadores de inspección, pero no se cuenta con indicadores desagregados que permitan identificar retrasos en la inspección.

En el caso portuario, la Superintendencia de Puertos y Transporte hace seguimiento a indicadores tales como el tiempo de permanencia de la carga y almacenaje. Sin embargo, no cuenta con indicadores ni información específica en donde se identifiquen demoras o retrasos en los procesos de inspección.

### **B. Iniciativas de seguridad**

En la última década han surgido iniciativas estatales y privadas del orden nacional e internacional, dado su importante efecto en el comercio exterior, que involucran procedimientos de seguridad en las etapas de producción, transporte, distribución y consumo de los productos<sup>16</sup>. El crecimiento de transporte de carga en el mundo<sup>17</sup> y su evidente vulnerabilidad ha sido una causa para desarrollar medidas de seguridad para el transporte de carga y así combatir los actos terroristas y demás delitos asociados.

En el ámbito nacional, el Ministerio de Transporte ha sido el encargado de fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte, mientras la

---

<sup>16</sup> Para destacar, se presenta en el Anexo 1, las principales medidas bilaterales y multilaterales en protección marítima y portuaria, así como de seguridad en la cadena logística.

<sup>17</sup> El 90 % de los movimientos mundiales de carga general se realiza por contenedores y en países como el Reino Unido, Japón y Corea del Sur, más del mismo porcentaje del volumen comercial llega o se marcha por mar.

Superintendencia de Puertos y Transporte como entidad adscrita al Ministerio de Transporte, vigila y controla su cumplimiento de acuerdo con el decreto 1016 de 2000.

Bajo este contexto, con el propósito de la vinculación de Colombia a diferentes iniciativas y programas de seguridad, se han adelantado procesos de diagnóstico y validación de algunos procedimientos de seguridad a través de un trabajo liderado por la Vicepresidencia de la República<sup>18</sup>. En este contexto, se identificó la conveniencia de contar con responsabilidades y procedimientos claros para su interacción con pares internacionales.

El fortalecimiento de los procedimientos de inspección y seguridad en los nodos de transferencia generaría en Colombia beneficios en cuanto a la reducción de tiempos de despacho aduanero.

### **III. LINEAMIENTOS PARA FACILITAR EL CONTROL DE LA MERCANCÍA Y LA SEGURIDAD EN LOS NODOS DE TRANSFERENCIA DE COMERCIO EXTERIOR**

Los lineamientos propuestos en este documento buscan implementar condiciones que faciliten y promuevan el comercio exterior bajo esquemas óptimos de control, dado el incremento de transporte de carga en los últimos años y las expectativas de comercio a partir de la negociación de nuevos tratados comerciales.

A continuación, se presentan las estrategias y acciones que adelantarán las entidades del orden nacional relacionadas con la inspección y el control aduanero, las cuales se enmarcan bajo principios de coordinación institucional y de articulación entre los actores públicos y privados para introducir prácticas eficientes en los procesos de control y gestión de la mercancía en los nodos de transferencia de comercio exterior.

#### **A. La inspección y el control aduanero**

##### ***Coordinación institucional***

Con el objetivo de mejorar la coordinación entre las entidades con funciones en la inspección de mercancía en los nodos de transferencia, se requiere continuar con el proceso de unificación de procedimientos de inspección que adelantan las entidades competentes. Para esto, el MCIT continuará

---

<sup>18</sup> El conjunto de entidades con responsabilidades en temas de seguridad e inspección han identificado la necesidad de contar con equipos para la inspección de la carga en nodos de transferencia como puertos, aeropuertos y pasos de frontera.

con el proceso de coordinación y concertación del plan de acción de implementación del modelo de inspección simultánea en los nodos de transferencia, con el apoyo de la DIAN, el INVIMA<sup>19</sup>, el ICA y de la Policía Antinarcoóticos.

Este plan incluirá entre otras acciones, ajustes de las normas asociadas con la gestión de las instituciones, el sistema simplificado del sistema de pago y recaudo, y la expedición e implementación del manual de procedimientos de inspección simultánea, así como la reglamentación de lo previsto en el artículo 60 de la Ley 962 de 2005 y sus definiciones.

### ***Tecnologías de información y comunicación***

Los servicios informáticos y electrónicos, así como el flujo, manejo y gestión de la información son aspectos fundamentales para mejorar la capacidad de procesamiento, análisis y socialización de la documentación. Para esto, el país tiene que adelantar un proceso de evaluación y diagnóstico de los procedimientos, tecnologías y plataformas instaladas, y formular una estrategia que unifique redes y permita el uso eficiente de la información. Lo anterior permitirá entre otras cosas eliminar los procesos de documentación física y se avanzará en la estructuración de un servicio electrónico que integre a los actores del comercio exterior.

Para continuar en este proceso, el MCIT en coordinación con la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones y el apoyo de la DIAN, el INVIMA, el ICA, la Policía Antinarcoóticos y la Superintendencia de Puertos y Transporte, formulará un plan de acción para articular y/o complementar los sistemas de información existentes de las diferentes entidades, y de esta forma facilitar el desarrollo de los procedimientos de inspección simultánea y la interacción de estas entidades con demás actores públicos y privados.

### ***Infraestructura y equipos***

La principal debilidad en el proceso de inspección es la distribución y adecuación de los espacios en donde se adelantan gestiones de inspección. Por lo anterior se debe adelantar una evaluación integral de la infraestructura existente y su armonización con áreas administrativas y las actividades propias de cada nodo de transferencia y de inspección.

---

<sup>19</sup> Este plan deberá estar articulado con las modificaciones estructurales que se adelanten en el plan de renovación del INVIMA

En este contexto, el Ministerio de Transporte en coordinación con el MCIT y la DIAN, en el marco del proceso de inspección simultánea, identificará las necesidades para el rediseño y reasignación de espacios empleados en los procesos de inspección en los nodos de transferencia y presentará sus recomendaciones. Para esto, se contará con el insumo de los informes técnicos de las oficinas Centrales y/o dependencias regionales de la DIAN, el ICA, el INVIMA y la Policía Antinarcóticos.

A su vez, el Ministerio de Transporte, el INCO y la Aerocivil serán los encargados de solicitar, coordinar y supervisar la implementación de dichas recomendaciones en los nodos de transferencia de comercio exterior, con el fin de contar con los espacios físicos necesarios y condiciones de seguridad que permitan a las autoridades competentes realizar las inspecciones simultáneas de acuerdo a la ley 962 de 2005.

### ***Evaluación y seguimiento***

Con el objetivo de consolidar un mecanismo de seguimiento y formular acciones de mejoramiento para las actividades específicas de inspección simultánea, la Superintendencia de Puertos y Transporte en coordinación con el Ministerio de Transporte, liderará el proceso para el diseño y sistematización de los indicadores respectivos, de acuerdo con los estándares internacionales. Para esto, las entidades competentes en el proceso (DIAN, ICA, INVIMA y Policía Antinarcóticos), apoyarán la formulación de indicadores y reportarán periódicamente la información relacionada.

En este sentido, la Superintendencia de Puertos y Transporte, en coordinación con el Ministerio de Transporte, adelantará las siguientes acciones:

- Realizará las gestiones necesarias para asegurar la adecuada adopción de indicadores y el manejo de dicha información.
- Desarrollará conjuntamente con la DIAN, el ICA, el INVIMA y la Policía Antinarcóticos convenios interinstitucionales para la recepción y sistematización de información.
- Elaborará un cronograma detallado de actividades y lo remitirá a las entidades mencionadas.

### **B. Iniciativas de Seguridad**

Los siguientes lineamientos buscan implementar condiciones que faciliten y promuevan el comercio exterior bajo esquemas de seguridad y protección. En este contexto, se presentan las principales

acciones que adelantarán las entidades del orden nacional en cuanto a la implementación de iniciativas de seguridad.

El Ministerio de Relaciones Exteriores adelantará los procesos de concertación de los diferentes convenios de tipo bilateral y/o multilateral con las entidades de los Gobiernos correspondientes, con el objeto de implementar iniciativas de protección en los nodos de transferencia, en coordinación con el Ministerio de Transporte y Aerocivil, y con el apoyo de la DIAN, el INVIMA, el ICA y la Policía Antinarcoóticos.

Dado los alcances de los convenios internacionales es necesario contar con responsabilidades y procedimientos claros para su interacción con pares internacionales, además de la definición de políticas de seguridad de la carga y la implementación de los instrumentos, equipos y procedimientos de inspección que se consideren pertinentes, que utilice tecnología apropiada, sostenible y universal, entre otros.

Para esto, la DIAN será la entidad encargada de coordinar la implementación de las iniciativas de seguridad que involucren procedimientos y tecnología de control sobre la gestión de la mercancía transportada, con el apoyo de la Policía Antinarcoóticos y demás entidades que de acuerdo con el marco normativo, estén a cargo de funciones de tipo operativo o de inspección relacionados con el transporte de carga. Al respecto, se adelantarán las siguientes acciones:

- Se formulará una estrategia que incluya los mecanismos y las acciones para implementar dichas iniciativas.
- Se adelantarán las gestiones relacionadas con la fuente de los recursos con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP para la implementación de las iniciativas.
- Se coordinarán los procedimientos, medidas y mecanismos para implementar acuerdos bilaterales por parte de las entidades de gobierno.
- Las anteriores acciones se adelantarán coherentemente con las condiciones establecidas en el marco normativo y las recomendaciones que se formulen en desarrollo de la inspección simultánea.

Así mismo, la DIAN con el apoyo del MHCP estará encargada de coordinar el proceso de estructuración del negocio para la disposición y utilización de un sistema de inspección no intrusivo, incluyendo su desarrollo para los nodos de transferencia. Así mismo, adelantará las estructuraciones previas requeridas para dicho proceso. Para tal efecto, coordinará el desarrollo de las siguientes acciones:

- La evaluación operativa, técnica, tecnológica y financiera del esquema a implementar
- La concepción y definición del modelo de asignación de riesgos para el desarrollo del proyecto
- La definición de los procedimientos operativos que se ajusten a las iniciativas de seguridad.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Conpes:

1. Aprobar las acciones y lineamientos presentados en este documento.

En el marco de lo dispuesto en la Ley 962 de 2005:

2. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones y el apoyo de DIAN, INVIMA, ICA, Policía Antinarcóticos y la Superintendencia de Puertos y Transporte, formular un plan de acción para articular y/o complementar los Sistemas de Información existentes de las diferentes entidades, y de esta forma, facilitar el desarrollo de los procedimientos de inspección simultánea y la interacción de las entidades, en un término de 6 meses a partir de la aprobación del presente documento.
3. Solicitar al Ministerio de Transporte, en coordinación con el MCIT y la DIAN, identificar, en el marco del proceso de inspección simultánea, las necesidades para el rediseño y reasignación de espacios empleados en los procesos de inspección en las Sociedades Portuarias Regionales, y presentar sus recomendaciones en un término de 1 mes a partir de la aprobación de este documento. Para esto, se contará con el insumo de los informes técnicos de las oficinas Centrales y/o dependencias regionales de la DIAN, ICA, INVIMA y Policía Antinarcóticos. El Ministerio de Transporte y el INCO estarán encargados de solicitar y coordinar la implementación de dichas recomendaciones, en los temas de su competencia. En una etapa posterior, se deberá adelantar el mismo procedimiento para los otros nodos (aeropuertos y pasos de frontera).

4. Solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con el Ministerio de Transporte, adelantar los procesos de concertación de los diferentes convenios de tipo bilateral y/o multilateral con las entidades de los Gobiernos correspondientes, con el objeto de implementar iniciativas de seguridad y protección en los nodos de transferencia.
5. Solicitar a la DIAN coordinar la implementación de las iniciativas de seguridad, plantadas en este documento, que involucren procedimientos y tecnología de control de la gestión de la mercancía, con el apoyo de la Policía Antinarcoóticos y demás entidades que, de acuerdo con el marco normativo, estén a cargo de funciones de tipo operativo o de inspección relacionados con el transporte de carga, en un término de 3 meses a partir de la aprobación del presente documento.
6. Solicitar a la DIAN con el apoyo del MHCP, coordinar el proceso de estructuración del negocio para la disposición y utilización de un sistema de inspección no intrusivo en los nodos de transferencia de comercio exterior, en un término de 6 meses contados a partir de la aprobación del presente documento.
7. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, continuar con la coordinación y concertación del Plan de Acción de Implementación del modelo de inspección simultánea en los nodos de transferencia, con el apoyo de la DIAN, INVIMA, ICA y de la Policía Antinarcoóticos. Se recomienda contar con el plan de acción concertado en 5 meses a partir de la aprobación del documento.
8. Solicitar a la Superintendencia de Puertos y Transporte, en coordinación con el Ministerio de Transporte, liderar el diseño y sistematización de los indicadores de seguimiento al proceso de inspección simultánea, de acuerdo con los estándares internacionales, en un término de 4 meses a partir de la aprobación del presente documento

## ANEXO 1

### Principales Medidas Bilaterales<sup>20</sup> / Multilaterales

Medida	Desarrollo	Cumplimiento	Abarca	Objeto
SOLAS – ISPS International Ship and Port Security Code	IMO Multilateral	Obligatorio	Buques y puertos	Mejorar la seguridad de los buques y puertos. Provee estándares y un marco para la evaluación de riesgos
24 Hour Rule - AMR (Advanced Manifest Rule for Vessel Shipments)	USA Bilateral	Obligatorio en importaciones a USA	Buques y puertos	Permitir evaluar anticipadamente los riesgos de la carga contenerizada que se dirigirá a los Estados Unidos.
MTSA (U.S. Maritime Transportation Security Act of 2002)	USA Bilateral	Obligatorio en importaciones a USA	Buques y puertos	Incrementar la vigilancia en cada puerto de los Estados Unidos, así como en cada uno de los buques que tengan como destino estos puertos, garantizando así una mayor seguridad nacional.
CSI (Container Security Initiative)	USA Bilateral	Obligatorio en importaciones a USA	Puertos	Mejorar la seguridad del transporte marítimo en contenedores, buscando evitar que este sea un objetivo terrorista fácil
Framework of standards to secure and facilitate global trade	OMA Multilateral	Voluntario	Toda la cadena logística	Proporcionar uniformidad y predictibilidad al intercambio comercial y brindar seguridad y facilitación para el paso de productos por las fronteras.
BASC (Business anti smuggling Coalition)	USA Bilateral	Voluntario	Toda la cadena logística	Facilitar y agilizar el comercio internacional mediante el establecimiento y administración de estándares y procedimientos globales de seguridad aplicados a la cadena logística del comercio internacional
CTPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism)	USA Bilateral	Voluntario	Todas las partes de la cadena logística	Lograr un ingreso expeditivo de las cargas, extender el perímetro de seguridad lo más lejos posible, para garantizar que los importadores transporten sus bienes en asociaciones seguras desde el momento en que la mercadería sale de la fábrica hasta que el minorista la recibe.
BTA, (Bioterrorism Act 2002, Public Health Security and Bioterrorism)	USA Bilateral	Obligatorio en importaciones a USA	Exportadores	Detectar posibles atentados terroristas y mayor control del flujo de alimentos y elementos biológicos

Fuente: CEPAL, Taller de trabajo sobre la implementación del código PBIP

<sup>20</sup> USA Bilateral corresponde a las medidas desarrolladas por el US Customs and Border Protection Agency (CBP) y por Department of Homeland Security (DHS)