

**Evaluación a la política pública zona de fronteras y sus efectos frente a la
distribución de combustibles líquidos derivados del
petróleo**

Eliana García García

Directora

María Alejandra Ramírez Galvis

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Maestría en Gobierno, Política Pública y Desarrollo Territorial

2023

Dedicatoria

A Dios por seguirme prestando la vida, a mis amados hijos Juanita y Samuel, a mi esposo Andrés Mauricio por su paciencia, comprensión y gran espera, cada día es una muestra de su gran amor y a mis padres, Nancy y William García, ¡Gracias! los amo profundamente y nada de esto hubiera sido posible sin su apoyo.

Agradecimientos

A todos aquellos que me acompañaron y brindaron su conocimiento, a mi directora por orientarme y retroalimentar en el proceso a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, por hacer el proceso y avance de formación posible.

Resumen

El presente trabajo, se establece en evaluar la política pública de zona de fronteras y sus efectos frente a la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, analizando la carga fiscal que representan en el Presupuesto General de la Nación los subsidios al combustible en los departamentos y municipios determinados zonas de frontera, evaluando la normatividad de la política pública y analizando los efectos y/o consecuencias que ha traído el beneficio a la distribución de combustibles líquidos excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM en zonas de fronteras. Se debe considerar alternativas que aporten mayores beneficios para las regiones, toda vez que lo que se quiere es fortalecer el crecimiento social, económico y cultural para cada una de las regiones ZDF; sin embargo, en la trayectoria de la política pública se han venido presentando brechas a causa del beneficio “subsidio” al combustible líquidos derivados del petróleo en cada una de estas regiones contribuyendo a un déficit fiscal y destinaciones ilegales de combustible.

Palabras Clave: Zonas de frontera, combustible, líquidos derivados del petróleo, carga fiscal, proliferación, distorsión de mercado.

Abstract

The present work is based on evaluating the public policy of the border area and its effects on the distribution of liquid fuels derived from petroleum, analyzing the fiscal burden that fuel subsidies represent for the General Budget of the Nation in the departments and municipalities in certain border areas, evaluating the regulations of public policy and analyzing the effects and/or consequences that the benefit has brought to the distribution of liquid fuels excluded from VAT and exempt from duty and national tax on gasoline and ACPM in areas of borders. Alternatives that provide greater benefits for the regions should be considered, since what is wanted is to strengthen the social, economic, and cultural growth of each of the ZDF regions; however, in the trajectory of public policy there have been gaps due to the "subsidy" benefit for liquid fuel derived from petroleum in each of these regions, contributing to a fiscal deficit and illegal fuel destinations.

Keywords: Border areas, fuel, petroleum liquids, tax burden, proliferation, market distortion.

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 9 |
| Generalidades Del Proyecto..... | 11 |
| Planteamiento Del Problema..... | 11 |
| Objetivos..... | 21 |
| Objetivo General..... | 21 |
| Objetivos Específicos..... | 21 |
| Marco Teórico..... | 22 |
| Antecedentes | 22 |
| Diseño Metodológico..... | 26 |
| Análisis de Resultados | 28 |
| Objetivo 1 Marco Legal – Normatividad | 28 |
| De la asignación de volúmenes máximos de combustibles para ZDF | 31 |
| Objetivo 2 Impacto Fiscal | 36 |
| Ingreso al productor –IP-..... | 38 |
| Impuesto Nacional e IVA | 40 |
| Objetivo 3 Efectos y/o consecuencias..... | 44 |
| Destinación ilegal de combustibles - Contrabando | 44 |
| Sobre la Proliferación de estaciones de servicios..... | 50 |
| De la distorsión de mercado | 53 |

| | |
|--------------------------------------|----|
| Conclusiones y recomendaciones | 56 |
| Bibliografía | 60 |

Lista de figuras

| | |
|--|-----------|
| Figura 1 <i>Subsidios Ecuador</i> | 13 |
| Figura 2 <i>Litro de Combustible USD</i> | 18 |
| Figura 3 <i>Valor Combustible ZDF</i> | 18 |
| Figura 4 <i>Valor Litro de Combustible</i> | 19 |
| Figura 5 <i>Variables Metodologías</i> | 35 |
| Figura 6 <i>Estructura de precios</i> | 37 |
| Figura 7 <i>IP al Gasolina Motor Corriente</i> | 38 |
| Figura 8 <i>IP al ACPM</i> | 39 |
| Figura 9 <i>Déficit Fiscal</i> | 40 |
| Figura 10 <i>Estructura de Precios GMC y ACPM</i> | 41 |
| Figura 11 <i>IVA e Impuesto Nacional a la GMC</i> | 42 |
| Figura 12 <i>IVA e Impuesto Nacional al ACPM</i> | 43 |
| Figura 13 <i>Precio Galón de Combustible Frontera Colombo-ecuatoriana</i> | 48 |
| Figura 14 <i>Incautaciones de combustible – Frontera con Ecuador</i> | 49 |
| Figura 15 <i>Coca Valores en Hectáreas</i> | 50 |
| Figura 16 <i>Crecimiento de estaciones de servicio por departamento</i> | 51 |
| Figura 17 <i>Crecimiento de estaciones de servicio departamento de Nariño</i> | 52 |
| Figura 18 <i>Crecimiento de estaciones de servicio departamento de Norte de Santander</i> | 53 |

Introducción

Desde el año 1991 es finalidad social del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos incluido el suministro al combustible, para todos los habitantes del territorio nacional. En coherencia con los artículos 285,286 y 287 de la Constitución Política de Colombia 1991 se expidió la Ley 191 de 1995 donde el artículo 1° estableció un régimen especial para las zonas de frontera con el fin de promover y facilitar su *desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural*, garantizando el recaudo y pago de los impuestos asociados a la distribución y consumos de combustibles.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público representando al Estado por administrar las finanzas públicas ha venido girando recursos económicos que se ven reflejados en el presupuesto de la nación como un costo fiscal, reduciendo el precio de los combustibles pagados por la población, haciendo hincapié para los municipios fronterizos con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural, garantizando el recaudo y pago de los impuestos asociados a la distribución y consumos de combustibles.

De lo anterior y otros mandatos normativos referidos en el presente trabajo surge la evaluación a la política pública en zona de fronteras, analizando la carga fiscal que representan para el Presupuesto General de la Nación y los impuestos dejados de recibir por los subsidios al combustible en los departamentos y municipios determinados zonas de frontera.

Salta a la vista que el contar con estos subsidios excluidos de IVA, arancel e impuesto nacional los departamentos limítrofes vienen presentando una inestabilidad económica, social y cultural a la vez entre los hallazgos encontrados se puede visualizar que existe en estas regiones un crecimiento de cultivos ilícitos, destinación ilegal de combustible, minería ilegal y una proliferación de estaciones de servicio trayendo como consecuencia una distorsión de mercado

por el volumen máximo de combustibles líquidos derivados del petróleo por los beneficios otorgados por el Estado a través de la política pública de zona de fronteras.

El objetivo general es evaluar la política pública de zona de frontera con beneficio a los combustibles líquidos derivados del petróleo y proponer alternativas de Política Pública que ayuden a solventar dicho problema. En primera instancia se debe evaluar la normatividad de la política pública de combustibles líquidos derivados del petróleo en zonas de frontera, seguido a esto analizar la carga fiscal que representan en el Presupuesto General de la Nación, los subsidios al combustible en los departamentos de zonas de frontera 2017 al 2021, consecutivamente se analiza los efectos y/o consecuencias que ha traído el beneficio a la distribución de combustibles líquidos excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM en zonas de frontera y finalmente proponer alternativas de políticas públicas que aporten mayores beneficios para las regiones, toda vez que lo que se quiere es fortalecer el crecimiento social, económico y cultural para cada una de las regiones ZDF que ayuden a solventar las problemáticas encontradas.

El estudio corresponde a un análisis documental de tipo descriptivo donde el Diseño Metodológico es no experimental longitudinal *“tiene el propósito de examinar cambios en determinados momentos o lo largo del tiempo”* seleccionando deliberadamente los periodos de 2017 al 2021 analizando el costo fiscal con el fin de interpretar los datos señalando los valores destinados a subsidiar el impuesto a la gasolina y al ACPM en zonas de frontera. Informes del Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda, el sistema de información SICOM y la interpretación cuantitativa de variables seleccionadas del presupuesto general de la nación y de los subsidios al combustible en ZDF se darán en tablas y gráficos estadísticos. La investigación

de tipo documental incluye informes institucionales, Ley de fronteras e Hidrocarburos, políticas, reglamentos del sector de hidrocarburos, fuentes bibliográficas y electrónicas.

Generalidades Del Proyecto

Planteamiento Del Problema

En el continente europeo (Italia, Francia, Turquía, Malta, Grecia, el Líbano y España) presenta diferencias bastante altas al precio del combustible, en España se considera asequible, pero sigue siendo costoso; en Noruega, Islandia y Países Bajos, el precio del combustible es bastante alto; en los países Nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia) y Rusia el más económico. A causa de la diferencia de precios se presenta redes internacionales de contrabando dedicada al robo y venta ilegal de combustible, costándole al Estado aproximadamente unos 2.000 millones de euros al año. (COMPAÑÍA DAY INSURE, 2019).

En Latinoamérica, se presentan diferentes precios al combustible, en algunos países los determina el Estado mientras que en otros los rige la refinadora siendo en algunos países mucho más económico en comparación con los países vecinos, conduciendo a que una parte de la población crucen las zonas fronterizas y llenen los tanques de sus vehículos o depósitos de combustible. Debido a esto y sumado a otros contextos, algunos países han llegado a construir políticas de subsidios con el fin de mitigar el impacto del valor del combustible al consumidor final, ya sea a través de fondos de estabilización, reducción de impuestos o subsidios directos.

En México es uno de los mercados más grandes para el consumo de petrolíferos, un porcentaje bajo de consumo corresponde a la producción de combustible en el interior del país, debido a la infraestructura nacional para la refinación, transporte, almacenamiento y distribución de gasolina, diésel y turbosina ha presentado insuficiencias en su capacidad, desarrollo y mantenimiento (Muñoz Piña, Montes de Oca, & Rivera Planter, 2011) razón por la cual más del 50% de las gasolina y diésel que se ofrecen al interior del país son importadas (SCHP, 2012) siendo Estados Unidos el mayor aliado para el suministro de Combustible; se importa alrededor

de 350 a 380 barriles diarios, actualmente éstas se compran a un precio internacional alto debido a la fuerte alza de los precios del petróleo generada por la invasión Rusia y Ucrania y, se venden a un precio doméstico bajo, siendo una de las razones principales del subsidio a las gasolinas.

El economista Mario Correa presidente del Comité de Estudios Económicos del IMEF manifestó que el subsidio es lo que deja de recibir el gobierno, ya sea importado o lo que produzca internamente, esto equivale alrededor de 21.000 millones de pesos por mes, esto es lo que cuesta mantener el subsidio a las gasolinas. El problema es que las finanzas públicas cambiaron de acuerdo con la situación que se vive hasta hoy, el subsidio se multiplicará y seguirá de acuerdo a los enfoques desde la pandemia y la guerra de Ucrania y Rusia que dinamiza la economía, afectando el presupuesto del gobierno mexicano. Lo que ocasiona en estos momentos en la frontera de San Diego con Tijuana y Playas del Rosario de Baja California es que algunos automovilistas carguen los tanques de sus vehículos en territorio mexicano (Diario AS, 2022) beneficiándose del subsidio que asume el gobierno. En abril de 2022, el mandatario Andrés Manuel López Obrador manifestó que pese a estas situaciones *“todo el año tendrá garantizado el subsidio de 100% al impuesto especial sobre combustible, el cual no tendrá problema porque en el balance alcanzará para mantener la gasolina y el diésel sin aumento”*

Ecuador es frontera con Colombia exactamente con los departamentos de Nariño y Putumayo, el precio del combustible en comparación con Colombia es más económico, por lo que permite que el combustible ingresé a Colombia de forma ilegal –contrabando-

Sobre la década de los 70 el Estado es quien comienza a producir el petróleo: refinaba, importaba y fijaba los precios. En la ley de los hidrocarburos de los mismos años, estableció un sistema de precio en la OPEC, en los países industrializados el precio es de acuerdo al mercado,

en cambio, en la OPEC pertenece al Estado de acuerdo a los costos de producción, En octubre de 2019, el Gobierno ecuatoriano decidió dejar de pertenecer a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), desde el 01 de enero de 2020; decisión basada en los problemas y desafíos internos que el país debía soportar en relación con la sostenibilidad fiscal (World Energy Trade, 2019).

Figura 1

Subsidios Ecuador

| TIPO DE SUBSIDIO | PROFORMA 2019 |
|--|-----------------|
| Combustible* | |
| Diésel Importado | 1.923,77 |
| Nafta Importada | 1.311,30 |
| GLP Importado | 567,50 |
| GLP Nacional | 124,57 |
| Otros importados** | 249,33 |
| Total, Subsidios Combustible | 4.176,47 |
| Seguridad Social | 1.995,01 |
| Desarrollo Social | |
| Bono de desarrollo humano | 251,22 |
| Pensión de adultos mayores | 312,51 |
| Pensión para personas con discapacidad | 84,90 |
| Bono Joaquín Gallegos Lara | 93,28 |
| Misión ternura | 27,38 |
| Total, Subsidio Desarrollo Social | 769,28 |
| Total, Subsidio Agrícola | 14,72 |
| Total, Subsidios | 6.955,48 |

Fuente. (Hernández Miticanoy, García Jiménez , & Aizaga Villate, 2019)

El subsidio a los combustibles no surgió con el objetivo de ayuda social, sino que surgió a partir de 1974 *“debido al precio internacional del petróleo y su alto volumen de exportación, lo que produjo un aumento sustancial de ingresos fiscales y un excedente económico en el país. Esto, en principio, permitió abastecer los requerimientos del transporte militar”* (Espinoza & Guayanlema, 2017, p. 1)”, (Hernández Miticanoy, García Jiménez , & Aizaga Villate, 2019)

Para el año 2019, los costos de los subsidios al combustible pertenecían al 54% referente a un 46% a otros subsidios.

Los subsidios en el Ecuador *“han ido desvirtuándose hasta convertirse en una carga permanente, creciente y desenfocada que contribuye solamente al despilfarro del patrimonio económico del país... Los subsidios al Diésel, gasolina y al gas licuado petróleo (GLP) benefician en su mayoría a los grupos sociales y económicos con mayores ingresos, profundizando en desigualdad social (Espinoza y Guayanlema, 2017, p.1)”* (Hernández Miticanoy, García Jiménez , & Aizaga Villate, 2019)

Brasil es un país con la mayor economía de América Latina. Los ingresos del gobierno se obtienen a través de los impuestos sobre el consumo y el trabajo; en temas de combustibles, el gobierno financia subsidios a la importación de bienes derivados del petróleo, comprando a un precio internacional y vendiéndolos internamente a un precio menor, *“entre 2011 y 2014, el precio internacional del petróleo se ubicó a un nivel por encima de lo practicado internamente y Petrobras (El Gobierno de Brasil es el accionista principal, de mayor peso ante la petrolera Petrobras (PBR) incidiendo así en los precios de los combustibles) continuó vendiendo a un precio establecido por el gobierno para impedir el traspaso del aumento al mercado doméstico. La estatal, por lo tanto, proporcionaba subsidio a los combustibles derivados del petróleo cuando los importaba y los revendía a un precio menor en el mercado interno, en claro*

perjuicio a la empresa, mismo que fue agravado también porque la empresa no dejó de realizar inversiones previstas en el Plan de Negocios 2012-2016. De acuerdo con estimaciones del Centro Brasileño de Infraestructura (CBIE, 2014), el precio de la gasolina brasileña llegó a ser 33% más barato que el del Golfo de México (precio de referencia internacional); mientras que el diésel alcanzó un desfase de 29%” (Lira & Paes, 2019).

En la actualidad el litro de gasolina cuesta US\$1.206 partiendo de los más baratos a los más caros y el diésel está entre los más caros US\$1.382 de los países latinoamericanos, aun así, Petrobras manifestó que se *“redujo los precios a la gasolina mientras una caída en el petróleo reaviva la presión política para que la compañía ayude a controlar la inflación que se acerca a un 12% anual”*. Empero, para generar una política que no funde pérdidas en las importaciones, pérdidas de ingresos de la venta de gasolina, diésel y GLP y pérdidas a otras empresas refinadoras de petróleo, Lira & Paes 2019, mencionan que la política de subsidios debería amortiguar la elevación de los precios de los combustibles si están causando desequilibrios económicos, siendo más transparente a través de un fondo de estabilización.

Venezuela, el país latinoamericano más rico en petróleo, quien lidera el ranking mundial de reservas de estos y cuenta con el beneficio de una gasolina a un precio excesivamente bajo.

Desde el año 1945 a través de la política pública donde *“el pueblo debería tener energía barata por ser Venezuela país productor y exportador de hidrocarburos y **con grandes riquezas petroleras**”* el Estado Venezolano promovió el subsidio a la gasolina, generando expectativas para la población de un **derecho en acceder a combustibles y energéticos baratos**. Durante 66 años el precio de estos era el más bajo en consecuencia el subsidio a gasolina y diésel era el más alto de todo el mundo (Davis, 2013). Mendoza menciona que en Venezuela no solamente se recurría a la herramienta del subsidio para mantener los precios de las gasolinas y diésel bajos,

sino que prácticamente no se cobraban impuestos a su consumo; los impuestos especiales a las gasolinas eran casi inexistentes, sin cambios desde 2001, y aunque existía el IVA, los combustibles estaban exentos del pago de este.

A partir de los años 80 y subsiguiente a la llegada de Chávez a la presidencia (1998), posteriormente a su muerte (2013) y la subida de su sucesor Nicolás Maduro, el Estado Venezolano ha sufrido un fuerte deterioro abarcando una enorme deuda externa, inflación, corrupción, fuga de capitales, pobreza, desigualdad, abuso de poder y, sobre todo, las caídas del precio del crudo; sumiendo al país en una enorme crisis.

Luego de doce años de crisis económica y adolecida por el impacto de la pandemia del Covid-19 el gobierno de Nicolás Maduro para el año 2020 anuncia tras la llegada de buques de combustible iraní, dos opciones de abastecerse, ya fuese gasolina subsidiada o combustible a precio internacional, 0.50 dólares el litro (3,91 bolívares – 2.241 peso colombiano) y aunque parecía una solución, esto no fue factible para toda la población ya que no todos contaban con el acceso para estar registrados y ser verificados –adicionalmente sus vehículos- en la plataforma digital “*Sistema Patria*” impulsada por el gobierno, con el fin de garantizar el cupo de 120 litros al mes; esto generó largas colas para los usuarios, desorganización y mafias que controlaban el acceso en las estaciones de servicio. Para el año 2021 el subsidio se estableció a 0,10 bolívares por litro de gasolina, aun así, seguía siendo factible llenar el tanque de un vehículo. Desde inicios del año 2022 y en la actualidad se han ido eliminando los cupos subsidiados y algunas estaciones de servicio se han dolarizado vendiendo a precio internacional, pese a eso sigue siendo imposible para algunos usuarios acceder a la compra de gasolina.

En Colombia, se eliminaron los subsidios a las gasolinas y diésel desde 2011 de manera progresiva, para el año 2009 el gobierno decidió ponerle fin al programa de subsidios al consumo

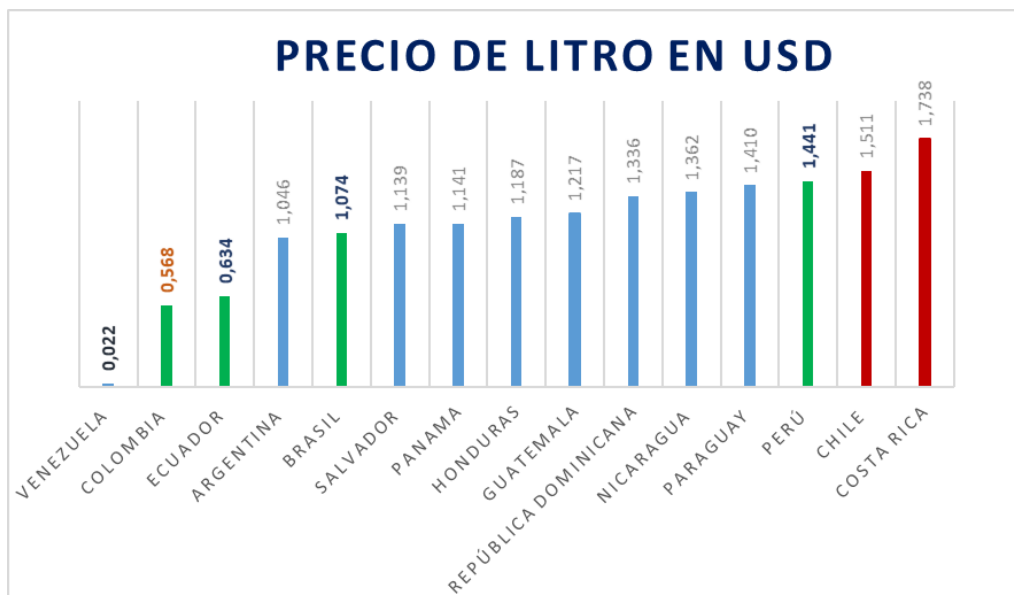
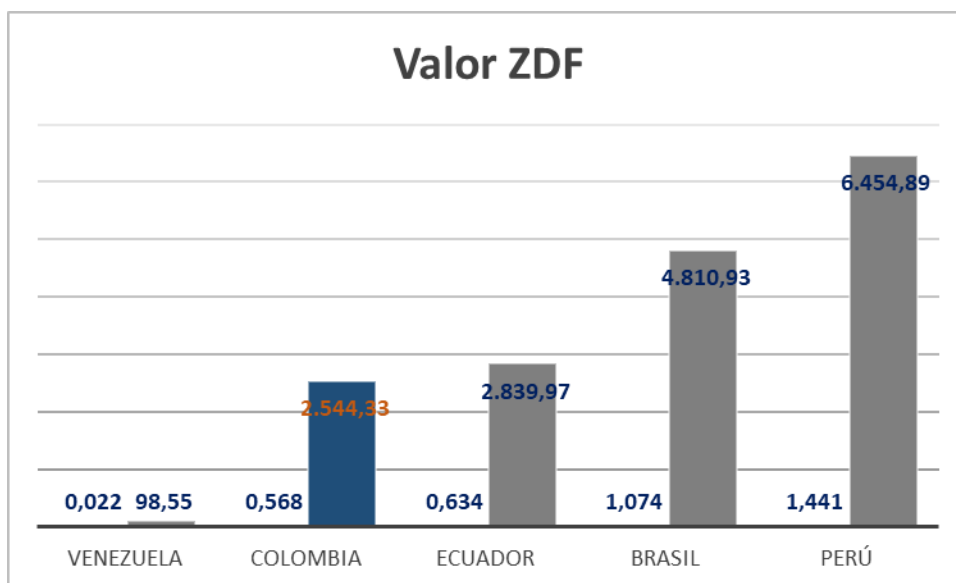
de la gasolina el cual correspondía a 5 billones de pesos causados en el año 2008. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estableció que cuando se eliminaran los subsidios a la gasolina, entraría en operación el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), (Ley 1151 de 2007; Acosta-Medina, 2011). El objetivo del FEPC consiste en "*atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales*" (Ley 1151 de 2007; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012; Acosta-Medina, 2011). (Mendoza, Panorama preliminar de los Subsidios y los impuestos a las gasolinas y diésel en los Países de America Latina, 2014).

Por otra parte, a partir de 1995 y en la actualidad el Estado Colombiano ha venido subsidiando el combustible líquido en los departamentos y municipios reconocidos como Zonas de Frontera, los cuales cuenta con dos tipos de beneficios tributarios y subsidio al Ingreso al Productor (combustible fósil):

1. *Los beneficios tributarios son otorgados mediante Ley (excluidos de IVA y exentos de impuesto nacional).*
2. *El subsidio en IP (Ingreso al producto) que es revisado de manera conjunta con el Ministerio de Hacienda, y asignado a los municipios declarados como Zona de Frontera, de acuerdo con el tipo de producto ya sea Gasolina Motor Corriente-GMC o ACPM y con un porcentaje de subsidio.*

Hoy por hoy estos beneficios representan una reducción en el precio de venta de los combustibles aproximadamente de \$1.481 para la GMC y de \$1.073 para el ACPM.

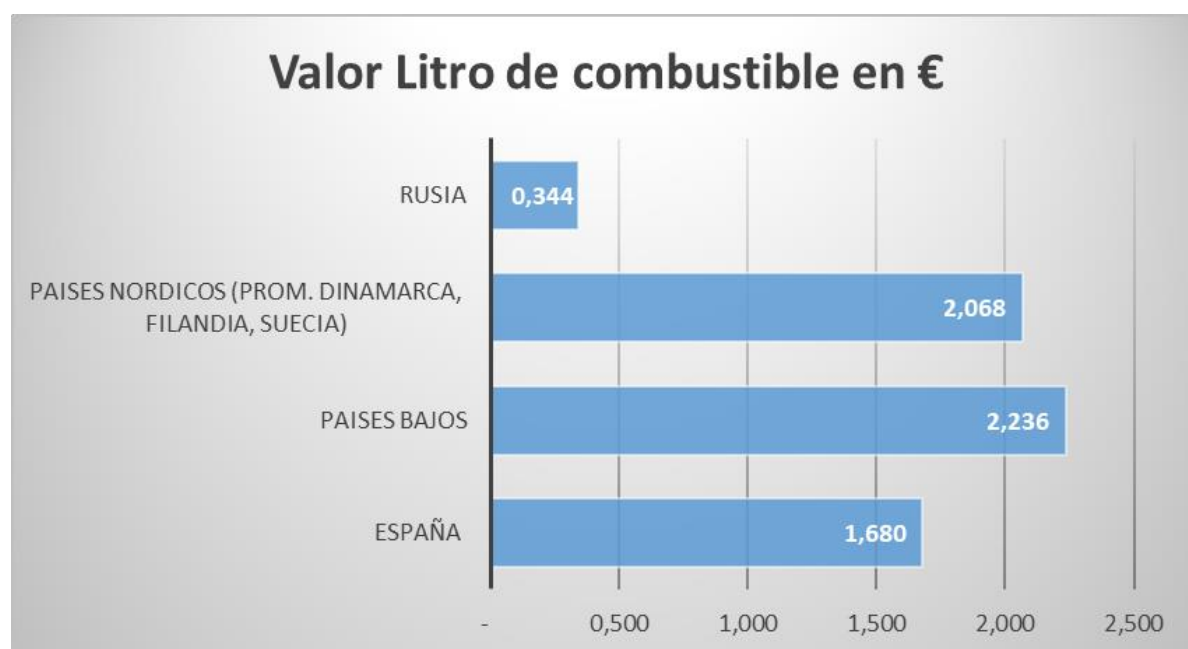
El valor del combustible en Colombia es el segundo más económico frente a otros países latinoamericanos (figura 2) y referente a los países limitantes como Ecuador, Brasil y Perú para el año 2022 tiende a ser bajo (figura 3).

Figura 2*Litro de Combustible USD**Fuente. Autoría Propia***Figura 3***Valor Combustible ZDF**Fuente. GlobalPetrolPrices.com datos a marzo de 2022*

Ahora bien, las sanciones impuestas a Rusia a raíz del estallido de la guerra con Ucrania desde febrero de 2022 han disparado el precio de los combustibles a un 10,8% en la gasolina y el diésel en un 14.6%. “Una subida que viene impulsada, en parte, por el alza del precio del crudo en los mercados internacionales, que ya cotiza en torno a 120 dólares por barril, de acuerdo a la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP)” (El Mundo - Economía, s.f.) generando así para Colombia un mayor costo a los subsidios a los combustibles y coincidiendo, con las finanzas públicas *insostenibles* que ha dejado la salida de una pandemia COVID-19 y una inflación del 10.21%, la más alta desde el año 2000.

Figura 4

Valor Litro de Combustible



Fuente. Expansión Datos Macro.com al 7 de marzo de 2022

El Estado Colombiano tiene 6.342 km de frontera terrestre con cinco países y costas en los océanos Pacífico y Atlántico. Comparte con Venezuela una frontera de 2.219 kilómetros -los departamentos que forman parte de la frontera son: *La Guajira, Cesar, Norte de Santander,*

Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía-; con Brasil 1645 kilómetros, Perú 1626 kilómetros, Ecuador 586 kilómetros -los departamentos que pertenecen a esta frontera son Nariño y Putumayo-; y 266 kilómetros con Panamá. A pesar de la gran riqueza de cultura y hermandad entre naciones, en algunas de estas fronteras se presenta conflictos debido al narcotráfico, contrabando, grupos armados ilegales, cultivos ilícitos, trata de personas, proliferación de estaciones de servicio, desvío ilegal de combustible y minería ilegal, generando una disminución de la sobretasa a la gasolina recaudada por los municipios que trabajan en esta actividad.

El precio de los combustibles afecta en gran manera a los usuarios finales, a las industrias que participan en la cadena de valor de la economía y enfáticamente al Estado, quien en su gran mayoría asume parte del valor del combustible a través de subsidios o impuestos que en contra de los escenarios económicos ya sean propios o internacionales, expresan una gran necesidad de tomar medidas que beneficien los recursos de la nación.

Estas acciones apuntan a evaluar la política pública que desde el año 1991 el Estado Colombiano ha optado por subsidiar el abastecimiento de combustible en regiones apartadas de las ciudades Capitales, concretamente en las denominadas Zonas de Frontera – ZDF, con el fin de promover y facilitar el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades ubicadas en aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a estas zonas, lo cual ha llevado a tener efectos negativos. Este beneficio es una gran ayuda para quienes pudieran realizar situaciones delictivas.

Objetivos

Objetivo General

Evaluar la política pública de zona de frontera con beneficio a los combustibles líquidos derivados del petróleo y proponer alternativas de Política Pública que ayuden a solventar dicho problema.

Objetivos Específicos

Analizar la carga fiscal que representan en el Presupuesto General de la Nación, los subsidios al combustible en los departamentos de zonas de frontera 2017 al 2021.

Evaluar la normatividad de la política pública de combustibles líquidos derivados del petróleo en zonas de frontera.

Analizar los efectos y/o consecuencias que ha traído el beneficio a la distribución de combustibles líquidos excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM en zonas de frontera.

Proponer alternativas de Políticas Públicas que ayuden a solventar las problemáticas encontradas.

Marco Teórico

Jhon Kingdon (1984, 2003) en su libro *Agendas Alternatives and Public Policies*, plantea que hay tres fuentes o corrientes de elaboración de una política pública: La corriente del problema, la de la política y la de la política pública (...) El cambio de la política pública ocurre cuando una ventana de oportunidad se abre y un emprendedor de política emerge de alguna de las tres corrientes y aplica una idea de la corriente de política pública a un tema de la corriente del problema (...) Kingdon (2003) desarrolla el concepto de ventana de política para referirse a las “oportunidades para la acción” de iniciativas o propuestas que buscan convertirse política pública (...) (Pineda Duque, 2018).

Antecedentes

Siguiendo el enfoque, se identificaron para la política de la ley de fronteras Ley 91 de 1995, efectos secundarios en materia de combustibles líquidos del petróleo El CONPES - 3805 bases de la Política Pública “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”, en materia de combustibles líquidos el valor del combustible nacional era bastante alto en comparación con el precio de los combustibles en los países vecinos, cuyos productos están subsidiados, siendo Venezuela –para ese entonces- con el precio del combustible más barato del mundo. Para Colombia se genera problemáticas en el mercado de combustibles en los territorios fronterizos en especial el del contrabando debido al precio del combustible por los costos de refinación, el transporte, dificultades de acceso, entre otros y el desvió constituye la actividad ilícita de distribuir combustible exento de Impuesto Nacional en zonas que no son de fronteras. El Gobierno Nacional ha dispuesto diversos instrumentos de control los cuales no han sido suficientes frente a la magnitud del problema. Aun así, las medidas tomadas por el Gobierno Nacional para disminuir el precio de los combustibles con el fin de disminuir el contrabando de

los mismos, si bien benefician a los consumidores, han conllevado una drástica disminución en los ingresos que por sobretasa perciben las entidades territoriales fronterizas.

La Defensoría del Pueblo Colombia “Economías Ilegales, Actores Armados y Nuevos Escenarios de Riesgo en el Pos acuerdo” se estudia la relación del narcotráfico con otros procesos y circuitos económicos ilegales en clave de violencias, vulnerabilidades. De igual manera, se analiza las relaciones entre los laboratorios de clorhidrato de cocaína y los corredores estratégicos y hasta qué punto esto tiene incidencia a generar impactos humanitarios, resaltando las regiones más afectadas como Suroccidental (Nariño, Cauca y Chocó) y Central (principalmente Antioquia y Norte de Santander) son especialmente críticas pues cada vez más los cultivos se concentran ahí, sumado a que configuran territorios que facilitan corredores estratégicos para el transporte y exportación del alcaloide. Ello lleva a que allí se concentre una gran cantidad de laboratorios de transformación de base de coca en clorhidrato de cocaína (Defensoría del Pueblo Colombia, 2018).

En el estudio de Análisis al Subsidio de Combustibles el departamento de Nariño presenta una gran saturación de estaciones de servicio de las cuales el 25% cumplen con todos los requisitos técnicos para ser certificadas como establecimientos de comercio denominados estaciones de servicio automotriz y/o fluvial. En relación con el otro 75% se encuentran ubicadas en lugares rurales alejados de una posible visita ocular y el accionar de las autoridades competentes. Concluyendo así, que los laboratorios parecieran estar más cerca de las zonas del litoral o de frontera internacional, una comprobación a través de cifras relacionadas sobre destrucción de laboratorios señala que son más importantes mientras se encuentren ubicadas en esas zonas.

(Ávila, y otros, 2012) en La frontera Caliente entre Colombia y Venezuela se logra investigar sobre el narcotráfico y el contrabando, donde La Guajira, es otro de los departamentos en el cual el combustible juega un papel importante con alianzas delincuenciales asentados en la región apropiándose del contrabando de gasolina. Efectivamente este es el mejor negocio de la región, satisface parte de la demanda regional del combustible, se introduce con fines de enriquecimiento ilícito en Magdalena y Antioquia y una pequeña cantidad de gasolina es destinada para el procesamiento de cocaína. De igual manera los municipios del Zulia en el departamento del Norte de Santander, Becerril en el departamento del Cesar de ahí en adelante la gasolina ilegal llega sin obstáculos surtiendo estaciones legalmente establecidas en detrimento de las entidades territoriales, pues no se generan los ingresos de la sobretasa de gasolina, y de los empresarios regionales, que no pueden competir con los precios del combustible ilegal. (Ávila, y otros, 2012)

Respecto a la investigación realizada con relación a los cupos de las estaciones de servicio para adquirir el combustible y el detrimento ocasionado por la existencia del contrabando de gasolina y ACPM, se obtuvo *“el mejor negocio para las estaciones de servicio era no vender la gasolina, porque al final terminaban vendiendo el cupo a otras EDS y esto les sale más rentable”* (Ávila, y otros, 2012)

En el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, se estipuló que el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda definiría la política de subsidios de combustibles. Así mismo, una política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios, donde se justifica que para esto aún hay muchos desafíos en materia de estabilización y consolidación, adicionalmente hay grandes desafíos en combatir la criminalidad

y distintos actores armados ilegales frecuentando la violencia e inseguridad, una de las características de la mayor parte de zonas de frontera colombianas es su lejanía con los grandes centros económicos, sociales, culturales, políticos, entre otros , planteado en el objetivo 3. “Política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios”, alineado con el CONPES 2014 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”.

En consecuencia, el Ministerio de Minas y Energía a través de la Resolución 2135 de 2021 facultó a la Dirección de Hidrocarburos para establecer, en coordinación con las entidades de control respectivas limitaciones objetivas a la entrada de nuevas estaciones de servicio bajo el concepto de saturación de mercado y/o en los casos donde su entrada pueda fomentar el uso de combustibles en actividades ilícitas como cultivos de uso ilícitos, minería ilegal, suministro de insumos a la producción y transporte de narcóticos, entre otros.

Diseño Metodológico

Dado que los objetivos son: evaluar la política pública de zona de frontera con beneficio a los combustibles líquidos derivados del petróleo, posteriormente analizar la carga fiscal que representan para el Presupuesto General de la Nación, analizar los efectos y/o consecuencias que ha traído el beneficio a la distribución de combustibles líquidos excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM y proponer alternativas de políticas públicas que ayuden a solventar las problemáticas encontradas; se realizará en primer lugar un análisis documental de tipo descriptivo donde el Diseño Metodológico es no experimental longitudinal “*tiene el propósito de examinar cambios en determinados momentos o lo largo del tiempo*” seleccionando deliberadamente los periodos de 2017 al 2021 analizando el costo fiscal con el fin de interpretar los datos señalando los valores destinados a subsidiar el impuesto a la gasolina y al ACPM en zonas de frontera.

Informes del Ministerio de Minas y Energía, Sistema de Información de combustibles - SICOM - Ministerio de Hacienda y la interpretación cuantitativa de variables seleccionadas referente a los volúmenes máximo de combustible (cupó) para las zonas de frontera el costo del ingreso al productor -IP- el cual impacta el presupuesto general de la nación se darán en tablas y gráficos estadísticos. La investigación de tipo documental incluye informes institucionales, ley de fronteras e hidrocarburos, políticas, reglamentos del sector de hidrocarburos, fuentes bibliográficas y electrónicas.

Roberto Hernández Sampieri (2014) define que *los enfoques cuantitativos, cualitativos y mixtos son hasta ahora las mejores formas diseñadas por la humanidad para investigar y generar conocimientos, la primera es subjetiva y la segunda objetiva. La cuantitativa nos permite el uso de los instrumentos que guiaran a la investigación, la cualitativa son los procesos*

los que nos darán forma a la investigación, por lo que, en el análisis cualitativo, se utilizará el método deductivo, para analizar e interpretar los documentos y; en el análisis cuantitativo, el método inductivo analizando tablas y gráficos estadísticos presentadas por las entidades estatales y plataformas de información mencionadas anteriormente.

El tipo de muestreo es no probabilístico convencional ya que se ha seleccionado la muestra –volumen máximo de combustible (cupo) en ZDF para los años 2017 al 2021 pues se consideran años importantes donde la nación atravesó crisis de pandemia y pos pandemia COVID-19, los cuales nos darán indicadores que son representativos para el monto destinado a subsidiar los combustibles en zonas de frontera, frente al presupuesto de la nación; variables más importantes son: impuesto al productor -IP- impuesto al ACPM, impuesto a la gasolina, impuesto IVA y otros aranceles.

Este tipo de muestreo se recurre cuando el interés del investigador es analizar cambios a través del tiempo en determinadas variables o en las relaciones entre estas. Recolectando datos a través del tiempo en puntos o períodos especificados, para hacer inferencias respecto al cambio, sus determinantes y consecuencias (Escamilla, s.f.)

De igual forma se seleccionará los departamentos con mayor contrabando y con cultivos ilícitos donde también se tendrá el tipo de muestreo no probabilístico convencional.

En el procesamiento de datos se manejará la Técnica de Estadística descriptiva.

Análisis de Resultados

Objetivo 1 Marco Legal – Normatividad

Evaluar la normatividad de la política pública de combustibles líquidos derivados del petróleo en zonas de frontera con el fin de compilar la normatividad y las modificaciones que se han venido presentando en el transcurso de los años, logrando así identificar las mociones más relevantes e identificar el componente de los impuestos en los departamentos limítrofes.

Desde el año 1991 mediante la Constitución Política de Colombia, el artículo 365 es *finalidad social del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, por lo que estarán sometidos al régimen que fije a ley.* Posteriormente el artículo 212 del Código de Petróleos dispuso que el transporte y la distribución de petróleos y sus derivados constituyen un servicio público, razón por la cual las personas o entidades dedicadas a esa actividad deberán ejercerla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno Nacional, en guarda de los intereses generales.

La Ley 39 de 1987 modificado por la *Ley 26 de 1989* donde se dispuso “(...) *el Gobierno podrá determinar: horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio (...)*” De igual forma, en el artículo 4 de la misma Ley estableció “(...) *Dentro del precio de la gasolina motor al público, el Gobierno incluirá el monto fijado al margen de comercialización y el valor correspondiente al porcentaje señalado por evaporación, pérdida o cualquier otro concepto que afecte el volumen de la gasolina (...)*” Empero, *la ley ha sido modificada desde el año 2003, cada vez que el Gobierno de turno expide el Plan Nacional de desarrollo.*

En coherencia con los artículos 285,286 y 287 de la Constitución Política de Colombia 1991 se expidió la Ley 191 de 1995 el artículo 1° estableció un régimen especial para las zonas de frontera con el fin de promover y facilitar su *desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural*, garantizando el recaudo y pago de los impuestos asociados a la distribución y consumos de combustibles. Cabe señalar que la obligación se ajusta a las medidas que identifica el gobierno de turno buscando estrecho lazos de hermandad con las autoridades del mismo continente (Sentencia C-269/2000)

El artículo 259 de la Ley 223 de 1995, estableció que la sobretasa a los combustibles se aplicará únicamente a las gasolinas motor extra y corriente.

En el año 1998 el Ministerio de Minas y Energía, estableció una nueva estructura y metodología para la fijación de los precios a la gasolina motor corriente y al ACPM, donde se enlazó el Ingreso al Productor de la gasolina (corresponde al valor establecido por el Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces en materia de regulación de precios de los combustibles, para el Ingreso al Productor por galón de Gasolina Motor Corriente dentro de la estructura de precios para el mes en curso (Resolución 181602 De 2011)) y el ACPM a los precios internacionales de combustibles mediante fórmulas de paridad de importación y se liberaron los márgenes minoristas y los precios de venta al público.

La Ley 488 de 1998 en su artículo 100 permitía a los gobernadores de los departamentos fronterizos, previo visto bueno del Ministerio de Minas y Energía, celebrar contratos de concesión con Ecopetrol bajo el argumento “podrá”, los cuales debían tener exclusivamente por objeto la distribución de combustibles derivados del petróleo, importados del país vecino, para consumo en las zonas de fronteras y unidades especiales de desarrollo fronterizo que habían sido determinadas por decreto expedido por el Gobierno Nacional. Debido a que la norma establecía

una alternativa u opción en cabeza de gobernadores para contratar bien fuera con Ecopetrol – entidad estatal en su momento- o bien, con otra empresa dedicada a la distribución de combustibles, este artículo fue derogado por el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 681 de 2001, donde quedaba prohibida la celebración, ejecución y desarrollo de contratos de concesión para la distribución de combustibles en zonas de frontera y/o unidades especiales de desarrollo fronterizo, con terceros distintos a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol.

Posteriormente el artículo 19 de la Ley 681 de 2001 modificó el artículo de 1° de la Ley 191 de 1995 en donde Ecopetrol se encargaba de la distribución de combustibles en los territorios establecidos bien fuese importando combustibles del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia.

El volumen máximo para distribuir por parte de Ecopetrol en cada municipio era el establecido por la Unidad de Planeación Minero-Energética, UPME. La operación de Ecopetrol debía hacerse en forma rentable garantizando la recuperación de los costos en que incurriera.

Para el año 2006, Ecopetrol se liberó de las funciones de Estado como administrador del recurso petrolero y para realizar esta función fue creada La ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos), es así como Ecopetrol subsidio hasta ese entonces los precios de la gasolina corriente y el ACPM.

Seguido a esto se incluyó en el artículo 48 de la Ley 1110 del 27 de diciembre de 2006 *“La diferencia entre el ingreso al Productor regulado y el precio en el mercado Internacional referenciado al mercado del golfo de los Estados Unidos para los refinadores e importadores, que venía siendo asumida por estos, en cumplimiento de las finalidades sociales del Estado en los términos previstos en la Constitución Política, podrá ser financiado durante la vigencia fiscal de 2007 con carga a los recursos de la Nación que se incorporan en el presupuesto del Ministerio de Minas y Energía, el cual determinará las bases, criterios y procedimientos para su asignación y traslado”*

Para la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en los artículos 60 y 69 de la Ley 1151 del 24 de 2007 se estableció que los subsidios se financiaban con cargo al presupuesto Nacional y a su vez fue creado el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estableciendo como función “(...) *atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales(...)*”

Mediante el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010 la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo exentos del impuesto global, IVA y arancel y, el volumen máximo a distribuir en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, quedaban a cargo del Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 167 de la Ley 1607 de 2012 modificó el artículo 259 de la Ley 223 de 1995 sustituyó la sobretasa a los combustibles a gasolinas motor extra y corriente por Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM consecuentemente el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016 modificó el artículo 173 de la Ley 1607 de 2012 quedando “*En los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM*”

De la asignación de volúmenes máximos de combustibles para ZDF

La Ley 2135 de 2021 estableció un régimen especial para los departamentos Fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9 “*Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia*”, 289 “

“Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo conminatorio, la prestación de servicios públicos” y 337 *“La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”* de la Constitución Política de Colombia. Así mismo, le da facultad al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para establecer el régimen de precios aplicable del volumen máximo de combustibles derivados del petróleo a distribuir con beneficios tributarios y económicos, estos beneficios se asignan principalmente a los municipios declarados como zonas de frontera, seguido a esto se entregará a las estaciones de servicios ubicadas en los mismos para ser distribuido al parque automotor.

En el artículo 7 de la misma Ley, el Ministerio de Minas y Energía a través de acto administrativo establece las variables, periodicidad y otros parámetros para asignar los volúmenes máximos de combustibles con beneficios tributarios. El incremento de volúmenes en dichas zonas deberá contar con previo concepto favorable del Ministerio Hacienda y Crédito Público.

El artículo 2.2.1.1.2.2.6.9., del Decreto 1073 de 2015 -Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía- estableció los parámetros y variables para el cálculo de las asignaciones de los volúmenes máximos de combustibles líquidos derivados del petróleo, excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, a asignar a los municipios reconocidos como zona de frontera.

El Ministerio de Minas y Energía dando cumplimiento al artículo y Decreto y referido anteriormente, expidió la Resolución 40266 del 2017, y Resolución 4 0084 de 2019 y Resolución

40412 de 2021, donde se estableció la periodicidad, variables y metodología para asignar los volúmenes máximos de combustibles líquidos excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional para los departamentos y municipios reconocidos como zonas de frontera. Cabe aclarar que el artículo 2.2.1.1.2.2.6.10. del Decreto 1073 de 2015, estableció que cada metodología tendría una vigencia de dos años.

Para estas metodologías el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en sus facultades conferidas en el artículo 2.3.4.1.16 del Decreto 1068 de 2015 y el artículo 7 de la Ley 2135 de 2021, indicó para cada una de las metodologías que el costo anual de la política en especial el ingreso al productor IP no podría exceder el monto de \$216.000'000.000 (2017), \$452.000'000.000 (2019) \$67.500'000.000 (2021). Es decir que el Estado solamente asume el IP basado o denominado como un “subsidio”; el IVA y exentos de arancel e impuesto nacional *son impuestos que se deja de percibir*, toda vez los Impuestos son ingresos que recibe el gobierno por el consumo de los combustibles

Para cada metodología de la asignación de volúmenes máximos de combustibles líquidos a los municipios reconocidos como zonas de frontera se tienen en cuenta algunas variables y se compone de dos etapas; la primera es la asignación de volúmenes máximos de combustibles municipales y segundo la distribución de esos volúmenes máximos de combustibles a las estaciones de servicio activas en cada municipio. Al comparar las metodologías de 2017, 2019 y 2021 se observa que estas variables son fluctuantes debido a que se busca un modelo que proyecte para cada municipio la realidad al consumo de combustible.

Para el año 2019 se tuvo en cuenta las variables como el PIB departamental, el PIB municipal, el PIB municipal ajustado, componente principal narcotráfico entre otras; las cuales no fueron incluidas en el año 2017. Para el año 2021 se adicionaron las variables: carga

movilizada, galón, indicador de cultivos ilícitos -ICI- población, valor agregado secundario, valor agregado terciario, entre otras que comparada con la anterior metodología no fueron consideradas; variables que al ser correlacionadas podrían dar a conocer datos inicuos pero, deplorablemente el propósito de la metodología no es la de solucionar problemas sino como bien se mencionaba anteriormente es la de buscar la realidad del cálculo a los volúmenes máximos de combustible para cada municipio.

Figura 5

Variables Metodológicas

| Metodología Resolución 4 0266 de 2017 | Metodología Resolución 4 0884 de 2019 | Metodología Resolución 40412 de 2021 Modificada por la Resolución 40082 de 2022 |
|---|---|---|
| a) Asignación de volúmenes máximos de combustibles municipales | a) Asignación de volúmenes máximos de combustibles municipales | a) Asignación de volúmenes máximos de combustibles municipales |
| Compras del periodo | Consumo Promedio Mensual Municipio (CPMM) | Consumo Promedio Mensual Municipio (CPMM) |
| Volumen Base Municipal (VBM)* | Producto Interno Bruto (PIB) | PIB Departamental |
| | Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) | PIB Municipal |
| | Categorización de municipios | PIB Municipal Ajustado |
| | Ingresos Corrientes de libre destinación | Componente Principal Narcotráfico |
| | Población* | Volumen Base Municipal (VBM) |
| | Valor agregados* | Volumen Máximo Municipal (VMM) |
| | Entre otras | |
| IPCM (Índice Promedio de Cumplimiento Municipal) | | Indicador de Cultivos Ilícitos - ICI |
| Volumen Intermedio Municipal VIM | | Periodo de Análisis Seleccionado |
| Volumen Máximo Municipal (VMM) | | Indicador "Población" |
| | | Precio Nacional |
| | | Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT Particular |
| | | Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT Público |
| | | Valor Agregado Secundario |
| | | Valor Agregado Terciario |
| | | Volumen Asignado por Resolución 4 0884 de 2019 |
| b) La distribución de volúmenes máximos de combustibles a las estaciones de servicio activas en cada municipio | b) La distribución de volúmenes máximos de combustibles a las estaciones de servicio activas en cada municipio | b) La distribución de volúmenes máximos de combustibles a las estaciones de servicio activas en cada municipio |
| Almacenamiento de las estaciones de servicio | Almacenamiento de las estaciones de servicio | Almacenamiento de las estaciones de servicio |
| Base volumétrica de análisis (BVA) | Base volumétrica de análisis (BVA) | Base volumétrica de análisis (BVA) |
| Capacidad óptima de almacenamiento | Capacidad óptima de almacenamiento | Volumen de Cesión |
| Volumen de Cesión | Volumen de Cesión | Compras mensuales de estaciones de servicio |
| Compras mensuales de estaciones de servicio | Compras mensuales de estaciones de servicio | Compras promedio mensual de estaciones de servicio |
| Compras promedio mensual de estaciones de servicio | Compras promedio mensual de estaciones de servicio | Meses de Cumplimiento (MC) |
| Índice de rotación de inventarios (IRI) | Índice de rotación de inventarios (IRI) | Meses Operativos (MO) |
| Índice de rotación de inventarios | Meses de Cumplimiento (MC) | Volumen distribuido por compras mínimo municipal (VDCM Municipal) |
| Meses de Cumplimiento (MC) | Meses Operativos (MO) | Volumen Promedio Distribuido (VPD) |
| Meses Operativos (MO) | Volumen distribuido por compras mínimo municipal (VDCM Municipal) | Volumen Disponible para Redistribución (VDR) |
| Volumen distribuido por compras mínimo municipal (VDCM Municipal) | Volumen máximo distribuido diciembre 2017 (VMDD 2017) | Volumen Redistribución (VR) |
| Volumen máximo distribuido diciembre 2016 (VMDD 2016) | Volumen Promedio Distribuido (VPD) | Límite Superior (LS) |
| *Para Volumen Base Municipal (VBM) Se estudiaron las variables relacionadas, sin embargo solamente se tuvo en cuenta población y valor agregado | Volumen Disponible para Redistribución (VDR) | Despachos |
| | Estaciones de Servicio validas para redistribución | Estaciones de Servicio Habilitadas para Redistribución Mensual |
| | Volumen Redistribución (VR) | Volumen Máximo a Distribuir (VMD) |
| | Límite Superior (LS) | |
| | Renuncias | |

Fuente: Autoría Propia basado en Resoluciones de Metodología, Ministerio de Minas y Energía

Objetivo 2 Impacto Fiscal

Analizar el impacto fiscal generado en los últimos cinco años 2017 al 2021 como efecto de los subsidios al combustible en los departamentos denominados zonas de frontera excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional.

Para analizar el costo fiscal se parte primeramente de la estructuración de los precios a la gasolina corriente motor y el ACPM, la cual integran cuatro componentes incidiendo en el precio al consumidor final.

- El Ingreso al Productor (IP) para Gasolina Corriente y Motor/El ACPM
- El precio máximo de venta al distribuidor Mayorista (PMI) incluyendo impuestos.
- Precio Máximo en Planta de Abastecimiento Mayorista
- Precio de Referencia de Venta por galón (COP/gal)

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público representando al Estado por administrar las finanzas públicas ha venido girando recursos económicos que se ven reflejados en el presupuesto de la nación como un costo fiscal, reduciendo el precio de los combustibles pagados por la población, haciendo hincapié para los municipios fronterizos *con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural*, garantizando el recaudo y pago de los impuestos asociados a la distribución y consumos de combustibles.

Figura 6*Estructura de precios*

Estructura precio GASOLINA y ACPM

| |
|--|
| 1 Proporción - IP Ingreso Productor de Gasolina Motor Corriente/ACPM |
| 2 Proporción - Ingreso Productor del Alcohol Carburante |
| 3 Ingreso al productor de la GMC Oxigenada |
| 4 Impuesto Nacional |
| 5 IVA sobre el IP GMC Fósil |
| 6 Impuesto al Carbono |
| 7 Costo de cesión |
| 8 Recuperación costos |
| 9 Tarifa de Marcación |
| 10 Proporción - Tarifa de Transporte por Poliductos de GMC |
| 11 Proporción - Tarifa de Transporte del Alcohol Carburante |
| 12 Margen plan de continuidad abastecimiento |
| 13 Precio Máximo de Venta al Distribuidor Mayorista |
| 14 Sobretasa |
| 15 Margen al distribuidor mayorista |
| 16 IVA sobre el Margen del distribuidor mayorista |
| 17 Transporte Plantas No Interconectadas |
| 18 Tarifa de Manejo y operación muelles Cart y SAI |
| 19 Precio Máximo en Planta de Abastecimiento Mayorista |
| 20 Margen del distribuidor minorista |
| 21 Factor de Pérdida por evaporación |
| 22 Transporte de la planta de abastecimiento mayorista a EDS |
| 23 Precio de Referencia de Venta por galón (COP/gal) |

Fuente. Autoría Propia basada en el documento técnico Min energía de la estructura de precios

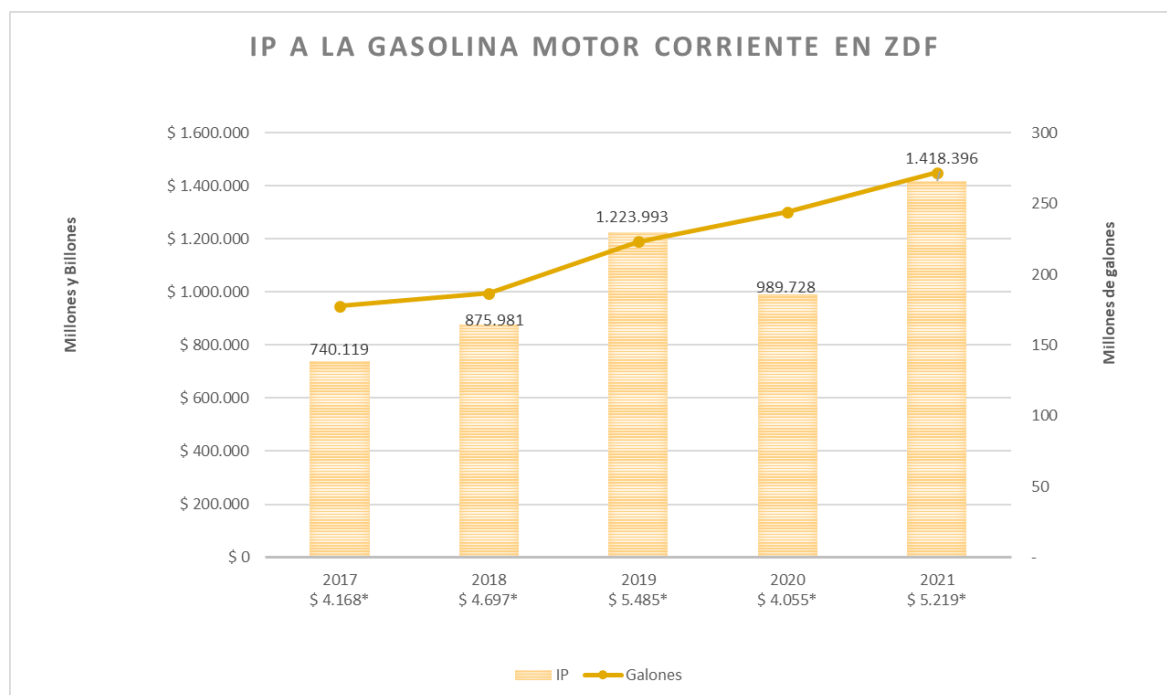
Ingreso al productor –IP-

El ingreso al Productor retribuye la actividad de refinanciación o transformación del petróleo en derivados, posteriormente son vendidos a los distribuidores mayoristas y seguidos llegan a las estaciones de servicio para su entrega a usuarios finales. Incluido a esto, se tiene en cuenta el costo de movilizar los productos derivados del petróleo a través de poliductos desde la refinería hasta los tanques de almacenamiento de los distribuidores mayorista minoristas (Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, 2014)

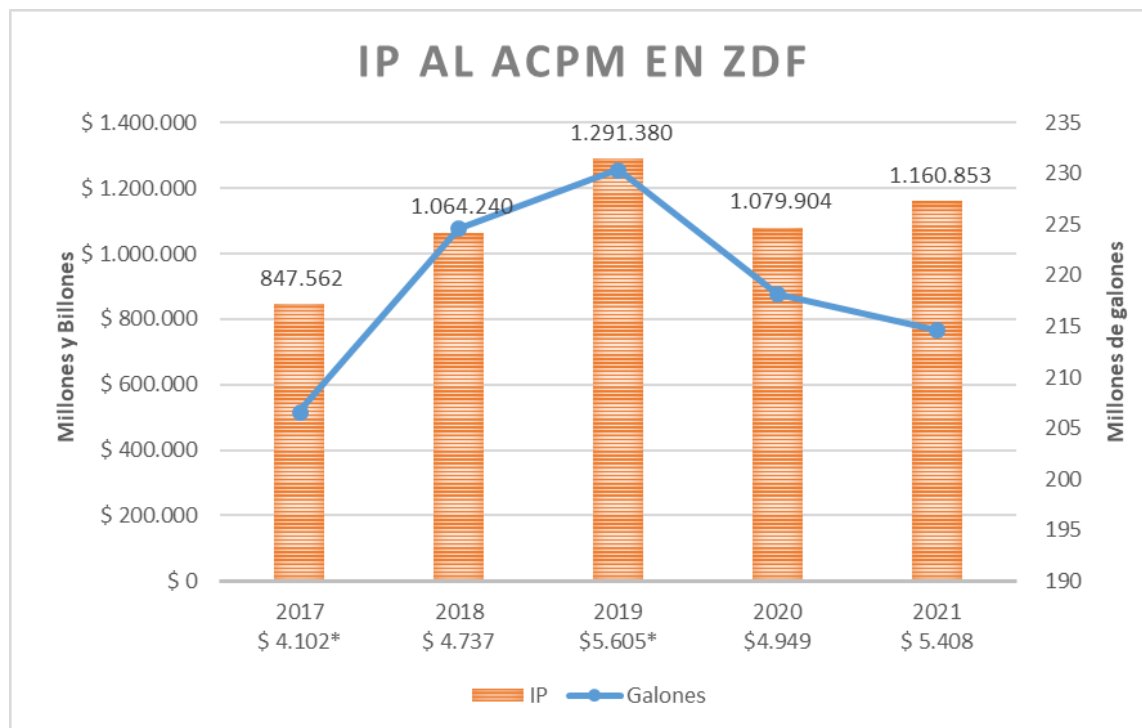
Las figuras 7 y 8 representan los galones de gasolina motor corriente y ACPM. Así mismo, representa el valor total del IP desde el año 2017 al 2021 para las zonas de frontera (*valor promedio por año)

Figura 7

IP al Gasolina Motor Corriente



Fuente. Autoría propia basado en datos de Min energía

Figura 8*IP al ACPM*

Fuente. Autoría propia basado en datos de Min energía.

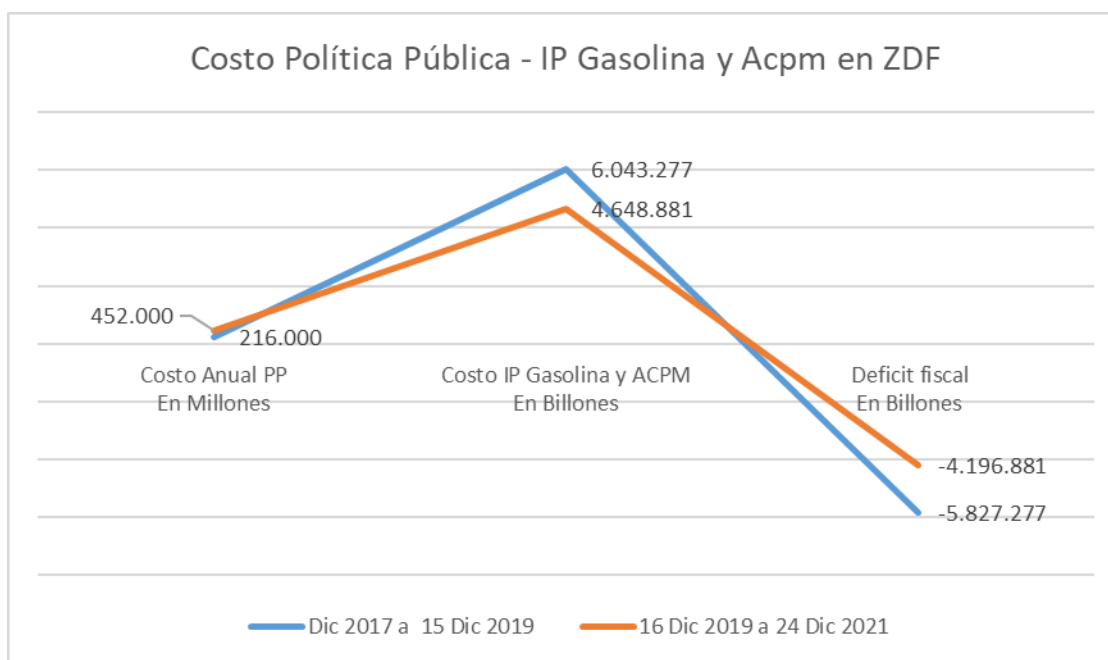
En la asignación de volúmenes máximos de combustibles para los departamentos fronterizos se mencionó el costo anual de la política en especial el ingreso al productor IP asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público los cuales no podrían exceder el monto de \$216.000 millones (2017), \$452.000 millones (2019) \$ 67.500 millones (2021).

En la figura 9 se puede observar que el subsidio IP a la gasolina y al ACPM sobre pasa el costo anual de la política estipulado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, causando un déficit fiscal en el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) el cual intenta estabilizar los precios al consumidor final por medio de mecanismos de ahorro y desahorro con el fin de evitar los incrementos de los precios internacionales al Ingreso al Productor.

Actualmente el FEPC debe cubrir la estimación de estos subsidios, incurriendo así en un déficit imperecedero sin pronto recobro.

Figura 9

Déficit Fiscal



Fuente. Autoría Propia basado en datos de Min energía

Así mismo, el costo fiscal para el impuesto al productor en los departamentos limítrofes está en 2 Billones anuales, para efectos de comparación una inversión para *proyectos de infraestructura cultural y social, infraestructura de agua y saneamiento y desarrollo de sostenibilidad energética* apoyando el crecimiento en los territorios limítrofes.

Impuesto Nacional e IVA

En la estructura de precios para la gasolina motor corriente y para el ACPM, el impuesto nacional y el IVA es equivalente a 0, razón por la que se determina como impuesto dejado de percibir para la nación.

Figura 10*Estructura de Precios GMC y ACPM*

| Estructura precio GASOLINA | Bogotá | Municipio ZDF |
|---|----------|---------------|
| 1 Proporción - IP Ingreso Productor de Gasolina Motor Corriente | 4.551,48 | 4.551,48 |
| 2 Proporción - Ingreso Productor del Alcohol Carburante | 782,89 | 782,89 |
| 3 Ingreso al productor de la GMC Oxigenada | 5.334,37 | 5.334,37 |
| 4 Impuesto Nacional | 551,08 | - |
| 5 IVA sobre el IP GMC Fósil | 227,57 | - |

| Estructura precio ACPM | Bogotá | Municipio ZDF |
|--|----------|---------------|
| 1 Proporción - Ingreso Productor del Diesel (ACPM) | 3.762,41 | 3.547,95 |
| 2 Proporción - Ingreso Productor del Biocombustible | 2.347,88 | 2.347,88 |
| 3 Ingreso al productor del ACPM mezclado con biocomb | 6.110,29 | 5.895,83 |
| 4 Impuesto Nacional | 505,01 | - |
| 5 IVA sobre el IP ACPM Fósil | 188,12 | - |

Fuente. Autoría Propia basada en el documento técnico Min energía de la estructura de precios

Con el fin de identificar el beneficio para los municipios determinados como zonas de frontera y el costo o dinero que deja de recaudar el Estado se tomó el valor de los volúmenes máximos de combustibles líquidos multiplicado por IVA y exentos de arancel e impuesto nacional para los departamentos y municipios reconocidos como zonas de frontera, durante los años 2017 al 2021, años 1 al 5 respectivamente.

Para la gasolina motor corriente y el ACPM entre los periodos 1 (2017) al 5 (2021) el IVA e Impuesto Nacional equivale aproximadamente a 583 mil millones de pesos y 550 mil millones de pesos, respectivamente (ver figura 11 y 12). Estos costos son los que ha dejado de recibir el Estado y con lo cual podría ser de gran beneficio para aquellos territorios en los cuales fue considerada la política pública; invirtiendo en los municipios fronterizos más vulnerables a condiciones de pobreza, educación, empleo, salud entre otros.

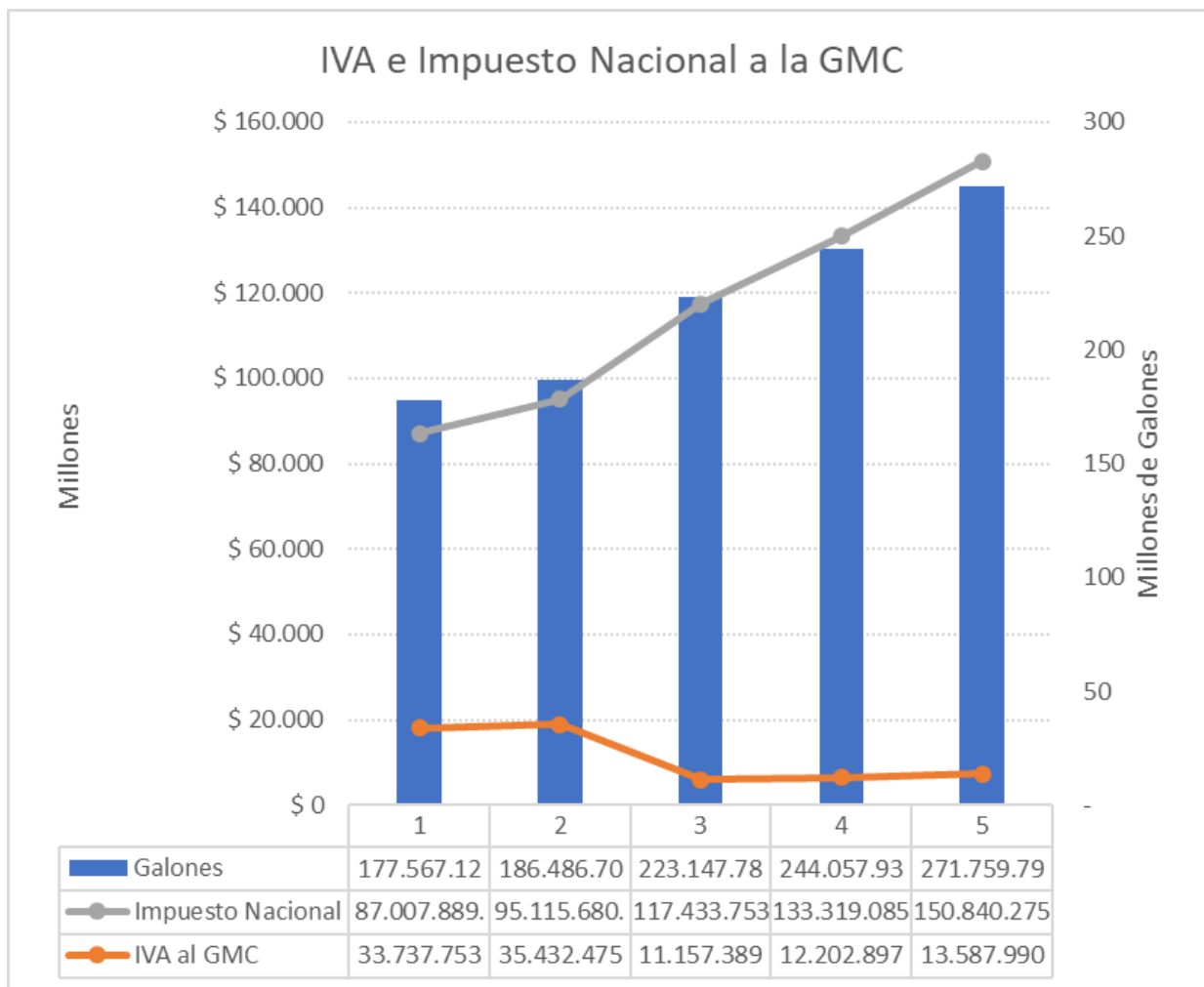
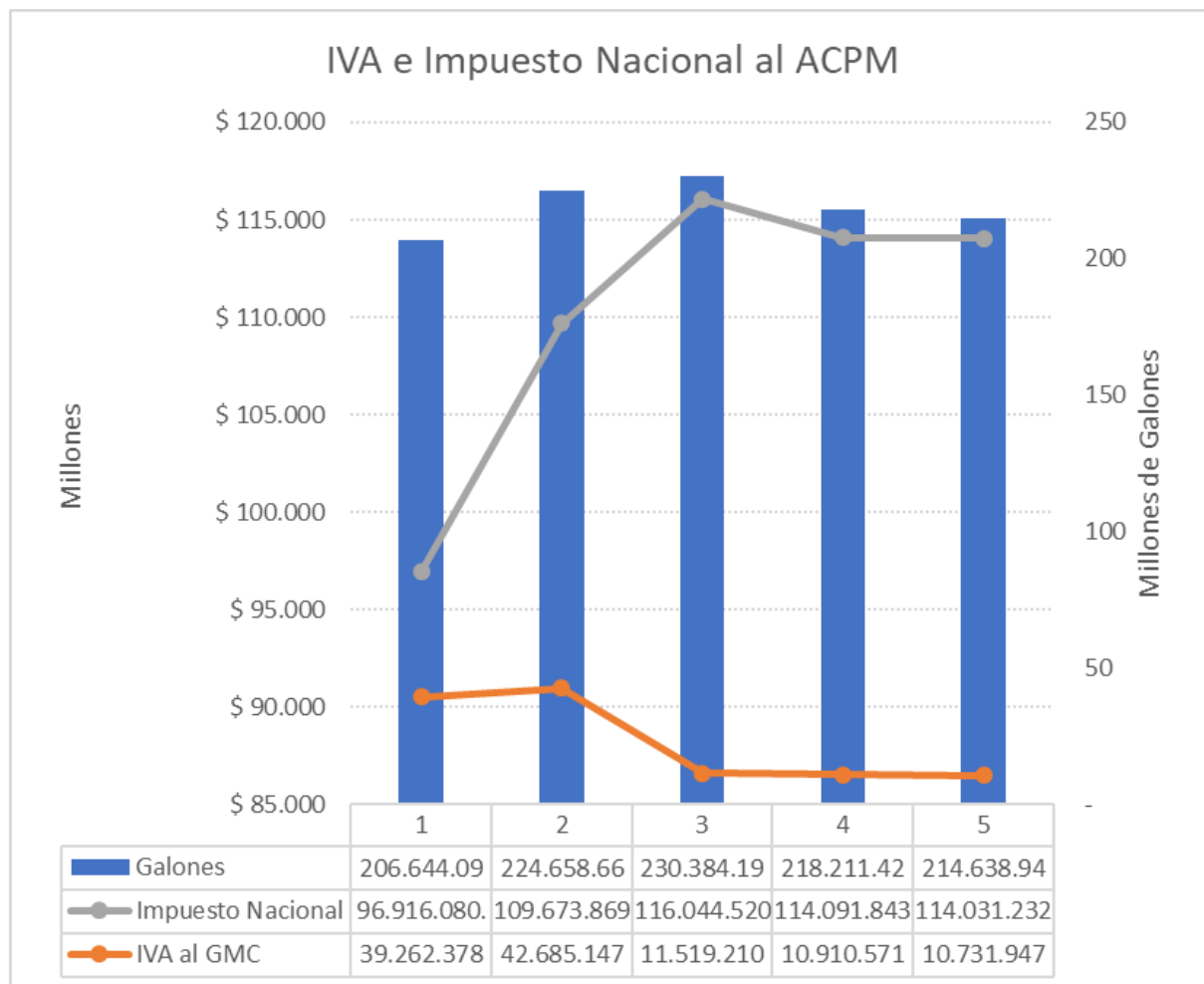
Figura 11*IVA e Impuesto Nacional a la GMC**Fuente. Autoría propia datos de Min energía*

Figura 12*IVA e Impuesto Nacional al ACPM**Fuente. Autoría propia datos de Min energía*

Objetivo 3 Efectos y/o consecuencias

Analizar los efectos y/o consecuencias que ha traído el beneficio a la distribución de combustibles líquidos excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM en zonas de frontera.

En el numeral anterior se observa como la política a los combustibles en zonas de frontera sobre pasa la estimación frente a los objetivos por la cual creada. Si bien es cierto el mejoramiento en condiciones económicas, infraestructura, crecimiento para estos municipios no son de aporte significativo.

Otros de los problemas que ha venido surgiendo a través de esta política es primeramente la destinación ilegal de los combustibles, entendiéndose este como el traslado del combustible que se adquiere en zonas de frontera hacia otras regiones del país dándole como fin al mercado negro, en segundo lugar, la proliferación de estaciones de servicio en zonas de frontera un beneficio que ha traído distorsión de mercado donde se pierde competitividad en la venta de combustibles frente a otras estaciones de servicio que se les asigna mayor asignación de volúmenes líquidos derivados del petróleo.

Destinación ilegal de combustibles - Contrabando

Uno de los objetivos de la exención de impuestos al combustible es la reducir el contrabando y desvió ilegal; el contrabando, ha sido parte de la historia colombiana siendo inherente en cada una las zonas de frontera, llevado así por cada generación, formando parte de lo económico, social y cultural; razones que lo “justifican” para ser aceptado al verlo como una oportunidad y fuente de ingreso.

Entre la frontera de Colombia y Venezuela, el contrabando se ha presentado durante largos años “extrayendo” el Gobierno Venezolano llama al contrabando “extracción” (Ávila A. F., 2012) productos de primera necesidad como alimentos, medicamentos, productos de aseo y grandes cantidades de combustibles, este último solía ser en los años 2013 el negocio más lucrativo en Norte de Santander departamento fronterizo con Venezuela, ya que este era subsidiado por el Gobierno Venezolano logrando así un precio desestimable comparado con los precios internacionales o del mismo Estado Colombiano.

Ávila 2012 expresa que no toda esta gasolina se queda en el departamento, pues una parte va para los laboratorios de droga de Puerto Santander y el Catatumbo, otra para ser comercializada en el departamento y la mayoría sale para el pacífico colombiano, pasando por Ocaña, todo esto debido a que las regiones fronterizas son controladas por los grupos armados ilegales y los pasos ilegales ubicados en el sector rural de Cúcuta y Puerto Santander, como Guarumito Alto, Guarumito Bajo y San Faustino, son los lugares por donde pasa todo el contrabando y la mayor cantidad de combustible, ya que las características topográficas, aunadas al insignificante pie de fuerza y alianza con fuerza pública a ambos lados de la frontera, los hacen operativos para cualquier actividad ilegal.

Para el año 2010, Venezuela tenía el precio de gasolina más barata del mundo. Un tanque de gasolina se llenaba con aproximadamente 2.5 dólares norteamericanos, aunque costaba más el doble de producirse. En Colombia, para ese entonces contaba con un combustible de valor elevado debido a los impuestos que le aplica entre el IVA, tributo global y sobretasa, Ávila 2012 siendo esto, una de las razones por las que las familias con muy bajos recursos económicos, vulnerable y con brechas al mercado, generen oficios ilegales como los llamados “*pimpineros*” trasladando por sus medios en los colindantes fronterizos entre Táchira (Venezuela) y el

municipio de Cúcuta (Colombia) combustible que posteriormente sería almacenado, distribuido o vendido en el municipio para fines personales o ilegales, llevando a generar una alianza con actividades de contrabando y narcotráficos toda vez que el combustible es la materia primaria para el procesamiento de cocaína en las zonas de frontera donde aún se presentan laboratorios ligados a los cultivos ilícitos de coca.

Otra forma de ejercer el contrabando es el transporte denominado “*Vikingos*” los cuales adaptaban un automóvil con grandes tanques de almacenamiento adecuando artefactos ocultos para así transportar entre 50 y 55 galones de combustible, comprados en las estaciones de servicio de Táchira a precio venezolano y darle el mismo fin de los “*pimpineros*”.

Es así como los “*pimpineros*”, “*vikingos*” y el “*carrusel*” esto, otra forma de contrabandear, los importadores de combustible desde Colombia, escudando en una misma documentación varios cargamentos de combustibles, pagando los impuestos respectivos e introduciendo al país gasolina en grandes cantidades tomado de (Ávila A. F., 2012). El combustible deja oculto la cantidad de combustible que ingresaba como contrabando en la frontera de Táchira hacia Norte de Santander.

Ávila 2012, revela que en el año 2011 La Nación de Venezuela, afirmó haber decomisado 139.948 galones (529.763 litros) de distintos combustibles en el 2020 la Policía Fiscal y Aduanera -POLFA- realizó 228 acciones de control, logrando la aprehensión de 149.225 galones (564.878 litros) de combustible por valor de \$1.036 millones, para el 2021 se efectuaron 38.082 aprehensiones y 8.744 incautaciones, a octubre de 2022 se han realizaron aprehensiones de 11.223 e incautaciones por 3.933 galones de hidrocarburos evaluados en \$101 millones y \$41 millones respectivamente, (CIPPA, s.f.)

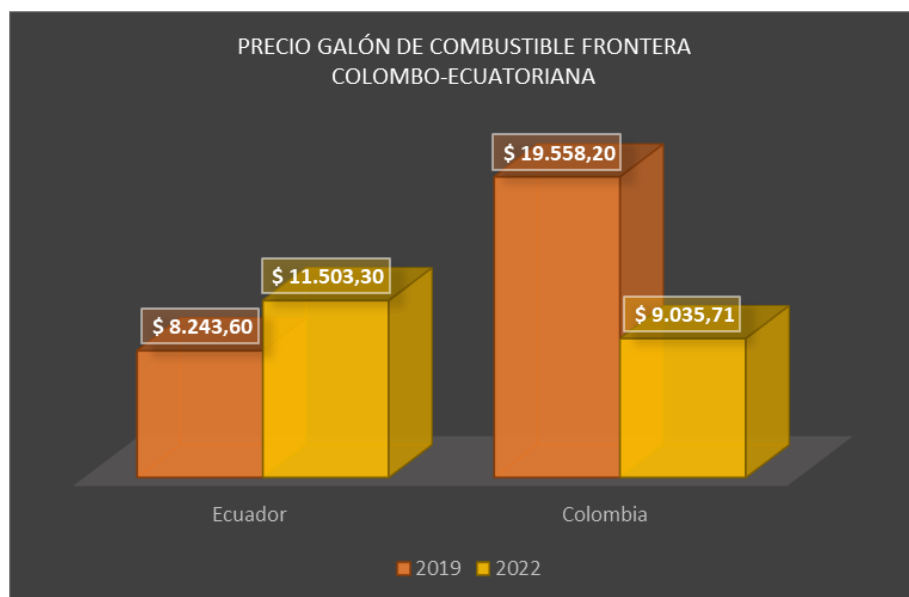
Años atrás, se adjudicaba la problemática del contrabando y la destinación ilegal especialmente al combustible por el bajo precio del galón subsidiado por Venezuela respecto al de Colombia, siendo esto un problema perdurable. Ahora, desde el cierre de la frontera con Venezuela se observa que el contrabando se ha vuelto una actividad ilícita inversa toda vez que desde las fronteras colombianas de manera clandestina se lleva el combustible hacia el vecino país, siendo una de las razones que ha llevado a la creación de estaciones de servicios en los departamentos La Guajira y Norte de Santander.

En la frontera colombo-ecuatoriana además del desempleo y un difícil acceso a la educación, otra de las causas que origina el contrabando de combustible en el departamento de Nariño, es la diferencia de precios entre Ecuador y Colombia, para el año 2019 el precio de combustible en Ecuador se encontraba subsidiado por el gobierno ecuatoriano haciendo que este ingresara a Colombia de manera ilegal esto generaba una disminución a la sobretasa a la gasolina la cual es recauda por cada uno de los municipios para ser uso de ese presupuesto.

En la actualidad Colombia presenta un precio al combustible más asequible frente al de Ecuador, esto genera que en los municipios como Tumaco, Barbacoas y el Charco Nariño no tengan combustible a mitad de cada mes para suministrar a la población puesto que es llevado a Ecuador de manera ilegal

Figura 13

Precio Galón de Combustible Frontera Colombo-ecuatoriana



Fuente. Autoría Propia con datos GlobalPetrolPrices.com

La Policía Fiscal y Aduanera –POLFA- calcula que en Colombia entra más de un millón de galones diarios de contrabando. La mayoría de estos por la frontera con Venezuela, pero también por la ecuatoriana, en pasos como los ríos Putumayo y San Miguel, pero también en Ipiales. En el año 2021, en ese municipio nariñense, se decomisaron 35.000 galones de combustible que llegan a costar 200 millones de pesos. En Ecuador se cargan los vehículos livianos, algunos incluso con un segundo tanque instalado, pasar la frontera, extraer la gasolina y revenderla. Otra forma, en Ipiales, hay parqueaderos acondicionados desde donde los “*pimpineros*” despachan el combustible ilegal. De acuerdo con un estudio de la alcaldía de ese municipio estimó que, solo allí, unas *400 personas estarían dedicadas a ese negocio*, adicionalmente, en San Andrés de Tumaco, donde son constantes las incautaciones de gasolina destinadas a la elaboración de cocaína (Semana, 2019)

El departamento de Nariño limita con la frontera ecuatoriana siendo los municipios de Tumaco, Barbacoas, Ricaurte, Cumbal, Carlosama, Guachuca, Pupiales, Aldana, Ipiales Potosí limitantes y aproximándose al país vecino Ecuador con Esmeraldas Tulcán y Nueva Loja, allí se forja un alto flujo migratorio y comercial ya sea de manera legal o ilegal bienes, siendo parte de un difícil control entre las autoridades colombianas y ecuatorianas el transporte de combustible.

En la figura 14 se observa las incautaciones desde el año 2012 al 2019, donde hay un comportamiento volátil y una totalidad de los nueve años de 344.003 galones de combustible. Se evidencia, que para el 2019 disminuyó la cantidad de incautaciones, esto, posiblemente debido a la eliminación de los subsidios al combustible por parte del gobierno ecuatoriano.

Figura 14

Incautaciones de combustible – Frontera con Ecuador



Fuente. Autoría propia con datos DIAN

En la figura 15 entre el 2018 y 2020 se evidencia una reducción de un 1.13% de hectáreas de coca en las zonas de frontera, con todo, sigue siendo alto el índice de cultivos frente al nivel nacional, los cultivos, en la actualidad, se siguen concentrando en “enclaves productivos”, la mayoría en zona de frontera con Ecuador y Venezuela (El Espectador, 2022).

Figura 15

Coca Valores en Hectáreas



Fuente. Autoría propia con datos Ministerio de Justicia y del Derecho

Sobre la Proliferación de estaciones de servicios

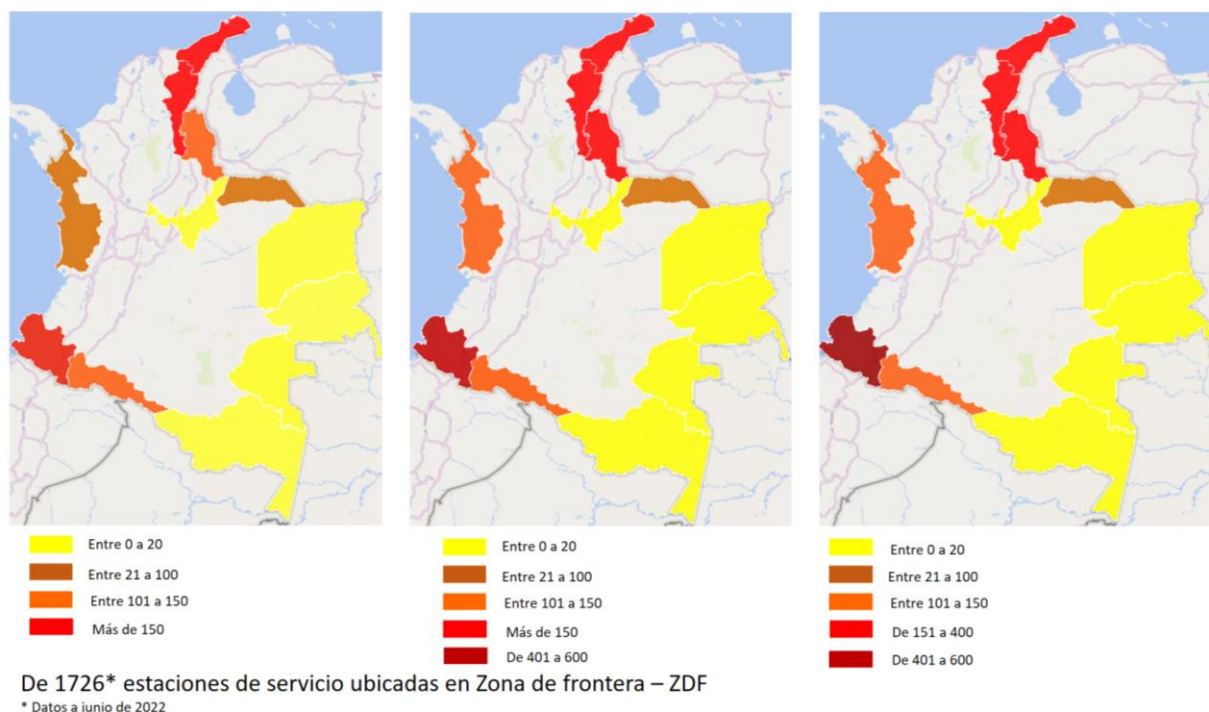
De acuerdo con lo señalado anteriormente, donde se establece la metodología para la asignación de volúmenes máximo de combustible, el Ministerio de Minas y Energía en los meses de abril y octubre de cada año fija los volúmenes máximos a los municipios considerados como zonas de frontera y posteriormente a ser redistribuido a las estaciones de servicio que se encuentran dentro del municipios, razón por la cual se presenta una gran cantidad de solicitudes por parte de los distribuidores minoristas que aspiran a poner en funcionamiento nuevas estaciones de servicio.

Para el año 2016 en las zonas de frontera existían 1204 estaciones de servicio activas, para el primer semestre del año 2022; 1726 EDS, un incremento de 522 estaciones de servicio.

En la figura 16 se puede observar por departamento el crecimiento de establecimientos comerciales denominados como estaciones de servicio durante los años 2016 al 2021, siendo La Guajira, Norte de Santander y Nariño los departamentos con más proliferación de estaciones de servicio.

Figura 16

Crecimiento de estaciones de servicio por departamento



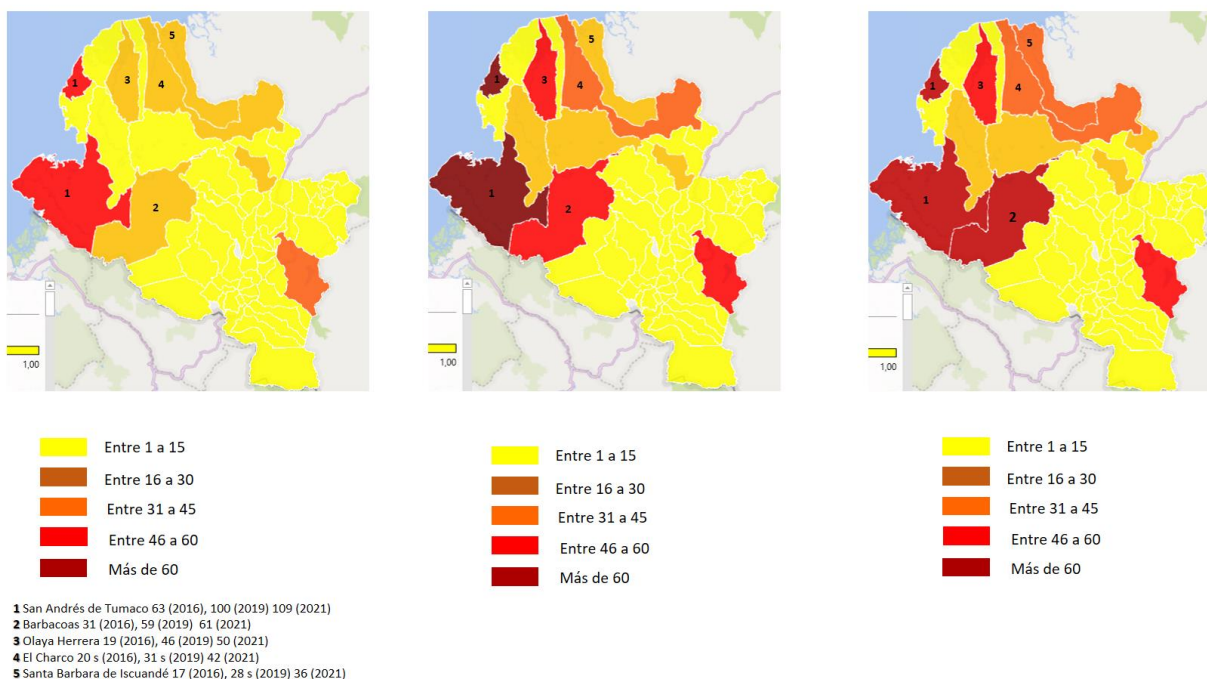
Fuente. Autoría propia con datos del SICOM

En el caso de Nariño se presenta una proliferación de estaciones de servicio entre los años 2016 y 2021, se encontraban creadas 447 y 665 estaciones de servicio, respectivamente. Siendo San Andrés de Tumaco seguido de Barbacoas y Olaya Herrera los municipios con mayor cantidad de EDS, de acuerdo con los datos del Ministerio de Justicia y Derecho en el

Observatorio de Drogas de Colombia, se encuentran 30.751 hectáreas de coca en el departamento de Nariño.

Figura 17

Crecimiento de estaciones de servicio departamento de Nariño

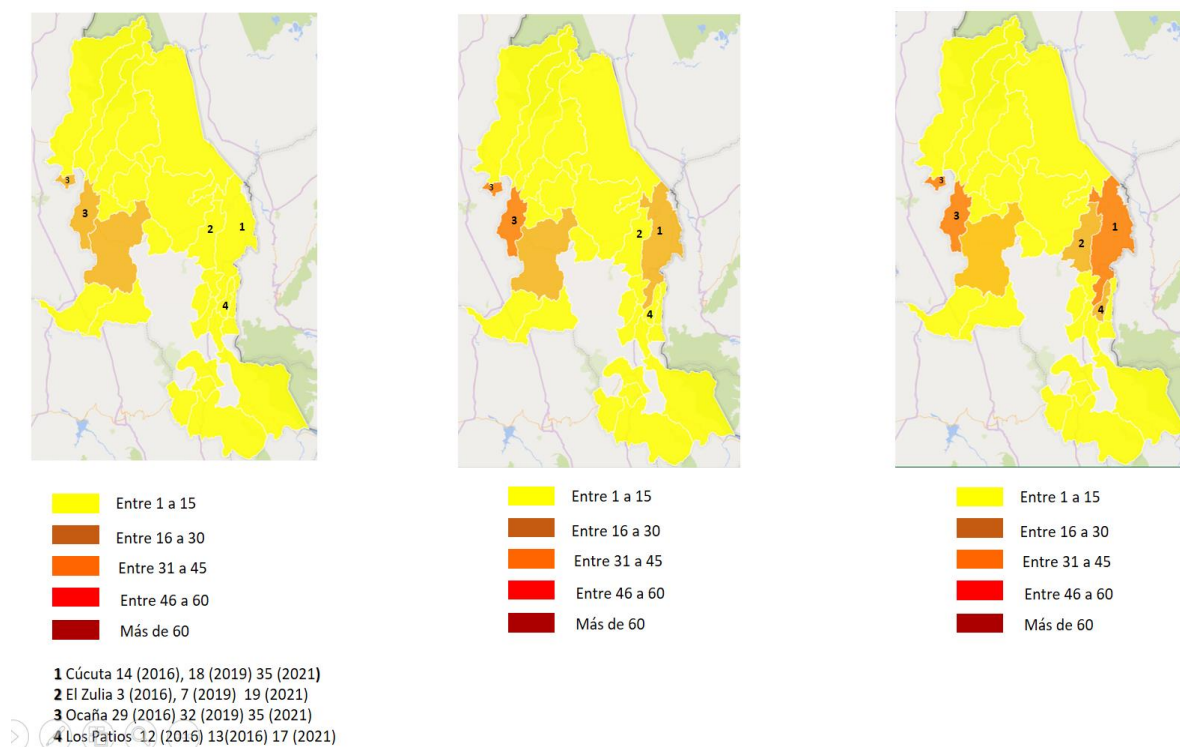


Fuente. Autoría Propia con datos del SICOM

El departamento de Norte de Santander para los años 2016 y 2021 tenía 131 y 206 establecimientos de comercio denominados estaciones de servicio, respectivamente; para el año 2020 se hallaba 40.083 hectáreas de coca en el mismo departamento. Los municipios con mayor crecimiento o proliferación de estaciones de servicio durante los últimos años son: Cúcuta, El Zulia y Los Patios limitantes con Venezuela y Ocaña limitante con el departamento del Cesar quien también limita con Venezuela. (Ver Figura 18). Adicionalmente la crisis de petróleo con el país vecino ha generado mayor proliferación de estaciones de servicio con el fin de llevar de manera ilegal el combustible hacia Venezuela.

Figura 18

Crecimiento de estaciones de servicio departamento de Norte de Santander



Fuente. Autoría propia con datos del SICOM

De la distorsión de mercado

Si bien es cierto, los precios a los combustibles en zonas de frontera son causados por un subsidio que el Gobierno Nacional determina en el presupuesto nacional, con el fin de garantizar el desarrollo en los municipios de zona de frontera del territorio colombiano. Lo que se intuye de la política de zona de frontera es que el distribuidor minorista es un intermediario o vehículo para llevar el beneficio al consumidor final. Pese a esto, los distribuidores minoristas como las estaciones de servicio asumen que el subsidio es para los minoristas, el cupo asignado para cada uno de ellos no es equitativo y a su vez no son competitivos.

(...) “En nuestro caso contábamos con 8.500 galones asignados, hoy contamos con 11.500, un galonaje de estos no da para cubrir los gastos administrativos de la estación,

procurar vender combustible a precio nacional se hace complicado cuando tienes más de 20 estaciones a su lado que tienen cupos grandes de frontera y surten el mercado (...) entonces, es entendible que la distribución de este debe ser equitativa para las estaciones de servicio ubicadas en los departamentos de frontera”.

(...) Considera que la diferencia resultante de la asignación de cupo de combustible subsidiado de la estación de servicio (...) es “abrupta” con respecto al cupo asignado a las demás estaciones de servicio, y que, representa sólo el 14% del cupo total asignado al municipio, lo cual, desde su perspectiva, afecta la sana competencia y deja en desventaja la estación de servicio (...)

Para el Ministerio de Minas y Energía al analizar la metodología de la distribución de combustibles en el numeral, se observa que los criterios objetivos y análogos están bajo contextos transparentes, conocidos y no discriminatorias, lo que excluye cualquier posibilidad de hacer una distribución a intereses particulares. Anudado a eso, algunas estaciones de servicio adquieren una mayor o menor distribución de combustible ya que poseen condiciones diferentes, ya sea en lo relacionado compras a precio nacional (sin beneficios tributarios) el volumen de ventas y volumen de almacenamiento, entre otros.

Aun así, esto sigue generando una distorsión de mercado, beneficiando a unos y a otros a futuro, salir del mercado.

(...) Crea una diferencia amplia de precios de venta de combustible con y sin subsidio y que, teniendo en cuenta la reducida área del municipio, “los clientes siempre optaran por dirigirse al sitio de menor costo, sacándonos del mercado.”

(...) “la implementación de la nueva metodología generará a corto plazo el acaparamiento de la mayor parte del cupo del municipio hacia el operador con mayor demanda y terminará por sacarnos completamente del mercado, lo cual va en contravía de la sana competencia y en contra de la estimulación de equidad para todos y generación de empleo promovidas por el gobierno y el ministerio (...)”

Por ende, la política de zona de fronteras “beneficiando al consumidor final” se puede decir que no es garante tanto como beneficio para la población, como para la equidad en la

repartición de cupos; por ello, es necesario que se reevalúe y se tomen nuevas decisiones al cambio de la política pública.

Conclusiones y recomendaciones

El costo fiscal para el impuesto al productor en los departamentos reconocidos como zonas de frontera está en 2 Billones anuales, para efectos de comparación, una inversión para proyectos de infraestructura cultural y social, infraestructura de agua y saneamiento y desarrollo de sostenibilidad energética, apoyando así, el crecimiento en los territorios limítrofes. Anudado esto, el FEPC debe cubrir la estimación de estos subsidios, incurriendo en un *déficit impercedero sin pronto recobro*.

En la estructura de precios para la gasolina motor corriente y para el ACPM, el impuesto nacional y el IVA es equivalente a 0, razón por la que se determina *como un impuesto dejado de percibir para la nación*. Para la gasolina motor corriente y el ACPM entre los periodos 1 (2017) al 5 (2021) el IVA e Impuesto Nacional equivale aproximadamente a 583 mil millones de pesos y 550 mil millones de pesos, correspondientemente. Estos costos son los que ha dejado de recibir el Estado y con lo cual podría ser otro beneficio para aquellos territorios en los cuales fue considerada la política pública; invirtiendo en los municipios fronterizos más vulnerables a condiciones de pobreza, educación, empleo, salud entre otros.

Otro de los problemas que ha venido surgiendo a través de esta política es primeramente la destinación ilegal de los combustibles, entendiéndose este como el traslado del combustible que se adquiere en zonas de frontera hacia otras regiones del país dándole como fin al mercado negro, en segundo lugar, la proliferación de estaciones de servicio en zonas de frontera un beneficio que ha traído distorsión de mercado donde se pierde competitividad en la venta de combustibles frente a otras estaciones de servicio que se les asigna mayor asignación de volúmenes líquidos derivados del petróleo.

Ahora bien, el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia, es la Policía Nacional, la entidad que tiene como prioridad de salvaguardar los derechos de los ciudadanos y asegurar una convivencia en paz garantizando la estabilidad económica y social, a través de acciones como: fortalecer la seguridad ciudadana, el orden público interno y contrarrestar los delitos que afecten el desarrollo integral del país, entre los que se encuentra la destinación de combustible para la producción de drogas ilícitas. Razón por la cual, la Policía Nacional es quien debe implementar estrategias y acciones punitivas para contrarrestar delitos asociados al apoderamiento de hidrocarburos, distribución y comercialización de hidrocarburos, así como la disposición de los combustibles incautados o aprendidos.

En cuanto a la proliferación de estaciones de servicio en zonas de frontera se tiene que para el año 2016 en las zonas de frontera existían 1204 estaciones de servicio activas, para el primer semestre del año 2022; 1726 EDS, un incremento de 522 estaciones de servicio; el mayor crecimiento ha sido en los departamentos de mayor Nariño, Norte de Santander, La Guajira, departamentos limitantes con Ecuador y Venezuela.

En el caso de Nariño se presenta una proliferación de estaciones de servicio entre los años 2016 y 2021, se encontraban creadas 447 y 665 estaciones de servicio, respectivamente. Siendo San Andrés de Tumaco seguido de Barbacoas y Olaya Herrera los municipios con mayor cantidad de EDS, de acuerdo con los datos del Ministerio de Justicia y Derecho en el Observatorio de Drogas de Colombia, se encuentran 30.751,38 hectáreas de coca en esta jurisdicción.

El departamento de Norte de Santander para los años 2016 y 2021 tenía 131 y 206 establecimientos de comercio denominados estaciones de servicio, respectivamente; para el año 2020 se hallaba 40.083 hectáreas de coca en el mismo departamento. Los municipios con mayor

crecimiento o proliferación de estaciones de servicio durante los últimos años son: Cúcuta, El Zulia y Los Patios limitantes con Venezuela y Ocaña limitante con el departamento del Cesar quien también limita con Venezuela. Adicionalmente la crisis de petróleo con el país vecino ha generado mayor proliferación de estaciones de servicio con el fin de llevar de manera ilegal el combustible hacia Venezuela.

Así mismo, debido a la proliferación de estaciones de servicio en cada uno de los departamentos limítrofes se han venido presentando una distorsión de mercado, para el Ministerio de Minas y Energía al establecer la metodología de la distribución de combustibles se establecieron criterios objetivos y análogos en contextos transparentes, conocidos y no discriminatorias, lo que excluye cualquier posibilidad de hacer una distribución a intereses particulares. Anudado a eso, algunas estaciones de servicio adquieren una mayor o menor distribución de combustible ya que poseen condiciones diferentes, ya sea en lo relacionado compras a precio nacional (sin beneficios tributarios) el volumen de ventas y volumen de almacenamiento, entre otros. Aun así, para muchos propietarios de estaciones de servicio, esto sigue generando una distorsión de mercado, beneficiando a unos y, a otros a futuro, salir del mercado.

Por tanto, la política pública de zona de fronteras debe ser reevaluada y tomar decisiones que en verdad "*beneficien lo social, económico y cultural*" ya que no es garante primeramente, es exagerado el costo fiscal que debe asumir la nación repercutido en un déficit fiscal, anudado a esto el valor que deja de percibir la nación por exenciones tributarias es abrupto, segundo ha traído mucho más beneficio para el apoderamiento de hidrocarburos usado como contrabando y destinación ilegal; tercero para la equidad en la repartición de volúmenes máximo de

combustible en los municipios considerados zonas de frontera toda vez que algunas EDS se ven beneficiadas y para otras ser competitivas, logrando así una distorsionando de mercado.

La política pública para zona de fronteras pretende ser un acierto para llevar un beneficio aquellos municipios y departamentos limítrofes de la nación, reduciendo a la población adquirir un servicio público como lo es el combustible a un costo “aparentemente” beneficioso.

Si bien es cierto, las exenciones tributarias buscan incentivar el mercado en las zonas de frontera, pero lo que se ha venido presentando es un aumento al beneficio para cultivos ilícitos y destinación ilegal y/o contrabando.

En cuanto a la asignación de volúmenes máximo de combustible para cada uno de los municipios y luego ser distribuido a las estaciones de servicio que se encuentran en diferentes municipios se debe ajustar la metodología y para cada uno de estos departamentos manejar variables diferentes, no es lógico manejar variables análogas para municipios que cuentan con salubridad, mayor crecimiento y desarrollo económico, comparado con aquellos que presentan una deficiencia en vías, parque automotor, pobreza, extensión en cultivos ilícitos, minería ilegal, narcotráfico, contrabando entre otros.

El beneficio a las exenciones tributarias debe ser aplicado al consumidor final, en este caso a la población del municipio denominado zona de frontera y no a los establecimientos comerciales como lo son las estaciones de servicio

Bibliografía

- 2012, L. 1. (s.f.). *"Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones"*. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1607_2012.html
- Ávila, A. F. (2012). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Arco Iris.
- Ávila, A., León, S., Niño Ascanio, E., Camargo León, E., Cañizares Arévalo, W., & Guerra Ariza, C. (2012). *La frontera Caliente entre Colombia y Venezuela*. (A. Ávila, Ed.) Corporación Nuevo Arcoiris.
- CIPPA. (s.f.). *Boletines desempeño Operacional*. Obtenido de <https://www.policia.gov.co/contenido/resultados-operacionales-cippa>
- COMPAÑÍA DAY INSURE. (2019). *El precio de Combustible en Europa*.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Defensoría del Pueblo Colombia. (2018). *Informe Especial: Economía Ilegales, Actores Armados y Nuevos Escenarios de Riesgo en el Posacuerdo*. Bogotá D.C.
- Derecho, M. d. (s.f.). Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-departamento-municipio.aspx>
- Diario AS*. (16 de 06 de 2022). Obtenido de Así funcionará el subsidio del gobierno para abaratar el precio de la gasolina: <https://mexico.as.com/actualidad/asi-funcionara-el-subsidio-del-gobierno-para-abaratar-el-precio-de-la-gasolina-n/>
- El Espectador. (14 de julio de 2022). *Colombia redujo un 4% los cultivos de coca, según el gobierno de Estados Unidos*, págs. <https://www.elespectador.com/judicial/colombia-redujo-un-4-los-cultivos-de-coca-segun-el-gobierno-de-estados-unidos/>.

El Mundo - Economía. (s.f.). Obtenido de <https://www.elmundo.es/economia/ahorro-y-consumo/2022/03/10/6228ffac21efa07f318b459f.html>

Energía, M. d. (2017). *Resolución 4 0266*. Obtenido de <https://normativame.minenergia.gov.co/normatividad/1655/norma/>

Energía, M. d. (2017). *Resolución 4 0266*. Obtenido de <https://normativame.minenergia.gov.co/normatividad/1655/norma/>

Energía, M. d. (2017). *Resolución 4 0266* . Obtenido de <https://normativame.minenergia.gov.co/normatividad/1655/norma/>

Energía, M. d. (2019). *Resolución 4 0884*. Obtenido de <https://normativame.minenergia.gov.co/normatividad/882/norma/>

Energía, M. d. (2019). *Resolución 4 0884*. Obtenido de <https://normativame.minenergia.gov.co/normatividad/882/norma/>

Energía, M. d. (2019). *Resolución 4 0884* . Obtenido de <https://normativame.minenergia.gov.co/normatividad/882/norma/>

Energía, M. d. (2021). *Resolución 40 412*. Obtenido de <https://normativame.minenergia.gov.co/normatividad/6262/norma/>

Energía, M. d. (s.f.). *Documento Técnico Estructura de precios a la Gasolina Motor Corriente y ACPM*. Obtenido de https://servicios.minminas.gov.co/documents/10192/24325744/0_Documento+Te%CC%81cnico+202203_firmado.pdf

Energía, M. d. (s.f.). *Por la cual se establece el Ingreso al Productor de la Gasolina Motor Corriente y al ACPM*. Obtenido de

[https://normativame.minenergia.gov.co/loader.php?lServicio=Normatividad&lTipo=User
&lFuncion=buscar](https://normativame.minenergia.gov.co/loader.php?lServicio=Normatividad&lTipo=User&lFuncion=buscar)

Energía, M. d. (s.f.). *Resolución 4 0266 de 2017*. Obtenido de

<https://normativame.minenergia.gov.co/normatividad/1655/norma/>

Escamilla, M. D. (s.f.). *Aplicación Básica de los Métodos Científicos "Diseño no Experimental"*.

Obtenido de

https://www.uaeh.edu.mx/docencia/VI_Presentaciones/licenciatura_en_mercadotecnia/fundamentos_de_metodologia_investigacion/PRES38.pdf

Hernández Miticanoy, C., García Jiménez, M., & Aizaga Villate, M. (2019). Subsidios a los

Hidrocarburos en el Ecuador. *Revista Científica Mundo de la Investigación y el*

Conocimiento, 3(4).

Ley 110 de 2006 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiedades para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2007".

(s.f.). Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1110_2006.html

Ley 1151 de 2007 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010". (s.f.).

Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007.html

Ley 1430 de 2010 "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad". (s.f.). Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1430_2010.html

Ley 1607 de 2012 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones". (s.f.). Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1607_2012.html

Ley 1819 de 2016 "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones". (s.f.). Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html

Ley 2135 de 2021 "Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9o, 289 y 337. (s.f.). Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2135_2021.html

Ley 223 de 1995 "Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones". (s.f.). Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0223_1995.html

Ley 39 de 1987 "Por la cual se dictan disposiciones sobre la distribución del petróleo y sus derivados". (s.f.).

Ley 488 de 1998 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales". (s.f.). Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0488_1998.html

Ley 681 de 2001 "Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles". (s.f.). Obtenido de

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0681_2001.html

(2022). *Leyes desde 1992- Vigencia Expresa y Sentencias de Constitucionalidad*. Bogotá:

Secretaria del Senado. Recuperado el 7 de 10 de 2022

- Lira, B., & Paes, N. (2019). Política de subsidios de los combustibles en Brasil: una simulación de sus impactos macroeconómicos. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 50(196). Obtenido de <http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2019.196.64510>
- Mendoza, M. Á. (2014). *Panorama de los Subsidios y los impuestos a las gasolinas y diésel en los Países de América Latina*.
- Mendoza, M. Á. (2014). *Panorama preliminar de los Subsidios y los impuestos a las gasolinas y diésel en los Países de América Latina*. Estudio del Cambio Climático en América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Minas y Energía. (12 de 03 de 2022). *Documento técnico de la estructura de precios de gasolina motor corriente y ACPM, así* Documento técnico de la estructura de precios de gasolina motor corriente y ACPM, así. Obtenido de https://servicios.minminas.gov.co/documents/10192/24325744/0_Documento+Te%CC%81cnico+202203_firmado.pdf
- Muñoz Piña, C., Montes de Oca, M., & Rivera Planter, M. (2011). *Subsidios a las gasolinas y el diesel en México: efectos ambientales y políticas públicas*.
- Pineda Duque, J. A. (2018). *Análisis a las Políticas Públicas*. (C. I. Universidad de los Andes, Ed.) Bogotá: Uniandes.
- Republica, P. d. (2006 - 2010). *Ley 1151 Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2010*. Obtenido de <https://www.minenergia.gov.co/es/misional/hidrocarburos/funcionamiento-del-sector/downstream/>
- Resolución 40 412 modificada por la Resolución 40 082*. (2022). Obtenido de <https://normativame.minenergia.gov.co/normatividad/6262/norma/>

Semana. (2019). *Golpe al Contrabando de gasolina, el coletazo de la crisis de Ecuador en Colombia.*

Unidad de Planeación Minero Energética - UPME. (2014). *Costo Fiscal de Subsidios y Exenciones Tributarias al Consumo de Gasolina y ACPM.* Subdirección de Hidrocarburos, Bogotá D.C.

World Energy Trade. (1 de Octubre de 2019). Obtenido de <https://www.worldenergytrade.com/finanzas-energia/mercado/ecuador-anuncia-salida-de-la-opez-a-partir-de-enero-2020>