

**MONOGRAFÍA DE ESTUDIO DEL CONTRABANDO DE GASOLINA EN LA
FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA
PERIODO 2015-2017**

INGRID JANNETH MOLANO GÓMEZ

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ-COLOMBIA**

2018

**MONOGRAFÍA DE ESTUDIO DEL CONTRABANDO DE GASOLINA EN LA
FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA
PERIODO 2015-2017**

INGRID JANNETH MOLANO GÓMEZ

Trabajo monográfico

**Presentado como requisito para Optar el Título
Especialista en Gestión Pública**

DAVID SANTIAGO TOVAR MIRANDA

Director de Proyecto

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ-COLOMBIA**

2018

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

DEDICATORIA

El presente documento lo dedico a mi Dios todopoderoso quien me ha dado la fortaleza física, mental y espiritual para desarrollar y culminar de forma satisfactoria esta etapa de superación personal y formación académica. Igualmente, a mi esposo e hijo adorado por la paciencia para poder obtener este logro.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi Dios por permitirme culminar esta nueva experiencia en mi vida, porque me ilumine para aprovechar todo el conocimiento adquirido en esta especialización.

Sinceros agradecimientos a mis padres por formarme en la mujer que soy ahora; a mi esposo Jairo Alonso Pérez, por apoyarme y creer en mí, igualmente a mi hijo Juan Esteban por su amor incondicional y su paciencia.

Completo agradecimiento al Doctor David Santiago Tovar por su guía permanente e incondicional, su asesoramiento y paciencia; a los docentes, tutores y Directora del Programa de Especialización en Gestión Pública Doctora Claudia M. Rodríguez Rodríguez inmensamente agradecida.

Ingrid Janneth Molano Gómez

CONTENIDO

RESUMEN	7
SUMMARY	8
INTRODUCCIÓN	9
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	12
JUSTIFICACIÓN	19
OBJETIVOS	22
OBJETIVOS GENERAL	22
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	22
MARCO CONCEPTUAL	23
MARCO TEÓRICO	25
HIPÓTESIS	34
CONCLUSIONES	35
REFERENCIAS	37

RESUMEN

Colombia es un país que comparte frontera con la hermana República de Venezuela en aproximadamente 2.219 kilómetros, permitiendo un intercambio comercial, económico y cultural que a través de la historia ha conllevado beneficios de ambas naciones.

Sin embargo, producto de este intercambio de productos y servicios que estas dos Repúblicas han llevado a cabo, no solo han generado actividades comerciales transparentes, sino además teniendo en cuenta la crisis cambiaria de la divisa venezolana y la diferencia del poder adquisitivo de las monedas de los dos países se ha dado paso al tráfico ilegal de combustible o contrabando, convirtiéndose en una fuente llamativa de ingresos para los habitantes de la zona fronteriza.

El contrabando de combustible se presenta en grandes proporciones en la zona fronteriza, pues en el negocio ilícito están presentes grandes mayoristas los cuales cuentan con la infraestructura para almacenar y transportar la gasolina a todas las regiones de Colombia y también se cuentan con los llamados pimpineros, quienes venden el producto a menor escala, pero con suficientes ganancias para todos los actores intervinientes en el negocio.

Teniendo en cuenta que esta situación es bien conocida por el Gobierno de Colombia, se determinó la expedición de diferentes leyes para frenar este negocio ilícito, contando entre ellas con la Ley 1762 de 2015, la cual buscaba dotar de herramientas tributarias, aduaneras y cambiarias a las Entidades encargadas de controlar el contrabando para poder eliminar este ilícito. Sin embargo, una vez analizada desde diferentes aspectos esta Ley, se determina que es insuficiente la ley 1762 de 2015 como política pública, debido a la carencia de recursos económicos, humanos y de estrategias para eliminar el flagelo del contrabando fronterizo de combustible.

SUMMARY

Colombia is a country that shares a border with the sister Republic of Venezuela in approximately 2.219 kilometers, allowing a commercial, economic and cultural exchange that through history has brought benefits from both nations.

However, product of this exchange of products and services that these two Republics have carried out, not only have generated transparent commercial activities, but also taking into account the currency crisis of the Venezuelan currency and the difference of the purchasing power of the currencies of the two countries have given way to illegal trafficking of fuel or contraband, becoming a striking source of income for the inhabitants of the border area.

The smuggling of fuel occurs in large proportions in the border area, because in the illicit business are large wholesalers who have the infrastructure to store and transport gasoline to all regions of Colombia and also have the so-called pimpineros, who sell the product on a smaller scale, but with enough profits for all the actors involved in the business.

Taking into account that this situation is well known by the Government of Colombia, it was determined the issuance of different laws to stop this illicit business, including Law 1762 of 2015, which sought to provide tax, customs and exchange tools to the Entities in charge of controlling the contraband to be able to eliminate this illicit. However, once this law is analyzed from different aspects, it is determined that Law 1762 of 2015 is insufficient as a public policy, due to the lack of economic, human resources and strategies to eliminate the scourge of fuel border contraband.

KEYWORDS: CONTRABAND, FRONTIER , OIL , LAW ,“PIMPINEROS”.

Introducción

El mundo de hoy se desarrolla en un entorno globalizado, medio en el cual se genera un intercambio y comercialización de bienes, razón por la cual tanto los países de origen como de destino han tenido que crear una serie de procesos para el control de ingreso y salida de mercancías a fin de salvaguardar el bienestar fiscal y económico de cada país.

De acuerdo con lo anterior, cada nación ha generado regulaciones a través de la creación de sistemas normativos que formalicen las actividades de comercio internacional, velando a la vez por el interés fiscal del Estado.

Sin embargo, así como se han generado controles normativos para facilitar y controlar el comercio exterior, han surgido alrededor de este, una serie de acciones ilícitas con las cuales se buscan el tráfico de mercancías de un país a otro sin el pago de los tributos a cada nación.

Es así como se origina el contrabando, definiéndose este como:

El acto de introducir al territorio nacional mercancías de otro país en forma ilícita o venderlas o consumirlas cuando los productos se encuentran fuera de comercio por la carencia de requisitos especiales atinentes a su nacionalización, como el pago de los derechos y gravámenes arancelarios y el cumplimiento de otras exigencias, como aquellas que gobiernan la permanencia y venta de bienes importados al amparo de un régimen de excepción o en forma temporal.

(Lizarazo, 1972, p.22)

De acuerdo con la definición anterior, se puede evidenciar que el contrabando es uno de los fenómenos más adversos y perjudiciales para la industria nacional, causando un daño en forma directa a las finanzas del Estado, generando así la disminución de la capacidad competitiva, la afectación del empleo formal y convirtiéndose en un instrumento para facilitar el lavado de dinero del narcotráfico.

Dentro del universo de comercio ilícito que enmarca el contrabando se ha generado una aceptación en especial en las zonas donde se presenta este fenómeno, ya que se tiene por lo general en esas regiones altos niveles de desempleo y desigualdad en la distribución de los recursos, además de obtener grandes ganancias debido a la evasión de impuestos.

Según el Observatorio Latinoamericano Anticontrabando, este flagelo representa el 0.9% y el 2.4% del Producto Interno Bruto de Colombia y Latinoamérica, respectivamente, encontrándose entre el 4.8% y el 14% de las importaciones totales de la región.

A nivel nacional, entre los productos que más se contrabandean en el país se encuentran el calzado, textiles, máquinas, aparatos y material eléctrico; productos de las industrias químicas, pieles, cueros, instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, vehículos, materiales para vías férreas, tabaco y combustible, entre otros.

En esta medida, el presente trabajo busca principalmente determinar la suficiencia de las gestiones y políticas públicas que Colombia ha realizado para eliminar la problemática del contrabando de combustible en la frontera Colombo-venezolana, centrándose en el periodo 2015 a 2017.

A nivel suramericano, la hermana nación de Venezuela se ubica como el primer país con costos de combustible más bajo de la región, siguiéndole de lejos Brasil, Chile y Uruguay, el precio de la gasolina en este país es muy bajo en comparación con otras naciones, razón por la cual el contrabando de este producto se ha convertido en un negocio muy rentable.

Igualmente con el paso de los años se ha evidenciado a lo largo de la frontera colombo-venezolana, el difícil ejercicio del control por parte de las autoridades de ambos países, pues no solo es una gran extensión de tierra compartida sino además por su geografía, la cual es compleja, facilitando así la movilidad de personas y de productos.

Teniendo en cuenta este flagelo el gobierno colombiano y venezolano han generado a lo largo del periodo 2015-2017, una serie de disposiciones jurídicas que buscan la regulación y eliminación del contrabando en la frontera, pues son palpables las consecuencias de esta actividad ilícita ya que a nivel nacional se evidencia un menor recaudo tributario afectando las finanzas públicas y la competitividad de la industria nacional.

Igualmente se busca analizar el contexto económico del contrabando de combustible en la región fronteriza de Colombia y Venezuela, reconociendo los antecedentes de este flagelo, las políticas públicas realizadas por el gobierno de Colombia y su eficacia, determinándose finalmente los efectos de esta problemática para la economía del país.

Planteamiento del Problema

Según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores del país, Colombia y Venezuela comparten una frontera de aproximadamente de más de 2.219 kilómetros, considerándose la región fronteriza como un eje comercial, social y cultura, donde se realizan prácticas legales e ilegales de comercio de todo tipo de productos entre ellos el traslado, venta y comercialización de combustible.

El contrabando de combustible se presenta cuando es adquirido en la República de Venezuela y es introducido a República de Colombia a fin de comercializarlo obviando los pagos de importación de la misma y consumo en el territorio nacional.

Para comprender esta dinámica vale la pena mencionar que las relaciones comerciales fronterizas se concentran principalmente en Norte de Santander por el lado colombiano y se destaca San Antonio, Ureña y San Cristóbal por el lado venezolano, sin embargo los cambios en materia política y económica de ambos países tienen efectos directos en el desarrollo de las actividades económicas de la frontera de ambos países y como consecuencias de esta dinámica se genera el contrabando de combustible, el cual afecta el entorno económico y social de estas regiones ya que su importancia se sustenta en el volumen de empleo informal que genera, la diferencia en el poder adquisitivo de las monedas de los dos países y en los grandes márgenes de rentabilidad de su comercialización.

Esta economía sustentada en el contrabando de combustible de Venezuela hacia Colombia se basa en dos elementos como son los subsidios que en materia de combustibles ha otorgado el gobierno de Venezuela y los amplios márgenes de utilidad que ha brindado este negocio a lo largo de la historia en la frontera.

Sin embargo, este flagelo ha sido estudiado por los dos gobiernos acordando a lo largo del tiempo estrategias y fijando políticas como son la determinación de cupos de importación de gasolina, la liberación de precios, la creación de la Ley 1762 de 2015 por parte del Gobierno Colombiano, la venta de gasolina a precios internacionales, entre otros, con el objeto de eliminar y penalizar el contrabando de gasolina en la frontera.

Aunque el contrabando de gasolina en la frontera entre Colombia y Venezuela ha sido una situación que ha afectado la economía de los dos países durante aproximadamente cien años, en la actualidad teniendo en cuenta la situación política, social y de seguridad en la República de Venezuela, se ha evidenciado el incremento de personas que van y vienen de este país hermano, buscando con esto huir de la crisis humanitaria, algunos deciden quedarse en Colombia a fin de generar nuevas oportunidades que les permita obtener una mejor calidad de vida, sin embargo, la ciudad de Cúcuta, se ha configurado como el punto de peregrinaje de la mayoría de venezolanos que deciden dejar su país. Según Migración Colombia, durante los tres últimos años han permanecido en el país unos 550.000 venezolanos de los cuales unos 374.000 se han quedado de manera irregular.

El impacto que ha generado esta migración masiva es el aumento del desempleo, la informalidad, problemas de guerrillas, bacrim, narcotráfico, aumento exponencial del

contrabando entre ellos el de gasolina.

Respecto a esta problemática las autoridades colombianas estiman que existen al menos 247 trochas ilegales que lo conforman caminos ocultos entre ríos y montañas ubicados a lo largo de la frontera a través de los cuales Venezuela y Colombia están siendo desangradas por las mafias del contrabando.

Teniendo en cuenta los antecedentes, la importancia y los efectos negativos que tiene para Colombia el contrabando de combustible en la frontera Colombo-venezolana y su impacto en la economía durante el periodo 2015-2017, se determina llegar al siguiente problema de investigación:

¿Ha sido la ley 1762 de 2015, una política pública efectiva y suficiente para eliminar el flagelo del contrabando de combustible en la frontera Colombo-venezolana durante el periodo 2015 a 2017?

Para dar respuesta a la anterior pregunta se debe establecer claramente que, para esta situación particular, la efectividad y la suficiencia de la Ley 1762 de 2015 está sujeta a la claridad de la misma, la efectividad de los órganos encargados de hacerla cumplir y la disminución de los índices de contrabando de combustible en la frontera Colombo-venezolana.

A continuación, se analizan desde el punto de vista de efectividad, los aspectos más importantes de la Ley 1762 de 2015, así:

-Aspectos Tributarios:

El objeto principal de la expedición de la Ley 1762 de 2015 es combatir las grandes mafias del contrabando, por ello se modifica el Estatuto Anticontrabando, colocándole una responsabilidad a los revisores fiscales como es la de denunciar ante la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) los actos ilícitos de contrabando y del lavado de activos, incluyendo además actos de corrupción privada y pública de los que tengan conocimiento en un término de máximo dos meses.

Adicionalmente, favorece el desarrollo de la industria nacional y de los pequeños empresarios ya que en la Ley 1762 de 2015, se incluyen herramientas para combatir la competencia desleal entre el mismo gremio.

En relación con la parte comercial, la figura de revisoría fiscal queda obligada a reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero las operaciones que conozca en el giro ordinario de sus labores. De otro lado, se modificó lo relativo a las sanciones por violar prohibiciones sobre libros de comercio y las obligaciones del comerciante

Igualmente, unifica el régimen sancionatorio del impuesto al consumo para todos los departamentos del país incluyendo las sanciones por la no declaración del impuesto al consumo, importación con franquicia sin el pago de impuesto, extemporaneidad en el registro, la no radicación de tornaguías para legalización y la no movilización de mercancías

dentro del término legal permitido.

-Aspectos Aduaneros:

La expedición de la Ley 1762 de 2015, permite el fortalecimiento de las entidades involucradas en la lucha contra el contrabando como son la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF, la Policía Fiscal y Aduanera POLFA, el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, promoviendo además la articulación de procedimientos y protocolos que aseguren los elementos materiales probatorios como conducta constitutiva de lavado de activos, facilitando el intercambio de información y fortaleciendo los laboratorios para realizar pruebas técnicas.

Igualmente, La Ley Anticontrabando otorga herramientas a los organismos del Estado y mejora su articulación para combatir el delito del contrabando, el cual va asociado en la mayoría de casos al lavado de activos y al narcotráfico.

Esta ley permite además la conformación de una Comisión Interinstitucional la cual define la política de lucha contra el contrabando y conductas conexas. Esta comisión tiene el mandato de formular políticas de desarrollo alternativo y reconversión laboral para las zonas de frontera.

La creación de la Comisión se encarga de formular directrices tendientes a generar estrategias de educación y prevención, fortaleciendo la legitimidad social y cultura de la

tributación, contando con un ingreso legal de mercancías la país, creando además estrategias para eliminar barreras administrativas asociadas a conductas delictivas, Esta Comisión está integrada por el Director de la DIAN, el Director de la Policía Nacional, el Fiscal General de la Nación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Superintendente de Puertos y Transportes, el Superintendente de Industria y Tustimo, el Director de la UIAF, el Director del INVIMA, el Gerente General del ICA y los gobernadores de los Departamentos Fronterizos,

La Ley mencionada, adicionalmente es reforzada con la expedición de un Nuevo Estatuto Aduanero el cual es ajustado a los acuerdos internacionales y los TLC que ha firmado el país y con el cual se busca facilitar los negocios de las empresas sin perder el control aduanero de las mercancías.

-Aspectos Jurídico-Penales:

Una de las principales adiciones que se tuvo con la expedición de la Ley 1762 de 2015, es la inclusión del contrabando como conducta constitutiva de lavado de activos y el aumento de penas, es por esta razón que las personas que incurran en el delito del contrabando deberán responder no solo por este flagelo, sino además será responsable de una conducta típica adicional que es el lavado de activos, siempre que la finalidad sea encubrir u ocultar el origen ilícito de estos bienes.

En lo referente al contrabando de mercancías, las penas de cárcel se incrementan hasta en cuatro años, pues anteriormente se encontraban entre tres a cinco años, cuando las mercancías sean de cuantías superiores a cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes, de cinco a ocho años cuando la cuantía sea mayor a doscientos salarios mínimos.

Adicionalmente, incluyó la Ley 1762 de 2015, una pena de tres a seis años para quien facilite el desarrollo y expansión del contrabando, como el transporte, embarque, distribución, comercialización o venta de mercancías ingresadas bajo contrabando.

Así mismo, en relación con ese ilícito, el contrabando de hidrocarburos será objeto de 3 a 5 años de cárcel; el fraude aduanero, 8 a 12 años; el favorecimiento por servidor público, 4 a 8 años; el lavado de activos, 10 a 30 años, y el concierto para delinquir, 6 a 12 años

Finalmente, se determina que la presente propuesta con la cual se pretende desarrollar la monografía contribuirá al entendimiento de esta problemática que se presenta en la frontera colombo-venezolana y que lleva consigo una cultura muy arraigada en la población que genera grandes pérdidas económicas para el país y afecta en forma directa la economía nacional.

Justificación

De acuerdo a cifras de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), considerado el gremio económico más representativo de la plataforma productiva colombiana, el contrabando le cuesta a Colombia más de un billón de pesos al año en impuestos que se dejan de pagar y más de ciento ochenta mil empleos se pierden por causa de este flagelo, igualmente se estima que entre el 10% y el 15% del combustible que utilizan los colombianos es producto del contrabando que se origina en la frontera colombo-venezolana, este combustible se distribuye principalmente a las ciudades del caribe, Norte de Santander, Santander y una parte llega a la ciudad de Bogotá el cual es mezclado con combustible legal.

Existen factores que han favorecido este comercio ilícito como son las diferencias en los indicadores económicos lo que hace el tráfico de gasolina de Venezuela a Colombia un negocio altamente lucrativo, pues según cifras de 2017 de la Global Petrol Prices, un galón de gasolina en el hermano país (Venezuela) es de 0.01 (U.S. Dollar) por galón, mientras en Colombia es de 2,8 USD/gal, razón por la cual los habitantes de la zona fronteriza de estos dos países identifican una oportunidad para obtener ganancias y mejorar su nivel de vida.

Sin embargo, las buenas posibilidades lucrativas han impulsado la participación de otros actores en el contrabando de gasolina de Venezuela a Colombia como son algunos grupos al margen de la ley, involucrándose principalmente en el control de las rutas del contrabando de gasolina, lo cual incrementa la problemática económica y social de las áreas fronterizas entre ambos países.

Si bien se han realizado esfuerzos mancomunados de Colombia y Venezuela para frenar este comercio ilícito de gasolina, se determina según sus pobladores la baja o nula presencia institucional en importantes caminos fronterizos poniendo en duda la capacidad del Estado para controlar este fenómeno.

Bajo este esquema se determina que la causa principal de esta problemática es el modelo de control cambiario que hace muy económica la adquisición del combustible y su posterior venta, conduciendo al contrabando, sin embargo se tienen otros elementos que contribuyen al abastecimiento ilícito de hidrocarburos como son los choques de los dos modelos políticos y económicos de Venezuela y Colombia, pues por un lado el gobierno venezolano otorga subsidios a los combustibles mientras que en Colombia el modelo neo-liberal conlleva en ocasiones a que los ciudadanos no tengan capacidad económica para adquirir los bienes y servicios que demandan en su diario vivir.

Como consecuencia de este fenómeno ilícito del contrabando de gasolina históricamente aceptado por la población, se genera la disminución en la captación de recursos para el Estado, incremento de la corrupción y la violencia, disminución del empleo y disminución de la competitividad empresarial, entre otros, sin embargo, no solo se tienen en cuenta las consideraciones económicas, pues el impacto social que origina este flagelo es alto ya que se generan problemas de seguridad, puesto que los riesgos de las personas que comercializan de manera ilegal la gasolina se exponen a incendios, enfermedades respiratorias, accidentes domésticos tanto de niños como de la población adulta dedicada a esta actividad.

Por lo anterior se determinó a través de la presente monografía, evaluar la efectividad de Ley 1762 de 2015 como política pública creada por el Estado Colombiano para combatir el flagelo del contrabando, entre ellos el de gasolina entre Venezuela y Colombia, ya que se ha determinado las graves consecuencias económicas que ha generado para el país.

Igualmente, se determina la importancia de llevar a cabo la presente investigación ya que, aunque la problemática planteada está muy arraigada en la economía de la región fronteriza entre Colombia y Venezuela, se pretende no solo evidenciar las consecuencias económicas que este tráfico ilícito ha generado para el país, sino además analizar la efectividad de las acciones tomadas por el Gobierno Colombiano.

Finalmente, esta investigación permite llenar un vacío que existen en materia del estudio del tráfico ilícito de gasolina en la frontera colombo-venezolana, ya que reúne el análisis de la situación actual en esta materia desde el contexto penal, tributario y aduanero, entregándole información al lector que le permita tener un conocimiento más concreto y completo sobre la efectividad de la Ley 1762 de 2015 y las afectaciones en materia económica del flagelo del contrabando de gasolina en Colombia.

Objetivos

Objetivo General

Establecer si la ley 1762 de 2015, ha sido una política pública efectiva y suficiente en materia de lucha contra el contrabando de combustible en la frontera Colombo-venezolana.

Objetivos Específicos

- Analizar el contexto social y económico en la zona de frontera de Colombia y Venezuela que genera el fenómeno del contrabando de combustible en la región limítrofe.
- Determinar cuáles han sido las políticas públicas que ha implementado Colombia y su capacidad para lograr eliminar el contrabando de combustible en la frontera de Colombia y Venezuela.
- Determinar los efectos económicos y sociales del contrabando de combustible en la economía formal de Colombia.
- Determinar cuáles son consecuencias tributarias, aduaneras y jurídico-penales del contrabando de combustible en la frontera Colombo-venezolana.

Marco Conceptual

Dentro del contexto de la presente investigación y teniendo en cuenta el objeto de estudio se revisan y analizan una serie de conceptos básicos aplicables al tema objeto de este estudio.

-Zona Fronteriza: Comprende las áreas que limitan con otro país vecino.

-Contrabando: Es el tráfico ilegal de mercancías sin pagar los pertinentes derechos de aduanas tipificados por la ley, igualmente se designa este concepto a la producción y comercio de aquellas mercancías consideradas por las autoridades como ilegales.

Sin embargo, la definición más exacta apegada a la configuración del contrabando como delito es la siguiente, la cual se tomará para el estudio y el análisis de este fenómeno:

“Es el acto u omisión (de información o pago de contribuciones) realizado por una persona para evitar el control adecuado, por parte de las autoridades aduaneras en la introducción o exacción de mercancías a territorio nacional”.

-Combustible: Es una sustancia o materia que al combinarse con el oxígeno es capaz de reaccionar desprendiendo calor, liberando energía aprovechable.

-Pimpineros: Son los (vendedores de gasolina en pimpinas, recipientes de cinco galones en los que se almacena el combustible para la venta), que ofrecen el galón de gasolina por un precio bajo o de contrabando, dependiendo de la presión ejercida por las autoridades colombianas o venezolanas; se ubican a lo largo de las vías, a la vista de todos los transeúntes, con la convivencia de la fuerza pública, que tolera dicha práctica a pesar de su alto riesgo social.

-Políticas Públicas: Según Eduardo Sojo Garza, una política pública es toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público. Es una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades y propósitos.

En otras palabras, refiere Sojo las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.

Finalmente, se propone el desarrollo de esta investigación teniendo en cuenta la importancia de la gestión y políticas públicas en un país para que exista un modelo democrático, transparente, efectivo, participativo e incluyente.

Igualmente, una vez revisadas las investigaciones efectuadas previamente y reconociendo la literatura que existen en materia de la problemática del contrabando de gasolina en la frontera colombo-venezolana, su impacto en la economía (2015-2017) y la efectividad de las políticas públicas y estrategias implementadas por el gobierno nacional de Colombia, se determina que el presente estudio contribuirá a la solución del tema planteado, puesto que se propondrán mecanismos que eliminen el flagelo del contrabando de gasolina y se mitigue el impacto de este modelo ilegal en la economía nacional.

Marco Teórico

I- Antecedentes del problema

Colombia y Venezuela se han constituido a través del tiempo en dos naciones que han tenido estrechos lazos económicos, sociales y políticos, esto ha servido como puente para que ambos países se entrelazaran.

Estas estrechas relaciones comerciales, sociales, económicas y culturales vienen con una historia de más de cien años, es así como en la época de la colonia ante la alta demanda de productos y la baja oferta legal de los mismos, algunas provincias buscaron el abastecimiento de bienes importantes a través del comercio ilegal.

Ante la disminución del comercio legal de productos con España, el contrabando que se empezó a desarrollar garantizaba el suministro de bienes importantes para algunas de las provincias, haciendo que en un principio el trato ilícito fuera el que estimulara el desarrollo económico y progreso de las mismas. (Yunis, 2015, p.15)

Con el paso del tiempo se generó una prosperidad producto del contrabando entre estas dos naciones originándose culturas locales alrededor de esta práctica, considerada por mucho tiempo y aún en nuestros días como la principal y única fuente de trabajo digno en muchas regiones en especial las comprendidas en las áreas limítrofes entre Colombia y Venezuela.

Es por ello que al analizarse el contexto social del contrabando de gasolina en la frontera entre Colombia y Venezuela, se evidencia que en esta zona limítrofe se generan diferentes problemáticas que azotan a la sociedad, pues a nivel cultural se produce la integración del individuo con la permisividad de este negocio ilícito, ya que es aceptado abiertamente por la mayoría de habitantes de la frontera, pues si bien reconocen que es una actividad al margen de la ley, justifican su actividad basados en la carencia de oportunidades educativas y laborales que les permita obtener recursos económicos.

Adicionalmente, se genera una perspectiva de parte de la mayoría de pobladores de la zona fronteriza con Venezuela en la cual se sienten abandonados por el Estado Colombiano, pues manifiestan la insuficiencia del gobierno para brindar a los ciudadanos caminos lícitos que conlleven al mejoramiento de su calidad de vida.

Desde el punto de vista económico, el negocio ilícito de la gasolina ha tenido su origen en el bajo valor del galón de combustible y los subsidios gubernamentales en Venezuela, generando el contrabando de este producto hacia Colombia una rentabilidad del 10.000%.

La anterior situación, aunado a una problemática de desempleo en la cual el gobierno colombiano no puede garantizar oportunidades laborales dignas para los ciudadanos de la región fronteriza, generan el punto de partida en la cual los individuos no ven más oportunidades de obtener recursos económicos para subsistir viéndose abocados a ingresar al negocio ilícito del contrabando de gasolina.

Esta permisividad cultural entre los habitantes de Colombia y Venezuela con el contrabando de combustible, ha terminado modificando el entorno legal del problema, ya que la aceptación social perfora la ley como expresión de la convivencia colectiva, convirtiéndose imprecisos los límites entre lo legalmente permitido y lo prohibido, evidenciándose así que las motivaciones culturales que inducen a los consumidores a la adquisición de combustible de contrabando son más fuertes y la respuesta del Estado no ha sido adecuada ni suficiente para enfrentar esta problemática.

En la actualidad se ve esta práctica muy afianzada en la sociedad de ambos países, teniendo en cuenta además que en el negocio ilícito han entrado otros actores como son los grupos al margen de la ley como paramilitares, traficantes, guerrilleros y delincuencia común los cuales han ingresado en el jugoso negocio del contrabando de gasolina. Producto de estas organizaciones, la sociedad civil ha sido víctima de violencia generalizada, delincuencia común, desapariciones y en general se ha instaurado una cultura de ilegalidad en la cual predomina la ley del más fuerte y en el que la ausencia del Estado es palpable en cada rincón de la frontera de estos dos países.

Determinación de políticas públicas implementadas por Colombia para eliminar el Contrabando de gasolina en la Frontera Colombo-venezolana

De acuerdo con la revisión documental de base para definir el estado del tema compuesto por los antecedentes de estudios relacionados con el proyecto de la presente monografía, se

han identificado un modelo gubernamental compuesto por un marco normativo, legal y penal en contra del Contrabando de gasolina en la frontera entre Colombia y Venezuela.

En este aspecto el artículo 334 de la Constitución Nacional determina: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”.

Igualmente, el artículo 337 de la Carga Magna determina que la Ley podrá establecer para las zonas de frontera normas en materia económica y social tendientes a promover su crecimiento, razón por la cual se expidió la Ley 191 de 1995, mediante la cual se establece un régimen especial para las zonas de frontera a fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural, con esta Ley se buscaba fortalecer los procesos de integración y cooperación con los países vecinos, eliminando los obstáculos y barreras que impiden la interacción natural de las comunidades fronterizas.

Posteriormente, se expidió La ley 191 de 1995, por de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera, sin embargo, para fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando,

se expidió la Ley 383 de 1997, estableciendo el control cambiario en la introducción de mercancías y tipificando el delito de contrabando y el favorecimiento en el mismo.

Con el transcurso del tiempo y ver la poca efectividad de estas normas, se expidió el Decreto 1900 de 2002 en el cual se tipificó el delito del contrabando de hidrocarburos o sus derivados y favorecimiento en el mismo, buscando con ello lograr el control de una de las fuentes financieras de los grupos al margen de la ley.

A continuación, se expidió El Decreto 2180 de 2002 en el cual se hizo distinción sobre la cantidad y valor de los hidrocarburos, sin embargo, con el fin de modificar el tratamiento penal establecido en el decreto mencionado anteriormente, se expidió la Ley 788 de 2002, incorporando dos artículos al capítulo del título X de la Ley 599 de 2000, Código Penal.

Posteriormente se expidió la Ley 1762 de 2015, mediante la cual se modificaron algunos tipos penales relacionados con la actividad del contrabando y se implementaron sanciones de orden administrativo, en lo relacionado con hidrocarburos la Ley modifica lo relacionado con el tema penal.

La pena que será impuesta por introducir o extraer hidrocarburos de Colombia por lugares no habilitados en una cantidad de 20 a 50 galones será ahora de 3 a 5 años (anteriormente era de 48 a 90 meses) de cárcel, en una cantidad que supere los 50 galones será de 4 a 8 años y en una cantidad superior a 80 galones será de 10 a 14 años. Finalmente, la Ley adiciona el supuesto de hecho y la respectiva pena en caso que el delito de contrabando de hidrocarburos recaiga sobre una cantidad

superior a 1000 galones. En ese caso la pena a ser impuesta será de 12 a 16 años y una multa de 1.500 a 50.000 S.M.L.M. V.

(Ley No. 1762, 2015)

Empero y con ocasión de la directriz emanada de la Ley 1762 de 2015, se ha determinado la creación de una fuerza conjunta entre la DIAN, Ecopetrol, los ministerios de Minas y Energía y Relaciones Exteriores, y la Policía, para atacar de frente los carteles de gasolina que se han creado, especialmente en las zonas fronterizas.

El contrabando ha sido un problema recurrente en la llamada frontera caliente y las orientaciones cambian dependiendo del panorama económico en el que Colombia y Venezuela se encuentren. El comercio de contrabando ha tenido una tendencia, en los últimos años, de este a oeste, es decir, de Venezuela hacia Colombia, dejando a Venezuela con unos índices de escasez tan altos que el gobierno no ha querido publicar cifras y ha debilitado las industrias colombianas al reducir significativamente el comercio formal y el flujo comercial entre los dos países, lo que podría traducirse en la caída del PIB colombiano en un 1%.

(Celis, L. 2015. El problema de una frontera: El Contrabando. El libre pensador)

Además, se debe tener en cuenta que Venezuela vende la gasolina más barata de todo el mundo, por apenas unos centavos de dólar por litro, lo que eleva a niveles estratosféricos las ganancias de quienes la revenden fuera del país, convirtiéndose esta en una causa importante que ha incrementado el contrabando de gasolina entre Venezuela y Colombia, igualmente, se tienen otras causas como la ventaja comparativa de los precios del combustible del país vecino, la falta de oportunidades laborales en las zonas fronterizas con Venezuela y la fuerte

cultura de comportamiento delictivo.

Efectos Económicos y Sociales del contrabando de combustible en la economía formal de Colombia.

-Económicos

Producto de este tráfico ilícito se determina que el contrabando de gasolina conlleva a la generación de un menor recaudo tributario, afectando en forma directa las finanzas públicas.

Según cifras del Fondo de Protección Solidaria (Soldicom) dan cuenta que si bien durante el 2017, se registró un crecimiento del 16,9 % de los aportes en impuestos en Colombia, principalmente causado por el aumento del IVA y el impuesto al carbono, hubo una desaceleración en las ventas de los galones de combustible y por ende de los impuestos recaudados por este concepto, las cuales pasaron de un crecimiento promedio del 15 % entre 2014 al 2016, a un 1,5 % en 2017, teniendo como uno de los elementos principales de esta disminución al tráfico ilícito de combustible en la frontera colombo-venezolana y que se extiende por todo el territorio colombiano.

Evidenciándose de esta manera como el tráfico ilícito de gasolina afecta el recaudo de la sobretasa a la gasolina que es destinada por el Gobierno Nacional para proyectos sociales y de inversión, entre ellos la recuperación de la malla vial del país.

Adicionalmente, se afecta la competitividad de la industria nacional y se agudizan problemas como el incremento de la corrupción, la violencia y la complicidad criminal entre los contrabandistas y grupos armados al margen de la ley como las guerrillas quienes se lucran con vacunas por los cruces de frontera. Igualmente se genera la Competencia desleal en el mercado colombiano.

Teniendo en cuenta el planteamiento normativo y las políticas públicas efectuadas por el Gobierno Colombiano, las cuales no han generado las respuestas a la problemática del contrabando de gasolina, se evidencia que se generan efectos sociales en la economía formal de Colombia, como son.

- Disminución de la competitividad de la industria nacional, se genera un mayor desempleo.
- Disminución de las oportunidades laborales y académicas para la población colombiana.
- Incremento de actores sociales al margen de la ley que se lucran de este negocio ilícito.
- Disminución de la seguridad de los ciudadanos.

Igualmente, se generan unas consecuencias tributarias, aduaneras y jurídico-penales del contrabando de combustible en la frontera Colombo-venezolana como son:

-Tributarias:

- Disminución de recaudo de impuestos por concepto de sobretasa a la gasolina.
- Competencia desleal que afecta a la industria nacional
- Disminución de la inversión del Estado en programas sociales, educativos y culturales.

-Aduaneras:

- Incremento de negocio ilícito de contrabando
- Violación del marco normativo contenido en la Ley 1762 de 2015.
- Transgresión de los controles y estrategias desarrolladas por la Dirección de

Impuestos y Aduanas Nacionales y la Policía Fiscal y Aduanera.

-Jurídico-Penales:

- Incremento de grupos al margen de la Ley que se benefician y lucran del contrabando de gasolina en la frontera entre Colombia y Venezuela.
- Amenaza de la seguridad nacional.
- Aumento de delitos como son el lavado de activos, enriquecimiento ilícito, secuestros, asesinatos.
- Violación a las leyes colombianas, burlando las estrategias y controles aduaneros del gobierno colombiano.
- Incremento del vandalismo y consolidación de la cultura de la ilegalidad.

De acuerdo con el anterior planteamiento y ubicación teórica en materia de la problemática del contrabando de gasolina en la frontera Colombo-venezolana y su impacto en la economía durante el periodo 2015-2017, se determina el siguiente planteamiento:

Hipótesis

“El fenómeno del contrabando de gasolina en la frontera colombo-venezolana durante el periodo 2015 al 2017, ha generado un impacto altamente negativo para la economía nacional, evidenciando la insuficiencia de la ley 1762 de 2015 como política pública, debido a la carencia de recursos económicos, humanos y de estrategias para eliminar el flagelo del contrabando fronterizo de combustible”.

Con el panorama anteriormente planeado, junto con la hipótesis propuesta en el presente trabajo monográfico y el estado actual del flagelo del contrabando de gasolina en la frontera colombo-venezolana basado en resultados de impuestos generados por este concepto, se buscó determinar la suficiencia de la Ley 1762 de 2015 como política pública y las gestiones que el Gobierno de Colombia ha implementado para eliminar este acto ilícito.

Conclusiones

- ✓ El contrabando de gasolina en la frontera entre Colombia y Venezuela es un flagelo que afecta en forma directa la economía nacional al no percibir los impuestos por sobretasas que se cancelan al adquirir este hidrocarburo, incidiendo así en los recursos que se destinan para inversión social del Estado.

- ✓ Con la Ley 1762 de 2015, se contempló el contrabando como delito conexo al lavado de activos, lo cual conlleva al aumento de las penas y se disminuyen los valores del contrabando, entendiéndose que quien incurra en estas actividades no solo deberá responder por el delito de contrabando, sino que será también responsable de una conducta típica la cual se le suma que es el lavado de activos, siempre que la finalidad sea encubrir u ocultar el origen ilícito de estos bienes, encontrando que en estas acciones están el contrabando en general, el de hidrocarburos o sus derivados, el fraude aduanero, el favorecimiento y la facilitación del contrabando, así como el favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas.

- ✓ Si bien con la expedición de la Ley 1762 de 2015 se ha fortalecido el trabajo interinstitucional entre la Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales DIAN, la Policía Fiscal Aduanera POLFA, el Ministerio de Minas y Ecopetrol, se requiere el trabajo y el apoyo del gobierno y las entidades competentes del hermano país de Venezuela para generar acciones conjuntas que permitan frenar el contrabando de gasolina entre estos dos países.

- ✓ Con la Ley Anticontrabando se busca determinar desde el punto de vista penal que el lavado de activos y el contrabando son dos caras de un mismo ilícito, las cuales tienen relación directa con la criminalidad organizada.

- ✓ La Ley 1762 de 2015 no cuenta con los mecanismos adecuados para atacar el contrabando de gasolina en la frontera colombo-venezolana, pues al imponerse mayores penas no implica que se disminuya este delito, ya que los responsables se valen de diversas figuras y artimañas para continuar con la actividad ilegal.

- ✓ Igualmente, se determina que la Ley 1762 de 2015, carece de instrumentos técnicos requeridos para ejercer un buen control en la frontera, evidenciándose la carencia de elementos binacionales que frenen el tráfico ilícito de gasolina.

- ✓ Finalmente, se determina la insuficiencia de la ley 1762 de 2015 como política pública, debido a la carencia de recursos económicos, humanos y de estrategias para eliminar el flagelo del contrabando fronterizo de combustible.

Bibliografía

Celis, L. E. (17 de febrero de 2015). *El libre pensador*. Recuperado el 23 de septiembre

de 2015, de Universidad Externado de Colombia. Recuperado de:

<http://librepensador.uexternado.edu.co/el-problema-de-una-frontera-el-contrabando/>

Constitución política de Colombia. 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20

de julio de 1991. Recuperado de:

<http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

González, Jorge Iván. (22, de Julio de 2015). Ley Anticontrabando se queda en

Populismo punitivo. Agencia de Noticias Universidad Nacional de Colombia.

Recuperado de: <http://www.unperiodico.edu.co>

Hernández Quintero, Hernando Alfonso. (2000). Los delitos contra el orden

económico y social en el nuevo código penal colombiano. En H. Hernández

Quintero, Colombia: Derecho penal y criminología (pp. 35-53). Bogotá: Universidad

Externado.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). Ley 1762 de 2015

“Por medio del cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar la competencia desleal derivada de operaciones ilegales de comercio exterior, comercio

interno, lavado de activos y evasión fiscal. Recuperado de

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/39556604.PDF>.

http://www.dian.gov.co/descargas/Novidades/2013/Proyecto_de_Ley%20298_Anticontrabando

.pdf

Mojica, A. & Paredes, J. (2004). “La economía Colombo – venezolana y su impacto en la región de frontera. 1999 – 2003”. Bogotá: Banco de la Republica y Centro Regional de Estudios Económicos de Bucaramanga, 2004 TRIBUTARCOM. (19 de junio de 2015). Será delito el lavado de activos según nueva ley. Recuperado de: <http://www.tributar.com/el-contrabando-sera-delito-de-lavado-de-activos-segun-nueva-ley/>.

Ramírez, S & Cárdenas, J. (2005). “Venezuela y Colombia: Debates de la historia y retos Del presente”. Recuperado de:

<http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/21001/resena2.pdf?sequence=2&isAllowed=y>