

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA, UNAN-MANAGUA**  
**RECINTO UNIVERSITARIO CARLOS FONSECA AMADOR**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**INSTITUTO NICARAGÜENSE DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y**  
**SOCIALES**  
**INIES**



**TITULO: “PROCEDIMIENTOS ADUANEROS APLICADOS EN EL PUESTO DE CONTROL DE FRONTERA “PEÑA BLANCA”, EN EL MARCO DEL MODELO DE GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERA Y SU RELACIÓN CON EL TIEMPO DE DESPACHO EN LA IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN Y TRANSITO INTERNACIONAL DE MERCANCÍAS”.**

**Tesis para optar al título de Especialista en Gestion Aduanera**

**Nombre del autor: Licenciado Roberto Antonio López López.**

**Tutor: MSc. Oscar Alberto Gamez Salmeron**

**Managua, Agosto 2020**

## DEDICATORIA:

A la Dirección General de Servicios Aduaneros y a su dirección superior por permitirnos adiestrarnos en este postgrado. A nuestro modelo de gestión revolucionaria que nos permite ser protagonistas de la restitución del derecho a la educación superior, en su ciclo de especialización, para servirle mejor a nuestro pueblo.

## AGRADECIMIENTOS

A los compañeros del equipo que hizo posible la medición de tiempo de despacho en el Puesto de Control de Frontera en Peña Blanca dirigidos por el Master Oscar Alberto Gámez Salmerón en octubre del 2019 y enero del 2020, sin este esfuerzo no hubiese sido posible esta investigación.

## RESUMEN

Nicaragua está aplicando el nuevo modelo de Gestión Coordinada de Frontera en tres puestos fronterizos claves del país, con el objetivo que nuestro comercio exterior sea más competitivo, optimizando los controles en los puestos fronterizos, lo que significa reducir costos al comercio internacional y esto se logra a través de la modernización de la infraestructura, equipamientos y procedimientos que permitan al final reducir el tiempo de liberación de las mercancías por nuestras fronteras.

La implementación de este modelo implica la adaptación de los procedimientos para reducir obstáculos que generan demoras innecesarias a los medios de carga de mercancías. Es a través del estudio de tiempo de despacho, aplicando la metodología de la OMA, que se logra identificar estos cuellos de botella que permiten ir adecuando los procedimientos a la nueva realidad de la Gestión Coordinada de Frontera en Nicaragua.

Esta Investigación logró identificar, mediante dos ETD, la relación que existe entre los procedimientos aduaneros aplicados para el despacho de los medios de carga en frontera y el tiempo requerido para su salida del Puesto de Control. Se determinó que procesos debían ser adecuados para eliminar barreras y reducir las demoras a través de un plan de acciones que desembocó en la derogación de la Disposición Administrativa 50-2019 “Procedimiento de transición para la implantación del modelo de gestión coordinada en frontera” por la Disposición Administrativa 80-2020 “Actualización del procedimiento de transición para la implantación del modelo de gestión coordinada en frontera”

Se comprobó que las medidas y acciones logradas, referidas a la Gestión Aduanera, reducen los tiempos de despacho en el proceso de transición hacia la implantación del modelo de Gestión Coordinada en Frontera en el Puesto de Control de Frontera en Peña blanca.

## Contenido

DEDICATORIA: .....	ii
AGRADECIMIENTOS.....	iii
RESUMEN .....	iv
INTRODUCCIÓN .....	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	3
CARACTERÍSTICAS.....	3
SÍNTOMAS .....	3
POSIBLES CAUSAS.....	4
ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	5
Estudio e investigaciones previas o anteriores .....	5
JUSTIFICACIÓN .....	7
Importancia del estudio .....	7
APORTE DEL ESTUDIO .....	8
APLICACIÓN DEL ESTUDIO.....	9
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	10
Objetivo general.....	10
Objetivos específicos.....	10
MARCO TEÓRICO.....	11
Estrategia centroamericana de facilitación del comercio y competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras (ECFC) .....	12
Programa de integración fronteriza en Nicaragua (PIF).....	16
Procedimiento de transición para la Implantación del modelo de Gestión Coordinada de Frontera.....	19
Estudio sobre el tiempo de levante. ....	23
HIPÓTESIS .....	25
VARIABLES .....	26
CONCEPTOS Y DEFINICIONES DE LA GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA:.....	27
Zona del puesto fronterizo:.....	27
Equipamiento tecnológico del puesto fronterizo: .....	30
DISEÑO METODOLÓGICO .....	34

Área de estudio: .....	34
Tipo de estudio o alcance de la investigación:.....	34
Enfoque del estudio .....	35
Universo-Muestra: .....	36
Muestra .....	36
Métodos empíricos .....	36
Métodos Teóricos.....	37
ANÁLISIS E INTERPRETRACIÓN DE RESULTADOS .....	40
Primer Estudio de Tiempo de Despacho en aduana Peña Blanca.....	40
Contenido.....	40
Objetivos .....	40
Metodología .....	41
Recomendaciones de acciones a implementar como resultado del primer ETD. ....	48
Segundo Estudio de Tiempo de Despacho en aduana Peña Blanca. ....	50
Objetivos: .....	50
Para dicho estudio se implementaron las siguientes acciones:.....	51
Recomendaciones de acciones a implementar como resultado del segundo ETD.....	62
CONCLUSIONES: .....	63
RECOMENDACIONES .....	64
BIBLIOGRAFIA .....	65
ANEXOS .....	66
Mapa del PCF Peña Blanca en el que se muestra los puntos de control por el que se someten los medios de carga, personas y mercancías en una importación definitiva con selectividad “rojo “y en los que se recolectó los datos de la medición de tiempo de despacho en el primer estudio. ....	66
Mapa del PCF Peña Blanca en el que se muestra una importación definitiva con selectividad “rojo”. Y la reducción del tiempo de despacho producto de las medidas y acciones tomadas para adaptar los procesos de despacho.....	67

## INTRODUCCIÓN

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN) dirigido por el Comandante Daniel Ortega y la Compañera Rosario Murillo, se propuso la restitución de derechos para todos los usuarios que conforman la cadena logística de las operaciones de comercio exterior.

La implementación del modelo de Gestión Coordinada de Frontera (GCF) en el Puesto de Control de Frontera (PCF) en Peña Blanca implica la modernización de la infraestructura, procesos, equipamiento y sistemas, adecuando la gestión aduanera a un esquema ordenado y único en la región centroamericana que ha permitido dar un salto cualitativo con la atención separada de los despachos de carga y el despacho migratorio, que redundará en una mayor y mejor calidad de los servicios, dignificando el trato humano a todos los ciudadanos nicaragüenses y centroamericanos que por distintas razones transitan por el PCF en Peña Blanca.

Este modelo de gestión permitirá administrar de manera integral los procesos de las entidades encargadas de la vigilancia en frontera, quienes, sin perder el control, agilizarán los despachos para facilitar el movimiento de personas, mercancías y medios de transporte, alcanzando la reducción significativa de los tiempos requeridos para realizar el control en el puesto de control en frontera.

En este trabajo se presenta un estudio acerca de los procedimientos aduaneros aplicados en el PCF en Peña Blanca y la incidencia que tienen en el tiempo que transcurre desde que las mercancías y los medios de transporte ingresan al área primaria de aduana, se someten a los controles establecidos por las autoridades pertinentes, hasta que salen del área con el levante de las mercancías. Este estudio se enmarca en el modelo de gestión coordinada de frontera que se está implementando en este puesto de control fronterizo y la adaptación o adecuación que se debe realizar a los procedimientos establecidos a esta nueva realidad. Para ello se realizó un primer “Estudio de Tiempo de Despacho ETD”, realizado bajo la metodología de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en el que se detectó obstáculos

que afectan los procesos de control de despacho y que se materializan en atrasos innecesarios al comercio exterior incidiendo negativamente en más tiempo y costos para los eslabones de la cadena logística de comercio exterior. El ETD tuvo como resultado un plan de acciones encaminado a realizar una adaptación de los procesos de control al nuevo modelo de GCF.

Para comprender como los procedimientos aduaneros aplicados en el puesto de control de frontera “Peña Blanca”, en el marco del modelo de gestión coordinada de frontera, inciden en el tiempo de despacho en la importación, exportación y tránsito internacional de mercancías, se contrastará el primer ETD, junto al plan de acciones y mejoras, a un segundo ETD para determinar si se logró una reducción en los atrasos y cuellos de botella en los procesos de control por los que pasa un medio de carga desde que ingresa hasta que sale del área primaria de aduana con el levante de las mercancías.

Nicaragua es pionera en el modelo de gestión coordinada en frontera en la región centroamericana y la Dirección General de Servicios Aduaneros “DGA” trabaja para coronar, mediante la eficiencia y eficacia de la gestión aduanera, los mejores procedimientos en recaudación, seguridad nacional y facilitación del ingreso y salida de personas, mercancías y medios de transporte.



## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Existe relación entre los procedimientos aplicados en el puesto de control de frontera en Peña Blanca, en el contexto del modelo de Gestión Coordinada de Frontera, y el tiempo de despacho para la importación, exportación y tránsito internacional de mercancías.

## CARACTERÍSTICAS

- Incremento en los costos de importación, exportación y tránsito internacional de mercancías por retrasos que en última instancia se transfieren al consumidor.
- Incumplimiento de las metas establecidas para los tiempos de despacho en el SIGRUN y normativa regional.
- Obstaculización del proceso de integración regional
- Se vulnera el principio de coordinación interinstitucional permanente, establecido en la ley 691 ley de simplificación de trámites y servicios en la administración pública y el principio de armonización institucional contenido en la ley 749 ley del régimen jurídico de frontera.
- Comercio exterior poco competitivo
- Ineficiencia en la gestión del puesto de control de frontera.
- Inseguridad para la integridad de personas, medios de transporte y mercancías al tener que realizar largas filas para ser despachados.

## SÍNTOMAS

- Largas filas de medios de transporte de mercancías esperando ingresar al Puesto de Control de Frontera.
- Se necesita mayor coordinación entre las autoridades que ejercen control en el puesto de control de frontera, para agilizar el despacho aduanero de las importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías.

- Incumplimiento de lo dispuesto en el procedimiento de transición para la implantación del modelo de gestión coordinada en frontera por parte de funcionarios de los organismos de control en frontera y auxiliares de la función pública.
- Ausencia de funcionarios en los puntos de control establecidos con la nueva estructura del puesto de control de frontera.
- Falta de homologación de horarios entre instituciones que ejercen el control de las mercancías, personas y medios de transporte en frontera en el canal de despacho expedito.

## POSIBLES CAUSAS

- Los procedimientos aún no están adecuados al modelo de gestión coordinada de frontera.
- No existe un mecanismo de intercambio integral de información entre las instituciones que ejercen el control fronterizo.
- No existe un sistema de identificación, análisis y manejo integral del riesgo que incluya a todas las instituciones de control fronterizo.
- No existe interoperabilidad física ni sistémica entre las instituciones que ejercen control fronterizo.
- Deficiencia en el sistema regional para transmitir en tiempo real la información contenida en las DUCA
- Falta de beligerancia de las autoridades en el cumplimiento de los procedimientos establecidos para el despacho de las mercancías.
- El sistema informático aduanero no está adecuado para resolver problemas puntuales en frontera sin requerir validación del nivel central.

## ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### Estudio e investigaciones previas o anteriores

- **Compendio sobre la Gestión Coordinada de Frontera**, compendio elaborado por la Organización Mundial de Aduanas. Es un material que resume las mejores prácticas de la gestión coordinada de frontera, sus conceptos fundamentales, cómo debe implementarse la GCF, analiza la relación entre el Convenio de Kioto Revisado y La Gestión Coordinada de Frontera, expone algunos instrumentos y herramientas de la OMA para la Gestión Coordinada de Frontera y acerca de instrumentos y herramientas de otros organismos, así como la experiencia y prácticas de países.
- **Marco de norma SAFE. OMA.** Edición 2018. Se trata del marco normativo para asegurar y facilitar el comercio mundial. Establece principios y normas que son presentados a los miembros de la OMA para que sean adoptados como fundamentos básicos.
- **Acuerdo sobre facilitación del comercio. OMC**, es un acuerdo comercial multilateral consiste en una resolución ratificada por la mayoría de los países que conforman la OMC que tiene por objetivo simplificar y coordinar los procedimientos de exportación e importación de mercancías.
- **Gestión Coordinada de Fronteras (GCF)** Dirección de técnica aduanera, departamento de normativa aduanera. Establece las líneas generales de la GCF en nuestro país, así como los fundamentos legales y los conceptos técnicos de la misma.
- **Circular Técnica 050 Del 2019. Procedimiento de transición para la implantación del modelo de Gestión Coordinada de Frontera.** Establece el procedimiento que es aplicado, desde el 20 de marzo del 2019, a las operaciones de comercio exterior que sean sometidas a despacho aduanero en la administración de aduana en Peña Blanca.
- **Circular Técnica 080 del 2020. Actualización del procedimiento de transición para la implantación del modelo de Gestión Coordinada de Frontera.** Establece el procedimiento actualizado que es aplicado, desde julio del 2020, a las operaciones

de comercio exterior que sean sometidas a despacho aduanero en la administración de aduana en Peña Blanca y Guasaule.

- **Estudio de medición de Tiempo de Despacho en Peña Blanca.** Dirección de coordinación de aduanas. Estudio realizado bajo los lineamientos y procedimientos establecidos por la OMA para tiempos de despacho en el Puesto de Control de Frontera en Peña Blanca
- **Guía dinámica. Como gestionar un proyecto de puesto de frontera. BID.** Esta guía contiene una orientación flexible y adaptable para la implementación del modelo de gestión de frontera en cualquier país de América Latina y el Caribe, dirigida a gobiernos, instituciones y unidades ejecutoras de proyectos similares.
- **Estrategia centroamericana de facilitación del comercio y competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras (ECFC)** Está basada en la Gestión Coordinada de Fronteras (GCF), que implica una coordinación interinstitucional de todas las entidades presentes en los pasos fronterizos entre los países centroamericanos, con la utilización de tecnologías de la información apropiadas y la transmisión electrónica de datos.
- **Código aduanero uniforme centroamericano**
- **Reglamento al código aduanero uniforme centroamericano**

# JUSTIFICACIÓN

## Importancia del estudio

La importancia de este estudio radica en que a través de un análisis comparativo, entre el primer y segundo estudio de tiempo de despacho, realizado en septiembre del 2019 y enero del 2020 respectivamente, junto a las medidas y acciones tomadas tanto institucionalmente como interinstitucionalmente, relativas a la adaptación de la gestión aduanera al nuevo modelo de gestión coordinada de frontera, se lograron reducir los tiempos requeridos para el control que ejercen las autoridades a las personas, mercancías y medios de transporte que ingresan y salen de nuestro país.

La reducción del tiempo de despacho implica la necesidad de coordinación de los servicios públicos y del sector privado con el objetivo de mejorar la agilización del comercio legítimo sin perder el control fiscal y para fiscal, la seguridad fronteriza y la facilitación del comercio, así como el tráfico de personas en un marco de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos que se traduce en la reducción de los atrasos y costos innecesarios al comercio exterior.

## APORTE DEL ESTUDIO

Este estudio contribuirá a la implementación de un plan de mejoras, determinado a través de una segunda medición de tiempo de despacho, de ahí se determinarán los obstáculos en los procedimientos aplicados para la disminución del tiempo requerido en frontera para que los medios de transporte de mercancías completen los procedimientos de control aduanales y para aduanales pertinentes.

El aporte es el seguimiento al procedimiento de transición para la implantación del modelo de gestión coordinada que validará la acertada toma de decisiones en relación a la superación de los obstáculos encontrados en el primer estudio de tiempos de despacho y determinará que obstáculos aún persisten y las medidas y acciones que se deben de tomar para corregirse inmediatamente para lograr la eficiencia y eficacia en la gestión coordinada de frontera.

## APLICACIÓN DEL ESTUDIO

Peña Blanca es el primer eslabón en la cadena de modernización de los pasos fronterizos de Nicaragua. Este estudio podrá emplearse como instrumento de análisis de los obstáculos surgidos en la implementación del modelo de gestión coordinada de frontera en Peña Blanca, que impidieron en un primer momento la reducción de los tiempos de despacho, además brinda las soluciones a esos obstáculos para que puedan implementarse en los siguientes pasos de frontera a modernizar. Como resultado de este proceso se espera que haya mayor control de la carga y de pasajeros así como una simplificación y facilitación de los procesos alineados con los estándares internacionales reduciendo de forma significativa el tiempo y costo del tránsito de personas, mercancías y medios de transporte.

## OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

### Objetivo general

Determinar la relación que existe entre los procedimientos de control requeridos en el ingreso o salida de mercancías y pasajeros, en el marco del modelo de Gestión Coordinada de Frontera, y el tiempo de despacho para la importación, exportación y tránsito internacional de mercancías en el Puesto de Control de Frontera en Peña Blanca.

### Objetivos específicos

- Conocer en que consiste el nuevo modelo de Gestión Coordinada de Frontera implementado en el Puesto de Control de Frontera en Peña Blanca.
- Analizar los Estudios de Tiempo de Despacho realizados en Peña Blanca teniendo en cuenta los ajustes que se han realizado a los procedimientos en el nuevo modelo de Gestión Coordinada de Frontera para reducir las demoras en los despachos aduaneros.
- Determinar los obstáculos en los Procedimientos de Control aplicados para el ingreso o salida de personas, mercancías y medios de transporte en el Puesto de Control de Frontera en Peña Blanca.
- Establecer un plan de acciones que fortalezcan la Gestión Aduanera para reducir las demoras en los despachos de las importaciones exportaciones y tránsito de mercancías.



## MARCO TEÓRICO

La Gestión Coordinada de Fronteras remite a un enfoque coordinado aplicado por los organismos de control en frontera, tanto nacionales como internacionales para asegurar una gestión más eficaz de los flujos de mercancías y de viajeros, manteniendo, al mismo tiempo, el equilibrio necesario con las exigencias de cumplimiento.

La OMA considera que el término de GCF es mucho más amplio en el sentido en que los recursos, las funciones, los procesos y las legislaciones tienen que movilizarse en torno a una visión compartida de gestión fronteriza eficiente y eficaz, y que existen diversas soluciones para lograr esto cuando la integración de los servicios es solo una de las opciones

La Gestión Coordinada de Frontera es un modelo horizontal de eficacia y eficiencia de los recursos, que facilita el acoplamiento del sector público y privado para optimizar el control fiscal y parafiscal, garantizar la seguridad fronteriza, promover la facilitación del comercio y agilizar el tránsito de personas, sin que comprometa la calidad de los controles respectivos, ni la recaudación. Este modelo es aplicable tanto a fronteras terrestres, aéreas, ferroviarias, interiores y marítimas como un conjunto interconectado. Puede implementarse a nivel nacional, binacional, regional y mundial, según el grado de integración económica que se tenga.

Se trata de una reingeniería integral de los puestos de frontera mediante la adopción de procesos de control que recreen las mejores prácticas existentes y aporten innovaciones. Incentiva la incorporación de tecnología en los procesos de control, así como a regenerar un Sistema de Control de Gestión que permita evaluar de forma continua el desempeño de todos los actores.

El modelo de GCF busca que los procesos de control en los puestos de frontera dejen de ser un conjunto de acciones realizadas por cada autoridad de manera individual, que se llevan a cabo en distintos momentos e independientes uno del otro, para dar lugar a una revisión simultánea que optimiza tiempo y recursos

El interés de nuestro país por avanzar en la integración en sus distintas dimensiones, exige que las fronteras adquirieran un nuevo rol en los procesos del despacho de las mercancías y aumentar la competitividad del comercio exterior.

La cooperación y la integración fronteriza constituyen estrategias de los países que tienen como meta el desarrollo integral y sostenible de los territorios, así como la incorporación dinámica de los espacios de frontera en los procesos de desarrollo, cooperación bilateral e integración económica y social.

### Estrategia centroamericana de facilitación del comercio y competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras (ECFC)

Está basada en la Gestión Coordinada de Fronteras (GCF), que implica una coordinación interinstitucional de todas las entidades presentes en los pasos fronterizos entre los países centroamericanos, con la utilización de tecnologías de la información apropiadas y la transmisión electrónica de datos. Este esquema de gestión coordinada de fronteras se está implementando por pares de países y pares de fronteras.

El modelo de GCF tiene como objetivo promover la coordinación de agencias del Sector Público y el Sector Privado para mejorar los procedimientos de recaudación, control, seguridad fronteriza y la facilitación del tránsito de mercancías y personas, en un marco de eficacia del control y eficiencia en el uso de los recursos. Este modelo se basa en el concepto de gestión coordinada de fronteras desarrollado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Para alcanzar este cometido, la GCF requiere el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional nacional y binacional al más alto nivel, promover los cambios regulatorios nacionales y regionales que acompañen el modelo, impulsar las inversiones necesarias en infraestructura y equipamiento, procesos y desarrollo, así como la sostenibilidad de las soluciones propuestas. La implementación de la ECFC tiene como finalidad la

simplificación de los procesos de importación - exportación entre los países centroamericanos, promoviendo la competitividad, especialmente de las pequeñas y medianas empresas. La estrategia se integra con medidas de corto, mediano y largo plazo.

Las cinco medidas prioritarias de corto plazo son:

1. Declaración anticipada de mercancías
2. Agilización y coordinación de controles migratorios
3. Certificados fitosanitarios y zoonosanitarios electrónicos
4. Registro por medio de dispositivos de radio frecuencia (RFID)
5. Utilización de sistemas de cámaras en pasos de frontera

Las medidas de mediano y largo plazo son:

1. Adopción de estándares internacionales
2. Interoperabilidad de información
3. Gestión integral de riesgo
4. Operadores confiables
5. Control cuarentenario
6. Integración de procedimientos y control
7. Infraestructura y equipamiento
8. Comunidad fronteriza y seguridad

Estas medidas de facilitación están acompañadas de tres ejes transversales a saber:

1. Plataforma digital de comercio centroamericana
2. Tipificación e implementación por pares de países y pares de fronteras
3. Fortalecimiento de Comités Nacionales de Facilitación del Comercio

El Acuerdo número 01-2015 (COMIECO LXXIII) aprobó la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con Énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras e instruye a los integrantes del Grupo Técnico de Facilitación del Comercio

para que finalicen los planes de implementación, de conformidad con la Estrategia y las políticas de los gobiernos centroamericanos.

En este contexto la DGA impulsa estrategias contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo Humano, implementa un proceso de modernización integral de sus servicios que incidan en la mejora y optimización del tiempo de despacho aduanero, a través de la adaptación de procedimientos ágiles, para ello implementa el programa de Gestión Coordinada en los Puestos de Control de Frontera.

Los objetivos del Programa implican mejoras de infraestructura, equipamiento tecnológico, el desarrollo de un proceso de capacitación a todo el personal operativo de los puestos de control de frontera terrestre: aforadores, inspectores, analistas de tránsito, revisión operativa, fiscalización, departamento de asuntos jurídicos, personal de capacitación y de sistema de carrera.

El Acuerdo Sobre Facilitación del Comercio (AFC) Artículo 8.1, señala que “Todo Miembro se asegurará de que sus autoridades y organismos encargados de los controles en frontera y los procedimientos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito de mercancías **cooperen** entre sí y **coordinen** sus actividades para facilitar el comercio”. La **necesidad** o no de coordinación dependerá del tipo de Administración ante la que nos encontremos, no existiendo tipos teóricos o estándar.

Por tanto una hipotética Administración en las que todas las funciones en frontera (inmigración, aduanas, sanidad, fitosanitario, etc.) estén ejercidas por un mismo organismo, no va a necesitar de coordinación, por cuanto estaría en un grado más allá “denominado integración” Pero en el caso habitual que no es un mismo organismo el que realice dichas funciones, sí necesitamos de coordinación entre Instituciones, sin coordinación no tendremos una adecuada gestión de fronteras y no responderemos a nuestras obligaciones en frontera adecuadamente.

En todos los casos partimos de los siguientes presupuestos:

- Necesidad de que el **control en frontera** sea eficaz y eficiente, para así cumplir con las funciones que nos han sido encomendadas. Evidentemente una frontera con muchas Administraciones/Instituciones que no se coordinan no es una frontera eficaz.
- Necesidad de que el paso por frontera sea lo más ágil posible para **facilitar el comercio**. Una frontera con muchas Administraciones/Instituciones que no se coordinan es una traba para el comercio legítimo y por tanto, para el desarrollo de un país.

La necesidad de coordinación coincide exactamente con buscar el adecuado equilibrio entre “control del comercio versus facilitación del comercio”.

Con la aplicación de los principios de la GCF por todos los organismos participantes se puede llegar a una coordinación adecuada que implique:

- Declaraciones en entorno telemático y comunicaciones en el mismo entorno.
- Aplicación del sistema de análisis de riesgos.

Las **formas de coordinación** pueden ser muy variadas, desde un intercambio de información eficaz hasta una integración de las Instituciones, pero teniendo en cuenta las circunstancias actuales, consideramos que la forma de coordinación institucional inicial es la creación de **procedimientos conjuntos** entre autoridades nacionales.

En las Aduanas existen multitud de ejemplos de coordinación (Aduanas binacionales, homologación de HORARIOS...) que se crean para mejorar la gestión en frontera, pero que en mayor o menor medida dependen de la “buena voluntad” de los órganos que intervenimos.

Inicialmente en nuestro país lo que implementaremos se podría denominar como un modelo en **esquema de coordinación nacional entre instituciones nacionales que**

**ejercemos control en frontera** llevando más allá de la “buena voluntad” la coordinación, tal y como hemos venido trabajando hasta hoy, sino que por obligación debidamente normada, para conseguirlo es necesario la creación de procedimientos conjuntos, totalmente reglados con normas y procedimientos claros y uniformes y respetando la autonomía institucional.

Qué implica este modelo:

- Un solo espacio: Funcionarios de control comparten un solo espacio físico
- Funciones indelegables: no hay delegación de funciones entre oficiales
- Parada única: Los sujetos de control, migrantes, conductores, medios de transporte se detienen una sola vez para hacer los controles.
- Acto único: En el momento de ejecutar los controles todos los funcionarios los hacen al mismo tiempo en una secuencia de procesos y en el mismo espacio, pero con sus propios procedimientos.

### Programa de integración fronteriza en Nicaragua (PIF)

El programa de integración fronteriza tiene como objetivo fortalecer la competitividad del comercio externo de Nicaragua mediante la modernización de la infraestructura, el equipamiento y los sistemas fronterizos en los pasos de frontera Peña Blanca, Rivas, San Pancho, Rio San Juan y el Guasaule, Chinandega, buscando garantizar la coordinación eficiente y eficaz de los controles por parte de las instituciones con responsabilidad sobre ellos. Para alcanzar este objetivo se requiere Implantar un sistema físico y normativo de procesos y herramientas de control efectivo, además de dotar los tres pasos de frontera con la infraestructura y el equipamiento para responder efectivamente a los procesos y herramientas de control de cargas, medios de transporte y personas.

Para lograr estos objetivos el programa desarrollará procesos de controles fronterizos eficientes y efectivos mejorando el control fiscal, para fiscal y de seguridad del país, costeados a) un sistema de control integrado sobre cargas y pasajeros en los tres pasos de frontera, incluyendo la gestión integral del riesgo que apoye los objetivos de control,

seguridad y facilitación, la segunda fase de la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Nicaragua (VUCEN 2.0) y la implementación de un marco normativo de control basado en el Marco Normativo de Norma SAFE; b) Actividades de apoyo a la implementación de un programa básico de operadores confiables; y c) Actividades de capacitación y entrenamiento a empresarios y funcionarios públicos sobre los procesos de control fronterizo modernizados

La República de Nicaragua ha decidido encarar un programa de mejoras en sus fronteras, que abarca en un primer esfuerzo las Frontera Terrestres, con el objeto de mejorar su eficiencia y la calidad de los servicios percibida por los usuarios. El programa incluye las instalaciones de control fronterizo en las vinculaciones terrestres de Peña Blanca y San Pancho en su frontera con Costa Rica; El Guasaule, en su frontera con Honduras.

De los pasos de frontera que vinculan a Nicaragua con Costa Rica, destaca por su importancia el de Peña Blanca; nodo de singular importancia del Corredor Pacífico (CP) por donde se viabiliza el comercio de los países del CP desde y hacia Costa Rica y Panamá. Asimismo, el paso se utiliza para las exportaciones e importaciones nicaragüenses hacia y desde el resto del mundo que utilizan el Puerto Limón en CR para su consecución. Se trata de uno de los dos pasos de mayor importancia relativa de la región, medido en volúmenes comerciados y Medios de Transporte y el primero en lo que hace a pasajeros transportados.

San Pancho - Las Tablillas, en la actualidad es una vinculación sólo habilitada en forma excepcional para el transporte de cargas a solicitud de las empresas productoras de cítricos en Nicaragua y de procesadoras de esta producción en Costa Rica, localizadas en las inmediaciones del vínculo. Ofrece alto potencial para generar nuevos tráficós (particularmente de exportación de Nicaragua) y canalizar las exportaciones e importaciones de Nicaragua que se viabilizan por Puerto Limón utilizando en la actualidad el Paso de Frontera Peñas Blancas.

El Guasaule, por su parte es el principal vínculo para el movimiento de personas y bienes entre Honduras y Nicaragua y es relevante para el comercio de los países del CP con Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

El programa hace énfasis en la reingeniería integral de sus Pasos de Frontera mediante la adopción de procesos de control que recreen las mejores prácticas existentes y aporten innovaciones, en la incorporación de tecnología aplicada tanto a los procesos de control como a recrear un sistema de control de gestión que permita evaluar en forma continua el desempeño y garantice la integridad de los controles y en desarrollar la infraestructura necesaria para soportar los procesos adoptados con el nivel de calidad pretendida por las autoridades.

Prevé, en el caso de las vinculaciones terrestres, sólo el desarrollo de las cabeceras nacionales de Nicaragua sin integración binacional de los controles con el país vecino. No obstante, las propuestas, deben prever la posibilidad de poder adaptarse a escenarios de integración binacional, donde la “Integración virtual” es en el contexto centroamericano el umbral de partida de un proceso escalable y perfectible en el tiempo y donde, el segundo escalón, es la Integración física y funcional.

Se espera que la implementación del programa permita una eficaz reducción en los tiempos medios requeridos en la actualidad por los procesos de control, contribuyendo a reducir los costos generalizados de transporte e incrementando la competitividad nacional y regional en el movimiento internacional de bienes y personas.

Por otra parte, la implantación del programa de mejoras generará beneficios a los países de la región al incrementar la fluidez de los tránsitos internacionales que utilizan el territorio nicaragüense para viabilizar el comercio entre terceros países de la región y generará un valioso antecedente que podrá ser capitalizado para lograr una homogenización de los procesos y prácticas operativas en los Pasos de Frontera de la región que contribuya a elevar los niveles del comercio internacional y facilitar el desplazamiento de personas.



## Procedimiento de transición para la Implantación del modelo de Gestión Coordinada de Frontera

Se entiende por **gestión aduanera** el conjunto de actos, procedimientos y formalidades que se deben cumplir al ingreso o salida de las mercancías al territorio nacional tanto por los auxiliares de la función pública aduanera como de los funcionarios encargados de ejecutarlos. En el marco de la GCF se requiere que esta gestión aduanera sea eficaz y eficiente en ambos sentidos, tanto para el usuario del servicio aduanero como para el funcionario que la valida los actos y procesos de la gestión aduanera.

Es así que en el Puesto de control de Frontera Peña Blanca ya se estableció el procedimiento de transición para la implantación del modelo de GCF en el mes de marzo del 2019 a través de la disposición administrativa CT 50/2019 emitida de conformidad a lo establecido en el artículo 639 del reglamento al código aduanero uniforme centroamericano que establece que “El Servicio Aduanero, por intermedio de su autoridad superior, emitirá las disposiciones administrativas que se requieran para facilitar la aplicación de las materias señaladas en este Reglamento”. El ámbito de aplicación de este procedimiento es aplicado a las operaciones de comercio exterior que sean sometidas a despacho aduanero solamente en esta administración.

El fundamento legal de este procedimiento está apegados al principio de coordinación interinstitucional permanente establecido en la ley 691 “ley de simplificación de trámites y servicios en la administración pública y al principio de armonización institucional contenido en la ley 749 ley del régimen jurídico de frontera, en concordancia con las disposiciones establecidas en el artículo 10 del CAUCA referidas a la coordinación para aplicar controles y en el artículo 13 del RECAUCA que establece la coordinación de funciones.

El procedimiento de transición para la importación, exportación y tránsito aduanero de mercancías a ser sometidas a despacho aduanero en la administración de aduana en Peña Blanca está establecido en el anexo de la Circular Técnica 50/2019, este procedimiento será actualizado tan pronto como el componente tecnológico, para mejorar los procesos automatizados y de gestión coordinada de la información, sea integrado al componente de

infraestructura para completar el modelo de gestión coordinada de frontera a implantar en este puesto de control de frontera.

Es necesario, para comprender el procedimiento de transición para la implantación del modelo de gestión coordinada de frontera en Peña Blanca, dar a conocer las definiciones siguientes:

**Actuación:** conjunto de hechos realizados por parte de alguna de las autoridades que ejercen control en el PCF.

**Canal de Despacho Expedito (CDE):** Es una estructura física funcional en la que convergen los organismos de control de frontera, quienes aplican los procedimientos establecidos para el ingreso y control de los medios de transporte, mercancías y conductores sin que estos descienda de la unidad de carga para luego determinar si alguna de las autoridades continuará con la ejecución de un control más exhaustivo en un área determinada para ello.

**Inspección no intrusiva:** Revisión que se realiza a los medios de carga y mercancías mediante la utilización de escáner y rayos X.

**Intervención:** acciones físicas sobre las mercancías, medios de transporte o personas como por ejemplo la inspección física, revisión documental, el pesado de bultos, la extracción de muestras etc.

**Procesos de Control:** Es el ordenamiento lógico y secuencial en la ejecución de las facultades inherentes a las instituciones presentes en el PCF.

**Terminal de Carga:** infraestructura dentro de la zona primaria concebida para el ejercicio de las actuaciones de control e intervención que realizan las autoridades de control presentes en el PCF sobre las mercancías, medios de transporte y conductores que las transportan.

**Zona de Estacionamiento Previo (ZEP):** Es un área establecida en la zona primaria del PCF, en la que se dirigen los medios de transporte de mercancías, que por alguna razón no han completado su tramitación para que sea validado el despacho tanto del conductor, unidad de transporte y mercancías.

**Zona Primaria:** perímetro debidamente delimitado donde se ubica el PCF y convergen los organismos de control que prestan el servicio y ejercen el control de los MT, mercancías y personas al ingresar o salir del territorio nacional.

**Zona secundaria:** se denomina a la zona restante del territorio aduanero en las que las autoridades ejercen control conforme a las potestades otorgadas por las legislaciones vigentes.

**Zona de revisión de despacho (ZRDE):** Es un área de la zona primaria dónde son dirigidos los medios de transporte que serán sometidos a revisión física y/o documental, cuenta con andenes o dársenas de revisión.

**Zona de revisión exhaustiva (ZRE):** Espacio donde los medios de transporte son sometidos a una revisión profunda por funcionarios de las instituciones de control.

#### **Procedimiento:**

- Con independencia del régimen solicitado, todos los medios de transporte terrestres que soliciten el ingreso o salida del territorio aduanero nacional, ya sea en condición de vacío o transportando mercancías, deberán presentarse ante el canal de despacho expedito (CDE).
- Para homologar el procedimiento de control a la entrada y salida de medios de transporte en la zona primaria de la administración de aduana en peña blanca y asegurar la concurrencia de todos los medios de transporte a través del CDE, el agente aduanero o el apoderado especial aduanero, según su caso, deberá registrar el (los) números de referencia de la(s) declaración(es) única(s) centroamericana de tránsito (DUCA T) en la hoja de documentos adjuntos de la declaración de mercancías. El número de referencia de la DUCA T deberá registrarse en la declaración de mercancías independientemente de la naturaleza del régimen solicitado. Una DUCA T solo podrá vincularse a una única declaración de mercancías para la destinación a cualquiera de los regímenes que pueden ser solicitados en frontera.
- La declaración única centroamericana para el tránsito aduanero internacional terrestre deberá ser registrada por el transportista aduanero anticipadamente y previo al registro de la declaración de mercancías para la destinación al régimen aduanero auto determinado por el exportador. De esta manera se asegurará la vinculación de

la declaración de tránsito a las declaraciones de exportación, reexportación y exportación temporal.

- El registro, liquidación y pago de la declaración de mercancías, así como su presentación acompañada de los documentos que la soportan deberá efectuarse previo al arribo del medio de transporte a la zona primaria aduanera.
- El administrador de aduana en Peña Blanca deberá realizar las coordinaciones necesarias para que los medios de transporte que sean seleccionados por las autoridades policiales, sanitarias o de control químico sean sometidos a inspección física en un solo acto.
- El administrador de aduana deberá asegurar que todos los funcionarios designados por las autoridades con interés en la verificación de las mercancías embarcadas en un mismo medio de transporte concurren en un mismo momento para realizar la verificación física evitando duplicidad de intervenciones.
- En caso que las mercancías embarcadas en un medio de transporte deban someterse a inspección de una autoridad que no sea la aduanera, el medio de transporte deberá someterse previamente a inspección no intrusiva y luego se practicará la inspección física conjunta de las autoridades que hubiesen seleccionado las mercancías para inspección.
- Un medio de transporte podrá permanecer el plazo máximo de dos horas en la zona de estacionamiento previo. En caso de no completar los tramites o requisitos pendientes para el despacho aduanero de las mercancías, el administrador de aduana ordenará el traslado inmediato del medio de transporte y mercancías a un depósito aduanero público, al vencer el plazo indicado, el depósito aduanero de destino podrá ser elegido por el interesado. Se exceptuarán de la disposición anterior, los productos de interés cuarentenarios que estén retenidos por incumplimiento de requisitos fitosanitarios.

## Estudio sobre el tiempo de levante.

Antes de emprender la coordinación de los procedimientos y formalidades, la aduana y los organismos de control en frontera deben conocer la situación actual. Este conocimiento constituye una base importante para realizar las reformas y los cambios necesarios, y es de gran utilidad para medir la efectividad de las medidas implementadas. El Estudio sobre el Tiempo de Levante o estudio de tiempo de despacho (ETD) es una herramienta esencial de la Organización Mundial de Aduana para este fin. El ETD mide los aspectos relativos a la eficacia de los procedimientos operativos llevados a cabo por la aduana y otros organismos reguladores en el trato normal aplicado a las importaciones, exportaciones y operaciones de tránsito. Esta herramienta permite a las administraciones identificar los cuellos de botella en el proceso de despacho, de tal modo que tanto las autoridades responsables de formular una política como los operadores de tierra pueden comprender mejor la situación en las fronteras y tomar las decisiones pertinentes en materia de mejoramiento. El ETD puede ser útil para diferentes metas y objetivos, como:

- Enfoque macroeconómico: para medir la media aritmética y/o la mediana del tiempo entre la llegada de las mercancías y su introducción en los circuitos económicos.
- Enfoque de planificación estratégica: para calcular con cierto grado de precisión, sobre la base del sistema estandarizado, el tiempo requerido para cada uno de los pasos que se suceden entre la llegada de las mercancías y el levante de las mismas.
- Enfoque de gestión: para informar a los funcionarios de la administración, en forma precisa, mediante métodos estadísticos adecuados, acerca del tiempo requerido para el levante de las mercancías en aduana.
- Enfoque de Gestión Coordinada de Frontera: para identificar las limitaciones que afectan el levante de las mercancías, tales como la concesión de autorizaciones o permisos, la aplicación de otras leyes, las inspecciones a cargo de otros servicios etc.; considerar posibles medidas correctivas, si fuese necesario, en cooperación con las demás partes interesadas y seleccionar las soluciones.
- Enfoque de modernización: para comparar, a través de un sistema estandarizado, los resultados obtenidos en este estudio con aquellos de estudios anteriores,

especialmente durante la introducción de cambios en los procedimientos aduaneros o fronterizos en virtud de programas de modernización, de reforma o de facilitación del comercio.

- Enfoque de asociación aduana-empresas: para efectuar un ETD con el sector empresarial a objeto determinar los cuellos de botella en los procedimientos fronterizos, a fin de analizar los motivos de los retrasos ocasionados por la aduana, otros organismos de control en frontera y/o el sector privado y, en caso necesario, formular un plan de acción para realizar mejoras.
- Enfoque de asociación entre las aduanas: para colaborar con los países vecinos y con otros países, con uniones aduaneras o económicas o dentro de las mismas, de modo de identificar los cuellos de botella en un paso fronterizo común o en una cadena logística, desde la exportación a la importación, e implementar las soluciones necesarias.

El valor clave del ETD reside en su capacidad de proporcionar datos objetivos y medibles para informar acerca de la toma de decisión y determinar la eficacia relativa de los cambios implementados en la frontera. Destaca los cuellos de botella, e indica claramente que partes deben intervenir para mejorar la situación.

Si bien el acceso a datos concretos y mediciones objetivas puede permitir a las aduanas y a los organismos de control en frontera concentrarse en los principales cuellos de botella, siempre es conveniente recordar que todo el proceso debe ser imparcial y estar guiado con espíritu de colaboración constructiva. Se debe hacer todo lo posible para evitar señalar con el dedo, ya que esto puede provocar una actitud defensiva por parte de los organismos gubernamentales asociados y dañar las relaciones y la confianza entre las partes implicadas.

## HIPÓTESIS

La adaptación de los procedimientos aduaneros, en el proceso de transición hacia la implantación del modelo de Gestión Coordinada de Frontera en Peña Blanca, logrará reducir el tiempo de despacho aduanero.

## VARIABLES

Variable Independiente: Procedimientos aduaneros.

Variable Dependiente: Tiempo de Despacho.

Variable	Definición conceptual	Definición operacional	Indicadores
Procedimientos aduaneros	Es el conjunto de formalidades previstas en la legislación aduanera, cuyo cumplimiento se considera indispensable para permitir el levante de las mercancías.	Verificación del MT al Ingreso al país por DGA, DGME; Aspersión OIRSA; Validación en sistema PN, IPSA, DGME, DGA; Aplicación de la TINi; Verificación física DGA, IPSA; PN; Levante de mercancías y MT.	Control en: Aguja sur; Aspersión, CDE, ZEP, TINi, ZRD, ZRE, ER, ERCC, Aguja norte.
Tiempo de despacho	Tiempo requerido, por las autoridades presentes en frontera, para ejercer el control pertinente de las mercancías, desde que ingresan hasta que salen del área primaria aduanera.	Medición del desempeño real de las actividades de control oportuno realizadas por DGME; DGA; PN; IPSA desde el ingreso del MT hasta su liberación y salida del área primaria aduanera.	Tiempo requerido para el control en: Aguja sur; Aspersión, CDE, ZEP, TINi, ZRD, ZRE, ER, ERCC, Aguja norte



## CONCEPTOS Y DEFINICIONES DE LA GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA:

Zona del puesto fronterizo:

**1. Arco de Derivación:** Es un sistema de cartelera inteligente, que indica a los conductores de los MT de cargas hacia qué sector del CCN deben dirigirse de acuerdo al resultado de las actuaciones incorporadas al SCG, por las instituciones de control, mientras este atravesaba el CDE.

**2. Canal de Despacho Expedito (CDE):** es una organización funcional y física que permite al transportista cumplir con los controles requeridos sin descender de la unidad. Se presenta como un encadenamiento de todas las intervenciones a llevar a cabo sobre los MT.

Se encuentran en el mismo los agentes de control de las instituciones (Seguridad, Migración, Control Sanitario y Aduana).

**3. Estación de Gestión:** Son unidades que de forma automática o semiautomática, mediante el uso de tecnologías, permiten adquirir información específica de los vehículos que las atraviesan, información que se incorpora en forma inmediata al *Sistema de Control de Gestión*, para definir acciones a llevar a cabo sobre estos.

En esta zona es las unidades de transporte o personas realizan una parada por tiempo mínimo para que los procesos de inspección intrusiva o no intrusiva de alta tecnología se lleven a cabo tales como pesaje, control de acceso por medios electrónicos, control con lector óptico de información de matrículas de vehículos etc.

Existen dos tipos de EG las internas a los Centros de Control Nacional en Frontera, ubicadas en los portones de entrada y salida y las externas, ubicadas en sitios estratégicos del corredor vial.

**4. Estacionamiento de Retenidos (ER):** Es el área destinada al estacionamiento de los MT que no pueden continuar viaje por supuesto de ilícitos.

**5. Estación de Revisión de Cabinas y Compartimentos (ERCC):** Zona donde las instituciones de control realizan la inspección de cabina y compartimentos de los MT de cargas, cuando la gestión de riesgo resulta en salida libre (verde), en la cual intervienen las instituciones que lo entiendan necesario

**6. Terminal de Carga:** Infraestructura dentro del CCN concebida para el ejercicio de las actuaciones de control e intervención que realizan las autoridades que convergen en el PCF a las mercancías, medios de transporte y conductores que las transportan.

**7. Terminal de Pasajeros:** Infraestructura dentro del CCN para el ejercicio de los controles migratorios, aduaneros y sanitarios de las personas sus vehículos, equipajes y mercancías distintas al equipaje que cruzan por los PCF.

**8. Zona de Estacionamiento Previo (ZEP):** Ubicación física contigua o dentro del Punto Fronterizo e integrante del CCN en donde vehículos que no han completado sus trámites y operaciones por razones no irregulares, pueden permanecer por un plazo establecido pagando o no un monto determinado, hasta contar con la totalidad de los trámites en regla.

**9. Zona de revisión de despacho:** Es un área de la zona primaria donde son dirigidos los MT que serán sometidos a revisión física y/o documental, cuenta con dos zonas diferenciadas:

Andenes o dársenas de revisión para control físico de las mercancías o toma de muestras y estacionamientos para que el MT espere el resultado del control documental de la mercadería (ZRDE).

**10. Zona de revisión exhaustiva (ZRE):** Espacio donde los MT son sometidos a una revisión profunda por funcionarios de las instituciones de control y estará dotado de los elementos físicos y tecnológicos necesarios para la realización de estos controles.

Los MT pueden ser direccionados a esta Zona como resultado de una revisión física o aplicación de la Técnica de Inspección No Intrusiva

**11. Zona estéril:** Perímetro en el que solo pueden permanecer o transitar personal público o privado que tiene las autorizaciones respectivas de acceso. Se ubica dentro de la Zona Primaria.

**12. Zona Primaria:** Perímetro que contiene toda la Zona Fronteriza, este perímetro está debidamente cercado con una maya de altura y constitución específica y es vigilado mediante cámaras y controles de acceso.

**13. Zona Secundaria:** Cualquier otra zona en la que las autoridades pueden ejercer el control conforme a las potestades otorgadas por la legislación de sus territorios.

**Centro de Control Nacional (CCN)** es el conjunto de infraestructura y equipamiento que conforman la cabecera nacional de un paso de frontera

**Controles Para-Aduaneros:** Todos los controles que no son de origen aduanero tales como, Sanitario, Migratorio, Seguridad, etc. Que se efectúan en el Punto Fronterizo.

**Control Secuencial:** Procedimiento en el cual para ejercer la facultad de control, Intervienen primero todas las autoridades del país de salida y luego todas las autoridades del país de entrada, sin detrimento de que estas autoridades hacen sus controles por medio de un Acto Único.

**Control Yuxtapuesto:** Procedimiento en el cual para ejercer la facultad de control, Intervienen en el mismo momento las distintas instancias de control por pares de organismos de ambos países.

**Coordinador De Punto Fronterizo:** Entidad o persona a quien por medio de instrumentos legales se le delega la facultad para ejercer supervisión y coordinación que garantice la calidad y continuidad de los servicios prestados en los puntos fronterizos.

**Coordinador BI nacional de Punto Fronterizo:** Entidad o persona a quien, por medio de instrumentos legales suscritos por ambos países, se le delega la facultad para ejercer supervisión y Coordinación que garantice la calidad y continuidad de los servicios prestados en los puntos fronterizos.

**Doble Cabecera:** Instalaciones ubicada en ambos lados de dos territorios políticos limítrofes y en donde operan todas las autoridades de control fronterizo.

**Extraterritorialidad:** Es una ficción jurídica que el derecho internacional identifica por la que, luego de haberlo acordado entre los países A y B, una edificio o instalación se encuentra en el territorio del país B, esa instalación se considera una prolongación del país A. Allí, el país A puede realizar todas las funciones que ejercería en su territorio salvo excepciones acordadas (muchas veces estas excepciones alcanzan portación de armas de sus funcionarios, capacidad de arresto o incautación de bienes en los cuales el país B debe prestar servicios inmediatos al país A para trasladar al territorio político de A mercancías, vehículos y personas que hayan cometido un ilícito).

**Facilitación del Comercio:** Conjunto de condiciones que debe proveer un país o grupo de ellos para garantizar realizar sus controles en un mínimo de tiempo y con un mínimo de costo utilizando herramientas tecnológicas y sistemas de gestión de riesgo que garanticen la imparcialidad en la selección de los sujetos a inspeccionar físicamente.

**Función Indelegable:** Prohibición legal de un sujeto o entidad a quien se le ha encomendado una tarea o función, de entregar el ejercicio de la misma otro individuo o entidad.

### Equipamiento tecnológico del puesto fronterizo:

**Sistema de Gestión de Riesgo:** Sistema automatizado que se alimenta de información y construye parámetros y que administra el proceso de selección de embarques mercancías y personas de deben ser inspeccionados. Este sistema debe integrar la información de todas las entidades de control.

**Sistema de Control de Gestión:** Sistema informático en donde se deposita toda la información que proviene de las estaciones de gestión y que permite emitir estadísticas, alimentación de sistema de riesgo, generar indicadores de gestión entre otras funcionalidades.

**Información Necesaria:** Información que para optimizar y hacer eficiente la gestión en los puntos fronterizos deben intercambiar con alta seguridad entidades binacionales esta información no debe comprometer la seguridad nacional de ninguno de los países limítrofes. Esta información debe permitir que la operación de salida o tránsito del país A alimenta la operación de ingreso o tránsito al país B.

**Inspección Intrusiva:** Acto mediante el cual las mercancías, personas y medios de transporte se someten a un proceso de revisión ocular y/o análisis físico químico que requiere la movilización del vehículo a un recinto de revisión.

Este acto es conducido por todas las autoridades en el mismo momento. La decisión de esta inspección proviene de una alerta de riesgo generada por los sistemas de gestión de riesgo integrado.

**Inspección no intrusiva:** Acto mediante el cual las mercancías, personas y medios de transporte se someten a un proceso de revisión por medios de alta tecnología tal como escáner y rayos x. La decisión de esta inspección proviene de una alerta de riesgo generada por los sistemas de gestión de riesgo integrado.

**Integración Física:** Proceso mediante el cual la **información necesaria** para realizar las operaciones y trámites se intercambia entre el país A y el país B pero los procedimientos se realizan en un solo territorio.

**Integración Virtual:** Proceso mediante el cual la **información necesaria** para realizar las operaciones y trámites se intercambia entre el país A y el país B pero cada uno realiza los procedimientos en su propio territorio.

**Jurisdicción:** Extensión y límites territoriales en donde los funcionarios están investidos para ejercer sus facultades de control.

**País Entrada País Sede:** Modelo de gestión de CCI de doble cabecera en el cual, las instalaciones están ubicadas en el país de ingreso de las mercancías, unidades de transporte y personas, albergan a todas las entidades binacionales para que se realicen los trámites y operaciones de entrada y salida.

**País Salida País Sede:** Modelo de gestión de CCI de doble cabecera en el cual, las instalaciones están ubicadas en el país de salida de las mercancías, unidades de transporte y personas, albergan a todas las entidades binacionales para que se realicen los trámites y operaciones de salida y entrada.

**Parada Única:** Procedimiento que supone que los medios de transporte y personas realizaran una sola vez descenso de los vehículos o controles dentro de sus vehículos una sola vez en un área destinado para ello.

**Pilares de Gestión Coordinada De Fronteras:** Son 8 Pilares sobre los que este modelo descansa:

- Estándares Internacionales.
- Ventanillas Únicas interoperables.
- Gestión de Riesgo.
- Operadores Confiables.
- Control Cuarentenario (todos los para-aduaneros),
- Integración de Procedimientos y Control.
- Infraestructura y equipamiento.
- Comunidad Fronteriza.

**Potestad:** Facultad de dominio que se delega en un funcionario o entidad sobre una cosa (o procedimiento) que para que ejerza sus funciones de interés público que tienen que ver con controles y verificaciones especialmente en este caso.

**Reconocimiento Mutuo:** Es un concepto extraído del marco SAFE de la Organización Mundial de aduanas en donde una medida o decisión tomada o una autorización otorgada por una Aduana, es reconocida y aceptada por otra Administración Aduanera, sin embargo es aplicable conceptualmente a todas las entidades que ejercen control en el Punto Fronterizo.

## DISEÑO METODOLÓGICO

### Área de estudio:

El área de estudio corresponde al Puesto de Control de Frontera en Peña Blanca, ubicado en el departamento de Rivas al sur de Nicaragua y es frontera con la República de Costa Rica. Este Puesto de Control está habilitado para el ingreso y salida de personas, medios de transporte y mercancías, cuenta con una infraestructura moderna para atender diferenciadamente los movimientos de carga y pasajeros. Convergen en este puesto las siguientes instituciones que ejercen control: Dirección General de Servicios Aduaneros “DGA”, Policía Nacional “PN”, Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria “IPSA”, Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria “OIRSA” Dirección General de Migración y Extranjería “DGME”.

### Tipo de estudio o alcance de la investigación:

El tipo de estudio es explicativo, se busca encontrar las causas de las demoras en los procesos de despacho para las importaciones, exportaciones y los tránsitos de mercancías, así como qué medidas se deben de tomar para que el tiempo de levante (liberación de mercancías) disminuya considerablemente. Debemos identificar en dónde se hacen los cuellos de botella, en qué parte del proceso de desaduanaje podemos simplificar y mejorar los controles para efectos de agilizar y facilitar el comercio exterior.

La investigación se basa en la recolección de datos, mediremos tiempo de demora de las actividades o procedimientos que realiza cada institución, presente en frontera, para liberar las importaciones, con selectividad “verde” y “rojo”, así como las exportaciones y los medios en tránsito, además se realizará una comparación con el primer Estudio de Tiempo de Despacho que se realizó en el año 2019, momento en que entró en vigencia el procedimiento de transición para la implantación del modelo de Gestión Coordinada de Frontera en Peña Blanca.



## Enfoque del estudio

El enfoque del estudio es cuantitativo, se medirá el tiempo que demoran los procedimientos, en los que intervienen los organismos de control fronterizo, desde que ingresa un medio de carga de mercancías hasta que sale del área primaria con el levante de las mismas y se analizará el nivel de efectividad que tuvieron las acciones y medidas adoptadas en dichos procedimientos con el primer estudio de tiempo de despacho que se realizó en el PCF Peña Blanca.

De conformidad a la metodología de la OMA para el ETD este estudio tiene los siguientes enfoques:

- Enfoque de planificación estratégica: para calcular con cierto grado de precisión, el tiempo requerido para cada uno de los pasos que se suceden entre la llegada de las mercancías y el levante de las mismas, es decir, presentación anticipada de la declaración de mercancías, ingreso del medio de transporte, verificación de las mercancías, levante y retiro de las mismas, intervención de otras autoridades de control, etc.
- Enfoque de gestión, para informar a los funcionarios de la administración, en forma precisa, mediante métodos estadísticos adecuados, acerca del tiempo requerido para el levante de las mercancías en aduana.
- Enfoque de gestión coordinada de frontera, para identificar las limitaciones que afectan el levante de las mercancías, tales como la concesión de autorizaciones o permisos, la aplicación de otras leyes, las inspecciones a cargo de otros servicios etc.; considerar posibles medidas correctivas, si fuese necesario, en cooperación con las demás partes interesadas y seleccionar las soluciones.
- Enfoque de modernización, para comparar, a través de un sistema estandarizado, los resultados obtenidos en este estudio con aquellos de estudios anteriores, especialmente durante la introducción de cambios en los procedimientos aduaneros o fronterizos en virtud de programas de modernización, de reforma o facilitación del comercio.

## Universo-Muestra:

Los procedimientos que aplican las autoridades de control en el Puesto de Control de Frontera en Peña Blanca y el tiempo en que se ejecutan los mismos, para los regímenes de importación, exportación, y tránsito internacional de mercancías.

## Muestra

La investigación fue realizada a los procedimientos aplicados, por las autoridades de control, a los medios de carga, personas y mercancías que ingresaron por el PCF Peña Blanca en los periodos del 9 al 15 de septiembre del 2019 y del 20 al 26 de enero del 2020. El promedio de Medios de Carga que ingresan diariamente es de 462, para un promedio en ambos estudios de 6,468 medios de transporte. La muestra representa el 57% de la población total, estadísticamente significativo

## Métodos empíricos

El Estudio de medición de Tiempo de Despacho conlleva 4 fases:

- a) Preparación del Estudio.
- b) Recolección y registro de los datos.
- c) Análisis de los Datos y conclusiones.
- d) Monitoreo y evaluación.

B-Recolección y registro de los datos:

El estudio debe evaluar la eficiencia y efectividad de cada actor en el proceso de flujo de carga. La participación de todas las partes interesadas sirve para garantizar que los resultados del ETD se basen en la mejor y más completa información disponible para identificar cuellos de botella y oportunidades de mejora en el proceso fronterizo.

- ✓ Determinar todos los procesos y método de recolección de datos (automatizados / manuales)
- ✓ Establecer los procesos y las personas responsables de la recolección y registro de los datos
- ✓ Organizar la distribución de los formularios de encuesta a los agentes de aduanas y agentes de carga por adelantado
- ✓ Determinar y organizar los entrenamientos apropiados / sesión informativa para el personal/ partes involucradas
- ✓ Usa reloj de 24-horas para registrar el tiempo;
- ✓ Registrar con un tiempo “cero” para el despacho de la mercancía antes de su llegada
- ✓ Designar personal además de los que están involucrados en el despacho en la aduana para que llenen los formularios encuestas
- ✓ Colectar retrospectivamente aquellos datos, que han sido registrados manualmente o en sistemas de computadoras durante el curso normal del proceso de levante de las mercancías.

## Métodos Teóricos

C-Análisis de los Datos y conclusiones.

Asegurar que todos los formularios para la recolección de datos sean devueltos

Verificar los datos para garantizar su precisión y calidad

Apartar los formularios que contienen errores pendientes de verificación

Apartar los formularios incompletos pendientes de examinación

Usar el software de la OMA u otros medios alternativos para el procesamiento de los datos

Analizar los datos verificados para determinar si satisfacen los requisitos y expectativas y sugerir posibles mejoras

Con el objetivo de sustentar algunos hallazgos y recomendaciones se extrajo del sistema la siguiente información:

1) Declaraciones de Mercancías bajo el régimen de importación definitiva que fueron vinculadas con placas durante los meses de agosto y septiembre en PCF Peña Blanca.

2) Declaraciones de Mercancías bajo el régimen de importación definitiva presentadas en PCF Peña Blanca que amparan el producto Clinker clasificado en la posición arancelaria [2523.10.00.00.00](#) durante los meses julio, agosto y septiembre.

3) Declaraciones de Mercancías con procedimiento general 1 y que en el segmento de documentos adjuntos contengan el código OO16 correspondiente a permiso especial IPSA.

Para todas ellas se requiere:

- 1) RUC importador/exportador.
- 2) Número de Declaración de Mercancías.
- 3) Nombre importador/exportador.
- 4) Fecha de presentación al módulo de Gestión de Riesgos.
- 5) Hora en que la declaración de mercancías se dio la acción de impresión de recibo de caja y entrega de documentos en el módulo de Gestión de Riesgos.

La nueva infraestructura del Puesto de Control de Frontera, modernizada funcionalmente y físicamente, requiere de una adaptación de la gestión aduanera, esa adaptación será en la medida del establecimiento de los componentes del Modelo de Gestión Coordinada de Fronteras (infraestructura, procesos, equipamiento y sistemas).

Con el componente infraestructura completado se procedió, a partir de marzo del 2019, a implementar el “procedimiento de transición para la implantación del modelo de gestión coordinada en frontera” aplicado, este, a las operaciones de comercio exterior que son sometidas a despacho aduanero en la administración de aduana en Peña Blanca.

La implementación de la gestión coordinada en frontera busca reducir los tiempos de despacho, así como simplificar los procedimientos mediante la coordinación eficiente y

eficaz de todos los controles requeridos en el ingreso o salida de medios de transporte, mercancías y personas, en ese sentido se realizó, en el mes de septiembre del año 2019, un estudio de medición de tiempo de despacho, con los objetivos de medir el tiempo promedio de los principales actividades en el proceso de despacho, conforme a la metodología de la OMA; comparar los resultados obtenidos con las metas establecidas en SIGRUN, normativa regional y lo establecido por el Banco Interamericano de Desarrollo BID; así como identificar los obstáculos, en los procedimientos implementados en el Puesto de Control de Frontera, para analizar las razones por las cuales se producen demoras en aduana y facilitar la toma de decisiones relacionadas a mejorar los procesos.

## ANALISIS E INTERPRETRACIÓN DE RESULTADOS

Primer Estudio de Tiempo de Despacho en aduana Peña Blanca.

**Del 09 al 15 de septiembre del año 2019**

### Contenido

- Objetivos
- Metodología aplicada
- Tiempos de despacho de las mercancías
- Obstáculos detectados
- Recomendaciones de acciones a implementar

### Objetivos

1. Medir el tiempo promedio de las principales actividades en el proceso de Despacho, conforme a la metodología de la Organización Mundial de Aduana.
2. Comparar los resultados obtenidos con las metas establecidas en SIGRUN (Sistema de Información del Gobierno de Reconstrucción y Unidad Nacional), Normativa Regional (CAUCA y RECAUCA); y BID (Banco Interamericano de Desarrollo).
3. Identificar los obstáculos en los procedimientos implementados en el PCF Peña Blanca para analizar las razones por las cuales se producen demoras en aduana.
4. Facilitar la toma de decisiones relacionadas a mejorar los procesos.

## Metodología

- 1- Estudio simplificado conforme a la metodología de la OMA. Énfasis en los procesos de Aduana.
- 2- Recolección de datos duró 7 días consecutivos, mediante uso de formatos previamente elaborados para cada proceso.
- 3- La muestra representa el 63% de la población total, estadísticamente significativo.
- 4- Los datos obtenidos fueron validados posteriormente con datos del sistema informático aduanero.
- 5- Validación de procesos otras Instituciones Gubernamentales: Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria (IPSA), Policía Nacional (PN).
- 6- Participaron: Administrador de Aduana, Jefes de los Departamentos Técnico, Tránsito e Inspección y Vigilancia, así como 19 técnicos de la DGA (tomadores de datos).

Operación	Tránsitos sin intervención de autoridad	Tránsitos con intervención PN	IMP4 Rojo con intervención	IMP4 Verde sin intervención	IMP4 Verde con intervención IPSA	IMP4 Verde con Intervención PN	Exportación Definitiva.
Inspección en aguja	00:01:30	00:01:30	00:01:30	00:01:30	00:01:30	00:01:30	00:01:30
Arco de aspersión	00:02:10	00:02:10	00:02:10	00:02:10	00:02:10	00:02:10	
CDE / PN	00:02:50	00:02:50	00:02:50	00:02:50	00:02:50	00:02:50	00:02:50
CDE/DGME/IPSA	00:04:28	00:04:28	00:01:40	00:01:40	00:01:40	00:01:40	00:01:40
CDE / DGA	00:04:05	00:02:15	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:02:15
ZEP		07:12:22	07:12:22	07:12:22	07:12:22	07:12:22	
Escáner		02:42:00	02:42:00		02:42:00	02:42:00	
Dársenas de Revisión o ZRD			03:05:38		02:24:00	02:05:00	
Revisión Exhaustiva o ZRE		00:22:10				00:22:10	
Revisión de Cabina	00:02:53	00:03:00	00:02:14	00:03:08	00:01:48	00:02:14	00:02:14
Inspección en aguja	00:01:09	00:01:09	00:01:09	00:01:09	00:01:09	00:01:09	00:01:09
Tiempo en espera en fila hasta llegar al primer control.	00:25:11	00:25:11	00:25:11	00:25:11	00:25:11	00:25:11	00:27:03
Tiempo Promedio	<b>00:44:16</b>	<b>10:59:05</b>	<b>13:36:44</b>	<b>07:50:00</b>	<b>12:54:40</b>	<b>12:58:16</b>	<b>00:38:41</b>

## **IMPORTACIÓN DEFINITIVA: SELECTIVIDAD VERDE (sin intervención de autoridad)**

1) Medio de transporte (MT) ingresa y se procede al control de entrada en aguja, intervención de la DGA y Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)

Tiempo promedio de duración: 00:01:30

2) MT se dirige al “arco de aspersion” intervención de IPSA-OIRSA

Tiempo promedio de duración promedio: 00:02:10

### **Obstáculo:**

- Proceso de fumigación y pago del servicio es manual.

### **Recomendación:**

- El tiempo puede ser mejorado con la automatización de ambos procesos.

3) MT se dirige al Canal de Despacho Expedito, intervención de la PN

Tiempo promedio de duración: 00:02:50

4) MT continua por el Canal de Despacho Expedito, intervención de la DGME e IPSA

Tiempo promedio de duración: 00:01:40

### **Obstáculos:**

- Se hace diferenciación de flujos de los Medios de Transporte entrando y Medios de Transporte saliendo los que son atendidos en carriles definidos.
- En el canal de ingreso de los MT saliendo IPSA atiende de 06:00am-02:00pm.

### **Recomendación:**

- Se requiere coordinar con IPSA y DGME para homologar horarios y eliminar atención diferenciada de los MT.

5) MT continua en el Canal de Despacho Expedito, intervención de la DGA

Tiempo promedio de duración: 00:00:00

### **Obstáculo:**



- No se ejerce ningún control a MT, todos son desviados a ZEP.

**Recomendación:**

- se modificará el manejo de la documentación en original para que:
- El analista de Tránsito valide arribo MT y visualice selectividad para sellar DUCA T.
- Conductor de MT entregue en CDE documentos originales: DUCA T, Factura, Carta de Porte, DUCA F.

6) MT se dirige a la Zona de Estacionamiento Previo (ZEP)

Tiempo promedio de duración: 07:12:22

**Obstáculo:**

- Agente Aduanero entrega documentos en copia y no en original previo al arribo de MT, por lo que el Operador del Módulo de Gestión de Riesgo (OMGR) no asigna estado “entrega documentos” en el sistema aduanero para que en el CDE se visualice la selectividad y colocar el sello en la DUCA T. Esto afecta al 67% de MT que tienen selectividad verde.

**Recomendación:**

- Agente Aduanero entregará DM y documentos que sustentan en original y OMGR asignará estado “Entrega de documentos”.
- Conductor MT entregará originales que custodia en CDE.
- CDE verifica selectividad y anota sello “Escáner” o “Salida Libre”.
  
- Coordinar con IPSA para dar selectividad con permiso previo a la inspección por dicha autoridad y validar posteriormente la aceptación o rechazo de las mercancías.
- Se requiere autorización para aplicar contingencia en envíos masivos de Clinker. Se presentan hasta 40 MT amparados en 40 DM. Un alto porcentaje, se combina con problemas de transmisión de DUCA T. Tiempo para atenderlos puede durar hasta 12 horas

7) MT se dirige a la Estación de Revisión de Cabina y Compartimientos intervención DGA

Tiempo promedio de duración: 00:03:08

8) MT se dirige al control de salida en aguja, intervención DGME y DGA

Tiempo promedio de duración: 00:01:09

*Proceso finalizado para la importación definitiva con selectividad “verde” (no requiere intervención de ninguna autoridad y no incluye el tiempo de espera en fila que es de 00:25:11 veinticinco minutos) tiempo promedio de duración de 07:24:09*

### **IMPORTACIÓN DEFINITIVA: SELECTIVIDAD ROJO (con intervención de autoridad)**

1) MT se dirige a la aplicación de la técnica de inspección no intrusiva (Escáner) intervienen DGA-ALVIMER.

Tiempo promedio de duración: 02:42:22.

Tiempo es medido desde que se asigna “Escáner” hasta que se entregan los resultados del análisis de la imagen.

#### **Obstáculo:**

- Asignación del orden de acceso a escáner es a discreción del inspector ZEP.

#### **Recomendación**

- Reestablecer la comunicación entre la Ventanilla Documental de Escáner y el HCVM (escáner)
- Retomar el proyecto de interoperabilidad entre el sistema DAYSI-SW.
- Activar comunicación por radio entre la VDE, ventanilla ZEP, CDE, inspector ZEP para la creación de expedientes y su acceso en el orden de creación de expediente.

2) MT se dirige a las Dársenas de Revisión y baja la mercancía en la Zona de Revisión de Despacho (ZRD), interviene DGA

Tiempo promedio de duración: 03:05:22

La medición implica: corte de precinto, descarga de mercancías, puesta a disposición de la autoridad aduanera, en la Zona de Revisión de Despacho (ZRD), hasta que se otorga Acta de Reconocimiento y Nota de Salida.

La muestra analizada es en aquellos casos que no se desarrollaron procesos de duda de valor, los cuales siguen los tiempos establecidos en normativa.

3) MT se dirige a la Zona de Revisión Exhaustiva (ZRE), interviene la PN

Tiempo promedio de duración: 00:22:10

Durante el período de levantamiento de datos, el 100% de los casos no hubo incidencia.

Se dan casos en MT en que se incrementa el tiempo de intervención hasta más de tres horas por investigación orientada.

4) MT se dirige a la Estación de Revisión de Cabina y Compartimientos

Tiempo promedio de duración: 00:02:14

5) MT se dirige hacia la inspección de salida en aguja, interviene DGA y DGME

Tiempo de duración promedio: 00:01:09

***Proceso finalizado para la importación definitiva con selectividad “rojo” (requiere intervención de la autoridad aduanera. No se incluye el tiempo de espera en fila que es de 00:25:11 veinticinco minutos) tiempo promedio de duración de 13:10:19***

### **EXPORTACIÓN DEFINITIVA: SELECTIVIDAD “VERDE” (con intervención previa de IPSA)**

Exportación de productos: Frijoles, arroz a granel, maíz, camarón, colas de langosta, peces corvinas, (entre otros).

#### **Obstáculo:**

- MT ingresan a PCF para ser inspeccionados por IPSA, sin DUCA F-DUCA T.

#### **Recomendación:**

- Se requiere autorización superior para coordinar con IPSA. Cumplimiento de Obligación Tributaria no es requisito para que CETREX registre la DUCA F. Esto provoca que el tiempo de despacho se prolongue hasta más de 12 horas.

*Proceso finalizado para la exportación definitiva con selectividad “verde” tiempo promedio de duración de 00:38:41*

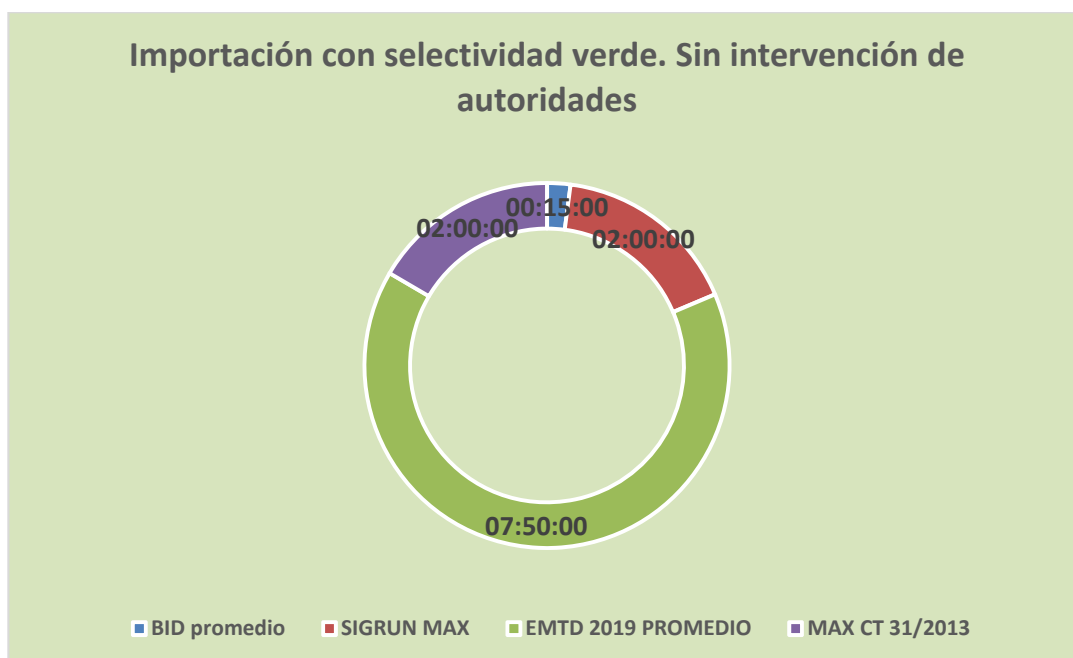
<b>Importaciones con selectividad “VERDE” (Sin intervención de autoridades)</b>	
Percentil 25	1:22:30
Percentil 50	2:35:00
Percentil 70	3:55:48
Percentil 75	4:20:30
Percentil 80	6:48:48

- 1) El tiempo que se tarda el sistema de despacho en evacuar el 50% de los MT cuyas Declaraciones de Mercancías tienen selectividad verde es menor o igual a 2 horas y 35 minutos.
- 2) Un 30% de MT amparados en Declaraciones con selectividad verde se atiende en un tiempo superior a 3 horas y 55 minutos.
- 3) Un 20% de MT amparados en Declaraciones con selectividad verde es atendido en más de 6 horas y 48 minutos.

<b>Importaciones con selectividad “ROJO” (con intervención de autoridades)</b>	
Percentil 25	06:26:30
Percentil 50	09:11:00
Percentil 70	09:11:00
Percentil 75	14:37:00
Percentil 80	16:51:00

- 1) El tiempo que se tarda el sistema de despacho en evacuar el 50% de los MT cuyas Declaraciones de Mercancías tienen selectividad Rojo es menor o igual a 9 horas y 11 minutos.
- 2) Un 30% de MT amparados en Declaraciones con selectividad Roja se atiende en un tiempo superior a 9 horas y 11 minutos.
- 3) Un 20% de MT amparados en Declaraciones con selectividad Roja es atendido en más de 16 horas y 51 minutos.

### Comparativo Tiempos de Despacho Estimados



### Importación con selectividad rojo. Con intervención de autoridades



Recomendaciones de acciones a implementar como resultado del primer ETD.

No.	ACTIVIDADES	REQUERIMIENTOS	ESTADO
1	Automatización de los procesos de aspersión y pago de dicho servicio por OIRSA(Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria):		A espera de incorporación de componente tecnológico PIF y resultados de piloto OIRSA
2	Homologación de horarios con IPSA en CDE	Requiere autorización superior y gestión desde el nivel central DGA	
3	Coordinar con DGME-IPSA para eliminar atención diferenciada por flujos entrando y saliendo en CDE	Requiere autorización superior y gestión desde el nivel central	
4	Activación de CDE-DGA para atender régimen de importación definitiva: validar arribo MT, sellar DUCA T, recibir y cotejar documentos originales que custodia el conductor		Implementado
5	Orientar a los agentes aduaneros que en un solo acto entregue Declaración de Mercancías y documentos que la sustentan ante el operador del Módulo de Gestión de Riesgo.		Implementado

6	Orientar al OMGR asignar estado "Entrega de documentos" en el sistema informático "SW" al momento de recibir documentos originales		Implementado
7	Aplicar medidas de contingencia para el 30% de las declaraciones de mercancías que no son vinculadas por falta de migración de DUCA T al SW, mediante vinculación con placa		Implementado
8	MT Clinker: Si al momento del arribo del Mt, no hubo vinculación con DUCA T autorizar vinculación con placa, permitir entrega de documentos originales, asignar escáner de forma aleatoria y autorizar el levante del resto de MT, no asignar estado "entrega de documentos" en ZEP para que sea posible rectificar la DM a fin de vincular DUCA T - DM		Implementado
9	Coordinar con IPSA para dar selectividad con permiso previo a la inspección por dicha autoridad y validar posteriormente la aceptación o rechazo de las mercancías		Implementado
10	Traslado de OMGR a Dpto. Técnico en dársenas de revisión		Implementado
11	Gestionar acceso para consulta a DUCA T en SW del analista de imagen que se encuentre en VDE	Requiere autorización superior	
12	Equipar de radios para asegurar comunicación entre CDE-VDE-ZEP-HCVM e inspector en parqueos ZEP para evitar exposición del analista de VDE para crear los expedientes del análisis de imagen y gestionar de manera ordenada el acceso a escáner	Requiere autorización superior	

## Segundo Estudio de Tiempo de Despacho en aduana Peña Blanca.

**Del 20 al 26 de enero del 2020.**

Basados en la metodología de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en el año 2020 la Dirección General de Servicios Aduaneros (DGA) realizó en el Puesto de Control Fronterizo “Peña Blanca” el segundo Estudio de Tiempo de Despacho (ETD) simplificado, con el cual mide y explica el tiempo requerido para el despacho de los MT con mercancías de importación, exportación y Tránsito.

### Objetivos:

- Medir el resultado de las acciones implementadas (recomendaciones realizadas producto del primer ETD) en el proceso de despacho de mercancías, a través del Estudio de Tiempo de las principales actividades de servicio en el área primaria, conforme a la metodología de la OMA.
- Comparar los resultados obtenidos en la medición de tiempo con las metas establecidas en SIGRUN y Normativa Regional.
- Continuar fortaleciendo la Gestión Aduanera con acciones de mejora en los procedimientos implementados, y analizar las razones por las que se producen demoras en aduana.
- Facilitar la toma de decisiones relacionadas a mejorar los procesos



Para dicho estudio se implementaron las siguientes acciones:

N°	ACCION	ESTADO
1	Automatización de procesos OIRSA: aspersión y pago de dicho servicio	A espera de incorporación de componente tecnológico PIF y resultados piloto OIRSA.
2	Homologación de horarios con IPSA en CDE.	Implementado
3	Coordinar con DGME-IPSA para eliminar atención diferenciada para flujos entrando y saliendo en CDE.	Implementado
4	Cambio de procedimiento: Agente Aduanero entrega DUCA y documentos que la sustentan que posee en original ante el Departamento Técnico previo al arribo del MT y conductor de MT entrega carta de porte y DUCA F en CDE.	Implementado
5	Aplicar medida de contingencia para el 30% de las Declaraciones de Mercancías que no son vinculadas en Sidunea World por falta de migración de DUCA T.	Implementado
6	Aplicar medida de contingencia para atender de manera expedita "Clinker".	Implementado
7	Coordinar con IPSA para que DGA asigne selectividad, previa inspección de aquellas Declaraciones Aduaneras que amparan mercancías que requieren permiso de dicha autoridad.	Implementado
8	Medios de transporte que se presenten a PCF sin la documentación lista o completa se remiten a Depósito Aduanero.	Implementado

## IMPORTACIÓN DEFINITIVA: SELECTIVIDAD VERDE

Obstáculos:

- 1) Problema de transmisión de la DUCA (declaración única centroamericana) por parte de SIECA (Sistema de Integración Económico Centroamericano), en un 54.19% de medios de transporte. Esta situación se ha presentado en los meses: Marzo, Mayo, Junio, Julio, Agosto, Septiembre (2019) y Enero 2020. Costa Rica envía los medios de transporte, a pesar que saben que no está listo para iniciar su tránsito, como un mecanismo para despejar la zona primaria, en cambio, Nicaragua, cuando no está lista una exportación no autoriza su salida hacia Costa Rica.
- 2) Con frecuencia, el analista de tránsito no puede brindar selectividad a Declaraciones Aduaneras en estado “Entrega de Documentos”, afectando el tiempo de Despacho en la ZEP.
- 3) Con frecuencia, el Sistema no emite cobros de cincuenta pesos centroamericanos (PCA\$ 50.00), como está establecido, cuando el medio de transporte tiene cabezal nicaragüense pero el remolque es costarricense, afectando el tiempo de despacho en la ZEP.

Factores que afectan el tiempo de Despacho en el Canal de Despacho Expedito “CDE” y Zona de Estacionamiento Previo “ZEP”:

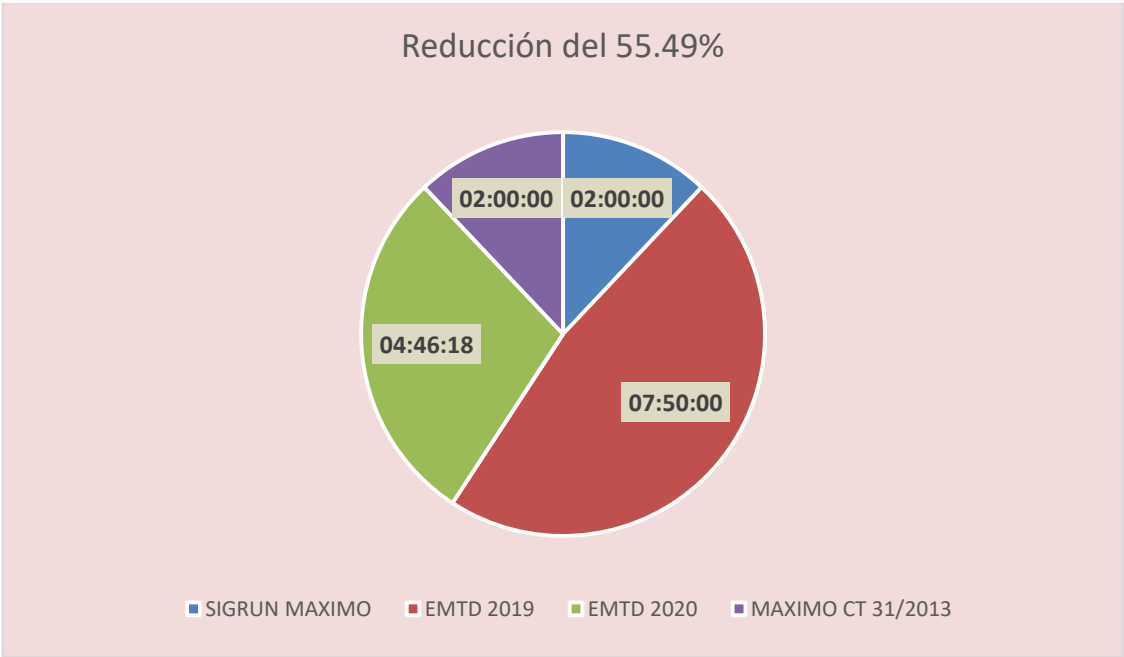
- 4) Con frecuencia, cuando un medio de transporte “CR” tiene más de una Declaración “DUCA T”, el Sistema genera un cobro de cincuenta pesos centroamericanos (PCA\$ 50.00) por DUCA T y no por medio de transporte. Se atienden 40 medios de transporte en promedio al día con esta incidencia.
- 5) Cuando las DUCAS T se bloquean, el medio de transporte se remite a la ZEP y se atiende como si el sistema le generó selectividad “rojo” para efectos de agilizar el despacho. La opción para desbloquear solamente la tiene DGA “nivel central”, afectando el tiempo de despacho en la ZEP.
- 6) Se constató 4 compañeros sin perfil para Analistas de Tránsito:
  - Dos compañeros que ingresaron a laborar a DGA desde agosto 2019.

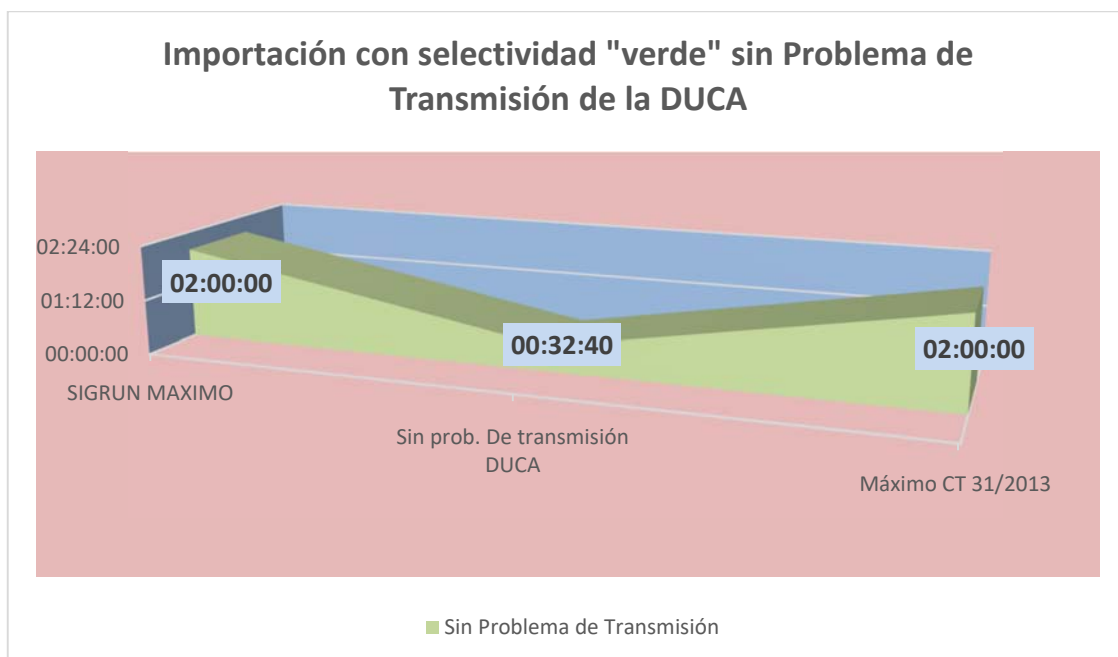
- un compañero que fue sancionado y se ha reintegrado pero su usuario de acceso está bloqueado.
- una compañera que fue trasladada desde Departamento Técnico, pero no cuenta con perfil.

**Recomendaciones:**

- 1) Orientar a representantes ante SIECA para que presenten solución definitiva a la problemática de transmisión de la DUCA, o bien que se valore la continuidad en el proyecto.
- 2) Orientar a División de Tecnología analizar la problemática que impide brindar selectividad, a pesar que el estado de la Declaración está en “Entrega de documentos”; casos de cobros por Declaración y no por medio de transporte, así como casos en que el Sistema no genera cobro cuando el cabezal es NIC y remolque es CR.
- 3) Habilitar y/o asignar perfil a los Analistas de Tránsito para desbloquear las DUCA desde el Canal de Despacho Expedito e ingresar al Módulo de Tránsito.

**Importaciones con selectividad “verde” comparativo entre el primer ETD y el segundo ETD. MT sin problemas de transmisión de DUCA T**





## IMPORTACIÓN DEFINITIVA: SELECTIVIDAD “ROJO”

### Obstáculos:

1- Procedimiento de escaneo a medios de transporte

MT desde CDE hasta la zona de aproximación	Tiempo: 02:11:59
Entrada del MT a escáner hasta su salida de zona restringida	Tiempo: 00:08:00
Salida del MT de zona restringida hasta la entrega de resultados de escáner.	Tiempo: 00:24:25
Tiempo total para este procedimiento	Tiempo: 02:44:24

2- Tiempo promedio de inspección por IPSA es de 11 minutos en horario de 06:00 am a 06:00 pm, sin embargo, se incrementa a 6 horas en vista que no inspeccionan después de 06:00pm, debiendo esperar el medio hasta el día siguiente.

3- Existen casos en que DGA, producto de la verificación inmediata informa al declarante que existen obligaciones tributarias pendientes de pago y este no brinda una respuesta inmediata, incrementando el tiempo promedio de despacho para los casos con selectividad rojo hasta 92.03 horas (4 días).

***Proceso finalizado para la importación “rojo” en un tiempo promedio de 09:53:14.***

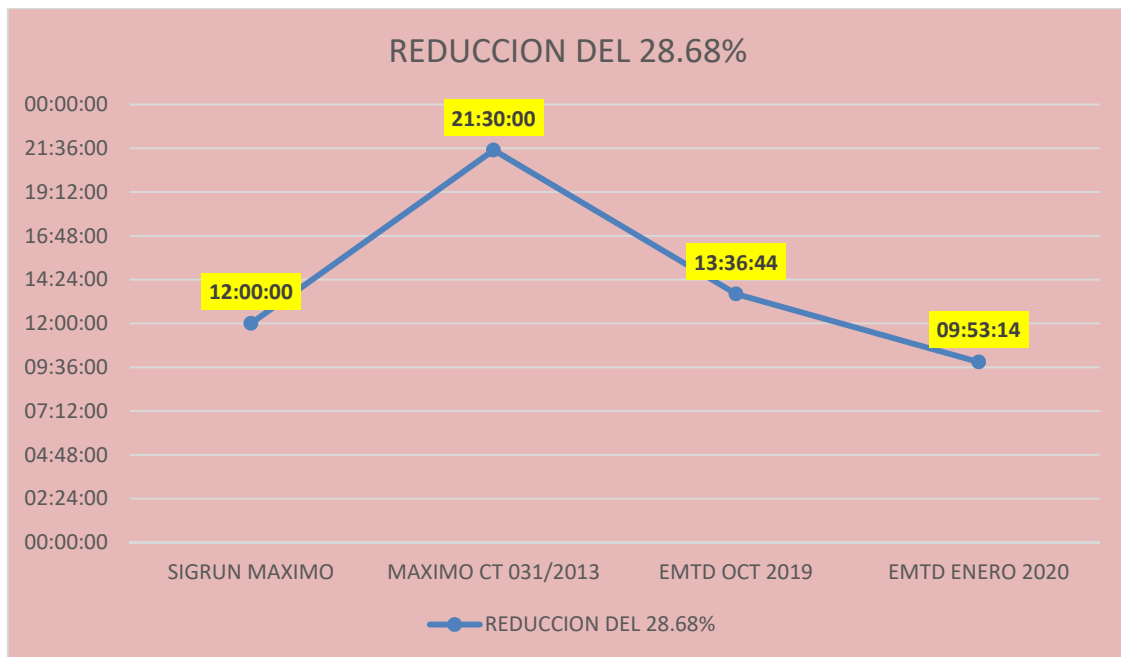
**Medios de transporte perfilados para la aplicación de la Técnica de Inspección no Intrusiva TINI.**

Indicadores	MT que Ingresan al PCF	MT que no se les aplica la TINI.	MT que se les aplica la TINI.	MT. TINI por DGA	MT.TINI por PN
Mensualmente	14,329	11,340	2,989	717	2,272
Diariamente	462	366	96	23	73
Porcentaje	100%	79%	21%	5%	16%

Propuestas:

- Modificar el mecanismo para brindar el Reporte de Resumen al Analista de Imagen en el escáner. Una vez que el Auxiliar de la Función Pública presente la Declaración ante el Departamento Técnico de forma anticipada al arribo del medio de transporte, el Sidunea World está en la capacidad de conocer la selectividad y generar el reporte de resumen que se transmitirá al Analista de Imagen en el escáner. Una vez que termine el análisis de imagen, el resultado se transmitirá al jefe técnico y/o jefe de tránsito. Cuando el medio de transporte se presente al Canal de Despacho Expedito, el Analista de Tránsito estará en capacidad de brindar la selectividad y orientar al medio que pase al escáner o a Zona de Estacionamiento Previo en coordinación con el Inspector de Aduana a través radio en un primer momento y a través de tablets una vez que sean asignadas a la Administración de Aduana. Esta medida permitirá que las dos personas en Ventanilla de Control Documental de TINI puedan apoyar otras áreas
- Fomentar la implementación de la Gestión de Riesgo Integral con el objetivo de mejorar el perfilamiento de los medios de transporte hacia el escáner por la Policía Nacional.
- Homologar el horario para inspección cuarentenaria de parte de IPSA y CNRCST.
- Emitir disposición administrativa que oriente el envío de los medios de transporte hacia un Almacén cuando se le ha notificado un adeudo y no de respuesta después de 2 horas.

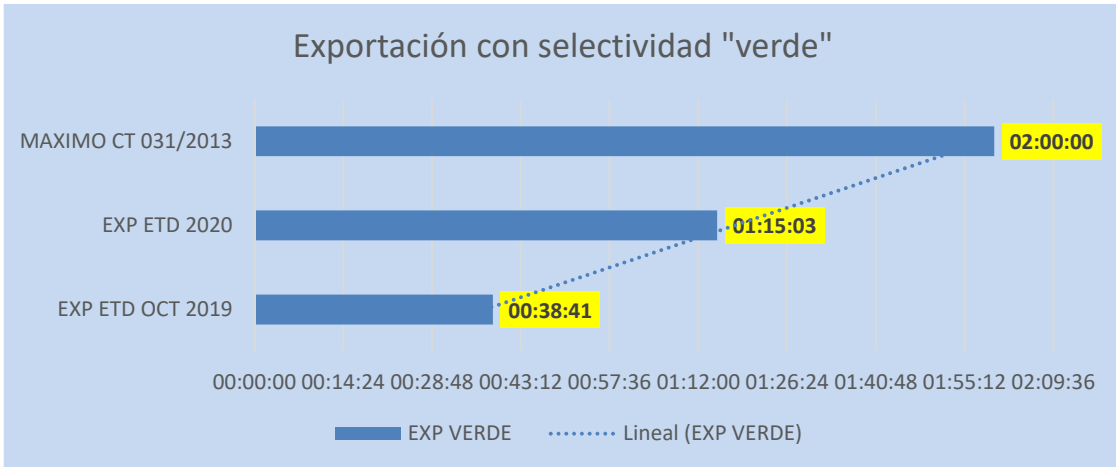
**Importación con selectividad “rojo” Tiempos de Despacho Oct-2019/ Ene-2020.**



Estimación del tiempo promedio de despacho sin problemas de transmisión de DUCA, horario de IPSA homologado y mejoramiento del perfilamiento de los medios de transporte a escáner de parte de la Policía Nacional.

Total de Muestra	Importaciones “rojo” y “amarillo”
1,055	102
<b>Tiempo promedio sin problema de transmisión de la DUCA y con horario homologado</b>	
<b>05:25:02</b>	

## Tiempos Promedio de Despacho de las Exportaciones

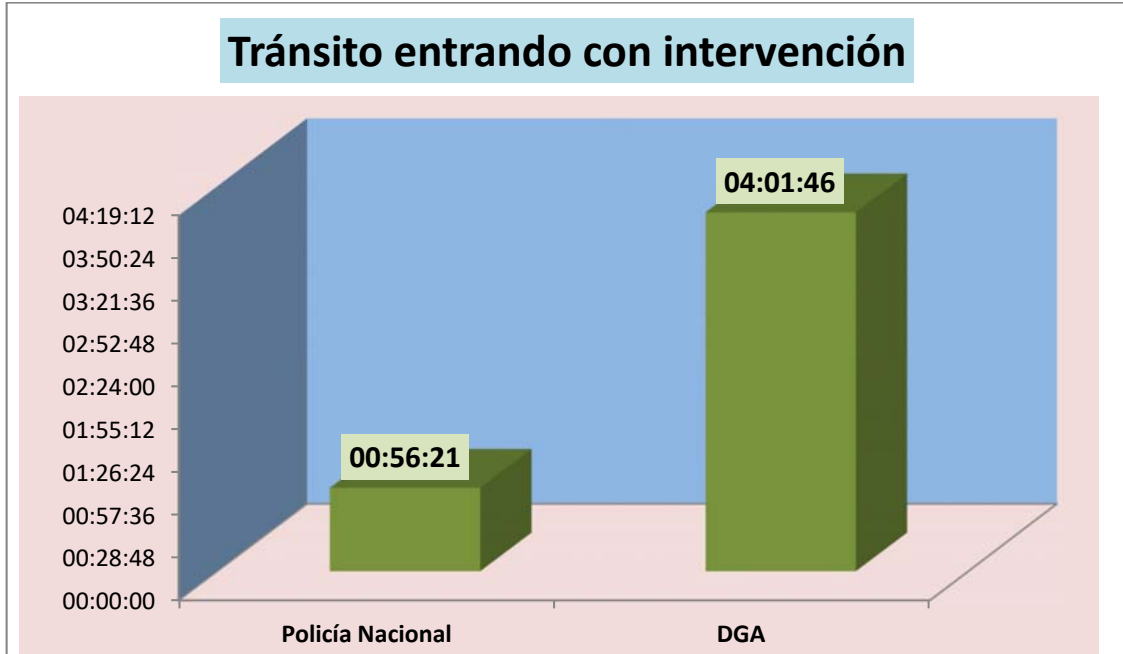


**Observación:** Tiempos pueden mejorarse si se reducen los tiempos de espera originados por las colas.



## Tiempo Promedio de Tránsitos

### Tránsitos Entrando



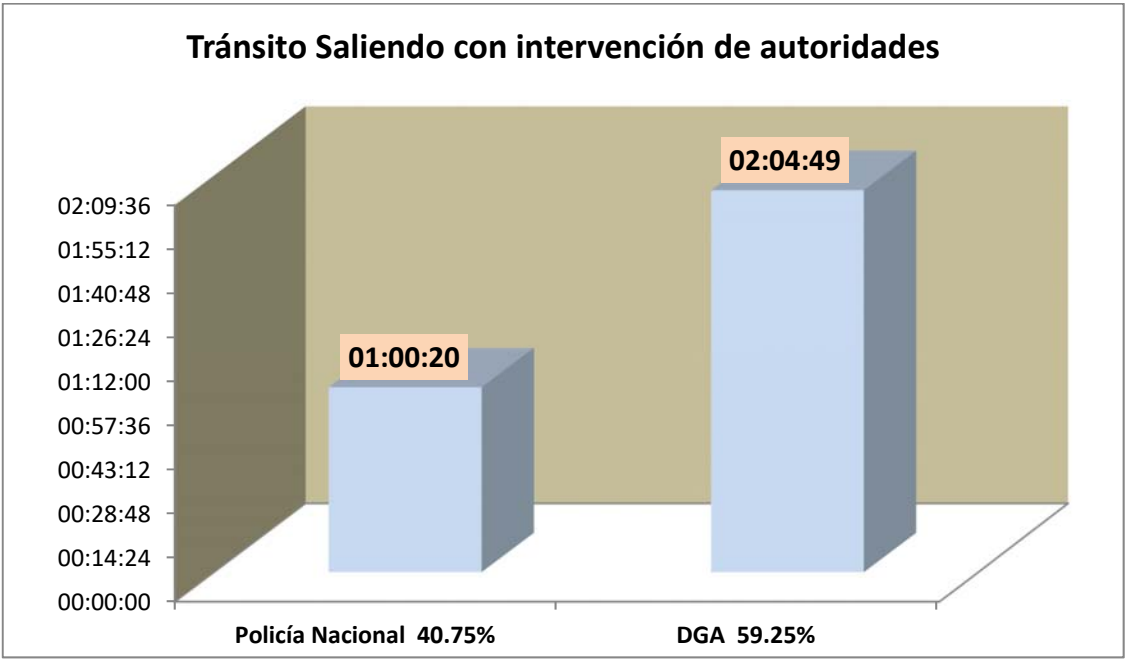
*El tiempo promedio total de MT, en tránsito entrando, con intervención de la PN y de la DGA es de: 04:58:07; correspondiendo un 87.64% en intervención de la DGA y un 12.36% de intervención por autoridades de la Policía Nacional.*



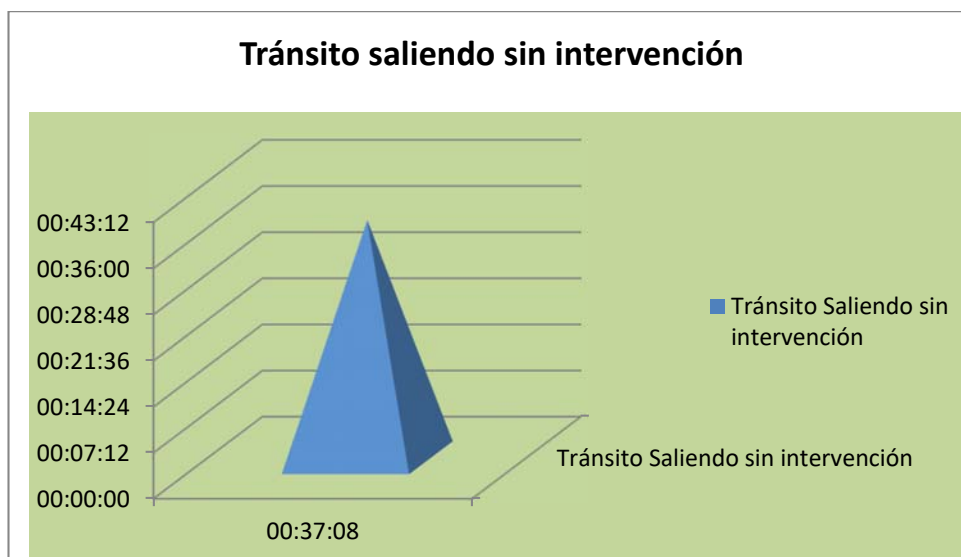
El tiempo promedio total de MT en tránsito entrando sin intervención es de 00:44:21.

**Obstáculo:** En vista que el 75% de medios de transporte son perfilados por Policía Nacional aunado al problema de transmisión de DUCA, impacta en el tiempo de DGA.

**Tránsitos Saliendo**



El tiempo promedio total de MT en tránsito entrando con intervención de la PN y de la DGA es de: 03:45:09.



El tiempo promedio total de MT en tránsito saliendo sin intervención es de 00:37:08.

### Porcentajes de Tiempos de Despacho

Régimen	Selectividad	Tiempo Promedio	IPSA	Policía Nacional	DGA	% DGA	% otras instituciones
Importación	Verde	04:16:18	00:04:40	00:05:50	04:06:28	99.97%	0.03%
	Rojo	09:53:14	01:08:48	02:33:33	06:10:53	64.05%	35.95 %
Exportación	Verde	01:15:03	N/D	00:05:50	01:15:03	94.87%	5.13 %
	Rojo	02:44:04	N/D	00:35:00	02:09:04	85.65%	14.35 %
Tránsito Entrando	Sin Interven.	00:44:21	Sin	00:05:50	00:39:21	88.69%	11.31 %
	Con Interven.	04:58:07	00:34:00	01:07:06	03:17:01	69.20%	30.80 %
Tránsito Saliendo	Sin Interven.	00:37:08	Sin	00:05:50	00:31:58	85.16%	14.84 %
	Con Interven.	03:45:09	00:00:00	01:00:20	02:44:49	70.84%	29.16%

## Recomendaciones de acciones a implementar como resultado del segundo ETD.

No.	ACTIVIDADES	AREAS VINCULADAS
1	Orientar a representantes ante SIECA para que presenten solución definitiva a problemática de transmisión de DUCA, o bien que se valore la continuidad en el proyecto	Direcciones: Tecnología, Gestión de Riesgos
2	División de Tecnología analice problemática que impide brindar selectividad, a pesar que el estado de la Declaración está en "Entrega de documentos"; casos de cobros por Declaración y no por medio de transporte, así como casos en que el Sistema no genera cobro cuando el cabezal es NIC y remolque es CR.	División de Tecnología
3	Habilitar y/o asignar perfil a 4 Analistas de Tránsito para desbloquear las DUCA desde el Canal de Despacho e ingresar al Módulo de Tránsito	Dirección Coordinación de Aduanas
4	Modificar el mecanismo para brindar el Reporte de Resumen al Analista de Imagen en el escáner, para que se realice desde el momento que se presenta la Declaración Aduanera, de manera anticipada al arribo del medio de transporte.	Dirección de Tecnología- Coordinación de Aduanas
5	Realizar coordinaciones con Policía Nacional para mejorar el perfilamiento de medios de transporte a escáner y el fomento para la implementación de la Gestión Integral de Riesgos.	Dirección Coordinación de Aduanas, Gestión de Riesgos
6	Homologar el horario para inspección cuarentenaria de parte de IPSA y CNRCST.	Dirección Coordinación de Aduanas
7	Emitir disposición administrativa que oriente el envío de los medios de transporte hacia un Almacén cuando se le ha notificado un adeudo y no de respuesta después de 2 horas.	División de Técnica Aduanera

## CONCLUSIONES:

Se identificó, a través del Estudio de Tiempo de Despacho, que los procedimientos aplicados para el despacho de personas, medios de transporte y mercancías, no habían sido adaptados a la nueva infraestructura del PCF y estaban causando cuellos de botella que hacía engorrosa la liberación de los medios de transporte de mercancías.

Al ajustar los procedimientos, a la nueva estructura de PCF, para hacer funcional cada área por la que deben transitar los medios de carga, personas y mercancías, se logró reducir los obstáculos identificados.

Se comprobó que las medidas y acciones ejecutadas para la adecuación de los procedimientos aplicados por las instancias en frontera, logra reducir considerablemente el tiempo de despacho para las personas, medios de carga y mercancías, teniendo como parámetro el tiempo establecido en nuestro Sistema de Información del Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional y la Normativa Regional.

Se logró evaluar, a través del ETD, que los procedimientos aplicados, en el contexto del modelo de Gestión Coordinada de Frontera, están relacionados directamente con el tiempo requerido para el levante de las mercancías en la importación, exportación y tránsito internacional de las mismas.

Se logró fortalecer la Gestión Aduanera con acciones de mejora en los procedimientos, analizando las razones por las cuales se producen demoras en aduana y facilitando la toma de decisiones para superar obstáculos.

## RECOMENDACIONES

Orientar a representantes ante SIECA para que presenten solución definitiva a problemática de transmisión de DUCA, o bien que se valore la continuidad en el proyecto

División de Tecnología analice problemática que impide brindar selectividad, a pesar que el estado de la Declaración está en “Entrega de documentos”; casos de cobros por Declaración y no por medio de transporte, así como casos en que el Sistema no genera cobro cuando el cabezal es NIC y remolque es CR.

Habilitar y/o asignar perfil a 4 Analistas de Tránsito para desbloquear las DUCA desde el Canal de Despacho e ingresar al Módulo de Tránsito

Modificar el mecanismo para brindar el Reporte de Resumen al Analista de Imagen en el escáner, para que se realice desde el momento que se presenta la Declaración Aduanera, de manera anticipada al arribo del medio de transporte.

Realizar coordinaciones con Policía Nacional para mejorar el perfilamiento de medios de transporte a escáner y el fomento para la implementación de la Gestión Integral de Riesgos.

Homologar el horario para inspección cuarentenaria de parte de IPSA y CNRCST.

Emitir disposición administrativa que oriente el envío de los medios de transporte hacia un Almacén cuando se le ha notificado un adeudo y no de respuesta después de 2 horas.

## BIBLIOGRAFIA

Canales Ewest, Gisella; Sarria, Agustín; Méndez, Erick; Castro, Patricia; Alfaro, Cintya; Libby, Margarita H; Castrillo, Rossana; Aguirre, Claudia; Castillo, Miriam; Castillo, Sobeyda; *Guía dinámica, Como gestionar un proyecto de puesto de frontera*. Español, Nicaragua, 2019.

COMIECO, SIECA., *Estrategia Centroamericana de facilitación del comercio y competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras*. Guatemala, Octubre 2015.

COMIECO, SIECA., *Código Aduanero Uniforme Centroamericano.*, Primera Edición, Nicaragua, Octubre 2008.

COMIECO, SIECA., *Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano.*, Primera Edición, Nicaragua, Octubre 2008.

Dirección General de Servicios Aduaneros “DGA”. *Circular Técnica 050 del 2019. Procedimiento de transición para la implantación del modelo de gestión coordinada en frontera*. Managua, DGA, 19 de marzo 2019.

Dirección General de Servicios Aduaneros “DGA”. *Circular Técnica 080 del 2020. Actualización del procedimiento de transición para la implantación del modelo de gestión coordinada en frontera*. Managua, DGA, 10 de julio 2020.

Dirección General de Servicios Aduaneros “DGA” *Estudio de Medición de Tiempo de despacho en Peña Blanca*. Managua, Octubre 2019.

Dirección General de Servicios Aduaneros “DGA” *Estudio de Medición de Tiempo de despacho en Peña Blanca*. Managua, Enero 2020.

Dirección General de Servicios Aduaneros “DGA” *Gestión Coordinada de Fronteras*. Managua 2019.

Organización Mundial de Aduanas “OMA”, *Compendio sobre la Gestión Coordinada de Frontera*. Bruselas, Bélgica, OMA 2015.

Organización Mundial de Comercio “OMC”. *Acuerdo sobre facilitación del comercio “AFC”*, Español, Ginebra, Suiza, OMC, febrero 2017.

Organización Mundial de Aduana “OMA”, *Marco normativo SAFE*. Bruselas, Bélgica, OMA, Edición 2018.

## ANEXOS

Mapa del PCF Peña Blanca en el que se muestra los puntos de control por el que se someten los medios de carga, personas y mercancías en una importación definitiva con selectividad "rojo" y en los que se recolectó los datos de la medición de tiempo de despacho en el primer estudio.

1. Aguja de control sur
2. Arco de aspersión OIRSA
3. CDE PN
4. CDE DGME-IPSA
5. CDE DGA
6. ZEP
7. Escáner
8. ZRD y Dársenas de Revisión
9. Revisión exhaustiva.
10. Revisión de cabinas
11. Aguja de control norte.





Mapa del PCF Peña Blanca en el que se muestra una importación definitiva con selectividad “rojo” y la reducción del tiempo de despacho producto de las medidas y acciones tomadas para adaptar los procesos de despacho.

