

ANÁLISIS DE LOS FENÓMENOS DE EVASIÓN Y CONTRABANDO EN EL  
IMPUESTO DE SOBRETASA AL A.C.P.M. EN LOS MUNICIPIOS DE LA  
EXPROVINCIA DE OBANDO Y EL MUNICIPIO DE PASTO, AÑO 2007.

CARMEN ANDREA REINA ARGOTY

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE ECONOMÍA  
SAN JUAN DE PASTO

2008

ANÁLISIS DE LOS FENÓMENOS DE EVASIÓN Y CONTRABANDO EN EL  
IMPUESTO DE SOBRETASA AL A.C.P.M. EN LOS MUNICIPIOS DE LA  
EXPROVINCIA DE OBANDO Y EL MUNICIPIO DE PASTO, AÑO 2007.

CARMEN ANDREA REINA ARGOTY

Pasantía presentada para optar al título de:

ECONOMISTA

ASESOR DOCENTE:

Especialista MARCO ANTONIO BURGOS

ASESOR EMPRESA:

Especialista VICTOR HUGO VERDUGO

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

PROGRAMA DE ECONOMÍA

SAN JUAN DE PASTO

2008

## NOTA DE ACEPTACIÓN

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Presidente del Proyecto

---

Jurado

---

Jurado

San Juan de Pasto, Marzo de 2008.

“Las ideas y conclusiones aportadas en la Tesis de Grado, son responsabilidad exclusiva de sus autores”.

Artículo 1º del acuerdo 324 de Octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

## DEDICATORIA

A Dios, que es el ser que sin estar presente siempre me acompaña.

A mis padres, que con su gran empeño me han enseñado el camino correcto para conseguir mis metas.

A mi hermano, que ha sabido ser más amigo, brindando sus consejos en medio de la ruta hacia mí desti

A una persona muy especial que siempre me acompaña en mis pensamientos, por las grandes enseñanzas que deja en mis recuerdos.

A demás amigos que hacen posible la consecución de la presente investigación.

## CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	15
1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA SECRETARIA DE RENTAS DE LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO	17
1.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE OTROS ASPECTOS GENERALES	19
2. OBJETIVOS	26
2.1 OBJETIVO GENERAL	26
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	26
3. JUSTIFICACIÓN	27
4. DESARROLLO DE LA PASANTIA	28
4.1 PLAN DE TRABAJO	28
4.2 METODOLOGÍA	30
4.2.1 Tipo de investigación	30
4.2.2 El método de investigación	30
4.2.3 Población	30
4.2.4 Fuentes de información	31
4.2.5 Procedimiento	31
5. CAUSAS QUE PROPICIAN EL CONTRABANDO Y LA FALTA DE FISCALIZACIÓN EN EL COBRO DEL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM	32
5.1 IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PARA EL DEPARTAMENTO	32
5.2 CALCULO DE LA TARIFA POR SOBRETASA AL ACPM Y LA DEMANDA DEL COMBUSTIBLE EN EL DEPARTAMENTO.	34
5.3 COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM EN LA ZONA DE LA EXPROVINCIA DE OBANDO Y EL MUNICIPIO DE PASTO	41
5.4 FACTORES QUE PROPICIAN LA APARICIÓN DEL CONTRABANDO DE ACPM EN LOS MUNICIPIOS DE LA EXPROVINCIA DE OBANDO Y PASTO	42
5.5 FACTORES QUE PROPICIAN LA EVASIÓN DEL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM	50
6. ANÁLISIS DEL CONTRABANDO Y SU IMPACTO EN EL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM	54
7. EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRETASA AL ACPM POR PARTE DE LAS ESTACIONES DE SERVICIO	65
7.1 MUNICIPIO DE ALDANA	71
7.2 MUNICIPIO DE CUASPUD CARLOSAMA	71
7.3 MUNICIPIO DE CONTADERO	71
7.4 MUNICIPIO DE CÓRDOBA	72

7.5	MUNICIPIO DE CUMBAL	72
7.6	MUNICIPIO DE FUNES	73
7.7	MUNICIPIO DE GUACHUCAL	73
7.8	MUNICIPIO DE GUALMATAN	74
7.9	MUNICIPIO DE ILES	74
7.10	MUNICIPIO DE POTOSÍ	74
7.11	MUNICIPIO DE PUERRES	75
7.12	MUNICIPIO DE PUPIALES	75
7.13	MUNICIPIO DE PASTO	76
8.	FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS PARA LA DISMINUCIÓN DEL CONTRABANDO Y LA EVASIÓN AL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM	81
	CONCLUSIONES	83
	BIBLIOGRAFÍA	88
	ANEXOS	91

## LISTA DE GRÁFICOS

	Pág
GRÁFICO 1: ORGANIGRAMA DE LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO.	18
GRÁFICO 2: DEPARTAMENTO DE NARIÑO COMPOSICIÓN DE INGRESOS ENERO – JUNIO 2006.	32
GRÁFICO 3: DEPARTAMENTO DE NARIÑO COMPOSICIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS, ENERO A JUNIO DE 2006.	33
GRÁFICO 4: COMPARATIVO INGRESOS POR SOBRETASA AL ACPM EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO AÑOS 2004 A 2006.	38
GRÁFICO 5: TENDENCIA DE CRECIMIENTO DE PRECIOS ACPM, AÑOS 2004 A 2006.	39
GRÁFICO 6: DEMANDA DE GASOLINA Y ACPM EN COLOMBIA, AÑOS 1990 A 2002 (Participación porcentual).	39
GRÁFICO 7: NARIÑO, COMPARACIÓN DE INCREMENTO DE PRECIOS DE VENTA AL PÚBLICO EN ACPM Y GASOLINA AÑOS 2003 A 2006.	40
GRÁFICO 8: COMPARATIVO GALONES INTRODUCIDOS A NARIÑO, AÑOS 2004 A 2006.	41
GRÁFICO 9: PRECIOS DEL ACPM EN AMÉRICA.	34
GRÁFICO 10: COMPARATIVO DEL PRECIO DE ACPM EN PESOS COLOMBIANOS AÑOS 2003 A 2006.	44
GRÁFICO 11: PRECIO DEL PETRÓLEO W.T.I. (Dólares/barril).	46
GRÁFICO 12: PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES – DONDE ESTAMOS FRENTE AL DESMONTE DE SUBSIDIOS.	47
GRÁFICO 13: PROYECCIONES DE CONSUMO DE COMBUSTIBLES.	47
GRÁFICO 14: RESERVAS COLOMBIANAS DE PETRÓLEO.	48
GRÁFICO 15: SUBSIDIOS A LA GASOLINA Y AL DIESEL.	49

GRÁFICO 16:	PROGRAMA DE MEZCLAS PARA BIODIESEL EN COLOMBIA.	51
GRÁFICO 17:	MATRIZ ENERGÉTICA DE COLOMBIA.	52
GRÁFICO 18:	ABASTECIMIENTO DE MAYORISTAS A ESTACIONES DE SERVICIO EN NARIÑO AÑO 2006.	65
GRÁFICO 19:	ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLES EN NARIÑO AÑO 2006	67

## LISTA DE CUADROS

	Pág
CUADRO 1: PLAN DE TRABAJO - ANÁLISIS DE LOS FENÓMENOS DE EVASIÓN Y CONTRABANDO EN EL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM EN LOS MUNICIPIOS DE LA EXPROVINCIA DE OBANDO Y EL MUNICIPIO DE PASTO	28
CUADRO 2: PORCENTAJES EN KILÓMETROS DE CARRETERAS POR CADA MIL HABITANTES EN AMÉRICA LATINA	34
CUADRO 3: CALCULO DE LA SOBRETASA POR ACPM VIGENCIA 2004 EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.	35
CUADRO 4: CALCULO DE LA SOBRETASA POR ACPM VIGENCIA 2005 EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.	36
CUADRO 5: CALCULO DE LA SOBRETASA POR ACPM VIGENCIA 2006 EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO	37
CUADRO 6: COMPARATIVO DE INGRESOS Y GALONES DE ACPM INGRESADOS A LA EXPROVINCIA DE OBANDO Y PASTO.	42
CUADRO 7: DIFERENCIA ENTRE EL PRECIO DEL ACPM COLOMBIANO Y ECUATORIANO AÑOS 2003 A 2006	43
CUADRO 8: SUBSIDIO A LOS COMBUSTIBLES ECUATORIANOS.	45
CUADRO 9: PRECIOS DEL PETRÓLEO - EVOLUCIÓN DE PRECIOS.	46
CUADRO 10: ¿SUBSIDIO O IMPUESTOS? (% DEL PIB).	49
CUADRO 11: CONVERSIONES A GNV EN COLOMBIA AL AÑO 2006.	53
CUADRO 12: DIFERENCIA EN NÚMERO DE GALONES INTRODUCIDOS DURANTE LOS AÑOS 2005 Y 2006.	60
CUADRO 13: APRENSIONES DE ACPM ECUATORIANO POR LA DIAN AÑOS 2005 A JUNIO 2007.	62
CUADRO 14: CONSOLIDADO DEL COMPORTAMIENTO DE COMPRAS Y VENTAS EN LAS ESTACIONES DE SERVICIO DONDE SE LLEVO A CABO EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN	79

## LISTA DE IMÁGENES

		Pág
IMAGEN 1:	PASO DE FRONTERA VÍA SANTA FE - CALLE LARGA.	57
IMAGEN 2:	VENTA ILEGAL DE COMBUSTIBLE ECUATORIANO EN LA VÍA SAN LUÍS – IPIALES.	59
IMAGEN 3:	PASO EN CABALLOS DE ACPM ECUATORIANO A TERRITORIO COLOMBIA	61
IMAGEN 4:	VENTA ILEGAL DE ACPM ECUATORIANO VÍA SAN LUÍS - IPIALES.	62

## LISTA DE ANEXOS

	Pág
ANEXO A: FORMATO DE ACTA DE VISITA A ESTACIONES DE SERVICIO.	92
ANEXO B: FORMATO DE ENTREVISTA A INSTITUCIONES.	93

## RESUMEN

La presente investigación analiza dos fenómenos que en la actualidad han venido afectando la recaudación que hace la Gobernación de Nariño del impuesto de sobretasa al ACPM el cual es de gran representatividad para las finanzas del Departamento, los cuales son la evasión y el contrabando en la zona fronteriza de la Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto.

Para la recolección de la información del presente análisis se tuvo en cuenta la información suministrada por los actores regionales, así como también la conseguida con la Subsecretaria de Rentas de la Gobernación de Nariño, entidad encargada del recaudo y manejo de este impuesto.

En primera instancia se evaluó las principales causas que provocarían la aparición de dichos fenómenos en la zona de la Exprovincia de Obando y Pasto, para luego hacer un seguimiento al fenómeno del contrabando evaluando su incidencia en la venta de ACPM.

Del mismo modo se realizó un ejercicio de aproximación al proceso de fiscalización a Estaciones de Servicio con el fin de evaluar si las ventas de ACPM se equiparaban a las compras reportadas por el mayorista.

Para finalmente formular conclusiones y recomendaciones que puedan servir como instrumento para corregir la aparición de dichos fenómenos; dado que es indispensable contar con ingresos suficientes para desarrollo de proyectos de inversión que pueda desarrollar a futuro la Gobernación de Nariño.

## ABSTRACT

The present research analyzes two phenomenons that at the present time has come affecting the collection that makes the Government of Nariño from the supertax tax to the ACPM, which are the evasion and the smuggling in the border area of the Exprovincia of Obando and Pasto.

For the gathering of the information one kept in mind the opinion of the regional actors, as well as the one gotten through the Undersecretary of Rents of the Government of Nariño, entity in charge of the collect and manage of this tax.

In first instance it was evaluated the causes that would cause the appearance of this phenomenons, he stops then to make a pursuit to the phenomenon of the smuggling evaluating their incidence in the sale of ACPM.

In the same way for the analysis of the evasion one carries out an approach exercise to the inspection process to stations of service with the purpose of evaluating if the sales of ACPM it's compared to the purchases reported by the wholesaler.

For finally to formulate conclusions and recommendations that can serve for correct the appearance of this phenomenons; since it is indispensable to have enough revenues in order to manage of investment projects that can develop to future the Government of Nariño.

## INTRODUCCIÓN

La Subsecretaria de Rentas como dependencia de la Secretaria de Hacienda de la Gobernación de Nariño, maneja todo lo relacionado con los impuestos y rentas del Departamento realizando actividades de subdirección, formulación, aprovechamiento de los recursos legalmente establecidos y el adelanto de estudios de fiscalización de los impuestos propios del Departamento; tema dentro del cual se solicitó la elaboración de un trabajo de pasantía que analice los fenómenos evasión y contrabando en el impuesto de sobretasa al ACPM, mediante la aproximación a un proceso de fiscalización a las Estaciones de Servicio ubicadas en el Municipio de Pasto y los municipios que comprenden la Exprovincia de Obando, así como también un ejercicio de observación a las ventas ilegales ubicadas en dichos municipios.

En esta misma dirección hay que anotar que el trabajo de pasantía se convierte en una oportunidad para adquirir experiencia laboral, además de enriquecer y estructurar los conocimientos recibidos durante la carrera para forjar una mejor formación profesional; asimismo hay que rescatar que la presente investigación es de considerable importancia por su actualidad e implicaciones tanto para el Departamento como para la sociedad en general.

De este modo, la presente investigación de pasantía de manera general ha buscado analizar objetivamente los fenómenos de evasión y contrabando en el impuesto de sobretasa al ACPM, comenzando con una contextualización de la entidad en la que se llevó a cabo la investigación, y demás aspectos que recogen la zona en donde se adelantó la investigación, algunos aspectos teóricos de los impuestos y su evasión y la ley a partir de la cual nace el impuesto con destinación específica de sobretasa al ACPM, a partir de los cuales se elaboró un plan de trabajo el cual fue realizado con apoyo de la Secretaría de Rentas de la Gobernación de Nariño, dado que dicha entidad fue fundamental como facilitadora en el proceso de obtención de información requerida.

De igual manera, en el capítulo siguiente la investigación se dirigió a identificar que factores provocan la aparición del contrabando y la evasión en el cobro del impuesto de sobretasa al ACPM, mediante el análisis de la importancia del impuesto para el Departamento, el cálculo de la tarifa de sobretasa al ACPM, el comportamiento de los ingresos percibidos por sobretasa y el número de galones ingresados al Departamento y otras circunstancias que bien inducen o facilitan el contrabando tales como la cercanía de frontera, el precio del ACPM ecuatoriano respecto al colombiano, así como también los factores que contribuyen a la aparición de la evasión tributaria tales como una poca eficacia de la administración

tributaria quien al no llevar a cabo un proceso de fiscalización a las estaciones de servicio no se percata de la existencia o no, de la evasión del impuesto.

Posteriormente, se realiza un seguimiento al contrabando de ACPM en la zona fronteriza, para lo cual en primera medida se realiza una breve reseña histórica del tema, luego se analiza la incidencia del contrabando en la venta de ACPM, los aspectos socioeconómicos que conducen a la práctica del contrabando, una descripción de algunas rutas por medio de las cuales ingresa el contrabando, para finalmente establecer cuanto ha afectado a los ingresos del Departamento dicho fenómeno e identificar que medidas correctivas para el caso ha tomado la DIAN de la zona.

Luego se analiza la posible evasión de las Estaciones de Servicio al impuesto de sobretasa al ACPM, para dicho análisis se comenzó estableciendo el número aproximado de estaciones de servicio en el total del Departamento, posteriormente se estructuró y elaboró un ejercicio de fiscalización dirigido a las estaciones de servicio ubicadas en la zona de estudio para lo cual se tomo en cuenta una inducción de la Alcaldía de Pasto quien ya ha realizado antes ejercicios de fiscalización al impuesto de sobretasa a la gasolina corriente, posteriormente con la información recolectada se estableció la proporción que perdería la Gobernación a causa de la evasión.

Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones pertinentes al trabajo realizado, esperando que sean tenidas en cuenta y abordadas en posteriores investigaciones del tema.

## 1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA SECRETARIA DE RENTAS DE LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO

El Departamento de Nariño, como ente territorial fue creado mediante la Ley 1ª del primero de agosto de 1904. Se ubica geográficamente en el sur occidente del territorio colombiano y desde su fundación cuenta con la Gobernación de Nariño.

La cual en su misión, como institución pública,

*está comprometida con el desarrollo regional bajo los principios de justicia social, democracia política, desarrollo humano sostenible, equidad de género, reconocimiento y protección de la diversidad étnica, respeto por derechos humanos y participación ciudadana; propiciando la concurrencia, complementariedad y subsidiaridad con las entidades territoriales de su jurisdicción y la Nación, coordinando esfuerzos con el sector público, privado y sociedad civil<sup>1</sup>.*

Es decir, buscando que todos los sectores de la sociedad se unan para coordinar actividades que organicen un territorio que se desarrolle dentro del marco de una democracia participativa, tal como lo dice su visión:

*Nariño, integrado al resto del país y al mundo, con Pasto como nodo articulador, se gobierna con transparencia, ética y eficiencia; se valora el sentido de solidaridad y el espíritu competitivo. Con un adecuado sistema educativo que garantiza una formación reflexiva y crítica, donde los procesos de investigación e innovación tecnológica son constantes, con eficiente conectividad, protegiendo la diversidad étnica y cultural, reconociendo la autonomía y gobernabilidad de las tierras y territorios indígenas y afrocolombianos.*

A nivel organizacional la Gobernación de Nariño busca la integración de un conjunto de áreas de apoyo que permitan el buen funcionamiento de la institución tal como lo muestra su respectivo organigrama (ver GRÁFICO 1).

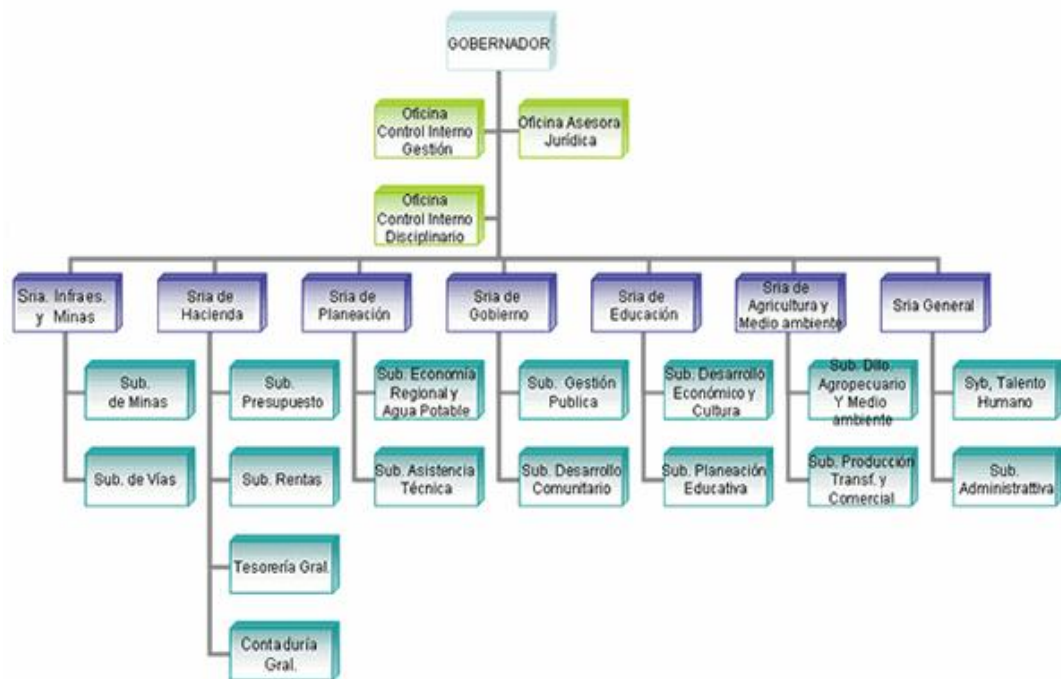
Dentro de las áreas de apoyo y gestión se encuentra la Secretaria de Hacienda, la cual es un área de nivel directivo cuya dependencia proviene del despacho del gobernador, y tienen como funciones principales: Orientar, controlar y elaborar las

---

<sup>1</sup> GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Plan de Desarrollo “La Fuerza del Cambio Continúa 2004 -2007”. p. 13.

formulaciones referentes al área económica y financiera del Departamento, tales como la fiscalización de las rentas propias del Departamento, el estudio y la implementación de los recursos provenientes del Gobierno Nacional para evaluar y estudiar la utilización de los ingresos y la implementación de los gastos, dirigir estudios económicos, evaluar y estudiar la utilización de los ingresos y la implementación de los gastos, dirigir estudios económicos realizados dentro del Departamento, hacer estudios sobre la fiscalización tributaria y hacer parte de la acción oportuna sobre la toma de decisiones en materia económica y financiera del Departamento.

**GRÁFICO 1: ORGANIGRAMA DE LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO.**



**Fuente:** GOBERNACIÓN DE NARIÑO. FUNCIONES Y DIVISIÓN INSTITUCIONAL.

En esta dependencia se encuentra la Subsecretaría de Rentas, área que ha permitido que se adelante la presente investigación de pasantía, sección que tiene las siguientes funciones:

1. Velar por la administración correcta de las rentas que tenga el Departamento, a través de la liquidación de impuestos, contribuciones, tasas, deudas, servicios y aprovechamientos provenientes de los recursos legalmente establecidos.
2. Coordinar la fiscalización permanente de las rentas propias del Departamento.

3. Mantener un sistema de información que refleje el estado de las obligaciones de los contribuyentes frente a la Administración Departamental y reportar la relación de deudores morosos a la Secretaría de Hacienda para ejercer administración coactiva.
4. Hacer cumplir las Leyes, Decretos, Ordenanzas y Reglamentos relacionados con las rentas departamentales y proyectar los actos administrativos en materia de rentas.
5. Proyectar los programas de control y determinación de los impuestos que administra la Secretaría de Hacienda.
6. Adelantar estudios e investigaciones tributarias sobre el comportamiento de sectores económicos que presenten signos de evasión, para diseños de metodología especiales de investigación y proponer programas de fiscalización de acuerdo con los estudios realizados.
7. Autorizar el intercambio de la información tributaria con las Administraciones de Impuesto Nacionales.

Y en general todas las funciones que le asigne el Gobernador de Nariño y el Secretario de Hacienda<sup>2</sup>.

Dentro del proceso de fiscalización de los impuestos propios del Departamento, en lo referente al manejo del impuesto de sobretasa al ACPM se requirió un análisis más profundo de la evasión a este impuesto mediante el estudio del contrabando y la fiscalización a las Estaciones de Servicio ubicadas en el Municipio de Pasto y los Municipios que comprenden la Exprovincia de Obando, dado que dicho proceso de fiscalización se limita únicamente a solicitar a los expendedores mayoristas relación detallada de la facturación con destino al Departamento y para efectos de control se realizan visitas de fiscalización esporádicas a los distribuidores mayoristas con el fin de cotejar la facturación, sin hacer ninguna revisión a distribuidores minoristas.

## 1.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE OTROS ASPECTOS GENERALES

El presente estudio se adelanta en la Ciudad de Pasto y en la zona de la Exprovincia de Obando del departamento de Nariño; por lo cual se tiene que esté se encuentra localizado al sur occidente Colombiano, limitando con los

---

<sup>2</sup> GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Funciones y División Institucional, Oficina de Personal Gobernación. Período 2004 -2007, p. 79 – 84.

Departamentos de Cauca, Putumayo, República del Ecuador y con el Océano Pacífico; desarrolla principalmente una economía tradicional, basada en el cultivo de papa, maíz, café, plátano, caña panelera y palma africana; en el sector secundario sobresale la pequeña industria manufacturera del cuero y talla en madera. La agroindustria está representada por la extracción de aceite crudo de palma africana y la industria de lácteos. Así mismo, la actividad comercial es de notable importancia debido a la cercanía con el vecino país del Ecuador.

Al final de la década de los noventa, el Departamento cuenta con 64 municipios, los cuales por la necesidad de afrontar en conjunto los procesos de desarrollo económico y administrativo se han organizado a partir de sus afinidades históricas, culturales y geográficas, en 5 subregiones internas entre las que encontramos las regiones: Central, La sur de la Exprovincia de Obando, La Pacífica, La occidental andina y La norte.

La Exprovincia de Obando esta ubicada al sur del Departamento, en límites con el vecino país del Ecuador y se conforma por los Municipios de Aldana, Carlosama, Guachucal, Cumbal, Gualmatán, Iles, Contadero, Ipiales, Pupiales, Funes, Córdoba, Puerres y Potosí. Siendo la ciudad de Ipiales el núcleo urbano y polo de desarrollo de esta región, por las características de urbanización del municipio, las actividades económicas y de intercambio comercial, condición de ciudad fronteriza y segunda ciudad del Departamento. El resto de municipios que conforman este territorio se caracterizan por compartir condiciones socioeconómicas similares como el bajo desarrollo económico, la prevalecía de minifundios, escasas fuentes de empleo, presencia de población indígena y gran parte de sus habitantes se encuentran ubicados en las zonas rurales debido a la vocación agrícola de la región, entre otras.

Por otra parte, el Municipio de Pasto limita al norte con el Municipio de Chachagui, al este con el Municipio de Buesaco y el Departamento de Putumayo; al sur con el Municipio de Funes; y al oeste con los Municipios de Tangua, La Florida, Yacuanquer y Consaca. En el sector urbano cuenta con aproximadamente 400.000 habitantes; quienes económicamente dependen principalmente del sector terciario en actividades de servicios bancarios, transporte y comercio; en el sector secundario se destaca el procesamiento de alimentos y las artesanías como actividades tradicionales en la región. En el aspecto socioeconómico se encuentra altos niveles de pobreza explicados por la prevalecía del comercio y trabajo informal.

En el Departamento de Nariño a 30 de junio de 2006 los ingresos tributarios más representativos fueron el de consumo de cerveza con un 25%, seguido por los de consumo de licores y cigarrillos y tabaco con 19% cada uno, la sobretasa al consumo de gasolina motor (ACPM y gasolina) con 18%, el impuesto de vehículos automotores con 11% y registro y anotación de vehículos automotores con 5%. Las estampillas presentan una participación del 2% y otros impuestos el 1%, para

un total de recaudos de \$28.393 millones de pesos<sup>3</sup>. Demostrando que el impuesto de sobretasa al consumo de gasolina motor representa un cuarto puesto de representatividad en los ingresos percibidos por el Departamento y que de ser bien direccionados se convertirían en un monto importante en la inversión pública dirigida a la recuperación e incremento de la infraestructura vial, aspecto que es fundamental para el crecimiento económico del Departamento y del país en general; al facilitar la actividad mercantil, de transporte y el comercio que son las actividades que más sobresalen en la región.

En este contexto, es importante tener en cuenta también los siguientes aspectos teóricos referentes a los impuestos, la evasión tributaria y el contrabando. Pues para empezar los impuestos hacen posible la obtención de un presupuesto público que se programa como un instrumento que permite al sector estatal planear y programar los ingresos y gastos públicos, con el fin de que se le permita la ejecución más aproximada posible a las proyecciones realizadas. Convirtiéndose el presupuesto en su principal herramienta para llevar a cabo el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico, social y de inversión pública del Gobierno. Para lo cual se realiza el cobro de impuestos como una contribución a personas tanto naturales como jurídicas, quienes tienen la obligación de cooperar para la realización del bien común.<sup>4</sup>

Es así, como en lo referente al manejo tributario en Colombia, con base en el proceso de descentralización fiscal se han dado tres niveles de la Administración Pública que son: La Nacional, La Departamental y La Local. Según el cual a nivel Nacional se cobra los impuestos a la renta y el IVA básicamente, el orden departamental sobre la cerveza, los licores, el cigarrillo y sobretasas combustibles; y los locales (municipios) sobre los impuestos predial, de vehículos, impuesto de industria y comercio, consumo de gasolina a motor y ACPM, estampillas, entre otros. Así mismo, dichos impuestos también se clasifican en directos cobrados a las rentas, patrimonio y complementarios (que pueden provenir de rentas del trabajo, del capital o de la propiedad como arrendamientos, regalías, etcétera) e indirectos como los generados sobre productos entre los que encontramos los impuestos a las ventas al por menor e IVA, los impuestos sobre el Comercio Exterior tanto a importaciones (aranceles) como sobre exportaciones, y finalmente impuestos a transacciones comerciales como el cuatro por mil, que apareció como impuesto transitorio pero se ha mantenido por la necesidad fiscal del gobierno nacional.

---

<sup>3</sup> MINISTERIO DE HACIENDA. Situación Fiscal del Departamento de Nariño con Cálculos Departamento Administrativo y Financiero (DAF) de la Contaduría General de la Nación. Ministerio de Hacienda [en línea]. Disponible en: <[http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/PORTAL30.www\\_sbr\\_imt\\_services.GenericView?p\\_docname=1188776.PDF&p\\_type=DOC&p\\_viewservice=VAHWS\\_TH&p\\_searchstring.>](http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/PORTAL30.www_sbr_imt_services.GenericView?p_docname=1188776.PDF&p_type=DOC&p_viewservice=VAHWS_TH&p_searchstring.>). [citado 02 en Septiembre de 2007].

<sup>4</sup> MEMO EDITORES. Historia de la Republica Liberal. [citado 02 de Septiembre de 2007]. Disponible en Internet: <<http://www.memo.com.co/fenonino/aprenda/historia/republica-liberal.html.>>

Por otro lado, uno de los fenómenos que caracteriza a los países en desarrollo entre los que se incluye Colombia es la tendencia de un margen de evasión muy alto de impuestos pues a agosto de 2004 se estimaba que había más de US \$ 883 millones de dólares en impuestos vencidos.<sup>5</sup> La teoría de evasión tributaria señala una serie de variables que contribuyen a su aparición en el sistema económico, entre estas encontramos:

1. Falencias en *la eficacia de la administración tributaria* cuya principal herramienta es la fiscalización mediante la cual se aumenta la probabilidad de detección del incumplimiento tributario que de llevarse a la práctica puede aumentar la eficacia administrativa. En este punto es importante agregar que la sensación de control percibida por el contribuyente puede aumentar el cumplimiento de los pagos tributarios y este efecto puede lograrse con el envío de correspondencia a los contribuyentes advirtiendo los riesgos de la subdeclaración.

2. Poca *Simplicidad de la Estructura Tributaria*, que trae las siguientes consecuencias:

- La complejidad de la estructura tributaria traen a la administración tributaria mayores dificultades para comprobar los delitos, pues al no estar claramente definidos por la ley, el contribuyente puede argumentar un error involuntario o una interpretación equivocada o distinta de la ley. Haciendo necesario que la administración tributaria deba desviar recursos hacia la comprobación de delitos o interpretación de las leyes.

- La existencia de leyes tributarias complejas reduce la capacidad de fiscalización porque un impuesto que tenga abundantes deducciones y tratamientos especiales requiere mucho más tiempo y costos que una fiscalización sobre un impuesto con tasa única y sin exenciones; es decir con una mayor complejidad la probabilidad de detectar la evasión es menor.

- Desde el punto de vista del contribuyente, la complejidad en la estructura tributaria es sinónimo de *dificultad* para cumplir con las obligaciones tributarias, en el sentido de los costos en que debe incurrir para tal fin. Es decir, le representa un costo de tiempo al contribuyente el dedicarse a entender las leyes e instructivos, juntar los antecedentes exigidos y declarar, así como también un costo en dineros al gastar en asesorías tributarias.

- La *manipulación* del sistema tributario, que contempla las mayores posibilidades de evasión y elusión que se generan a partir de la complejidad o heterogeneidad de tarifas, ya que provoca una mayor flexibilidad para minimizar el pago de impuestos de los contribuyentes. Lo cual, podrían evitarse de llegarse a una

---

<sup>5</sup> GÓMEZ MASERI, Sergio. En EE.UU. piden a colombianos pagar más para la guerra. En: El tiempo (Bogotá, agosto 26 de 2004).

simplificación del sistema tributario que sea emprendida por quienes formulan la política tributaria y hacen esa administración tributaria porque son ellos quienes persiguen principalmente la reducción de los espacios de elusión tributaria.

3. La fiscalización y las *sanciones* son las dos principales herramientas que la administración tributaria posee para reducir la evasión. Sin embargo, no se tiene certeza en que el aumento de las sanciones lleve necesariamente a un mayor cumplimiento tributario, ya que las sanciones elevadas pueden incentivar la corrupción, puesto que la negociación entre contribuyente y fiscalizador se hace más rentable para ambas partes. Por lo cual, la administración tributaria es la indicada para agilizar los procedimientos de aplicación de sanciones y elevar la exactitud jurídica de las sentencias.

4. Si no hay *Aceptación del Sistema Tributario* el contribuyente siente que este es injusto, por lo cual estará menos dispuesto a cumplir con las obligaciones tributarias; llegando a una perspectiva en la que evadir podría ser un acto de justicia más que un delito. Por ello, la aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes es esencial para elevar el cumplimiento tributario, y a su vez dicha aceptación depende de varios factores como:

- La moderación de la carga tributaria; pues si el sistema tributario impone una carga excesiva puede ser visto como injusto o expropiatorio.

- La equidad del sistema tributario; ya que una de las principales fuentes de inequidad es la evasión tributaria, por lo cual estamos frente a un círculo vicioso en el cual la evasión se retroalimenta<sup>6</sup>.

- La opinión que los contribuyentes tengan del destino de los impuestos; si perciben que los recursos se gastan bien, que los programas sociales son adecuados y que el gasto en burocracia es razonable, entonces habrá una mayor predisposición a cumplir con el pago de impuestos.

- La relación entre la administración tributaria y los contribuyentes; en la medida en que los trámites tributarios sean transparentes y los contribuyente reciban trato justo y digno, tendrán mejor disposición a pagar sus impuestos. Para esto la administración tributaria puede emprender variadas acciones encaminadas a mejorar la atención como la reducción de los tiempos de espera y de atención, o reduciendo del número de trámites.

En conclusión, el llevar a cabo procesos de fiscalización que propicien una disminución de la evasión tributaria es importante porque puede proporcionar

---

<sup>6</sup> DE LUIS, Michael Jorratt. Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria. Jefe de Estudios Servicio de Impuestos Internos de Chile. Disponible en Internet: <<http://www.sii.cl/>>. p. 20.

recursos adicionales a la administración tributaria y llevar a tomar medidas correctivas que permitan mejorar la eficiencia de la administración tributaria de manera que se pueda focalizar mejor los recursos de fiscalización en aquellos grupos de contribuyentes que más evaden, mejorando así la eficacia y efectividad de la misma.

Así mismo, otro fenómeno que también caracteriza a los países en desarrollo es el contrabando que se le conoce como el ejercicio o acción de introducir o sacar bienes de un país sin pagar los derechos de aduana o también el caso en que la exportación o importación de una mercancía esta prohibida y sin embargo se efectúa, la definición de contrabando engloba incluso la entrada ilegal de personas cruzando una frontera. En la actualidad los ejemplos más frecuentes de contrabando son los de los viajeros individuales que no declaran en las aduanas mercancías sujetas a aranceles. Sin embargo, los casos más graves de contrabando son los casos ilícitos de drogas, narcóticos y armamentos. Este tipo de comercio incluye un heterogéneo conjunto de artículos desde rifles hasta materiales para fabricar armas nucleares o químicas.

El fenómeno del contrabando se ha catalogado como uno de los fenómenos que más afecta la economía de un país al perjudicar las finanzas publicas por el dinero que no se declara en impuestos y podría ser utilizado en programas de inversión lo cual ha originando una problemática tanto económica como social; a 2003 en Colombia se estimaba que \$1 billón perdía el fisco por robo y contrabando de gasolina; una de las principales causas que inciden en el incremento del contrabando desde las zonas fronterizas que tiene Colombia con Panamá, Maicao y Ecuador, es que las mercancías se fabrican supuestamente a bajos costos; entre éstas se encuentran productos como alimentos (aceite, arroz, frutas), textiles (prendas de vestir), vehículos partes y accesorios, licores, combustibles (gasolina y ACPM), entre otros.

Por otra parte, a través de la Ley 488 de 1998 de reforma al Estatuto Tributario, se otorgó un nuevo ingreso a los entes departamentales denominado sobretasa al ACPM, con el fin de responder con los compromisos adquiridos y las expectativas de gastos en mejoramiento e incremento de la malla vial. Dicha Ley, estableció el impuesto departamental de la sobretasa al ACPM, al autorizarlos a adoptar y administrar dicho tributo en las condiciones establecidas por la ley, cuyo hecho generador está constituido por el consumo de ACPM, nacional o importado, dentro de la jurisdicción del ente territorial.

Sin embargo, es de señalar que los impuestos de sobretasas, por definición, son aquellas que recaen sobre algunos de los tributos previamente establecidos y tienen como característica que los recursos obtenidos se destinan a un fin específico; y que ya existían antecedentes de la ley 148, dados en la Ley 86 de 1989, la Ley 105 de 1993 y la Ley 128 de 1994, normas con énfasis en a creación de sistemas de servicio público urbano de transporte masivo, administradas por

medio de una cuenta para cada proyecto por parte de la Tesorería General de la República; mientras que la Ley 488 señala que de no ser adoptado, recaudado y administrado el impuesto, los recursos por concepto de la sobretasa se declaran a favor de la Nación, ya que se considera como un impuesto nacional que forma parte de los ingresos corrientes de la Nación.

Los responsables de la sobretasa son los distribuidores mayoristas, los productores e importadores, así como los transportadores y expendedores al detal cuando se presenten inconsistencias. La base gravable está constituida por el valor de referencia de venta al público del ACPM certificado mensualmente por el Ministerio de Minas y Energía, el cual es único. Una vez expedida la ley, se autorizó el cobro de una sobretasa al ACPM de 6% la cual será cobrada por la Nación y distribuida en 50% para el mantenimiento de la red vial nacional y otro 50% para los Departamentos incluido el distrito capital con el destino al mantenimiento de la red vial.

En cuanto a la declaración y pago, los responsables mayoristas están obligados a efectuarlos mensualmente y cancelarlos dentro de los 18 días calendario del mes siguiente a la causación. El incumplimiento de esta norma acarrea las sanciones previstas en la ley penal para los servidores públicos que incurran en peculado por apropiación. Adicionalmente, son aplicables multas, sanciones e intereses establecidos en el Estatuto Tributario para los responsables de la retención en la fuente. Es de anotar que los recursos provenientes de la sobretasa a los combustibles podrán ser usados como ingreso para el cálculo de la capacidad de pago de los Municipios, Distritos y Departamentos. La fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones, así como las demás actuaciones referentes a la sobretasa, son de competencia del Municipio, Distrito o Departamento. Cabe señalar que esta Ley, determinaba el uso de los recursos de la sobretasa, e indicaba a las asambleas departamentales que al aprobar sus planes de inversión, deberían dar prioridad a inversiones en infraestructura vial canalizadas hacia municipios que no tuvieran estaciones de gasolina. Sin embargo, por medio de la Ley 550 de 1999 de Saneamiento Fiscal se permitió el redireccionamiento de estos recursos por lo cual se han destinado en gran medida al pago de deuda acumulada, dado que la década de los años 90 se caracterizó por un creciente déficit fiscal en casi todas las instituciones gubernamentales y por ello se diseñó una estrategia encaminada al ajuste fiscal territorial<sup>7</sup>.

Mediante la citada Ley a la que se acogían las entidades que llegasen a enfrentar dificultades para el cumplimiento de sus acreencias, las cuales en lugar de llegar a las instancias de concordato o liquidación obligatoria, pudieron llegar a un acuerdo con los titulares de tales acreencias de forma tal que se reestructurasen el plazo.

---

<sup>7</sup> RAMÍREZ HERNANDEZ, Álvaro Alberto. Manejo De La Sobretasa a La Gasolina Corriente Y Extra en Ibagué, 1995 – 2003. Ensayos sobre Economía Regional. Banco de la Republica. Enero de 2005. p. 7.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. OBJETIVO GENERAL**

Determinar el contrabando y la evasión al impuesto de sobretasa al ACPM en los Municipios de la Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto.

### **2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar las causas que propician el contrabando y la falta de fiscalización en el cobro del impuesto de sobretasa al ACPM en los Municipios de la Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto.
- Analizar la evasión del impuesto de sobretasa al ACPM, por causa del contrabando en los Municipios de la Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto.
- Establecer la evasión del impuesto sobretasa al ACPM por parte de las Estaciones de Servicio en la zona de la Exprovincia de Obando y Municipio de Pasto.
- Formular alternativas y estrategias que ayuden a la reducción del contrabando y la evasión al impuesto de sobretasa al ACPM en la zona de la Exprovincia de Obando y Municipio de Pasto.

### 3. JUSTIFICACIÓN

Los ingresos por sobretasa al ACPM son uno de los impuestos que más generan recursos a la Gobernación de Nariño, ya que para el año 2006 dichos recursos ascendieron a \$ 3.691.042.230 de pesos<sup>8</sup>, y hasta el 30 de junio del mismo año junto con los recursos de gasolina corriente ocupaban un 18% del total de ingresos tributarios recibidos por el Departamento<sup>9</sup>; sin embargo, no se le ha prestado la suficiente importancia al control de la sobretasa al ACPM por lo cual se estaría propiciando un déficit en la fiscalización a los expendedores minoristas del combustible y no se estaría evaluando si el Departamento esta recibiendo efectivamente lo que merece, por culpa del contrabando.

Por lo anterior, el análisis de la evasión en el impuesto de la sobretasa al ACPM en la zona de la Exprovincia de Obando y el municipio de Pasto es muy importante, porque aborda una problemática regional no investigada hasta el momento en el Departamento de Nariño, debido a la poca importancia que se le ha dado al tema y a la carencia de apoyo e interés en estudios de este tipo, que permitirían a las instituciones departamentales tomarlos como base para la toma de decisiones acorde a los resultados obtenidos; de manera que el presente estudio permite desarrollar una estrategia al ente departamental para llevar a cabo un ejercicio de evaluación y seguimiento de este impuesto en todo el Departamento de Nariño y de ser posible de encontrar falencias, se propicie la recuperación de dicha cartera que podría ser de significativa importancia para la recuperación y ampliación de la malla vial departamental. Además, de generar un referente para la parte académica al permitir un acercamiento a la realidad que se vive en la región.

---

<sup>8</sup> GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Sub-Secretaria de Rentas. Control de ingresos sobretasa a la gasolina y ACPM. 2007.

<sup>9</sup> MINISTERIO DE HACIENDA. Op. Cit., p 4.

## 4. DESARROLLO DE LA PASANTIA

### 4.1. PLAN DE TRABAJO

Con el fin de conseguir los objetivos propuestos se elaboro el siguiente plan de trabajo (ver cuadro 1).

**CUADRO 1: PLAN DE TRABAJO - ANÁLISIS DE LOS FENÓMENOS DE EVASIÓN Y CONTRABANDO EN EL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM EN LOS MUNICIPIOS DE LA EXPROVINCIA DE OBANDO Y EL MUNICIPIO DE PASTO.**

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACTIVIDADES	INDICADOR	METAS
Determinar el contrabando y la evasión al impuesto de sobretasa al ACPM en los Municipios de la Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar las causas que propician el contrabando y la falta de fiscalización en el cobro del impuesto de sobretasa al ACPM</li> </ul>	<p>-Identificar la importancia del impuesto para el Departamento</p> <p>- Establecer como se calcula la tarifa por sobretasa al ACPM y hacia que van dirigidos dichos recursos.</p> <p>-Estudiar el comportamiento del impuesto de sobretasa al ACPM de manera consolidada durante el año 2006, junto con el número de galones introducidos al Departamento para ese mismo año.</p> <p>-Analizar el comportamiento de los ingresos por sobretasa al ACPM y el número de galones introducidos durante el 2006 en la zona de estudio.</p> <p>-Analizar que factores llevan a la evasión del impuesto.</p> <p>-Analizar la diferencial de precios del ACPM colombiano vs. el ecuatoria</p> <p>-Analizar si otro tipo de combustibles ha desplazado el uso del ACPM.</p>	<p>-2 fuentes secundarias y 1 terciaria.</p> <p>-3 fuentes secundarias.</p> <p>-2 fuentes secundarias.</p> <p>-3 fuentes secundarias</p> <p>-3 fuentes secundarias</p> <p>-3 fuentes secundarias</p> <p>-2 fuentes secundarias y 2 terciarias.</p>	<p>-Justificar la importancia del impuesto al Departamento.</p> <p>-Identificar el comportamiento y hacia que se dirigen los recursos del impuesto.</p> <p>-Organizar la información de facturación enviada a la Gobernación por los mayoristas.</p> <p>-Consolidar el comportamiento de los ingresos y número de galones de ACPM introducidos durante el año 2006 en la zona de estudio.</p> <p>-Contextualizar por que se da la evasión.</p> <p>-Determinar el comportamiento del precio de los dos combustibles.</p> <p>- Determinar si en la región se utiliza el Gas Natural vehicular.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar la evasión del impuesto de sobretasa al ACPM, por causa del contrabando</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer que es el contrabando, Quienes se benefician con el contrabando de ACPM, Quien se afecta con el contrabando de ACPM.</li> <li>-Propiciar reuniones con ADICONAR, la asociación de expendedores minoristas de combustible en Nariño, para averiguar que estudios tienen ellos respecto al contrabando y como esto esta afectándolos.</li> <li>-Analizar los factores socioeconómicos que llevan a la práctica del contrabando en la zona utilizando el método de observación.</li> <li>-Establecer cuales son las rutas por las que ingresa el ACPM de contrabando a Colombia en la zona de estudio.</li> <li>-Cuantificar cuanto dejo de percibir la Gobernación de Nariño por causa del contrabando en el impuesto de sobretasa.</li> <li>-Identificar que medidas existen contra el contrabando por parte de la DIAN en la zona.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-14 fuentes primarias.</li> <li>-Visita a ADICONAR.</li> <li>-Trabajo de campo</li> <li>-3 fuentes secundarias.</li> <li>-4 fuentes secundarias y 3 terciarias.</li> <li>-1 fuente primaria, 3 secundarias y 3 terciarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analizar con la información suministrada por los alcaldes.</li> <li>-Tomar como referencia la información recolectada en ADICONAR.</li> <li>-Establecer cuales son las condiciones que llevan a la práctica de contrabando en la región.</li> <li>-Determinar las principales rutas ilegales por medio de las cuales ingresa el contrabando.</li> <li>-Establecer cuanto esta la Gobernación perdiendo en ingresos de sobretasa al ACPM por culpa del contrabando.</li> <li>-Conocer las medidas correctivas para evitar y disminuir el contrabando.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer la evasión del impuesto sobretasa al ACPM por parte de las Estaciones de Servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer el número de estaciones de servicio en el Departamento y en la zona de estudio y su facturación, con la solicitud por medio de cartas de dicha información a los tres expendedores mayoristas del Departamento.</li> <li>-Averiguar como se práctica un ejercicio de fiscalización a las Estaciones de Servicio.</li> <li>-Propiciar reuniones con la Alcaldía de Pasto quien ya ha realizado un estudio previo de fiscalización.</li> <li>-Revisar si la entidad cuenta con los requerimientos legales para efectuar un ejercicio de fiscalización.</li> <li>-Realizar un estudio de campo de fiscalización a Estaciones de Servicio de la zona para determinar si estas están evadiendo el impuesto.</li> <li>-Sacar conclusiones de las Actas de fiscalización levantadas, estableciendo cuanto dejo de percibir la Gobernación de Nariño por la evasión practicada por las Estaciones de Servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-3 fuente secundarias</li> <li>- 3 fuentes secundarias, 3 terciarias y 1 primaria.</li> <li>-1 fuente primaria.</li> <li>-2 fuentes primarias.</li> <li>-14 fuentes primarias</li> <li>-14 fuentes primarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cuantificar el número de Estaciones que existen en el Departamento y en la zona de estudio.</li> <li>-Estructurar un ejercicio de fiscalización a las Estaciones de Servicio de la zona en estudio.</li> <li>-Acoger el modelo de fiscalización de la Alcaldía para proceder a la fiscalización de la Secretaria de Rentas de la Gobernación de Nariño.</li> <li>-Tomar en cuenta los aspectos legales para proceder a la labor de fiscalización.</li> <li>-Determinar la evasión por parte de las Estaciones de Servicio.</li> <li>-Cuantificar las perdidas de ingresos en el impuesto ocasionadas por la evasión de las Estaciones de servicio de la zona.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formular alternativas y estrategias que ayuden a la reducción del contrabando y la evasión al impuesto de sobretasa al ACPM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Revisar que medidas correctivas se han realizado en el país y en el Departamento para evitar la evasión del impuesto.</li> <li>-Establecer alternativas que lleven a evitar la práctica del contrabando.</li> <li>-Conocer estrategias para evitar la evasión por parte de las Estaciones de Servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 fuentes terciarias, 5 secundarias.</li> <li>-6 fuentes terciarias, 4 secundarias.</li> <li>-4 fuentes secundarias, 3 terciarias y 1 primaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer que medidas correctivas se pueden proponer para disminuir el margen de evasión del impuesto de sobretasa al ACPM.</li> <li>-Formular alternativas que lleven a evitar la práctica del contrabando.</li> <li>-Elaborar estrategias para evitar la evasión por parte de las Estaciones de Servicio.</li> </ul>

## **4.2. METODOLOGÍA**

### **4.2.1. Tipo de investigación**

Es analítico-descriptiva, por cuanto tiene como finalidad la especificación y descripción de la forma de evasión del impuesto de sobretasa al ACPM, además de buscar las razones del porqué de tal situación.

Es una investigación aplicada, porque se va a enfocar en una circunstancia específica del sistema económico, concretamente la evasión del impuesto de sobretasa al ACPM.

La investigación es de carácter cuantitativo y cualitativo, por cuanto se va a analizar los factores que inciden en la evasión de sobretasa al ACPM en base a variables tales como: Precio de ACPM en Colombia y Ecuador, Volumen de ventas de ACPM reportada por EDS, reporte ventas de ACPM de distribuidores mayoristas.

### **4.2.2. El método de investigación**

El método de investigación a utilizar en la presente investigación es el de observación puesto que en el análisis al contrabando de ACPM se requiere determinar factores económicos y sociales que permitan obtener información adicional a la que se recoge por medio de la encuesta o en las fuentes secundarias como libros, revistas y periódicos, dado que “en muchas circunstancias el economista, el administrador y el contador se olvidan de emplear la observación como método de conocimiento por el cual puede obtenerse información, creyendo que esta se encuentra solo en la encuesta o en las fuentes secundarias”<sup>10</sup>

### **4.2.3. Población**

Para la recolección de la información se ha optado por aplicar una serie de entrevistas a los actores regionales de la problemática tratada como:

Las instituciones encargadas del manejo de impuesto de sobretasa al ACPM en los municipios de: Pasto, Ipiales, Guachucal, Cumbal, Aldana, Pupiales, Puerres,

---

<sup>10</sup> MÉNDEZ A., Carlos E. Metodología guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas. Segunda Edición. p. 133.

Carlosama, Córdoba, Gualmatán, Iles, Potosí, Funes y Contadero (Ver anexo 2 Formato de Entrevista a Instituciones).

Y en lo que concierne al trabajo de fiscalización a las EDS, se está supeditado a lo ordenado por la Oficina de Secretaria de Rentas de la Gobernación de Nariño, quien debido a los requerimientos legales y operativos ha fijado que la fiscalización se limite a la visita de una estación de servicio por municipio dado que para cada visita se requiere de la presencia de un funcionario vinculado a la Gobernación que obtenga información legal y confidencial para la oficina. Funcionario delegado para tal fin que tiene que dejar de atender sus ocupaciones habituales y que dado el adecuado nivel de equilibrio administrativo y financiero de la Gobernación no se cuenta con el personal que se dedique específicamente a esta área.

Por ello se realizará la labor de fiscalización (Ver anexo 1) en 14 Estaciones de Servicio de manera que corresponda una a cada municipio, las cuales fueron seleccionadas de manera aleatoria, y tratando con rigor el análisis de la información estadística y de campo para mantener una adecuada validez y coherencia en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

#### 4.2.4. Fuentes de información

- **PRIMARIAS:** Se tienen como fuentes primarias a los encargados de las Estaciones de Servicio de la zona de La Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto, y a los funcionarios de diferentes entidades involucrados en la temática como la DIAN y Alcaldías.
- **SECUNDARIAS:** Entre estas esta la Información referenciada de diferentes documentos de la Gobernación y la DIAN, así como de libros, revistas, periódicos y demás medios informativos.
- **TERCIARIAS:** En especial Información obtenida vía Internet.

#### 4.2.5. Procedimiento

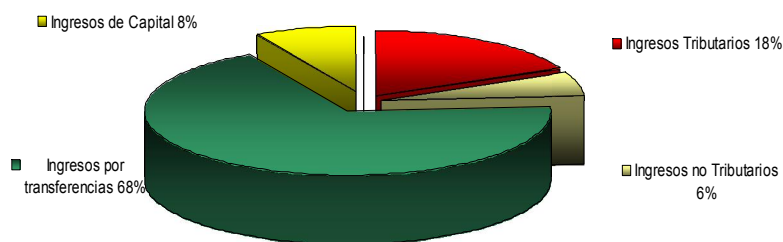
Para la tabulación de la información se recurrió al programa Staph Graficts versión 3.0, y la forma de presentación de los datos será de forma tabular, es decir presentando cuadros o Cuadros y también acompañándose de representaciones gráficas como diagramas y gráficos.

## 5. CAUSAS QUE PROPICIAN EL CONTRABANDO Y LA EVASIÓN EN EL COBRO DEL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM.

### 5.1 IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PARA EL DEPARTAMENTO

Tomando como referencia la información suministrada por la Secretaria de Hacienda de la Gobernación de Nariño, encontramos que durante el primer semestre de 2006 la administración departamental registró recaudos totales por \$161.612 millones, el 18% del total de ingresos correspondieron a *ingresos tributarios* (\$28.393 millones), 6% a ingresos no tributarios (\$9.685 millones), 68% a ingresos por transferencias (\$110.081 millones) y 8% a ingresos de capital (\$13.453 millones) (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2: DEPARTAMENTO DE NARIÑO COMPOSICIÓN DE INGRESOS ENERO - JUNIO 2006

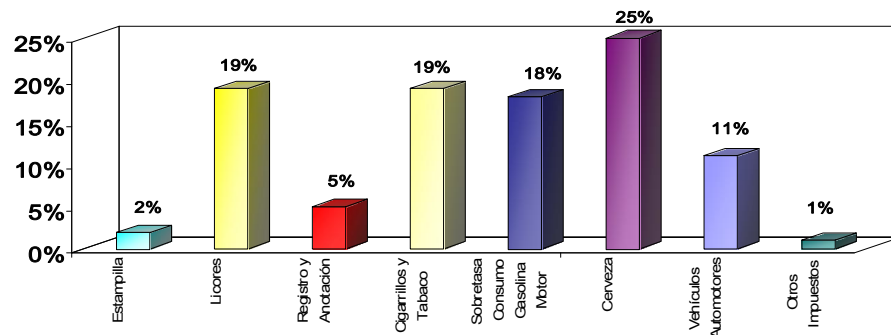


**Fuente:** Cálculos DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda Departamental de Nariño.

Para el año 2006, Los *ingresos tributarios* más representativos fueron el de consumo de cerveza con un 25% (\$7.098 millones), seguido por los de consumo de licores y cigarrillos y tabaco con 19% cada uno (Licores \$5.341 millones, Cigarrillos y Tabaco \$ 5.465 millones), la sobretasa al consumo de gasolina motor (ACPM y gasolina) con 18% (\$5.188 millones), el impuesto de vehículos automotores con 11% (\$3.209 millones) y registro y anotación de vehículos automotores con 5% (\$1.387 millones). Las estampillas presentan una participación del 2% (\$457 millones) y otros impuestos el 1% (\$248 millones), (ver gráfico 3).

Lo cual demuestra que el impuesto de sobretasa al consumo de gasolina motor representa un cuarto puesto de representatividad en los ingresos percibidos por el Departamento con un rubro superior a los \$ 5.000 millones y que se convierte en un monto importante para la inversión pública departamental, dinero que debería dirigirse prioritariamente a la recuperación e incremento de la infraestructura vial ya que este es fundamental para el crecimiento económico del Departamento y del país en general dado que en Colombia el 80% de la carga del país se moviliza por carretera;<sup>11</sup> sin embargo, dichos recursos actualmente se dirigen a saneamiento fiscal.

**GRÁFICO 3: DEPARTAMENTO DE NARIÑO COMPOSICIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS, ENERO A JUNIO DE 2006**



**Fuente:** Cálculos DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda Departamental.

De acuerdo a cifras del Ministerio de Transporte, actualmente el país cuenta con cerca de 162.000 Km. de vías que conforman el total de la red vial nacional. La red primaria está conformada por algo más de 16.000 Km. (aquella que está a cargo de la nación), por otra parte 71.000 Km. corresponden a la red secundaria (es decir la que se encuentra a cargo de los Departamentos), y cerca de 60.000 Km. correspondientes a la red terciaria a cargo de los municipios. En años recientes dada la carencia de recursos por parte de los entes municipales; la nación, a través del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), se hizo cargo de cerca de 26.000 Km. de la red terciaria, mientras que los restantes 35.000 siguen a cargo de los municipios.

En cuanto a la calidad de las vías, de acuerdo a cifras del Ministerio de Transporte en el 2004, del total de la red nacional pavimentada, el 59% se encontraba en buen estado, el 36% en regular estado y el 5% en mal estado. Por otro lado,

<sup>11</sup> PÉREZ V. Gerson Javier. La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia. 64. Octubre, 2005. p. 3.

Colombia es uno de los países con menor número de kilómetros de carreteras por cada mil habitantes, cerca de 3.5, por debajo de países como Brasil (10), Costa Rica (9), Argentina (5.5), Chile (5.2) y Venezuela (4.1).<sup>12</sup>

**CUADRO 2: PORCENTAJES EN KILÓMETROS DE CARRETERAS POR CADA MIL HABITANTES EN AMÉRICA LATINA.**

PAÍS	PORCENTAJE
Costa Rica	9
Argentina	5.5
Chile	5.2
Venezuela	4.1
Colombia	3.5

**FUENTE:** CÁRDENAS, Mauricio y otros. La contribución de la infraestructura a la actividad económica en Colombia 1950-1994. Ensayos de Política Económica, 28. Diciembre de 1995. p. 139-187

## 5.2 CALCULO DE LA TARIFA POR SOBRETASA AL ACPM Y LA DEMANDA DEL COMBUSTIBLE EN EL DEPARTAMENTO.

El cálculo de sobretasa al ACPM se obtiene a través de la multiplicación del número de galones introducidos al Departamento por el precio usado en la liquidación de venta resultado al cual se le multiplica la tarifa del 6% (cifra fijada según la ley 488 de 1998), para después obtener un valor que se repartirá en una proporción de 50% destinado a la nación y el otro 50% restante destinado al Departamento (Ver cuadros 3 a 5).

Los recursos por sobretasa al ACPM son recaudados en el momento de pago al contado por parte del expendedor minorista al mayorista por los galones comprados; dichos recursos van a la nación, quien a través del Ministerio de Hacienda hace llegar esos recursos al ente departamental.

En el caso de la gasolina corriente oxigenada los recursos correspondientes al Departamento se reciben a través de la declaración de la sobretasa departamental a la gasolina motor la cual es diligenciada por el distribuidor mayorista de forma mensual hasta los primeros 18 días de cada mes y la cual comprende la Información general del declarante, periodo gravable, la clases de combustible con su respectivo número de galones gravados, precio de referencia por galón y valor de sobretasa, finalmente se reseña los pagos y las firmas correspondientes.

<sup>12</sup> CÁRDENAS, Mauricio. La contribución de la infraestructura a la actividad económica en Colombia 1950-1994. Ensayos de Política Económica, 28. Diciembre de 1995. p. 139-187.

**CUADRO 3: CALCULO DE LA SOBRETASA POR ACPM VIGENCIA 2004 EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

MES	GALONES 2004	PRECIO GALÓN ACPM	BASE GRAVABLE (Galones* PR. ACPM)	TARIFA	VALOR SOBRETASA (Base * Tarifa)	SOBRETASA A NACIÓN	SOBRETASA A DEPTO	GIRO REALIZADO POR LA NACIÓN
Enero	2.600.824	2.621,57	6.818.232.667	6%	\$ 409.093.960	\$ 204.546.980	\$ 204.546.980	\$ 204.546.980
Febrero	2.958.370	2.658,86	7.865.881.567	6%	\$ 471.952.894	\$ 235.976.447	\$ 235.976.447	\$ 235.976.447
Marzo	2.913.950	2.695,84	7.855.554.400	6%	\$ 471.333.264	\$ 235.666.632	\$ 235.666.632	\$ 235.666.632
Abril	2.893.172	2.733,00	7.907.035.200	6%	\$ 474.422.112	\$ 237.211.056	\$ 237.211.056	\$ 237.211.056
Mayo	3.008.163	2.770,18	8.333.164.267	6%	\$ 499.989.856	\$ 249.994.928	\$ 249.994.928	\$ 249.994.928
Junio	2.990.701	2.808,18	8.398.434.867	6%	\$ 503.906.092	\$ 251.953.046	\$ 251.953.046	\$ 251.953.046
Julio	2.657.383	2.849,45	7.572.092.400	6%	\$ 454.325.544	\$ 227.162.772	\$ 227.162.772	\$ 227.162.772
Agosto	2.538.654	2.888,99	7.334.133.700	6%	\$ 440.048.022	\$ 220.024.011	\$ 220.024.011	\$ 220.024.011
Septiembre	2.536.643	2.924,17	7.417.575.867	6%	\$ 445.054.552	\$ 222.527.276	\$ 222.527.276	\$ 222.527.276
Octubre	2.774.297	2.958,98	8.209.085.367	6%	\$ 492.545.122	\$ 246.272.561	\$ 246.272.561	\$ 246.272.561
Noviembre	2.644.907	2.993,13	7.916.561.800	6%	\$ 474.993.708	\$ 237.496.854	\$ 237.496.854	\$ 237.496.854
Diciembre	2.538.235	3.028,82	7.687.846.900	6%	\$ 461.270.814	\$ 230.635.407	\$ 230.635.407	\$ 230.635.407
<b>Total 2004</b>	<b>33.055.299</b>				<b>5.598.935.940</b>	<b>2.799.467.970</b>	<b>2.799.467.970</b>	<b>2.799.467.970</b>

**Fuente:** GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Subsecretaria de Rentas. Control de ingresos sobretasa a la gasolina y ACPM, 2007.

**CUADRO 4: CALCULO DE LA SOBRETASA POR ACPM VIGENCIA 2005 EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

MES	GALONES 2005	PRECIO GALÓN ACPM	BASE GRAVABLE	TAR.	VALOR SOBRETASA	SOBRETASA A NACIÓN	SOBRETASA A DEPTO	GIRO REALIZADO POR LA NACIÓN
Enero	2.449.491	3.071,15	7.522.745.400	6%	\$ 451.364.724	\$ 225.682.362	\$ 225.682.362	\$ 225.682.362
Febrero	2.469.714	3.117,31	7.698.855.233	6%	\$ 461.931.314	\$ 230.965.657	\$ 230.965.657	\$ 230.965.657
Marzo	1.786.619	3.166,98	5.658.186.641	6%	\$ 339.491.198	\$ 169.745.599	\$ 169.745.599	\$ 169.745.599
Abril	1.822.855	3.214,13	5.858.892.941	6%	\$ 351.533.576	\$ 175.766.788	\$ 175.766.788	\$ 175.766.788
Mayo	3.570.785	3.260,62	11.642.972.987	6%	\$ 698.578.379	\$ 349.289.190	\$ 349.289.190	\$ 349.289.190
Junio	2.380.299	3.303,62	7.863.603.800	6%	\$ 471.816.228	\$ 235.908.114	\$ 235.908.114	\$ 235.908.114
Julio	2.409.325	3.340,91	8.049.337.933	6%	\$ 482.960.276	\$ 241.480.138	\$ 241.480.138	\$ 241.480.138
Agosto	2.441.156	3.383,47	8.259.577.867	6%	\$ 495.574.672	\$ 247.787.336	\$ 247.787.336	\$ 247.787.336
Septiembre	2.412.037	3.427,96	8.268.366.367	6%	\$ 496.101.982	\$ 248.050.991	\$ 248.050.991	\$ 248.050.991
Octubre	2.465.684	3.472,47	8.562.013.367	6%	\$ 513.720.802	\$ 256.860.401	\$ 256.860.401	\$ 256.860.401
Noviembre	2.538.490	3.514,99	8.922.768.700	6%	\$ 535.366.122	\$ 267.683.061	\$ 267.683.061	\$ 267.683.061
Diciembre	2.393.917	3.568,24	8.542.069.367	6%	\$ 512.524.162	\$ 256.262.081	\$ 256.262.081	\$ 256.262.081
<b>Total 2005</b>	<b>29.140.372</b>				<b>5.810.963.436</b>	<b>2.903.066.771</b>	<b>2.903.066.771</b>	<b>2.903.066.771</b>

**Fuente:** GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Subsecretaria de Rentas. Control de ingresos sobretasa a la gasolina y ACPM, 2007.

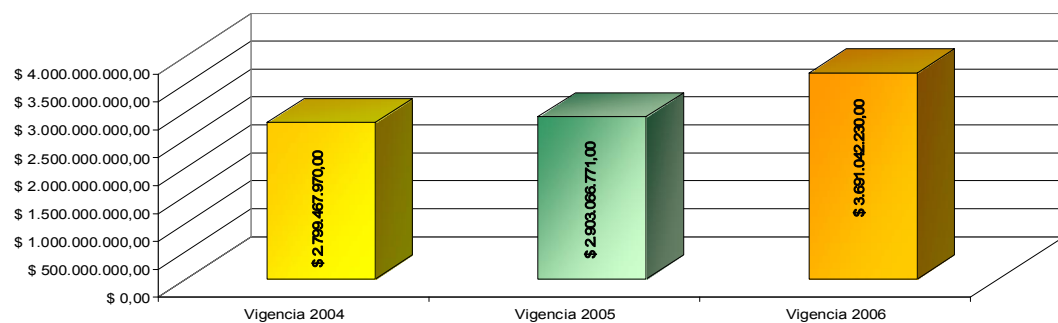
**CUADRO 5: CALCULO DE LA SOBRETASA POR ACPM VIGENCIA 2006 EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

MES	GALONES 2006	PRECIO GALÓN ACPM	BASE GRAVABLE	TAR.	VALOR SOBRETASA	NACIÓN	DEPTO	GIRO REALIZADO POR LA NACIÓN
Enero	2.384.947	3.610,48	8.610.806.667	6%	\$ 516.648.400	\$ 258.324.200	\$ 258.324.200	\$ 258.324.200
Febrero	2.304.935	3.650,67	8.414.556.567	6%	\$ 504.873.394	\$ 252.436.697	\$ 252.436.697	\$ 252.436.697
Marzo	2.773.669	3.688,48	10.230.618.300	6%	\$ 613.837.098	\$ 306.918.549	\$ 306.918.549	\$ 306.918.549
Abril	2.402.700	3.728,12	8.957.551.333	6%	\$ 537.453.080	\$ 268.726.540	\$ 268.726.540	\$ 268.726.540
Mayo	2.350.030	3.768,62	8.856.369.000	6%	\$ 531.382.140	\$ 265.691.070	\$ 265.691.070	\$ 265.691.070
Junio	2.687.321	3.810,58	10.240.251.567	6%	\$ 614.415.094	\$ 307.207.547	\$ 307.207.547	\$ 307.207.547
Julio	2.773.585	3.855,42	10.693.336.700	6%	\$ 641.600.202	\$ 320.800.101	\$ 320.800.101	\$ 320.800.101
Agosto	2.857.904	3.907,97	11.168.602.367	6%	\$ 670.116.142	\$ 335.058.071	\$ 335.058.071	\$ 335.058.071
Septiembre	2.902.351	3.965,13	11.508.199.000	6%	\$ 690.491.940	\$ 345.245.970	\$ 345.245.970	\$ 345.245.970
Octubre	2.826.049	4.025,37	11.375.892.033	6%	\$ 682.553.522	\$ 341.276.761	\$ 341.276.761	\$ 341.276.761
Noviembre	2.837.817	4.091,11	11.609.821.967	6%	\$ 696.589.318	\$ 348.294.659	\$ 348.294.659	\$ 348.294.659
Diciembre	2.737.535	4.152,91	11.368.735.500	6%	\$ 682.124.130	\$ 341.062.065	\$ 341.062.065	\$ 341.062.065
<b>Total 2006</b>	<b>31.838.843</b>				<b>7.382.084.460</b>	<b>3691042230</b>	<b>3691042230</b>	<b>3691042230</b>

**Fuente:** GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Subsecretaria de Rentas. Control de ingresos sobretasa a la gasolina y ACPM, 2007.

De esto más específicamente en lo que se refiere al comportamiento del impuesto de sobretasa al ACPM se encuentra que aunque los ingresos han venido creciendo durante los últimos tres años un 31.87% (ver gráfico 4), pasando de \$2.799 millones en 2004 a más de \$3.691 millones en 2006 y significando un crecimiento anual de más \$445 millones, dicho incremento se ve asociado a principalmente al incremento del precio del combustible.

**GRÁFICO 4: COMPARATIVO INGRESOS POR SOBRETASA AL ACPM EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO AÑOS 2004 A 2006.**



**Fuente:** GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Subsecretaría de Rentas. Control de ingresos sobretasa a la gasolina y ACPM, 2007.

Dado que dicho precio de venta al público en las Estaciones de Servicio de todo el Departamento ha tenido una tendencia estable y creciente lo cual se visualiza en el precio promedio de venta al público en las estaciones de la ciudad de Pasto<sup>13</sup> (ver gráfico 5), la cual muestra que dichos precios han venido creciendo respecto al año 2004 un 21,21% y 43,18% para los años 2005 y 2006 respectivamente, significando un crecimiento en el precio de galón de ACPM de más de \$ 1.000 para ese periodo.

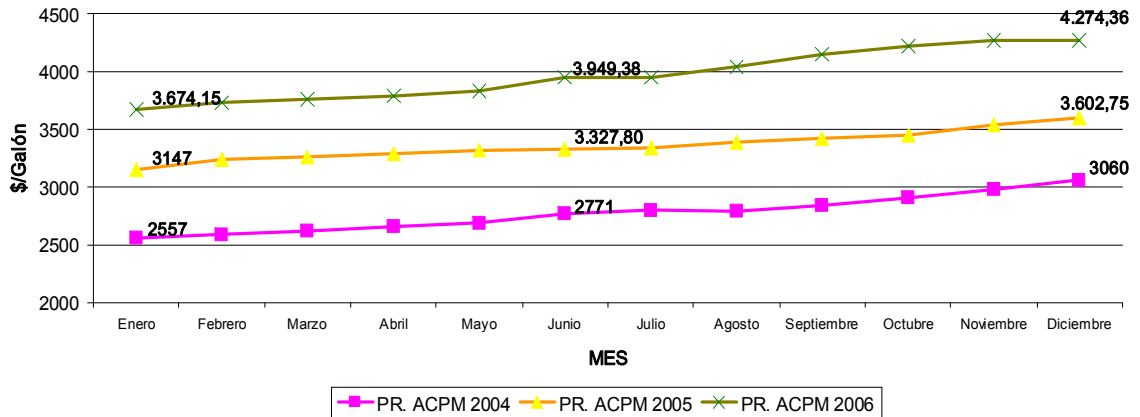
También, el constante crecimiento del precio de la gasolina debido a la política de desmonte de subsidios a los combustibles, ha convertido a este en un factor que ha propiciado el incremento del consumo de ACPM en el Departamento, explicado principalmente por la sustitución de la gasolina por ACPM debido a sus menores precios,<sup>14</sup> tal como ha pasado en todo el país a partir de los años noventa (ver gráfico 6), en donde pasó de ocupar en 1990 un 25% de uso a un 40% en 2002,

<sup>13</sup> UPME. Unidad de Planeación Minero Energética Boletines mensuales de precios años 2004 a 2007. Ministerio de Minas y Energía. [en línea]. Disponible en: <http://www.upme.gov.co.>. [citado en 20 de Octubre de 2007].

<sup>14</sup> RINCON, Hernán. Mercado Actual de la Gasolina y del ACPM en Colombia e Inflación. Banco de la República, Marzo 26 de 2004. p. 19.

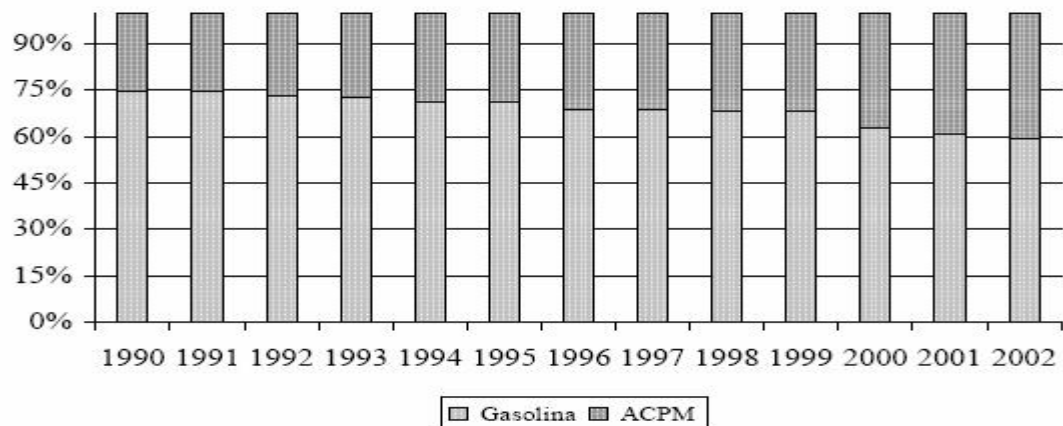
mientras la gasolina paso de un 75% a un 60% para el mismo periodo; de igual manera se estima que al mercado colombiano durante los últimos años ingresaron cerca de 80.000 vehículos que consumen ACPM, uso que se ha incentivado principalmente en el transporte público para lograr mayores ahorros.<sup>15</sup>

**GRÁFICO 5: TENDENCIA DE CRECIMIENTO DE PRECIOS ACPM AÑOS 2004 A 2006.**



Fuente: UPME.

**GRÁFICO 6: DEMANDA DE GASOLINA Y ACPM EN COLOMBIA AÑOS 1990 A 2002. (Participación porcentual)**

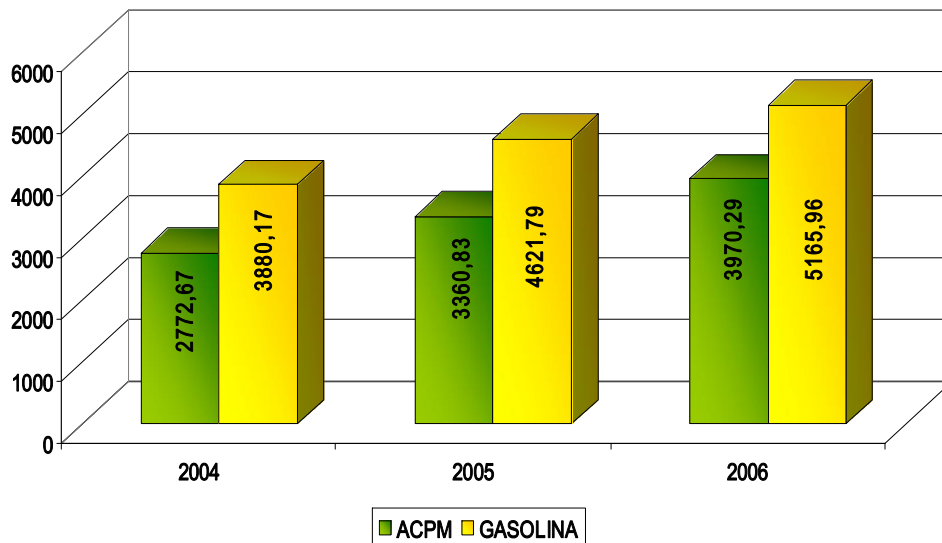


Fuente: Estadísticas de la Industria Petrolera, CD ROM, ECOPETROL. Cálculos de Hernán Rincón.

<sup>15</sup> UPME. Unidad de Planeación Minero Energética. Ministerio de Minas y Energía. Estudio Impactos Técnicos y Ambientales de la Dieselización del Parque Automotor en Colombia y Posibles Soluciones. Bogotá DC, Septiembre de 2003. Consumo de combustibles en el Sector Transporte. p. 4.

Mientras que en el caso de la gasolina corriente tomando como año base el 2004 se presenta un incremento de precio de 33.14% hasta el año 2006, para el ACPM dicho incremento fue de 43.18%, lo cual expresado en pesos muestra un incremento de precio de \$ 1.285.79 para la gasolina y de \$ 1.197,62 en el ACPM, es decir que este ultimo es \$88.17 más barato que el primero (ver gráfico 7); lo cual asociado a la continua modernización y renovación del parque automotor que se demuestra en un incremento de más de 5.217 nuevas matriculas durante el periodo 2005 a 2007<sup>16</sup> para el caso de Pasto, llevan a que se busque una disminución de costos y por tanto incentiva el uso de combustibles con precios más asequibles y que ofrezcan mayor rendimiento para los vehículos de carga pesada convirtiendo también al ACPM en un combustible optimo para estos fines.

**GRÁFICO 7: NARIÑO, COMPARACIÓN DE INCREMENTO DE PRECIOS DE VENTA AL PÚBLICO EN ACPM Y GASOLINA AÑOS 2003 A 2006.**

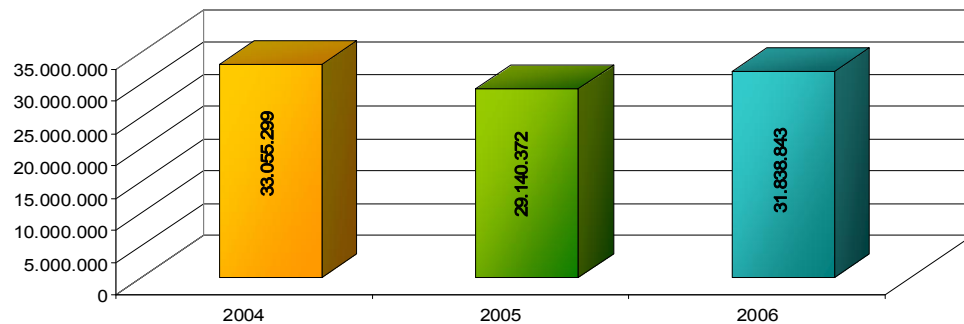


**Fuente:** UPME. –PRECIOS CORRIENTES–.

Sin embargo, el número de galones de ACPM introducidos al Departamento de Nariño comparados de un año a otro, han disminuido un 3.68%, es decir en más de 1 millón de galones, al pasar de más de 33 millones en 2004 a 31 millones en 2006, tal como lo muestra la gráfico 8, pese a que durante el último año ha venido presentando una recuperación en la cantidad de galones introducidos al Departamento, lo cual se asocia a los factores nombrados anteriormente, aun no se llega a los valores conseguidos para el año 2004 en el Departamento.

<sup>16</sup> INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSPORTE, IDATT NARIÑO. Datos para Pasto. Septiembre de 2007.

**GRÁFICO 8: COMPARATIVO GALONES INTRODUCIDOS A NARIÑO, AÑOS 2004 A 2006.**



**Fuente:** GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Subsecretaria de Rentas. Control de ingresos sobretasa a la gasolina y ACPM, 2007.

### 5.3 COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM EN LA ZONA DE LA EXPROVINCIA DE OBANDO Y EL MUNICIPIO DE PASTO

En la zona de la Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto, el comportamiento del impuesto de sobretasa al ACPM en general durante los años 2005 y 2006 ha sido creciente (ver Cuadro 6), al haberse incrementado el número de galones introducidos al Departamento en un 6.70% pasando de 16.674.205,3 galones en 2005 a 17.791.149; sin embargo, hay que tener en cuenta que al hacer un análisis del número de galones ingresados por municipios se encuentra que en 9 de los 14 municipios estudiados el número de galones introducidos de un año a otro han disminuido, a excepción de los municipios de Contadero, Gualmatán, Ipiales, Pasto y Puerres que han incrementado el número de galones ingresados, llegando a compensar el número de galones que han dejado de ingresar los otros municipios.

Teniendo en cuenta lo anterior, los ingresos por sobretasa al ACPM en la zona de la Exprovincia de Obando y Pasto, en general también han tenido un comportamiento creciente, pues durante el año 2005 esta zona aportó el 57% del total de ingresos por sobretasa al ACPM y en el 2006 el 56% de total de ingresos percibidos, lo cual evidencia que los ingresos han tenido un crecimiento explicado en gran medida por incremento de los precios que ha sufrido el ACPM y no tanto por el incremento del número de galones ingresados a los Municipios.

Los datos anteriores demuestran nuevamente que en el impuesto de sobretasa al ACPM, de continuarse esta misma tendencia, se podría llegar a una disminución del monto de recursos recaudados, así, con el fin de evitar esto se hace necesario un seguimiento a la problemática actual de la evasión en el impuesto, en sus modalidades de contrabando especialmente en la zona fronteriza de donde

proviene el combustible ilegal y del adelanto en el proceso de fiscalización efectivo a los expendedores minoristas en el Municipio de Pasto y en la Exprovincia de Obando.

**CUADRO 6: COMPARATIVO DE INGRESOS Y GALONES DE ACPM INGRESADOS A LA ZONA DE LA EXPROVINCIA DE OBANDO Y PASTO, AÑOS 2005 Y 2006.**

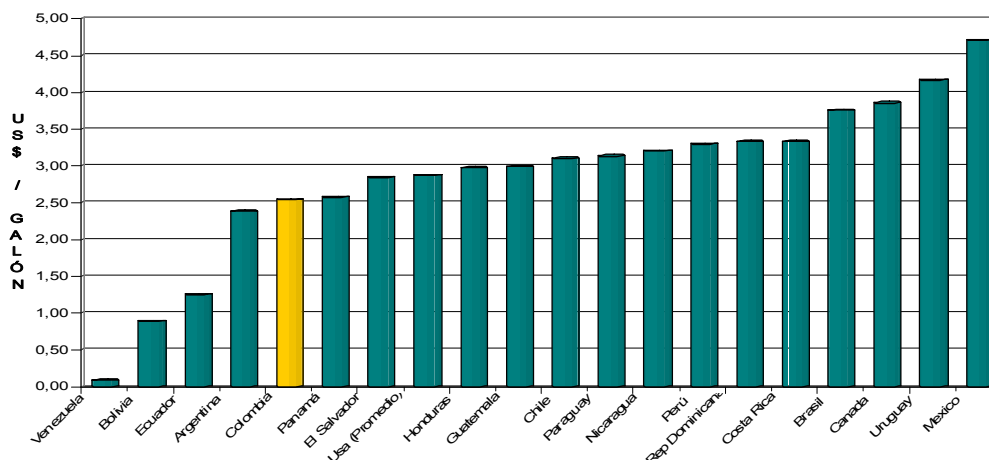
MUNICIPIO	GALONES INTRODUCIDOS AL DEPARTAMENTO				INGRESOS SOBRETASA AL ACPM (Pesos)			
	2005	% PART	2006	% PART	2005	% PART	2006	% PART
ALDANA	129.898	0,78	112.800	0,63	12.328.008,42	0,74	13.263.613,00	0,64
CONTADERO	0	0,00	14.550	0,08	0,00	0,00	1.776.190,34	0,09
CÓRDOBA	63.196	0,38	51.200	0,29	6.125.582,77	0,37	6.003.246,24	0,29
CUASPUD	132.227	0,79	42.871	0,24	13.248.075,83	0,80	4.974.706,24	0,24
CUMBAL	350.672	2,10	212.517	1,19	34.329.889,86	2,07	24.593.710,27	1,19
FUNES	49.820	0,30	16.368	0,09	4.817.551,13	0,29	1.909.931,90	0,09
GUACHUCAL	456.131	2,74	425.106	2,39	45.412.569,18	2,74	49.420.118,88	2,39
GUALMATAN	46.690	0,28	221.165	1,24	4.641.600,51	0,28	26.254.651,64	1,27
IPIALES	593.317	3,56	2.537.221	14,26	58.927.621,43	3,55	295.716.099,77	14,33
ILES	2.001.412	12,00	287.254	1,61	198.927.472,37	12,00	33.159.528,19	1,61
PASTO	12.435.467	74,58	13.223.831	74,33	1.238.041.240,90	74,68	1.531.385.851,35	74,19
POTOSÍ	31.413	0,19	23.330	0,13	3.063.007,50	0,18	2.751.257,26	0,13
PUERRES	59.057	0,35	325.203	1,83	5.804.853,72	0,35	38.227.326,54	1,85
PUPIALES	324.905	1,95	297.733	1,67	32.151.939,91	1,94	34.749.022,19	1,68
TOTALES	16.674.205	100	17.791.149	100	1.657.819.414,00	100	2.064.185.254,00	100

**Fuente:** GOBERNACIÓN DE NARIÑO, Subsecretaría de Rentas. Control de ingresos sobretasa a la gasolina y ACPM, 2007. Cálculos de esta investigación.

#### **5.4. FACTORES QUE PROPICIAN LA APARICIÓN DEL CONTRABANDO DE ACPM EN LOS MUNICIPIOS DE LA EXPROVINCIA DE OBANDO Y PASTO**

Básicamente los factores que propician el contrabando en la región se encuentran muy interrelacionados, siendo estos la cercanía con la frontera ecuatoriana, el precio más bajo del combustible ecuatoriano respecto al colombiano, lo cual se marca aun más con las fluctuaciones de la tasa de cambio debido a la dolarización en la que vive Ecuador a partir de 1999, y por la política de desmonte de subsidios a los combustibles que se viene aplicando en Colombia, además de las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la región que ven en el contrabando de ACPM una fuente propicia para sus ingresos de subsistencia.

### GRÁFICO 9: PRECIOS DEL ACPM EN AMÉRICA.



Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

Pese a que Colombia es uno de los países con los combustibles más baratos en el continente americano ocupando en diesel el quinto lugar con respecto a 20 países con un precio 12% inferior al promedio de América Latina (ver gráfico 9) y en gasolina la octava más barata en el continente, con precio 11% inferior al promedio de América Latina; el principal factor que ha llevado a la práctica del contrabando en la zona de la Exprovincia de Obando es la diferencia de precios entre el combustible ecuatoriano y el colombiano, el cual se siente más fuertemente en la zona de frontera cuando el tipo de cambio se revalúa, es decir el ACPM ecuatoriano se vuelve más barato de lo que es respecto al colombiano, llegando inclusive a estar casi a la mitad del precio de ACPM colombiano durante el año 2006 (ver Cuadro 7).

CUADRO 7: DIFERENCIA ENTRE EL PRECIO DEL ACPM COLOMBIANO Y ECUATORIANO AÑOS 2003 A 2006.

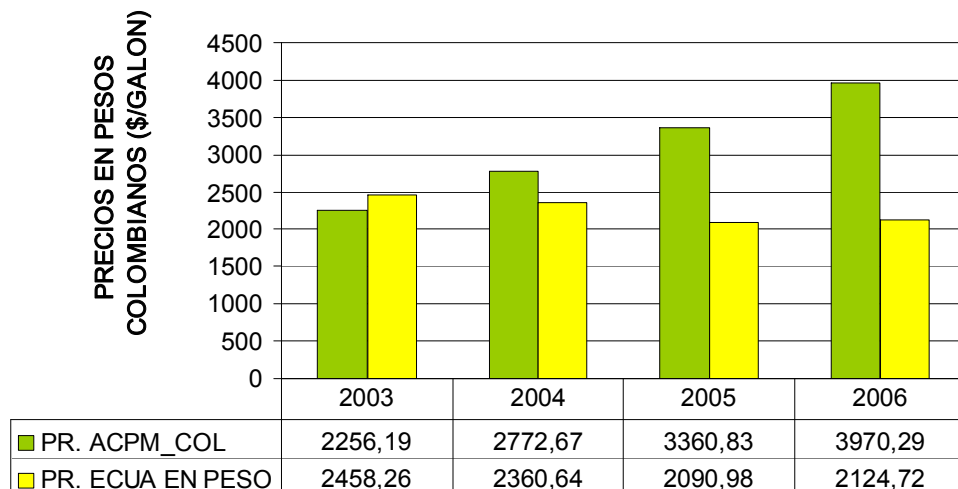
AÑO	PR. ACPM COL (Pesos)	PR. ACPM	ACPM ECUATORIANO EN PESOS COLOMBIANOS(Pesos)	DIFERENCIA PRECIOACPM ECU Vs. COL(Pesos)	% DE DIFERENCIA ACPM ECUA Vs. COLOMA
2003	2.256,19	0,854776	2.458,26	(-202,07)	-8,96
2004	2.733,50	0,900704	2.360,64	372,86	13,64
2005	3.360,83	0,900704	2.090,98	1.269,85	37,78
2006	3.970,29	0,900704	2.124,72	1.845,57	46,48

Fuente: Cálculos esta investigación. Datos UPME precios corrientes peso colombiano y precios del ACPM ecuatoriano.

Tomando los precios corrientes promedio anual (ver gráfico 10) observamos que la diferencia de precios del ACPM durante los años 2003 y 2004 no es muy pronunciada, e inclusive a 2003 el ACPM ecuatoriano es más costoso que el colombiano en un 9% (\$202) y para 2004 el ecuatoriano es más barato un 13.64% (\$ 373). Sin embargo, la diferencia comienza a ser más pronunciada durante los años 2005 y 2006, dado que durante el 2005 el ACPM ecuatoriano es 37.78% (\$1.270) más barato que el colombiano y para el año 2006 es casi la mitad del precio del ACPM colombiano al ser 46.48% (\$1.846) más barato que este último.

De igual manera hay que tener en cuenta que el ACPM ecuatoriano es más barato que el colombiano porque este combustible es subsidiado por el gobierno del vecino país, subsidio a los combustibles que para el año 2006 según el Ministerio de Economía ecuatoriano costaron un 25% del presupuesto del vecino país y que ascendió a más de US\$ 2.000 millones de dólares unos \$ 40.000 mil millones de pesos colombianos. Lo cual para el ACPM ecuatoriano correspondió a unos US\$ 1.10 dólares por galón (ver Cuadro 8), cifra que ascendió a unos US\$ 1.142 millones de dólares<sup>17</sup>, es decir que si el ACPM ecuatoriano no recibiera este subsidio su precio sería para el año 2006 de US\$ 2 dólares unos \$ 4.717.92 pesos colombianos y por tanto el ACPM ecuatoriano sería más caro que el colombiano un 18.83%, es decir en \$ 747.63 pesos colombianos.

**GRÁFICO 10: COMPARATIVO DEL PRECIO DE ACPM COLOMBIANO Y ECUATORIANO EN PESOS CORRIENTES COLOMBIANOS AÑOS 2003 A 2006.**



**Fuente:** Calculo esta investigación. Datos UPME precios corrientes peso colombiano y precios del ACPM ecuatoriano.

<sup>17</sup> PERIÓDICO HOY [en línea]. Disponible en: <<http://www.hoy.com.ec/Suplemen/blan413/byn.htm>>. [citado en 14 de Noviembre de 2007]

## CUADRO 8: SUBSIDIO A LOS COMBUSTIBLES ECUATORIANOS AÑO 2006.

PRODUCTO	UNIDAD	PR. Vta. PUBLICO	COSTO	SUBSIDIO
GLP	Cilindro	1.60	9.91	8.31
DIESEL	Galón	0.90	2.14	1.10
NAFTA	Galón	1.31	1.91	0.60

**Fuente:** PETROECUADOR. –Cifras en dólares–.

Respecto al alto costo que debe pagar el gobierno ecuatoriano por subsidios a los combustibles aun no se ha tomado ninguna decisión, únicamente tienen presente que deben en un futuro focalizar mejor el presupuesto de manera que dichos subsidios no beneficien a las clases sociales altas y que no incentiven el contrabando que los afecta en las fronteras con Colombia y Perú, y se alimenta de los despachos por tierra (tanqueros y vehículos tipo tráiler) y mar (buques), desde terminales y refinerías con destinos diferentes a los previstos, llevándose el contrabando un 40% de los subsidios unos US\$ 692 millones de dólares para el año 2006. No obstante esta tendencia de los precios del ACPM ecuatoriano continuara, dado que mantienen los precios de los combustibles congelados hasta el año 2010.

Por otra parte, los combustibles colombianos continuaran con las alzas de precios debido a la política de eliminación gradual de subsidios a los combustibles líquidos, ya que los encargados de determinar los precios internos de los combustibles (UPME) para evitar un choque abrupto de la economía, a la vista del desabastecimiento de petróleo colombiano ya que las reservas solo duraran hasta el año 2010 y disminuir los altos costos fiscales buscan "...tomar las medidas pertinentes para garantizar que el precio de la gasolina no sea subsidiado y reducir el subsidio al precio del ACPM"<sup>18</sup>.

De acuerdo a esto se ha optado por igualar el precio de los combustibles colombianos con los precios internacionales, suponiendo que dicha política de desmonte de subsidios a los combustibles en un principio terminaría en el año 2006, sin embargo la constante volatilidad del precio del petróleo ha obligado que se continúe con la política previendo que esta no ira más allá del junio de 2008 para la gasolina y de junio de 2009 para el diesel,<sup>19</sup> tomando como referencia la diferencia entre el ingreso al productor nacional y los precios spot de los señalados productos en el mercado internacional.

<sup>18</sup> PORTAFOLIO. Economía Hoy - Lupa a desmonte de subsidio a gasolina. 4 de Septiembre 2006.

<sup>19</sup> MARTINEZ, Hernán, Ministro De Minas y Energía, Política Estatal Sobre Combustibles Fósiles y Biocombustibles, Septiembre 27 de 2007. p. 10.

**CUADRO 9: PRECIOS DEL PETRÓLEO - EVOLUCIÓN DE PRECIOS  
2004 – 2007 (Dólares/Barril)**

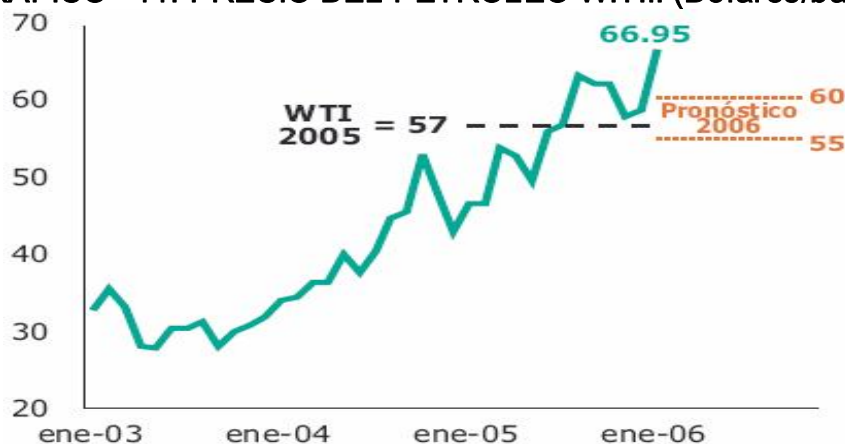
PERIODO	PRECIO VENEZUELA	CESTA OPEP	W.T.I.	BRENT
AÑO 2004	32.88	36.04	41.42	38.24
AÑO 2005	46.15	50.66	56.58	55.07
AÑO 2006*	56.45	61.07	66.30	66.15
AÑO 2007*	62.10	65.82	68.83	69.42
NOVIEMBRE*	85.83	88.48	95.21	91.53

\*CIFRAS PRELIMINARES/Coordinación Sectorial de Estadística, Precios Internacionales y Economía.

**Fuente:** Ministerio de Economía Venezolano.

Sin embargo el precio del petróleo por barril ha venido creciendo pasando en el indicador W.T.I. el cual toma como referencia Colombia de US \$ 41.42 dólares/ barril en 2004 a US \$ 66.30 dólares/ barril en 2006 y a noviembre del año 2007 llegó a US \$ 95.21 dólares/ barril (ver Cuadro No: 9), es decir que casi se ha triplicado el precio por barril de petróleo consiguiendo valores históricos, lo cual ha provocado que el precio de los combustibles se incrementen más allá de lo previsto(Ver gráfico 11).

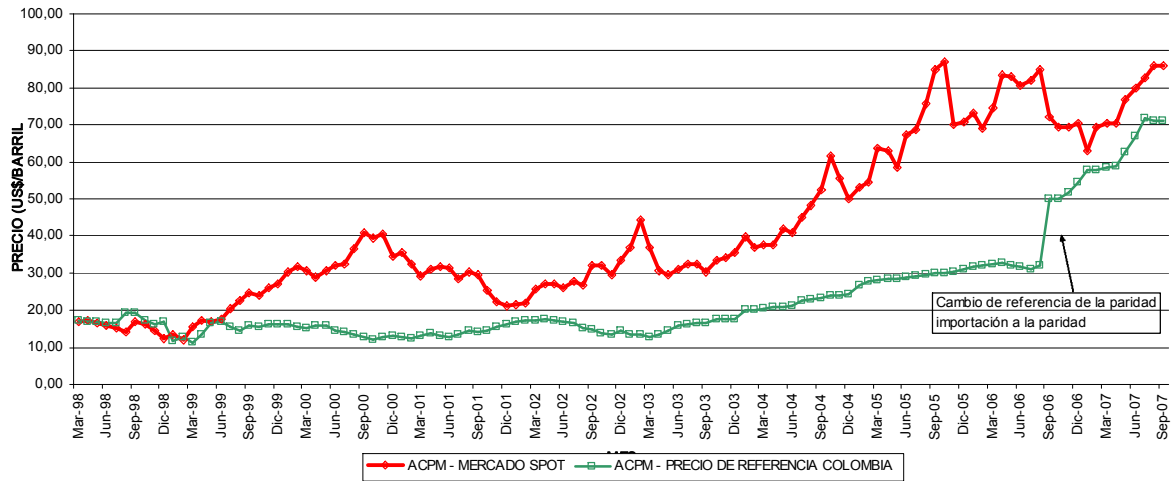
**GRÁFICO 11: PRECIO DEL PETRÓLEO W.T.I. (Dólares/barril)**



**Fuente:** Platt's Oilgram Price Report y cálculos por la Anif.

En el caso del ACPM a septiembre de 2007 el precio de referencia en la costa del Golfo era de US \$ 82.2 por barril, mientras que el precio de referencia en el mercado colombiano fue de US \$ 67.74 por barril (ver gráfico 12), es decir 14.46% por debajo de los precios internacionales, lo cual ha llevado a que la política de desmonte de subsidios continúe.

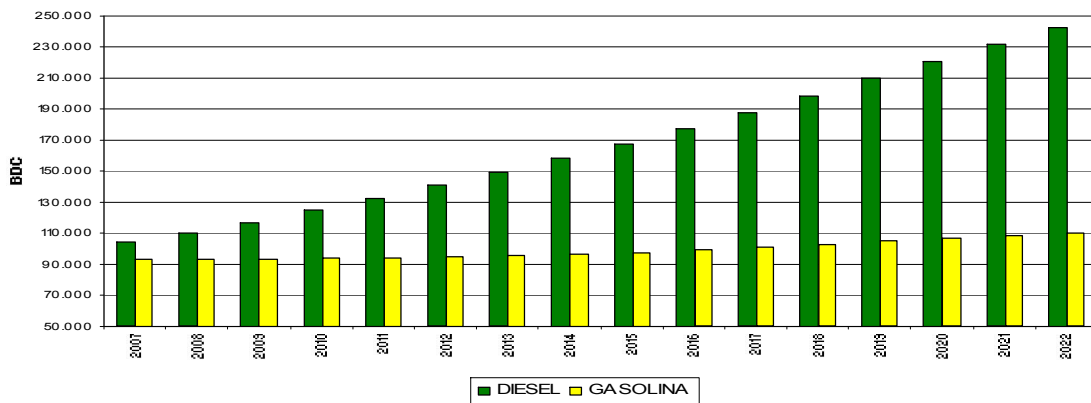
**GRÁFICO 12: PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES – DONDE ESTAMOS FRENTE AL DESMONTE DE SUBSIDIOS.**



**Fuente:** Ministerio de Minas y Energía

De igual manera el consumo de ACPM en el país ha ido en aumento, lo que inclusive ha obligado a importar mayor cantidad de este combustible, ya que en el país no hay refinерías con capacidad para atender la gran demanda que se proyecta a futuro (ver gráfico 13), dada la entrada al mercado vehicular de gran cantidad de autos y camionetas que utilizan como combustible base el diesel, el cual se convierte en un combustible más asequible porque como se dijo antes es más barato que la gasolina.

**GRÁFICO 13: PROYECCIONES DE CONSUMO DE COMBUSTIBLES.**

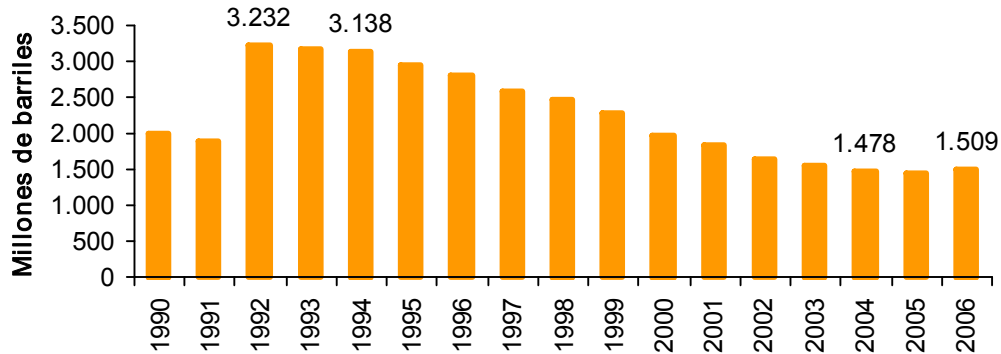


**Fuente:** Ministerio de Minas y Energía.

Por otra parte, las reservas del país en petróleo no han aumentado pues al año 1992 se contaba con 3.232 millones de barriles de crudo mientras que para 2006 se contó con 1.509 millones de barriles (ver gráfico 14) y al mismo tiempo durante ese mismo año se perforaron cerca de 27 pozos exploratorios de los cuales solo 2 resultaron productores, 13 estaban en pruebas o pendientes de empezarlasy los demás resultaron secos<sup>20</sup>, las inversiones en estas exploraciones ascendieron a US \$409 millones, lo cual evidencia el futuro desabastecimiento petrolero que sufrirá Colombia.

Del mismo modo se sostiene, que el desmonte de subsidios a los combustibles es pertinente porque beneficia en mayor medida a las personas de ingresos medios y altos, quienes son los mayores consumidores de dichos bienes, y a la vez dicho desmonte no encarecería la canasta familiar ya que a 2004 el desmonte parcial de los subsidios según un estudio realizado por el Banco de la Republica, pesaría un 1.08% dentro del calculo de la Inflación, a 2004 implicaron una inflación de 0.54%, con 0.44% proveniente de la gasolina y 0.1% del ACPM, lo cual ratifica una vez más la poca relación entre el aumento del precio de los combustibles y el aumento en el índice de inflación, a la vez que de esta manera se elimina la costumbre de utilizar el alza en los precios de los combustibles como excusa para elevar en una proporción similar los demás productos de la canasta básica familiar.

**GRÁFICO 14: RESERVAS COLOMBIANAS DE PETRÓLEO**



Fuente: ECOPETROL. 2006.

De igual manera dicho estudio realizado por el Banco de la Republica hace alusión a que si bien el subsidio, es un mecanismo desarrollado para que los consumidores paguen un precio menor por el combustible en la práctica no es así, ya que el pago de impuesto a los combustibles disminuye el subsidio recibido, por lo tanto este mecanismo estaría generando problemas de eficiencia, costos fiscales y poca redistribución del ingreso (ver cuadro 10)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> LA REPUBLICA. Reservas de petróleo en Colombia. [en línea]. Disponible en: <<http://www.larepublica.com.co/noticia.php>>. [citado en 25 de Octubre de 2007]

<sup>21</sup> RINCÓN, Op. Cit., p.30.

**CUADRO 10: ¿SUBSIDIO O IMPUESTOS? (% DEL PIB)**

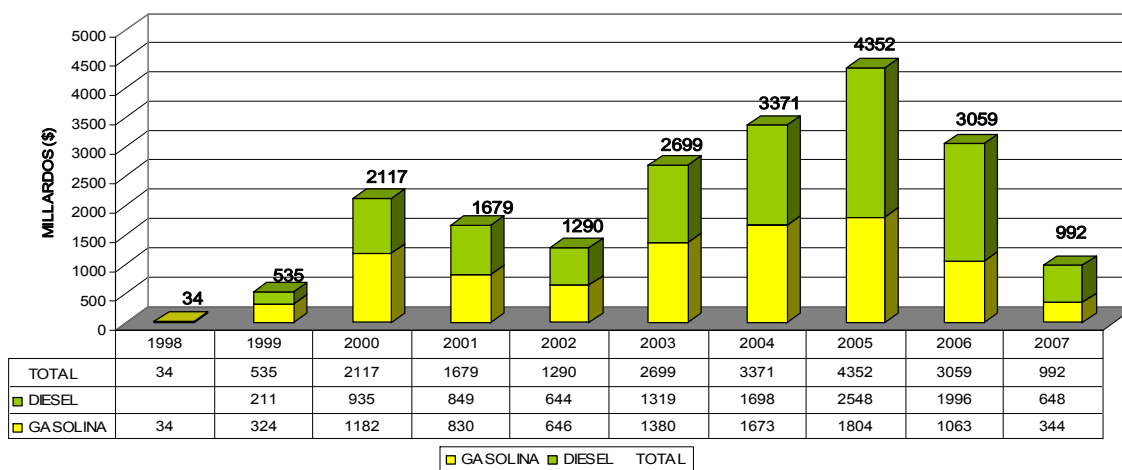
RUBRO	1998	1999	2000	2001	2002	2003
A. Subsidios	0.0	0.4	1.2	0.9	0.6	1.2
B. Impuestos *	0.5	1.0	1.1	1.2	1.1	1.1
Diferencia (A-B)	-0.4	-0.7	0.1	-0.3	-0.5	0.1

**Fuente:** Dirección General de Planeación y Riesgos, ECOPETROL; Tesorería General de Nación; y Banco de la Republica. Cálculos de Hernán Rincón.

\* Incluye los recaudos por IVA, impuesto global y sobretasa. El IVA se estimó con las ventas internas de gasolina y ACPM reportadas por ECOPETROL; el impuesto global fue el reportado por la tesorería General de la Nación; y, la sobretasa lo reportado por los departamentos y municipios de la muestra de seguimiento regional del Banco de la Republica.

Para el año 2006 los subsidios a los combustibles sumaron \$3.059 Billones de pesos (ver gráfico 15), mientras que durante el periodo 2001 a 2006 al Sector Salud se asignaron \$21 billones de pesos, al Régimen Subsidiado (2002 -2005) \$8.7 billones de pesos, al Sector Educación \$50 billones de pesos, en acueducto \$4.9 billones de pesos y a vivienda: \$1.4 billones de pesos, es decir que con esos recursos se habría podido incorporar más de 14,5 millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado, crear 3.3 millones de nuevos cupos en el sistema educativo y conectado 4.9 millones de nuevos usuarios a un nuevo sistema de acueducto y alcantarillado<sup>22</sup>.

**GRÁFICO 15: SUBSIDIOS A LA GASOLINA Y AL DIESEL**



**Fuente:** Ministerio de Minas y Energía.

<sup>22</sup> MARTÍNEZ, Op. Cit., p.15.

Con el anterior panorama de que por un lado el ACPM colombiano continuara con el desmonte de subsidios y por tanto con el incremento del precio y con la estabilidad del precio de ACPM ecuatoriano, se dan las condiciones propicias en la zona fronteriza de la Exprovincia de Obando para la práctica del contrabando, lo cual suscita que se afecte negativamente la entrada al Departamento de ACPM colombiano y por tanto en una eventual disminución de los ingresos por sobretasa al ACPM al continuarse las anteriores tendencias.

## **5.5. FACTORES QUE PROPICIAN LA EVASIÓN DEL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM.**

El fenómeno de la evasión de impuestos que se considera como la negativa a declarar a las autoridades fiscales y la consecuente retención del impuesto a pagar; en el caso de la sobretasa al ACPM como se cito antes según la teoría de la evasión tributaria se establecen algunas variables que pueden favorecer a su aparición en el sistema económico, tales como una poca eficacia de la administración tributaria ya que la Gobernación de Nariño hasta el momento no había emprendido un ejercicio de fiscalización a las Estaciones de Servicio ubicadas en la Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto, proceso que le permitiría aumentar su eficacia administrativa al acrecentar la probabilidad de detección de la evasión del impuesto ya que se le permite constatar si las ventas las Estaciones son acordes a las compras reportadas por los mayoristas.

Igualmente, la falta de conocimiento del monto de tarifa de sobretasa al ACPM, el desconocimiento de las sanciones o multas que implica el no pago adecuado de los gravámenes tributarios, la ignorancia de los contribuyentes de hacia que proyectos se dirigen los recursos obtenidos con el impuesto y el que los contribuyentes no se sienten beneficiados de dichos proyectos puede también incentivar la aparición de dicha evasión; ya que al sentir que los recursos no se gastan bien los contribuyentes no estarán incentivados para pagar dichos impuestos.

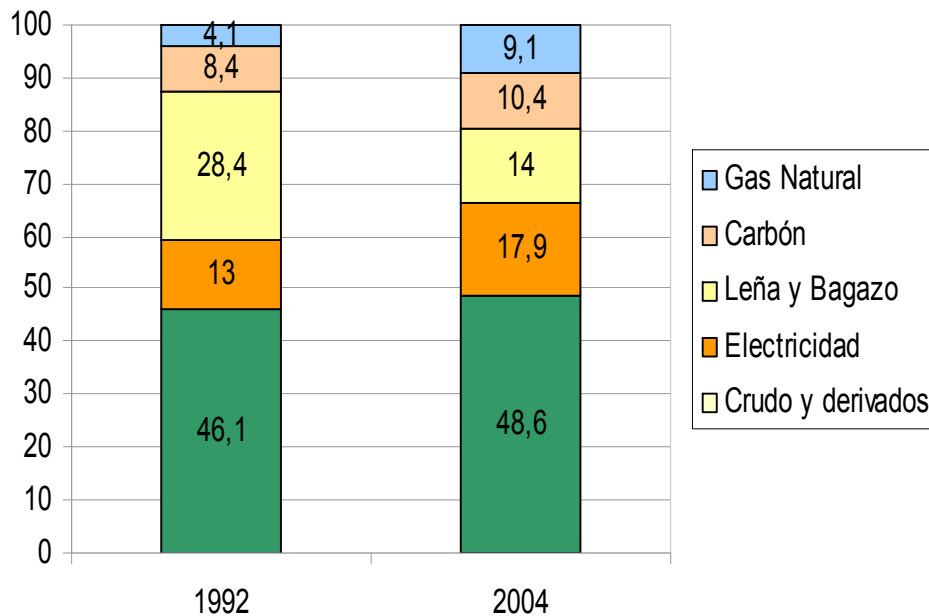
Es por eso el desarrollo del ejercicio de fiscalización permite establecer si hay evasión del impuesto de sobretasa al ACPM, y de encontrarse propiciar una disminución de dicha evasión tributaria, de manera que se tomen las medidas correctivas adecuadas para mejorar la eficiencia de la administración tributaria.

A futuro también deberá tomarse en cuenta de que a raíz de la entrada en vigencia del consumo de biodiesel se afectara negativamente la entrada de ingresos por sobretasa al ACPM, dado que en el país se busca la diversificación de la canasta energética para conseguir mayor sostenibilidad ambiental, mantenimiento y desarrollo del empleo agrícola, desarrollo agroindustrial y mejoramiento de la calidad de los combustibles del país.



También en los últimos años, dada la importancia que ha venido cobrando el uso del Gas Natural vehicular en Colombia, se podría presentar una influencia negativa en el consumo de ACPM en el Departamento. Pues de acuerdo, con la información investigada, hasta el momento en el Departamento se carece de la oferta de otros combustibles sustitutos para el uso vehicular tal como es el Gas Natural Vehicular, el cual a nivel nacional ha tomado mayores posibilidades de uso (Ver gráfico 17), Pues la participación del consumo de gas natural vehicular en 1992 era solo de 4,1%, mientras que en 2004 pasó al 9.1%, de igual manera el uso de crudo y derivados para el mismo periodo también ha aumentado su participación pasando de 46.1% a 48.6%, perdiendo participación el uso de leña y bagazo el cual paso de un 28.4% a 14%.

**GRÁFICO 17: MATRIZ ENERGÉTICA DE COLOMBIA.**



**Fuente:** UPME, Ministerio de Minas y Energía.

Durante el año 2006 se registró una cifra record en Colombia en cuanto al número de vehículos convertidos a GNV, más de 72.000; cifra con la cual se pudo acumular un total de 168.523 vehículos convertidos en todo el país (ver Cuadro 11), siendo Bogotá la ciudad en donde hay la mayor conversión de vehículos 29.529 y así mismo con mayor número de Estaciones de Servicio que expenden este combustible 42 de un total de 118, seguida en número de estaciones por Medellín, Cali y Barranquilla con 13, 11 y 10 respectivamente.

**CUADRO 11: CONVERSIONES A GAS NATURAL VEHICULAR (GNV)  
EN COLOMBIA AL AÑO 2006.**

CIUDAD	CONVERSIONES VEHÍCULOS			ESTACIONES DE SERVICIO		
	2006	TOTAL PROGRAMA	PART. (%)	2006	TOTAL PROGRAMA	PART. (%)
Bogotá	29529	62024	36.8	42	77	27.9
Barranquilla	5383	20536	12.2	10	42	15.2
Cali/Yumbo	9464	19598	11.6	11	34	12.3
Medellín	6189	16090	9.5	13	29	10.5
Bucaramanga	3599	8683	5.2	6	13	4.7
Cartagena	2407	8487	5.0	3	18	6.5
Villavicencio	2487	4919	2.9	5	10	3.6
Resto ciudades	13149	28186	16.7	28	53	19.2
Total	72207	168523	100	118	276	100

**Fuente:** Empresas distribuidoras y/o comercializadoras de gas natural comprimido vehicular. Consolida: Dirección del Gas del Ministerio de Minas y Energía.

Sin embargo, a nivel de Nariño se carece de este tipo de combustible vehicular aunque si se encuentran algunos casos atípicos los cuales no se han contabilizado, ya que la región por un lado para poder abastecerse de este combustible carece de un gasoducto y por otro, influida en cierta manera por creencias culturales ve un peligro en el uso de este combustible y por ello rechaza su uso; con lo cual desperdicia los beneficios que eventualmente podrían traerle este como son una disminución en los costos que implican la alta dependencia de los combustibles tradicionales (gasolina y ACPM), así como también reducir los impactos ambientales por menores emisiones de CO<sub>2</sub>, aunque de presentarse el uso del gas natural vehicular se impactaría de manera negativa los ingresos por sobretasa al ACPM; pero del mismo modo al no existir la oferta de otro tipo de combustibles que sean más económicos se termina recurriendo a otros que si bien son más baratos se consiguen de manera ilegal, tal como lo es el ACPM ecuatoria

## 6. ANÁLISIS DEL CONTRABANDO Y SU IMPACTO EN EL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM.

El contrabando de los combustibles, se ha venido incrementando durante los últimos años, especialmente se conoce el de gasolina y ACPM en las fronteras con Venezuela y Ecuador. La frontera de Colombia con Ecuador está conformada por dos zonas naturales, una que corresponde a la selva amazónica en el Departamento del Putumayo y la otra que corresponde a la cordillera de los Andes en el Departamento de Nariño, que conforman una extensión de 600 kilómetros de frontera compartida entre los dos países<sup>24</sup>. En esta última región se encuentran los municipios que conforman la Exprovincia de Obando, zona que por ser un territorio tan extenso es muy difícil de controlar tanto por el gobierno colombiano como ecuatoriano.

Así mismo, Nariño cuenta con una población estimada por el DANE para 2005 de 1'775.973 habitantes, concentrando el 56% de la población en el campo, convirtiéndolo en un Departamento básicamente rural. Pasto su capital cuenta con 405.684 habitantes, concentrando el 24% de la población. Además, Nariño tiene el 74.7% de su población viviendo bajo la línea de pobreza y un 40.6% bajo la línea de indigencia. No obstante, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas pasó del 26 al 22.9% entre los años 1996 y 2000<sup>25</sup>.

Lo cual explica que el contrabando se expanda en la zona como una alternativa de subsistencia dado a como se dijo antes a la presencia de unas condiciones propicias para ello, tales como un tipo de cambio fluctuante que permiten comprar el combustible a un bajo precio, la congelación del precio del combustible ecuatoriano hasta el año 2010 mientras en Colombia continua su alza por el desmonte de subsidios, la existencia de varios pasos fronterizos que hacen imposible que se haga una vigilancia y control de todos ellos por parte de la fuerzas militares.

Además, como lo sostiene un informe realizado por ECOPETROL y El Ministerio de Minas y Energía, el flujo fronterizo de combustibles en el sector de Ipiales - Nariño es evidente, el incentivo sigue siendo la diferencia de precios entre los dos países, mientras en Nariño (Ipiales) para el año 2006 el galón de gasolina cuesta \$5.177 por galón, en Ecuador (provincia del Carchi) cuesta del orden de \$ 3.800,

---

<sup>24</sup> REYES, Alejandro. Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito. Universidad del Rosario. Ministerio del Interior y de Justicia. Dirección Nacional de Estupefacientes. El Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas de Colombia. Bogotá, Mayo de 2006. p. 49.

<sup>25</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2003). "Departamento de Nariño: Situación Económica, Social, Financiera y Sectorial: Evolución de los principales indicadores", DNP, República de Colombia, Mayo de 2003. p. 56.

creando un diferencial de precios que oscila entre \$1300 y \$1.500 por galón, es decir que este último sea un 26.6% más barato. De igual manera ocurre con el ACPM<sup>26</sup>, el cual costaba \$3.970 por galón en Colombia, mientras que en el ACPM ecuatoriano era 46.48% más barato con un precio de \$ 2.125 por galón.

Durante el año 2006 las estaciones de servicio ecuatorianas expendían combustibles a los vehículos de placas colombianas sin ningún tipo de restricciones, situación que iba en contra de las finanzas de los municipios colombianos fronterizos entre los que se encuentran los de la Zona de la Exprovincia de Obando; llegándose inclusive a presentar un desabastecimiento de combustible en Tulcán por la fuga de diesel y gasolina a Colombia, pues los tractocamiones de placas Colombianas se estacionaban en la entrada de Tulcán donde cargaban de US\$ 100 a US\$ 200 de diesel ecuatoriano con lo cual infringen lo permitido que es máximo US\$ 30 para vehículos de carga pesada y les permitía tanquear con la mitad del dinero que les costaría en territorio colombiano.

Además se cree que el contrabando de combustible en la zona funciona como una red que trabaja en círculo; se estima que existen más de 300 automotores entre camiones-350 y vehículos livianos de placas ecuatorianas que diariamente recorren las bombas de Tulcán abasteciéndose de gasolina o diesel. Los camiones o denominados buques cargan el combustible, luego lo distribuyen a los vendedores informales, que son los encargados de comercializar en las calles a vehículos colombianos y ecuatorianos<sup>27</sup>.

Para ese mismo año, en la reunión de la Comisión de vecindad Colombo-Ecuatoriana se planteó dicha situación y concretando hacia mediados del mismo año medidas temporales que arrojaron resultados favorables, entre las que se encontraban la prohibición de venta de combustible a los vehículos de servicio público de placas colombianas, el control y militarización de las gasolineras, la implantación del Sistema VIP en el que a través de una tarjeta los socios evitan realizar infructuosas colas.

De igual manera, más recientemente en una reunión mantenida el día 11 de octubre de 2007 a raíz del paro que emprendieron en el vecino país habitantes ecuatorianos por más de 10 días en vista del consumo del combustible ecuatoriano por los colombianos, el Subcomité Interinstitucional ampliado de la Provincia del Carchi para controlar el tráfico ilegal de los combustibles estableció:

1. Prohibir la venta de combustible a vehículos de placa extranjera en toda la provincia del Carchi.

---

<sup>26</sup> MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA – ECOPEPETROL. Abastecimiento de combustibles en Nariño. Febrero de 2007.

<sup>27</sup> PERIÓDICO HOY [en línea]. Persiste escasez de combustible. Disponible en: < [http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row\\_id=](http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=)> [citado en 10 de Diciembre de 2007]

2. Prohibir la venta en canecas, bidones o tambores a todo tipo de vehículos a excepción de quien cuente con la guía de movilización otorgada por el comando de la brigada 39, “Mayor Galo Molina”.

3. Emitir factura por la venta de combustibles en la que se hará constar la placa del vehículo al que se le provee del combustible.

4. Prohibir la venta a vehículos que tengan doble tanque o alterado.

5. El horario de atención de las distribuidoras de combustible, en la ciudad de Tulcán será de 07:00 a.m. a 19:00 horas.

6. El cupo de venta diario de gasolina a los vehículos ecuatorianos será de la siguiente manera:

Vehículos livianos	10 dólares de gasolina
Vehículos medianos (camiones 350)	20 dólares de gasolina
Vehículos pesados sin carga	30 dólares de diesel
Vehículos pesados con carga	Tanque lleno

7. Finalmente establecen la coordinación de diferentes instituciones ecuatorianas para verificar el cumplimiento de las anteriores disposiciones.

Sin embargo, a pesar del anterior dictamen, la distribución del combustible ecuatoriano en territorio colombiano continua, por lo cual el gobierno ecuatoriano, en los últimos meses con el fin de detener esta práctica, se ha visto involucrado en varios enfrentamientos con los pimpineros tanto colombianos como ecuatorianos. Por ello, el grupo de vendedores pidió dejar trabajar en el lado ecuatoriano porque unas 6.000 familias de Tulcán viven de la venta ilegal de combustibles hacia Colombia y la gente dedicada a este negocio es pobre y no tiene a qué más dedicarse<sup>28</sup>. Sin embargo las autoridades de los países, presentes en la frontera, informaron que no detendrán su accionar porque está en vigencia la Ley de Soberanía Energética del Ecuador.

De la misma manera, con la colaboración de la DIAN sede Ipiales, se ha establecido que a pesar de las anteriores reglamentaciones, en la zona el comercio fronterizo entre las dos países se realiza de manera constante sea de este legal o Además, existen aproximadamente 42 pasos fronterizos de los cuales la DIAN solo tiene control de cuatro, el paso más conocido es el del puente de Rumichaca, por donde pasa el contrabando de ACPM en los carros de placas ecuatorianas, quienes a veces poseen tanques de doble caleta.

---

<sup>28</sup> PERIÓDICO EL COMERCIO. Tulcán: el paso ilegal de gasolina se frenó. [en línea]. Disponible en: <[http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=150700&id\\_seccion=10](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=150700&id_seccion=10)>. [citado en 10 de Diciembre de 2007].

Una gran parte de las operaciones de comercio informal se desarrolla por los pasos de frontera no habilitados o llamados comúnmente trochas, que son caminos veredales y de herradura ubicados en diferentes municipios como Cumbal, Carlosama e Ipiales, que se conectan con Tulcán en la provincia del Carchi (ver imagen 1), en muchos de estos puntos el mantenimiento vial se hace por los municipios o por la misma comunidad, liderada por los dueños de los predios beneficiados, comerciantes y en ocasiones por presión de grupos subversivos<sup>29</sup>, algunos de los cuales se describen a continuación:

- **LA CALLE LARGA – SANTA FE:** El sector de La Calle Larga se encuentra en la población de Urbina y es un camino empedrado que conecta una finca privada con la vereda de Santa fe en Colombia; en esta zona fronteriza los hitos marcan el limite pero no hay nada que impida el paso, por tal razón el intercambio de mercancías es de manera abierta y hasta se intercambia servicios públicos como energía eléctrica desde el Ecuador.

#### IMAGEN 1: PASO DE FRONTERA VÍA SANTA FE - CALLE LARGA.



**Fuente:** DIAN. Ipiales. [http://odc.dne.gov.co/publicaciones/PUBLICACION\\_130.doc](http://odc.dne.gov.co/publicaciones/PUBLICACION_130.doc)

- **CARCHI – CARLOSAMA (O SECTOR DEL CHARCO):** La vía es un recorrido que se inicia en la ciudad de Tulcán, se desvía al Carchi, posteriormente pasa por Carlosama y por ultimo Ipiales, tiene una distancia de 20 kilómetros y soporta un peso vehicular de hasta 25 toneladas. También permite la conexión con otros municipios siendo utilizada para enviar mercancía y combustible de contrabando desde Carlosama a Aldana, Pupiales, Gualmatán, Contadero y

---

<sup>29</sup> HULPA, Luís Armando; Trabajo realizado en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Ipiales, Estudio de la Problemática del contrabando en la Ciudad de Ipiales para el año 2002 – 2003. Ed. 2004.

San Juan, hasta donde el recorrido tiene una distancia aproximada de 40 kilómetros. Las condiciones de esta vía aunque no son óptimas por su irregular estado y ser muy empinada, permite el tránsito de vehículos de carga pesada, además en el sector existe un puente el cual es utilizado por vehículos livianos, los vehículos de carga pesada pasan por el río en un sector de poca profundidad.

- **LA PLANTA (O SECTOR DE CUATRO ESQUINAS):** La vía tiene conexión por el municipio de Carlosama al Ecuador, esta en regulares condiciones permitiendo el tránsito de vehículos de mediano tonelaje convirtiéndose en un importante paso para el combustible de contrabando. En este sector existe un pequeño puente peatonal para el paso del río, sin embargo por el poco caudal del río se facilita que los vehículos lo atraviesen sin mayores complicaciones. En este lugar, la frontera se limita por el río convirtiéndola en una frontera abierta de fácil acceso en algunos tramos bien sea a pie o a caballo que facilita también el paso de combustible en pimpinas.
- **EL CARMELO – LA VICTORIA:** Este trayecto inicia en la población del Carmelo en Ecuador llegando a territorio colombiano a través de La Victoria, a su paso se atraviesa Cutuaquer y llega a la ciudad de Ipiales, este recorrido tiene una distancia de 44 kilómetros aproximadamente. En este mismo sector desde Cutuaquer existe una vía carretable hasta Potosí y termina en San Juan, la distancia desde Carmelo a San Juan tiene una distancia aproximada de 52 kilómetros. Esta zona es uno más de los puntos clandestinos para la entrada de mercancías de contrabando y combustible, en el territorio ecuatoriano existe un punto de control militar del ejército, pero del lado colombiano es difícil el control por la presencia de grupos subversivos.
- **SANTA BÁRBARA – LA VICTORIA:** Esta es una vía carretable que facilita el contrabando abierto de mercancías y combustible, pues además existe el acceso a través del río Pum por donde se dice que pasan mercancías a caballo destinada para el consumo local. Por otro lado debido a la presencia de grupos subversivos se sospecha del ingreso de armas y municiones.
- **PUENTE NUEVO – URBINA:** El trayecto Tulcán, Urbina, Puente Nuevo, Ipiales, comprende una distancia de 12 kilómetros y es una carretera destapada en condiciones regulares que soporta el tráfico pesado de camiones que pasan diferentes mercancías de contrabando como ACPM; aunque en Urbina sector ecuatoriano existe un punto de control de la Policía Nacional del Ecuador encargada de realizar operativos de control al ingreso de personas de nacionalidad diferente a la ecuatoriana, es muy poco el control que pueden ejercer para evitar el contrabando de mercancías debido a que desde este punto existen varias trochas o caminos de difícil acceso que la unen con el territorio colombiano.

- **PULCAS - LA OREJUELA:** Este sector se caracteriza por ser un camino en trocha muy empinado, dándose solo acceso en vehículos de doble tracción, a caballo o a pie, este camino es utilizado como un paso a otras rutas que conectan la zona fronteriza con Colombia como el sector del puente nuevo o Ipiales, en este lugar los límites fronterizos se marcan por la quebrada Teques la cual es de muy bajo caudal.
- **EL CAPULI – EL PARTIDERO:** Este sector fronterizo es cruzado a menudo con caballos que llevan diferentes mercancías de contrabando incluido ACPM y gasolina; de ves en cuando en el sector se realizan operativos de la DIAN, policía judicial, DAS o ejercito, decomisando varias de las mercancías traídas ilegalmente, pero debido a que los operativos no son permanentes se continua con el contrabando de mercancías, ya que esta práctica en el sector es utilizada como medio de subsistencia en la que los habitantes del sector basan su economía.

Una vez trasportado el combustible ecuatoriano a territorio colombiano se han podido observar diferentes zonas en varios municipios como Ipiales, Pupiales, Aldana, Pilcuan, etc. En donde se realiza la venta de dicho combustible, el cual se hace en las casa de habitación de familias que ven en esta práctica su sustento económico, dichos lugares son fácilmente reconocidos por los transeúntes por la ubicación de tanques de aceite amarillos o rojos que dicen ACPM al frente de sus casas (ver imagen 2).

**IMAGEN 2: VENTA ILEGAL DE COMBUSTIBLE ECUATORIANO EN LA VÍA SAN LUÍS – IPIALES.**



**Fuente:** Esta investigación.

En casi todos los municipios de la Exprovincia de Obando se vende gasolina ecuatoriana de manera ilegal, y en menor grado se realiza la venta ilegal de ACPM ecuatoriano; al hacer un comparativo entre los años 2006 y 2005, se encuentra que en el total de la zona de la Exprovincia de Obando han disminuido los pedidos de ACPM al mayorista en 2.070.495 galones lo cual calculado en sobretasa a diciembre de 2006 habrían significado ingresos al Departamento en sobretasa al ACPM de \$ 257.957.382 millones de pesos; los municipios donde más ha disminuido la cantidad de galones de ACPM son Iles con una disminución de 10.93%, es decir más de 1.700.000 galones, Cumbal con 1% de disminución (unos 138.000 galones), Carlosama con 0.55% (89.000 galones), seguidos por Funes, Guachucal, Pupiales, Aldana, Córdoba y Potosí donde las diferencias son entre 0.35% y 0.09% con menos de 33.000 galones (ver Cuadro 12).

**CUADRO 12: DIFERENCIA EN NÚMERO DE GALONES INTRODUCIDOS DURANTE AÑOS 2005 Y 2006 EN LA EXPROVINCIA DE OBANDO Y PASTO.**

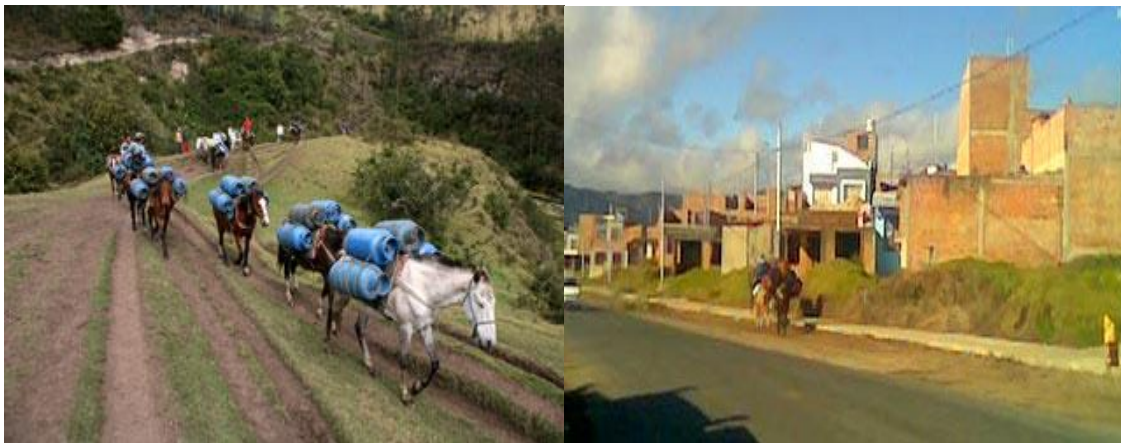
MUNICIPIO	GALONES INTRODUCIDOS AL DEPARTAMENTO				AUMENTO O DISMINUCIÓN GALONES DE 2006 A 2005	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN
	2005	%	2006	%		
ALDANA	129.898	0,78	112.800	0,63	-17.098	-0,15
CONTADERO	0	0,00	14.550	0,08	14.550	0,08
CÓRDOBA	63.196	0,38	51.200	0,29	-11.996	-0,09
CUASPUD	132.227	0,79	42.871	0,24	-89.356	-0,55
CUMBAL	350.672	2,10	212.517	1,19	-138.155	-0,91
FUNES	49.820	0,30	16.368	0,09	-33.452	-0,21
GUACHUCAL	456.131	2,74	425.106	2,39	-31.025	-0,35
GUALMATÁN	46.690	0,28	221.165	1,24	174.475	0,96
IPIALES	593.317	3,56	2.537.221	14,26	1.943.904	10,70
ILES	2.001.412	12,00	287.254	1,61	-1.714.158	-10,39
PASTO	12.435.467	74,58	13.223.831	74,33	788.363	-0,25
POTOSÍ	31.413	0,19	23.330	0,13	-8.083	-0,06
PUERRES	59.057	0,35	325.203	1,83	266.146	1,47
PUPIALES	324.905	1,95	297.733	1,67	-27.172	-0,28
TOTALES	16.674.205	100	17.791.149	100	1.116.943	

Fuente: Gobernación de Nariño, Subsecretaría de Rentas. Control de ingresos sobretasa a la gasolina y ACPM, 2007. Cálculos de esta investigación

De igual manera se hizo un seguimiento al Sector de Puenes y el Aeropuerto de San Luís en el Municipio de Aldana, puesto que en la zona hay más de 60

pimpineros que se dedican a diario a pasar en caballos el combustible ecuatoriano (ver imagen 3), lo cual ha perjudicado enormemente las ventas de ACPM en la región, especialmente a los municipios de Aldana y Carlosama. Según la DIAN de Ipiales, en esta zona alrededor de 180 familias sustentan sus ingresos en la venta de 6 a 10 galones diarios de combustible ecuatoriano, lo cual en un año representarían más de 600.000 galones que dejan de pagar sobretasa y que representarían una fuga de ingresos por sobretasa de más de \$ 74.000.000 millones de pesos.

### IMAGEN 3: PASO EN CABALLOS DE ACPM ECUATORIANO A TERRITORIO COLOMBIA



**Fuente:** Esta investigación. Vía aeropuerto San Luís – Ipiales.

En este sector, la venta del ACPM ecuatoriano se realiza al frente de las casa de habitación, en plena vía publica (ver imagen 4) y sin ninguna medida de seguridad, lo cual convierte este lugar en una bomba de tiempo, puesto que en caso de incendió sería difícil contrarrestar el fuego, exponiendo además a que el combustible en ocasiones se riegue sobre la calzada pudiéndola volver resbalosa, e inclusive al estacionarse los vehículos de transporte para cargar ACPM a un lado de la vía obstaculizan el paso de los demás, situación que podría causar también accidentes de transito y graves daños ambientales por la contaminación producida al combinarse el combustible con el agua. Esta forma de venta ilegal se realiza de manera similar en todos los Municipios donde existen ventas ilegales.

La DIAN con sede Ipiales también informó que entre 2005 a junio de 2007 ellos incautaron un total de 4.615 galones de ACPM, con 1.199 galones en 2005, 856 galones en 2006 y 2560 galones en 2007; en un total de 171 aprensiones; que calculado a un valor cautelar del precio de ACPM sin tener en cuenta la utilidad y solo el costo de expedición al mayorista, de \$ 1.250 pesos, ascendieron a un valor de \$ 6.303.019 millones de pesos (ver Cuadro 13).

El control e incautación del combustible es difícil, ya que se ha podido establecer que el contrabando ingresa a territorio colombiano a caballo por los pasos ilegales y a través de vehículos en el puente de Rumichaca; además sí estos son de placas ecuatorianas pueden sin mayor problema entrar y descargar el combustible en parqueaderos para la posterior venta ilegal en territorio colombiano; dichos vehículos al día pueden hacer de 3 a 4 viajes, pues por el poco personal con el que cuenta la DIAN para hacer los operativos es una tarea casi imposible llevar una contabilización de cuantas veces pasan los vehículos por la frontera.

**IMAGEN 4: VENTA ILEGAL DE ACPM ECUATORIANO VÍA SAN LUÍS IPIALES.**



**Fuente:** Esta investigación. Vía aeropuerto San Luís – Ipiales.

**CUADRO 13: APRENSIONES DE ACPM ECUATORIANO POR LA DIAN AÑOS 2005 A JUNIO 2007.**

AÑOS	APRENSIONES	VALOR	GALONES
2005	65	1.968.665	1199
2006	59	1.109.954	856
Junio 2007	47	3.224.400	2560
TOTALES	171	6.303.019	4615

**Fuente:** DIAN sede Ipiales. Agosto de 2007.

Además, para esos vehículos es un negocio rentable esta práctica pues no deben gastar mucho en viáticos, ni en otros accesorios para dichos automotores que al propósito son de modelo viejo y reciben un flete en un menor tiempo que si hicieran un viaje normal, y de ser aprendidos por la DIAN, como no existe una reglamentación fuerte para el castigo de estos delitos, el combustible se decomisa

para ser donado al ejercito, policía e INPEC; y tan solo se rompen las caletas de los vehículos, ya que para un castigo más fuerte a cargo de la Fiscalía se requiere que la cantidad de combustible aprehendido sea mayor a los 20 galones. Es por esto que la DIAN ve con preocupación casos de contrabandistas que han sido aprehendidos más de tres veces, a pesar de que para evitar estos hechos ha emprendido varias campañas de concientización y han mantenido controles junto con la policía en el puente de Rumichaca, el Pedregal y 4 controles móviles más en la vía a Pasto.

Mientras tanto las alcaldías, en los últimos años ven con preocupación el incremento de la venta ilegal de combustibles en sus municipios o veredas de municipios cercanos, ya que se convierte en un peligro el almacenamiento de combustible en viviendas y también esta práctica los ha llevado a una disminución de los ingresos por concepto de sobretasa de gasolina, sin tomar mayores medidas correctivas, dejando este trabajo a la policía, dado que en muchos casos cuando han querido incautar combustible de contrabando, la misma población ha impedido que se proceda y de igual manera no cuentan con leyes directas contra esta práctica, por lo cual no es competencia de ellos el decomiso de combustible de contrabando.

Entre las medidas más destacadas están las reuniones que ha sostenido la alcaldía de Ipiales con al alcalde de Tulcán y diferentes representantes de empresas de transporte público, en las que lastimosamente no han conseguido mayores resultados, ya que en pocas palabras el Alcalde de Tulcán se vio más interesado en incrementar las ventas de combustibles ecuatorianos que en terminar con las ventas ilegales, y las otras medidas que han tomado han sido de corto plazo, pues en un principio cuando no era restringida la venta de ACPM a vehículos de placas colombianas optaron en cercanía al puente de Rumichaca por pedir los papeles al día de los vehículos, el kit de carreteras, etc., sin embargo la medida sirvió para que no pasaran a comprar combustible pero solo alrededor de 3 meses, pues la diferencia de precios al ser tan alta incentivo para que tuvieran los papeles al día, pues los vehículos de carga al pasar a territorio ecuatoriano en una tanqueada se ahorran en la compra de ACPM de \$200.000 a \$300.000 pesos. De igual manera, en Ipiales cerca del 50% de los vehículos son de placas ecuatorianas por ello se alega que si son muy rígidos con las revisiones a estos podrían estar perjudicando otros sectores de la economía, especialmente el comercio, porque los ecuatorianos al ver estas medidas preferirían mejor no venir a territorio colombiano.

En este orden de ideas se puede establecer, que por las características demográficas del Departamento y la homogeneidad de los municipios que se ubican en la zona de la Exprovincia de Obando, la mayoría de personas que ocupan este territorio sustentan la actividad económica en los sectores agrícola y pecuario, así mismo la forma de tenencia de la tierra es el minifundio en donde los principales cultivos son de papa, arveja, cebolla, zanahoria, etc., acompañados de

la crianza de ganado lechero para carne o doble propósito; dichos productos se dirige a la demanda de las localidades cercanas ya sean colombianas o ecuatorianas propiciando un intercambio comercial de manera informal y que se constituye en una economía de subsistencia ya que por lo general estas suelen ser sus principales fuentes de ingresos.

En esta situación la cercanía a las poblaciones del vecino país del Ecuador se facilita a través de los pasos de frontera informales que en un principio fueron construidos con el afán de conectar las dos zonas fronterizas de manera que se facilitara la comunicación, propiciando el desarrollo e integración de la zona, y como un puente de intercambio no solo de mercancías sino también de costumbres y cultura; no obstante de la misma manera son aprovechados especialmente para el paso de mercancías de contrabando incluyendo el ACPM y gasolina; con lo cual se viene perjudicando el comercio formal ya que dichas mercancías al ingresar a territorio colombiano de esta manera están dejando de pagar impuestos que podrían ser útiles para el aprovechamiento de un fin específico como lo es en el caso del ACPM para la inversión en el mejoramiento de la malla vial.

Esta práctica continuará mientras a los pobladores de esta zona no se les ofrezca otras alternativas, ni se apliquen medidas más rígidas contra el contrabando de combustibles de manera que las personas se desmotiven de continuar con esta práctica, ya que en ese sentido, si el irrespetar una norma no conlleva a consecuencias que constriñan a la persona de volver a hacerlo, las personas dentro de una sociedad sin controles tienden a hacer de las prácticas ilegales – robos, tráfico ilícito y corrupción - su forma de vida<sup>30</sup>.

---

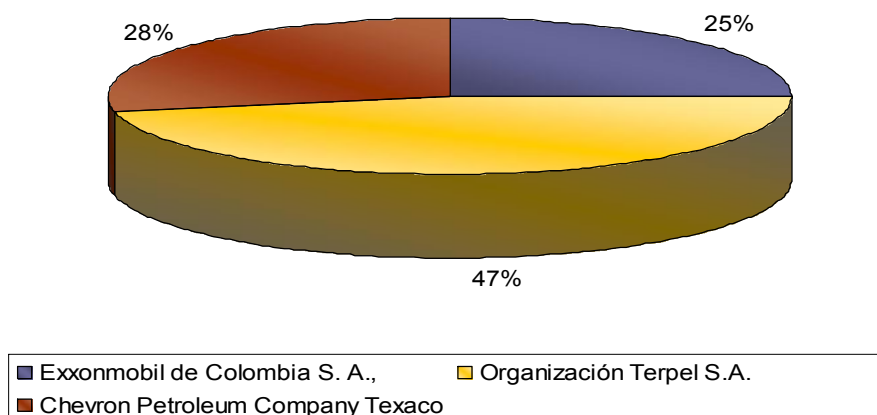
<sup>30</sup> COSTA VAZ, Alcides. “El conflicto colombiano: una perspectiva global”. Colombia y su política exterior en el Siglo XXI. Bogotá: Fondo Editorial CEREC- Fescol, 2.005. Páginas 27-59.

## 7. EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRETASA AL ACPM POR PARTE DE LAS ESTACIONES DE SERVICIO.

Debido a que la entidad departamental no contaba con la información más verídica posible del número de Expendedores minoristas en el Departamento, se optó por solicitar información a los Expendedores mayoristas sobre el número de clientes a los que surten de combustibles en el Departamento; con el fin de lograr una contabilización lo más aproximada posible al número total de Estaciones de Servicio.

Con el cruce de la información anterior más la suministrada por Adiconar Fendipetróleo Nariño (Agremiación de Distribuidores Minoristas de Combustible en Nariño) y la base de datos del cupo de combustible permitido para la compra a las Estaciones de Servicio publicado vía Internet por la UPME (Unidad Petrolera, Minera y Energética). Se logró establecer que en el Departamento existe un aproximado de 297 Estaciones de Servicio, de las cuales se surten 74 del distribuidor Exxon Mobil de Colombia S.A. que corresponde a un 25%, 140 de La Organización Terpel S.A. es decir 47% y 83 de Chevron Petroleum Company Texaco el restante 28% (ver gráfico 18); de las cuales están afiliadas a la asociación de expendedores minoristas 190 lo cual representa aproximadamente un 64% del total.

**GRÁFICO 18: ABASTECIMIENTO DE MAYORISTAS A ESTACIONES DE SERVICIO EN NARIÑO AÑO 2006.**



**Fuente:** Cálculos de la investigación con base a información suministrada por los mayoristas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante también tener presente que a partir de la ley 681 de 2001, se establece que ECOPETROL S.A. previo visto bueno del Ministerio de Minas y Energía tiene la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en los Departamentos y municipios ubicados en Zonas de Frontera como lo es el Departamento de Nariño; de igual manera ECOPETROL S.A. puede ceder o contratar, total o parcialmente, con mayoristas o terceros, la importación, transporte, almacenamiento, distribución o venta de combustibles, por lo tanto le compete a este la distribución de combustible ya sea nacional o importado; en cuanto al volumen máximo a distribuir es establecido por la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME-.

Además según el decreto 2195 de 2001 en la regulación general, se limita la responsabilidad de suministro y exenciones de Gasolina Motor y ACPM en Zonas de Frontera, es decir la Distribución – Controles le competen a ECOPETROL, quien actuará como Gran Distribuidor o como Mayorista, directamente o mediante contrataciones con terceros. Razón por la cual ECOPETROL presentará un Plan de Abastecimiento para cada Zona de Frontera para obtener el Visto Bueno del Ministerio de Minas y Energía (MME).

El MME establecerá estructuras de precios para cada Zona de Frontera, con base en Plan de Abastecimiento presentado por ECOPETROL y finalmente el MME registrará y autorizará a transportadores para Zonas de Frontera.

Acorde a lo anterior el Plan de Abastecimiento vigente, aprobado por la Resolución 124014 del 30 de enero de 2006 se contempla que el abastecimiento de para el Producto Nacional se hará desde las Refinerías de Barrancabermeja y Cartagena, y para el Departamento de Nariño las Plantas de Abasto son la Conjunta en Yumbo de los mayoristas Exxon Mobil y Chevron Texaco, y la ubicada en Mulaló a cargo de la Organización Terpel.

Para el año 2006 según el informe Abastecimiento de combustibles al Departamento de Nariño elaborado por el Ministerio de Minas y Energía y ECOPETROL,<sup>31</sup> en el Departamento existen 279 Estaciones de Servicio y 3 Mayoristas: Terpel, Exxon Mobil y Chevron Texaco. De igual manera la UPME ha autorizado para el Departamento un cupo de 8.078.297 galones al mes, que es la cantidad máxima de combustible que en forma conjunta pueden comprar los distribuidores minoristas por mes de forma conjunta entre ACPM y gasolina motor (ver GRÁFICO 19).

Además se presenta un gran control para las estaciones de servicio ubicadas en los municipios sometidos al control por parte de la Dirección de Estupefacientes como son los municipios de Barbacoas, Tumaco, Ricaurte, Túquerres, Samaniego, Policarpa e Ipiales, dicho control aplica lo siguiente:

---

<sup>31</sup> MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA – ECOPETROL. Op. Cit., p.5.

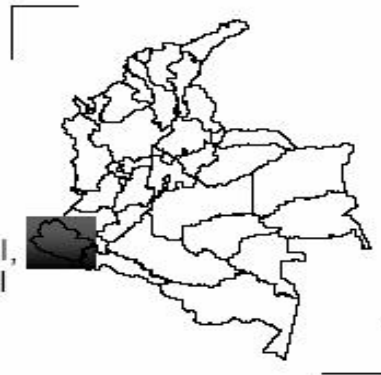
- Solicitud del Certificado de carencia por tráfico de estupefacientes.
- Para el transporte, la Estación de Servicio (EDS) debe portar el “Formulario Único de Transporte de Sustancias Precursoras Especiales” de que trata el artículo 7° de la Resolución 011 de 2002, expedida por el Departamento Nacional de Estupefacientes.
- Deben llevar la relación o registro diario, de que trata el artículo 2° de la Resolución 011 de 2002 de las ventas que realicen en la EDS.
- El volumen máximo de combustibles a distribuir en dichos territorios, no podrá exceder los volúmenes máximos fijados por la UPME, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Resolución 181024 de 2005.

**GRÁFICO 19: ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLES EN NARIÑO AÑO 2006.**

**Capital:** Pasto.

**Municipios Ley Frontera:**

Aldana, Aponte, Arboleda, Barbacoas, Belén, Buesaco, Carlosama, Cartago, Colón - Génova, Consacá, Córdoba, Cumbal, Cumbitara, Chachagüí, El Charco, El Peñol, El Rosario, El Tablón, El Tambo, Francisco Pizarro, Funes, Guachucal, Guaitarilla, Gualmatán, Iles, Imues, Ipiales, La Cruz, La Florida, La Llanada, La Tola, La Unión, Leiva, Linares, Magui Payán, Mallama, Mosquera, Nariño, Olaya Herrera, Pasto, Policarpa, Potosí, Puerres, Pupiales, Ricaurte, Roberto Payán, Samaniego, San Bernardo, San José de Alban, San Lorenzo, San Pablo, Sandoná, Santa Bárbara - Iscuandé, Sapuyes, Sotomayor, Taminango, Tangua, Tumaco, Túquerres, Yacuanquer.



**Cupo UPME 2006:**

Cupo Asignado:	8.078.297 galones/mes
EDS:	8.078.297 galones/mes

**Fuente:** Ministerio de Minas y Energía – ECOPETROL. Abastecimiento de combustibles en Nariño.

Para el acercamiento a la realización de un ejercicio de fiscalización a las Estaciones de Servicio de La Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto del impuesto de Sobretasa al ACPM, se acudió al asesoramiento de La Alcaldía Municipal de Pasto, quien en años recientes ha comenzado a implementar la fiscalización a las Estaciones de Servicio del Municipio para llevar un control al comportamiento de impuesto de sobretasa a la gasolina motor.

Con el fin de adelantar dicho procesos se realizó una serie de reuniones con el equipo de la Alcaldía Municipal encargado de esta labor, en las cuales se logró establecer que ellos llevan un proceso de fiscalización que comprende dos modos; el *primero* que es un control de la calidad y cantidad de galón de combustible la cual es vigilada por la secretaria de gobierno en el control de pesas y medidas. Y la *segunda* que es el control al combustible con el pago de sobretasa de gasolina motor a través de la información siguiendo básicamente tres pasos:

1. Cada Estación de Servicio reporta a la Alcaldía mensualmente la relación de ventas y volumen de compras de gasolina motor, este ejercicio la Alcaldía lo ha venido adelantando en los últimos años recolectando la anterior información a partir de 1999.
2. Luego se adelanta la certificación contable del inventario inicial de cada año a revisar.
3. Finalmente, se establece el movimiento de combustible, es decir si el valor de las ventas coincide con el de las compras a los mayoristas, presentándose inconsistencias si las ventas superan a las compras.

En el anterior ejercicio se confía en la buena fe de las Estaciones de Servicio, y si se presentan inconsistencias se comienza un emplazamiento, es decir cada Estación de Servicio debe presentar papeles adicionales que soporten o que aclaren las fallas.

Si el proceso de inconsistencias perdura se entrara en un proceso de parlamento de pago, para luego hacer efectivo el pago de una sanción; entre los castigos a los que pueden ser acreedoras las Estaciones de Servicio además del pago de multas, están el retiro de los permisos del Ministerio de Minas y Energía y la UPME para la venta de combustibles y por tanto el posterior cierre de las Estaciones de Servicio.

Además, la Alcaldía goza de una jurisdicción coactiva, es decir que puede actuar sin necesidad de jueces en el caso de dineros públicos para sancionar el delito de peculado por apropiación, esto se aplica en el caso de que las Estaciones de Servicio estén vendiendo más combustible del que compran a los mayoristas, puesto que no estarían reportando por ese combustible de más el valor del impuesto de sobretasa a la gasolina motor que corresponde a la Alcaldía.

Finalmente, la Alcaldía con el adelanto del proceso de fiscalización del impuesto de sobretasa a la gasolina motor alega que se ha mejorado el orden de las estaciones de Servicio, y de igual manera han encontrado ciertas inconsistencias que les ha llevado a abrir algunos procesos jurídicos, a los cuales son reacios a comentar ya que es un proceso que han emprendido sin colaboración de ninguna otra institución pública.

Para que dicho acercamiento a la fiscalización del impuesto de sobretasa al ACPM sea legal se sugirió que la Gobernación de Nariño levante una serie de Auto Comisarios por cada municipio a visitar, en los que se delegue a un funcionario que trabaje en la Secretaria de Rentas la labor de verificación e inspección de los documentos correspondientes a la diligencia de Visita de Fiscalización, proceso que fue un poco lento por parte de la Gobernación ya que en principio se alegó que carecía de un estatuto tributario departamental y por tanto no tenía las herramientas que le permitieran un veras proceso de fiscalización del impuesto de sobretasa al ACPM y en segundo lugar no existe una persona encargada del control del impuesto de sobretasa al ACPM, por lo cual el funcionario delegado para tal fin tuvo que dejar de atender sus ocupaciones habituales.

Sin embargo, una vez establecido lo anterior se procedió al envío de correspondencia a una estación por cada municipio de la Exprovincia de Obando y a 8 estaciones del Municipio de Pasto, oficio en el que se informó a cada Estación de Servicio la visita de fiscalización que se adelantaría, el día respectivo, así como la información necesaria requerida que correspondía a la revisión del número de surtidores y su lectura diaria, la facturación con el respectivo número de galones y el inventario inicial de galones.

Debido a que la Gobernación cuenta con el informe anual de las ventas de ACPM que envían los mayoristas a la Secretaria de Rentas, se procedió a filtrar la información enviada de manera que se ordenó para el año 2006 el número de factura, la fecha y el volumen de combustible vendido a cada Estación de Servicio revisada, se escogió el año 2006, porque se contaba con esta información y porque se encontrar alguna falla en términos legales se puede tomar medidas correctivas hasta los dos últimos años, ya que de lo contrario pierde vigencia el proceso.

Con la anterior información en las visitas de fiscalización adelantadas, se llevó a cabo una comparación entre la facturación enviada por los mayoristas y la presentada por cada estación de servicio, estableciendo el volumen de compras de ACPM, luego se revisó el número de surtidores con sus respectivas mangueras recogiendo de manera mensual para el año 2006 el registro de la numeración de lectura de cada surtidor con el cual se estableció el volumen de ventas de ACPM, de igual manera se solicitó el inventario inicial del número de galones con el que comenzaron el año 2006. Finalmente, en cada visita se levantó un acta en la que se informaba lo presentado y encontrado en cada Estación de Servicio.

De igual manera, es rescatable que por medio de estas visitas se realizó presencia institucional de la Gobernación de Nariño en la zona de Investigación, pues en el Municipio de Pasto nunca la Gobernación había realizado un ejercicio de fiscalización de ACPM y en un 58% de las estaciones ubicadas en la Exprovincia de Obando jamás habían recibido ningún tipo de visita de fiscalización y en el 42% restante habían recibido visitas de la DIAN y ECOPETROL, en las cuales no se realizaba este tipo de ejercicio de revisión que comprende la fiscalización de ACPM.

Con la información recolectada se encontró que en un 10% de las Estaciones no se presentaron facturas de compras de ACPM a mayoristas, mientras que en el 90% de las Estaciones se presentaron las facturas de compras, de las cuales en un 90% de las Estaciones las facturas estaban completas y en un 10% de las Estaciones estaban incompletas.

En cuanto a otros errores en la facturación enviadas en los informes de los mayoristas a la Gobernación, tales como el envío de facturas con signo negativo y que se anulan, se encontró problemas de este tipo en un 52% de las Estaciones revisadas, las cuales en su mayoría están afiliadas a los distribuidores mayoristas Exxon Mobil y Chevron Texaco.

Un 86% de las Estaciones de Servicio permitió la revisión de lectura diaria de Surtidores, sin embargo de este porcentaje en un 11% de las Estaciones se presentó otro tipo de información tal como los informes enviados de manera mensual o trimestral a la UPME y ECOPETROL en los cuales se obtienen únicamente el total mensual de número de galones de ACPM comprados y vendidos.

En principio se pensó en realizar la visita de fiscalización a todas las Estaciones de la Exprovincia de Obando y Pasto, pero por falta de los requerimientos legales por parte de la Gobernación y además de la vital importancia de la presencia de un funcionario de la Secretaria de Rentas en cada diligencia, se optó por realizar una visita por Municipio de la Exprovincia de Obando y a 9 Estaciones del Municipio de Pasto.

En compañía de la funcionaria delegada en Ipiales de la Subsecretaria de Rentas del Departamento Doctora Giovanna Chávez, se adelantaron las visitas de fiscalización del ACPM en la Exprovincia de Obando a los municipios de Aldana, Cumbal, Guachucal, Pupiales, Gualmatán, Potosí y Contadero.

En acompañamiento del delegado de la Secretaria de Renta del Departamento Ingeniero Luís Ignacio Delgado, se adelantaron las visitas de fiscalización a los municipios de Córdoba, Puerres, Iles, Funes, Cuaspud Carlosama y Pasto (ver cuadro 14).

## 7.1 MUNICIPIO DE ALDANA.

*ESTACIÓN DE SERVICIO ESSO SAN LUIS:* Con representante legal Servisur Ltda., Nit: 891222371-3, distribuidor Exxon Mobil y cupo de 46376 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados encontrando en la Facturación 2 facturas negativas junto con otras dos que las anulan, por tanto no existen, el resto de facturas tienen algunas fallas en cuanto a la información de Numero de Factura que corresponde a Numero de Cuenta, sin embargo los montos y fechas corresponden a las enviadas en el informe por el mayorista Exxon Mobil que es el distribuidor para esta estación.

En cuanto a la Lectura de Surtidores no se encuentra mayores inconsistencias, pues de los 112.800 galones de ACPM comprados durante el 2006, arrancando este año con un inventario de 1.518,1 galones se vendieron 75.364 un 65% del total de galones en la Estación, para unas existencias de 38.954,10 galones. La compras de ACPM en esta estación representaron para la Gobernación un recaudo anual de por sobretasa de \$13.263.613 millones de pesos.

## 7.2 MUNICIPIO DE CUASPUD CARLOSAMA.

*ESTACIÓN DE SERVICIO COOPERATIVA TRASCARLOSAMA:* Representante legal Cootranscarlosama Ltda., NIT: 8912244427, distribuidor mayorista Exxon Mobil y cupo 35.937 galones combustible/mes. Esta diligencia se adelanto parcialmente en el Municipio de Pasto, la revisión de facturas tuvo que hacerse solo con base a los cumplidos del mayorista, faltando algunas facturas.

De igual manera no se presentó la Lectura diaria de los surtidores, pues alegaron que los papeles se habían extraviado, en las vueltas de cambio de Administración en la Estación que ahora se encuentra a cargo de la Asociación Cooperativa Transcarlosama Ltda. y antes se encontraba a cargo de la oficina de otro asesor particular.

Según el informe mandado por el mayorista esta Estación durante el año 2006 compró 42.871 galones de ACPM, lo cual representó para la Gobernación un recaudo anual por concepto de sobretasa de \$4.974.706 millones de pesos.

## 7.3 MUNICIPIO DE CONTADERO.

*ESTACIÓN DE SERVICIO LA JOSEFINA:* Representante legal actualmente Leonel Rosero I, Nit: 5.202.298-3, distribuidor mayorista Chevron Texaco. En este

municipio, aunque la correspondencia fue enviada con más de 15 días de anticipación al día de la visita, se alegó que no la habían recibido. Por lo cual, no se tuvieron a disposición los respectivos documentos y se adelantó en la Ciudad de Pasto. Por tratarse de una Estación de Servicio nueva solo contaba con 3 pedidos, el primer pedido alegaron que lo habían usado para pruebas de instalación de la Estación sin presentar soportes y de los restantes dos pedidos presentaron los debidos soportes, y otras dos facturas enviadas por el mayorista no existían y se anulaban entre ellas. De igual manera por ser nueva la estación, las ventas eran muy bajas, por lo cual alegaron que no manejaban lectura diaria de surtidores, solo tenían un informe de ventas a la UPME, según el cual en noviembre no habían vendido nada, y en diciembre habían vendido 7.038 galones de ACPM, que comparado con las compras sin contar con el primer pedido ascendieron a 11.150 galones de ACPM, para un saldo de existencias de 4112 galones de ACPM. Aportando a la Gobernación una sobretasa anual de \$1.382.937 millones de pesos.

#### **7.4 MUNICIPIO DE CÓRDOBA.**

*ESTACIÓN DE SERVICIO ARGELIA:* Representante legal David Alfredo Sánchez, Nit: 5.236.779-0, distribuidor mayorista Terpel de Occidente, cupo 31.794 galones de combustible/mes. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados no encontrando en la Facturación ningún problema. De igual manera se presentaron correctamente la lectura diaria de surtidores que registran las ventas, se alegó que el inventario inicial con el cual arrancaron el año 2006 fue en ceros, porque a comienzos del año lavaron los tanques de almacenamiento para la realización de unas pruebas hidrostáticas. En cuanto a la Lectura de Surtidores se encuentra algunas inconsistencias, dado que en algunos meses se presentan mayores ventas que compras de ACPM, lo cual podría explicarse por la diferencia entre la fecha de expedición de las facturas de compra al mayorista y la fecha de descarga en la Estación del municipio, sin embargo a final del año tomando los inventarios totales de los 51.200 galones de ACPM comprados durante el 2006 y arrancando este año con un inventario de 0 galones se vendieron 51.155,30 galones de ACPM para unas existencias 44,70 galones, aportando durante el 2006 a la Gobernación una sobretasa de \$6.003.246.24 millones de pesos.

#### **7.5 MUNICIPIO DE CUMBAL.**

Representante legal Rosalba Bolaños Argoty, Nit: 27173395, distribuidor mayorista Chevron Texaco, cupo 38945 galones combustible/mes. La diligencia en este municipio no se pudo realizar, pues cuando llegamos a la Estación alegaron que no había llegado ninguna correspondencia, y los documentos necesarios y demás

papeles no se encontraban en la Estación por motivos de seguridad ya que se argumenta que en la zona hay presencia de grupos subversivos, aunque insistimos no nos fue posible comunicarnos con el representante legal. No obstante de acuerdo al informe enviado por el mayorista la estación durante el año 2006 compró 74.459 galones de ACPM, lo cual significó un ingreso anual por sobretasa a la Gobernación de \$8.531.645 millones de pesos; sin embargo al no haberse presentado la lectura de diaria de los surtidores, no se pudo constatar el total de ventas de ese año.

## 7.6 MUNICIPIO DE FUNES.

*ESTACIÓN DE SERVICIO FUNES:* Representante legal Edgar Alfredo Montaña Timaná, Nit: 98.325.831-6, distribuidor mayorista Terpel de Occidente. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados, encontrando una factura faltante en los informes enviados por el mayorista, que correspondía a un pedido por 800 galones de ACPM de la fecha 27/10/06 que si fue presentada por la Estación.

De igual manera se presentaron correctamente la lectura diaria de surtidores que registran las ventas, informándose que la válvula del surtidor de ACPM había sido cambiada entre el período de 21 de mayo a 11 de Junio de 2006, por lo cual la lectura de dichos días se toma como una calibración de 258.2 galones que regresaron al tanque de almacenamiento. Las compras durante el año 2006 fueron de 17.168 galones de ACPM, aportando al Departamento una sobretasa de \$2.002.562.45 millones de pesos, junto con unas ventas de 1129.4 galones para unas existencias al fin de año de 1.129,4 galones de ACPM.

## 7.7 MUNICIPIO DE GUACHUCAL.

*ESTACIÓN DE SERVICIO LOS ROBLES:* Representante legal Diego Antonio Bravo, Nit: 193512510, distribuidor mayorista Chevron Texaco, cupo 25.929 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados, encontrando en la Facturación que en los informes enviados por el mayorista hay varias facturas negativas que se anulan entre ellas.

De igual manera se presentaron correctamente la lectura diaria de surtidores que registran las ventas, según las cuales durante el año 2006 se vendieron 81.457.10 galones de ACPM, que con respecto a las compras 80.356 galones y un inventario inicial de 4.848,20 galones da un inventario a fin de año de 3.747,10 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$ 93.923.397,14 millones de pesos.

## 7.8 MUNICIPIO DE GUALMATÁN.

*ESTACIÓN DE SERVICIO GUALMATÁN:* Representante legal Héctor Horacio Taticuan López, Nit: 5.259.282-1, distribuidor mayorista Terpel de Occidente, cupo 61.712 galones de combustible/mes. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados, no encontrando en la Facturación ningún problema.

De igual manera se presentaron correctamente la lectura diaria de surtidores que registran las ventas, según las cuales durante el año 2006 se vendieron 212.772,70 galones de ACPM, que con respecto a las compras 221.165 galones y un inventario inicial de 685,30 galones da un inventario a fin de año de 9.077.60 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$26.254.451 millones de pesos.

## 7.9 MUNICIPIO DE ILES.

*ESTACIÓN DE SERVICIO SANTA LUCIA:* Representante legal Manuel Mesías Arévalo, Nit: 5.261.241-6, distribuidor mayorista Terpel de Occidente, cupo 25.241 galones de combustible/mes. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados, encontrando en la Facturación que en los informes enviados por el mayorista dos facturas que se anulan entre si del mes de mayo.

De igual manera se presentaron correctamente la lectura diaria de surtidores que registran las ventas, encontrando algunas falencias en los resultados, pues según estas durante el año 2006 se vendieron 48.833 galones de ACPM, que con respecto a las compras 41.340 galones y un inventario inicial de 5957 galones da un inventario a fin de año de -1536 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$4.712.935,60 millones de pesos. La anterior información nos permite inferir que al encontrar 2 estaciones en el mismo pueblo de la misma familia, posiblemente estén llevando a cabo traslados del ACPM de una estación a otra.

## 7.10 MUNICIPIO DE POTOSÍ.

*ESTACIÓN DE SERVICIO SERVICENTRO POTOSÍ:* Representante legal Orlando Evelio Patiño Córdoba, Nit: 87713553, distribuidor mayorista Terpel de Occidente, cupo 34073 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados, encontrando en la Facturación que la información enviada por el mayorista Terpel de Occidente, tiene algunas falencias,

no envió las facturas de las fechas 05/07/2006 por 1400 galones de ACPM y 27/08/2006 por 1.400 galones.

Así mismo, se presentaron correctamente la lectura diaria de surtidores que registran las ventas, según las cuales durante el año 2006 se vendieron 26.232,90 galones de ACPM, que con respecto a las compras 26.490 galones y un inventario inicial de 1.000 galones da un inventario a fin de año de 1.257,10 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$3117318.62 millones de pesos, convirtiendo a esta estación en una de las que menos aportan dentro de las estaciones visitadas, y no encontrando mayor novedad en la visita de fiscalización.

#### **7.11 MUNICIPIO DE PUERRES.**

*ESTACIÓN DE SERVICIO LOS RISCOS:* Representante legal Hugo Hernán Chamorro Ceballos, Nit: 5.234.242-9, distribuidor mayorista Chevron Texaco, cupo 18.608 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados, encontrando en la Facturación varias que se anulaban entre ellas.

De igual manera se presentaron correctamente la lectura diaria de surtidores que registran las ventas, según las cuales durante el año 2006 se vendieron 64.874,7 galones de ACPM, que con respecto a las compras 69.553 galones y un inventario inicial de 652,20 galones da un inventario a fin de año de 5.330,5 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$7.897.769,96 millones de pesos.

#### **7.12 MUNICIPIO DE PUIPALES.**

*ESTACIÓN DE SERVICIO EL CAMIONERO:* Representante Legal Asociación de Camioneros, Nit: 800198528-9, distribuidor mayorista Exxon Mobil, cupo 59.429 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados, encontrando en la Facturación que la información enviada por el mayorista tiene dos facturas que se anulan entre si.

Así mismo, se presentaron correctamente la lectura diaria de surtidores que registran las ventas, según las cuales durante el año 2006 se vendieron 194.020 galones de ACPM, que con respecto a las compras 219.050 galones y un inventario inicial de 2.756 galones da un inventario a fin de año de 27.786,1 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$25.699.773 millones de pesos.

### 7.13 MUNICIPIO DE PASTO.

*ESTACIÓN DE SERVICIO GUAMUEZ TERPEL:* Representante legal Luís Felipe Mosquera, Nit: 5.198.200-5, distribuidor mayorista Terpel de occidente, Cupo 59.010 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados, no encontrando en la Facturación ningún problema.

Así mismo, se presentaron correctamente la lectura diaria de surtidores que registran las ventas, según las cuales durante el año 2006 se vendieron 182.275 galones de ACPM, que con respecto a las compras 196.560 galones y un inventario inicial de 18.115 galones da un inventario a fin de año de 32.400 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$22.798.283,50 millones de pesos.

*ESTACIÓN DE SERVICIO SERVICENTRO POTRERILLO:* Representante legal Julián Adelmo Lara Ceballos, Nit: 98.399.022-1, distribuidor mayorista Terpel de Occidente. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados, no encontrando en la Facturación ningún problema.

Así mismo, se presentaron correctamente la lectura diaria de surtidores que registran las ventas, la presente estación entró a funcionar a partir del mes de marzo, por lo cual el mes de febrero se utilizó para pruebas, según las cuales durante el año 2006 se vendieron 152.862.06 galones de ACPM, que con respecto a las compras 157.803 galones y un inventario inicial de 0 galones da un inventario a fin de año de 4.940.94 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$18.472.955,03 millones de pesos.

*ESTACIÓN DE SERVICIO BECORD:* Representante legal Blanca Lucinda Córdoba Ramos, Nit: 27.092.859-1, distribuidor mayorista Terpel de Occidente, cupo 66.424 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron los respectivos soportes solicitados, no encontrando en la Facturación ningún problema.

Así mismo, se presentaron correctamente la lectura diaria de surtidores que registran las ventas, en el mes de agosto alegaron que al estar dañadas las máquinas de los surtidores presentaron la misma lectura del mes anterior según las cuales durante el año 2006 se vendieron 107.468.80 galones de ACPM, que con respecto a las compras 114.050 galones y un inventario inicial de 10.301.20 galones da un inventario a fin de año de 13.243.428 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$13.243.428 millones de pesos.

*ESTACIÓN DE SERVICIO ORIENTE:* Representante legal Enrique Prado, Nit: 1.794.878, distribuidor mayorista Exxon Mobil, cupo 49.424 galones combustible/mes. En la estación no fue posible llevarse a cabo la diligencia porque

aunque se envió la correspondencia con más de 10 días de anticipación e incluso se llamó a confirmar la visita, alegaron que no habían recibido ninguna llamada y que la carta había llegado justamente el día de la diligencia en horas de la mañana; además dijeron que la contadora de la estación estaba de vacaciones fuera de la ciudad, por lo que los papeles necesarios para la diligencia no se encontraban. Finalmente aunque se sugirió aplazar la visita para otro día la administradora de la estación se negó rotundamente.

Esta estación durante el año 2006 tuvo compras de ACPM por 146.376 galones aportando al Departamento en concepto de sobretasa la suma de \$16.894.663 millones de pesos.

*ESTACIÓN DE SERVICIO FALCON:* Representante legal actual Silvio Ernesto Sánchez Martínez, Nit: 900146762-6, distribuidor mayorista Terpel de Occidente, cupo 67.550 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron las facturas de compra al mayorista, no encontrando en la Facturación ningún problema.

Sin embargo, no se presentaron la lectura diaria de surtidores, presentando para la justificación de las ventas los informes de ventas que son enviados mensual o trimestralmente a la UPME, ECOPETROL y DIAN, según los cuales durante el año 2006 se vendieron 115.550.70 galones de ACPM, que con respecto a las compras 118.302 galones y un inventario inicial de 3511 galones da un inventario a fin de año de 4.560 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$13.694.703,20 millones de pesos.

*ESTACIÓN DE SERVICIO LA MERCED:* Representante legal Berenice Benavides Santacruz, Nit: 270554031, distribuidor mayorista Exxon Mobil, cupo 31.827 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron las facturas de compra al mayorista, no encontrando en la Facturación ningún problema.

De igual manera se presentaron las lecturas diarias de surtidores según las cuales durante el año 2006 se vendieron 82.541,40 galones de ACPM, que con respecto a las compras 89.914 galones y un inventario inicial de 821,40 galones da un inventario a fin de año de 8.107.80 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$10.387.443,90 millones de pesos. Actualmente, la estación se encuentra en un proceso de remodelación de la planta física por lo cual en el momento esta cerrada y entrara nuevamente en funcionamiento a partir del próximo año.

*ESTACIÓN DE SERVICIO METROPOLITANA:* Representante legal Combustibles del Sur Ltda., Nit: 8140019667, distribuidor mayorista Chevron Texaco, cupo 83.200 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron las facturas de compra al mayorista, encontrando en el mes de enero dos facturas negativas con menos de 11 galones de ACPM que dijeron se facturaban de este modo cuando habían devoluciones, es decir el cargue de combustible como es un equipo

electrónico cuando chispean gotas de combustible sobre él detiene el cargue por completo y por tanto se presentan estas facturas para justificar el combustible no enviado desde la planta.

De igual manera se presentaron las lecturas diarias de surtidores según las cuales durante el año 2006 se vendieron 40.541.71 galones de ACPM, que con respecto a las compras 44.651 galones y un inventario inicial de 4.519.60 galones da un inventario a fin de año de 8.628.89 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$4.996.025,63 millones de pesos. Esta estación fue vendida, por lo que solo trabajo con la firma Combustibles de Sur Ltda., hasta el mes de septiembre.

*ESTACIÓN DE SERVICIO MORASURCO:* Representante legal Fernando Chávez Zarama, Nit: 129809570, distribuidor mayorista Chevron Texaco, cupo 132.375 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron las facturas de compra al mayorista, no encontrando ningún problema.

De igual manera se presentaron las lecturas diarias de surtidores según las cuales durante el año 2006 se vendieron 238067,71 galones de ACPM, que con respecto a las compras 238395 galones y un inventario inicial de 2213.68 galones da un inventario a fin de año de 2540.97 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$2351585 millones de pesos.

*ESTACIÓN DE SERVICIO SERVICENTRO EL ENCANO:* Representante legal Margoth del Carmen Dorado Noguera, Nit: 30735114-5, distribuidor mayorista Terpel de Occidente, cupo 72.522 galones combustible/mes. En la diligencia se presentaron las facturas de compra al mayorista, encontrando en el mes de julio dos facturas que se anulan entre sí por 3.980 galones de ACPM de los informes que envió el mayorista las cuales no existen en los soportes presentados por la persona encargada de la estación.

De igual manera se presentaron las lecturas diarias de surtidores según las cuales durante el año 2006 se vendieron 523.813.16 galones de ACPM, que con respecto a las compras 524.123 galones y un inventario inicial de 2636.38 galones da un inventario a fin de año de 2946.22 galones; aportando al Departamento durante ese año una sobretasa de \$60.969.210.50 millones de pesos.

Las Estaciones de Servicio son una de las actividades comerciales que más revisiones tienen tanto por las implicaciones en cuanto al posible desvío de combustibles a la producción de estupefacientes, como por las altas cifras de dinero que se manejan en la compra de los mismos, pues cada Estación de Servicio esta sujeta al envío de un informe mensual de las ventas a tres estamentos públicos nacionales que son la UPME, ECOPETROL y la DIAN, los cuales de no presentar dichos informes los hacen acreedores a sanciones, ya sean en dinero e inclusive suspendiendo el surtirles de combustible.

**CUADRO 14: CONSOLIDADO DEL COMPORTAMIENTO DE COMPRAS Y VENTAS EN LAS ESTACIONES DE SERVICIO, DONDE SE LLEVO A CABO EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN, AÑO 2006.**

ESTACIÓN DE SERVICIO	MAYORISTA	INVENTARIO INICIAL	COMPRAS AÑO 2006	VENTAS AÑO 2006	SOBRETA SA AÑO 2006
ESSO SAN LUÍS	EXXON MOBIL	1.518,10	112.800	75.364,00	13.263.613
COOPERATIVA TRASCARLOSAMA	EXXON MOBIL	N. A.	42.871	N. A.	4.974.706
LA JOSEFINA	TEXACO	3.400,00	11.150	7.038,00	1.382.937
ARGELIA	TERPEL	0,00	51.200	51.155,30	6.003.246
CUMBAL	TEXACO	N. A.	74.459	N. A.	8.531.646
FUNES	TERPEL	1.036,50	17.168	17.075,10	2.002.562
LOS ROBLES	TEXACO	4.848,20	80.356	3.747,10	9.392.397
GUALMATÁN	TERPEL	685,30	221.165	212.772,70	26.254.652
SANTA LUCIA	TERPEL	5.957,00	41.340	48.833,00	4.712.936
SERVICENTRO POTOSÍ	TERPEL	1.000,00	26.490	26.232,90	3.117.319
LOS RISCOS	TEXACO	652,20	69.553	64.874,70	7.897.770
EL CAMIONERO	EXXON MOBIL	2.756,00	219.050	194.020,00	25.699.773
GUAMUEZ TERPEL	TERPEL	18.115,00	196.560	182.275,00	22.798.284
SERVICENTRO POTRERILLO	TERPEL	0,00	157.803	152.862,10	18.472.955
BECORD	TERPEL	10.301,20	114.050	107.468,80	13.243.428
ORIENTE	EXXON MOBIL	N. A.	146.376	N. A.	16.894.663
FALCON	TERPEL	3.511,00	118.320	115.550,70	13.694.703
LA MERCED	EXXON MOBIL	821,40	89.914	82.541,40	10.387.444
METROPOLITANA	TEXACO	4.519,60	44.651	40.541,40	4.996.026
MORASURCO	TEXACO	2.213,68	238.395	238.067,70	27.529.164
EL ENCANO	TERPEL	2.636,38	524.123	523.813,20	60.969.211

**Fuente:** Esta investigación.

En el caso de las estaciones de Pasto también deben enviar en un formato diferente en el que contengan las lecturas mensuales de surtidores, un informe a la Alcaldía municipal a cerca de las ventas de gasolina corriente y extra. Además la Alcaldía de Pasto lleva un control rígido a las estaciones, pues visita casi a diario de manera aleatoria a las estaciones de manera que se recoge el registro de ese día en cada surtidor de combustible, y de manera mensual en cada municipio las estaciones tienen una visita de la alcaldía respectiva para revisar la calibración de galón de combustible en cada surtidor. Por todo lo anterior se sugiere que la Gobernación para que lleve un efectivo control de las ventas de Combustibles en

cada Estación de Servicio realice convenios con las anteriores instituciones para que accedan a los informes anteriores de manera que se unifiquen y coordinen las revisiones, de manera que disminuyan costos en papelería y gastos de desplazamiento a cada Estación de Servicio.

Además, se anunció que para Junio de 2008 se comenzará un proceso de sistematización para envío de informes a la UPME, ya que hasta el momento a penas se esta comenzando con las capacitaciones, entonces una vez en funcionamiento en el sistema sería bueno que a la Gobernación de Nariño se le permita una clave de acceso de manera que pueda revisar los informes de cada Estación de Servicio en todo el Departamento y se haga una revisión si es el caso de manera aleatoria para comprobar la autenticidad de la información.

Teniendo en cuenta la información recolectada en las visitas de fiscalización junto con la enviada en los informes de los mayoristas a la Subsecretaria de Rentas de La Gobernación de Nariño, se corrobora una vez más que aunque los ingresos por sobretasa al ACPM durante el año 2006 se vieron incrementados respecto al año anterior, se presenta en general una tendencia de disminución en el número de galones de ACPM comprados por los minoristas, quienes en su mayoría en los municipios de la Exprovincia de Obando se quejaron por las ventas clandestinas de combustible proveniente del Ecuador, el cual por conseguirse a un menor precio inevitablemente les a llevado a perder clientes. No obstante, en lo que respecta al municipio de Pasto debido a los diversos controles de la policía a lo largo de la vía Panamericana no se encuentran ventas clandestinas de ACPM en el municipio e inclusive se vislumbra un incremento en las ventas de este combustible.

En cuanto a la evasión por parte de las estaciones de Servicio, se podría afirmar que esta es mínima al encontrar únicamente problemas en el registro de mayores ventas respecto a las compras de combustible en las estaciones de servicio visitadas en los municipios de Iles y Córdoba. Donde se encontró que en el municipio de Iles se podrían estar presentando traslados de combustible de una estación a otra del mismo municipio lo cual en ningún momento estaría propiciando el no pago de la sobretasa y en el municipio de Córdoba de igual manera no se estarían presentando evasiones del impuesto de sobretasa, por darse la tardanza entre las fechas de expedición de factura del mayorista y de descargue del combustible.

De igual manera, para que el ejercicio de fiscalización pueda realizarse con una mayor seriedad, es decir que se presente de manera oportuna las facturas y lecturas diarias de surtidores, se requiere que dichas visitas se realicen con acompañamiento de otras entidades encargadas de la recaudación de impuestos como la DIAN y La policía fiscal y aduanera; y se impongan algún tipo de multa a quien se rehusó a recibir la visita de fiscalización o no presente de manera oportuna los documentos necesarios para la diligencia.

## 8. FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS PARA LA DISMINUCIÓN DEL CONTRABANDO Y LA EVASIÓN AL IMPUESTO DE SOBRETASA AL ACPM

Una vez analizado el fenómeno del contrabando y con la aproximación a un proceso de fiscalización a las Estaciones de Servicio ubicadas en el Municipio de Pasto y los Municipios que comprenden la Exprovincia de Obando; se sugiere con el fin de disminuir el contrabando de ACPM en la zona de la Exprovincia de Obando, lo siguiente:

- En primera medida la Gobernación de Nariño como institución departamental debe aprovechar su poder de gestión con el fin de que el gobierno central propicie algunas políticas que se centren en corregir este fenómeno en la región sur de país, ya que hasta el momento se conoce de medidas contra el hurto y contrabando de combustibles que se focalizan especialmente en la frontera con Venezuela que cobijan la zona de Cúcuta.
- Así mismo, la Gobernación de Nariño como recaudador del impuesto de sobretasa al ACPM, puede desarrollar su estatuto tributario departamental del cual carece, en el que establezca claramente algunas medidas correctivas para evitar la comercialización de combustible ecuatoriano en el Departamento de Nariño, con disposiciones como:

-Para evitar la venta de ACPM ecuatoriano en parqueaderos, se requiere sancionar con multas a los dueños de los parqueaderos con el fin de que ellos no permitan dichas ventas en los establecimientos.

-Para evitar la venta de ACPM en las calles, se requiere de sanciones a los dueños de vehículos que se parquean en medio de las vías a tanquear, obstaculizando el paso y propiciando accidentes de tránsito; ya que es prohibida la venta de combustible ecuatoriano y peligroso el tanquear en estos lugares.

-A los pimpineros, se requiere organizarlos en microempresas, que les ofrezcan otras alternativas de subsistencia, que les permitan ganar su sustento diario de una manera más segura en actividades propias de la región; ya que se han presentado casos en el Departamento de Cúcuta en donde se organizó a los pimpineros en cooperativas para importar, almacenar y expender gasolina venezolana a precios competitivos con los colombianos, pero que al final terminando incrementando el contrabando porque los pimpineros consideraron los beneficios pocos frente a la gran cantidad de dinero que debían invertir para cumplir los requisitos mínimos exigidos por los vendedores legales en la

comercialización de combustibles, junto con el pago de la sobretasa; y de igual manera la capacitación en desarrollo empresarial fue insuficiente, lo cual les llevo a establecer nuevas rutas para la comercialización ilegal de combustible en nuevos Departamentos como Santander y Boyacá.

- Del mismo modo la Gobernación debe continuar, mejorar y coordinar las campañas de concientización con la DIAN, policía, diferentes alcaldías, etc., para evitar el contrabando, informando los peligros de almacenar este combustible en las viviendas, los castigos para evitar el contrabando y hacia donde se dirigen los recursos que se obtiene por sobretasa al ACPM, de manera que la gente perciba que están siendo bien utilizados los recursos que paga en impuestos. Así mismo, se requiere difundir más las recompensas que ofrece la Gobernación para quienes colaboren con la información que conduzca a la aprensión de combustible ecuatoriano de contrabando, que para el caso de ACPM y gasolina corresponde a un 25% de precio de venta.
- De igual manera, es necesario llevar a cabo procesos binacionales que integren a las autoridades colombianas y ecuatorianas (Gobernación, Alcaldías, DIAN, etc.) que llevan a cabo el control del contrabando, para una vez realizadas las campañas de concientización se establezcan medidas rígidas en las dos partes de la frontera que lleven a terminar con esta práctica.
- En cuanto al proceso de fiscalización a las Estaciones de Servicio, la comercialización de combustible por ser un actividad que rinde cuentas a tres entidades publicas que son la DIAN, ECOPEPETROL y UPME, para llevar un control más minucioso de las ventas en cada estación se sugiere a la Secretaría de Rentas hacer convenios con las anteriores instituciones para poder acceder a dichos informes y de igual manera coordinar con ellos visitas aleatorias para la fiscalización, ya que de esta manera podrían ahorrar costos de papelería y de desplazamiento a cada estación. Además, los mismos propietarios de las Estaciones sugirieron que a raíz de la sistematización para el envío de los informes a través de Internet a partir de Junio de este año, se permita a la Subsecretaria de Rentas del Departamento tener su clave de acceso propia para la revisión de la información requerida.
- Para las visitas de fiscalización en el futuro que quiera emprender la Subsecretaría de Rentas, se sugiere que sean en conjunto con la Policía fiscal, la DIAN y Alcaldías; quienes cuentan con el equipo requerido para comparar las existencias de combustible en el tanque e inventarios, para una mayor veracidad de las visitas y de manera que puedan estas entidades poseer información en común de las visitas de fiscalización, evitando que este sea un ejercicio aislado emprendido por cada entidad, llevando a que de encontrar fallas en la fiscalización solo puedan actuar esa sola entidad y no todas en conjunto.

## CONCLUSIONES

- Teniendo en cuenta que los ingresos por sobretasa al ACPM son uno de los impuestos que más generan recursos a la Gobernación de Nariño, alcanzando los \$3.691.042.230 de pesos para el año 2006 que ocuparon junto con el impuesto de sobretasa al ACPM un 18% del total de ingresos del Departamento, los cuales se otorgaron a partir de la ley 488 de 1998 en un porcentaje de 3% para los Departamentos, de manera que se permitiría la construcción y mantenimiento de la malla vial, se requeriría que dichos dineros se gastasen efectivamente en el objetivo por el cual fueron creados, para acceder una mejor conexión entre los centros de producción y consumo de la economía.
- En cuanto al comportamiento del impuesto de sobretasa al ACPM se encuentra que aunque los ingresos han venido creciendo durante los últimos tres años un 31.87%, pasando de \$2.799 millones en 2004 a más de \$3.691 millones en 2006 y significando un crecimiento anual de más \$445 millones, dicho incremento se ve asociado a principalmente al incremento del precio del combustible y a un mayor uso del diesel especialmente en el transporte público(a partir de la década del 90's se sustituye en consumo de la gasolina por el ACPM debido a su menor precio pasando de ocupar en 1990 un 25% de uso a un 40% en 2002, mientras las gasolina paso de un 75% a un 60% para el mismo periodo).
- En la zona de la Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto, el comportamiento del impuesto de sobretasa al ACPM en general durante los años 2005 y 2006 ha sido creciente aportando un 57% de total de los recursos por dicho impuesto, e inclusive se ha incrementado en el número de galones introducidos al Departamento en un 6.70% pasando de 16.674.205,3 galones en 2005 a 17.791.149; sin embargo, al hacer un análisis del número de galones ingresados por cada municipio se encuentra que en 9 de los 14 municipios estudiados el número de galones introducidos de un año a otro han disminuido, a excepción de los municipios de Contadero, Gualmatán, Ipiales, Pasto y Puerres que han incrementado el número de galones ingresados, llegando a compensar el número de galones que han dejado de ingresar los otros municipios.
- Los factores que propician la evasión del impuesto de sobretasa al ACPM a través del contrabando se encuentran muy interrelacionados, siendo estos: la cercanía de frontera, el precio más bajo del combustible ecuatoriano respecto del colombiano, lo cual se marca aun más con las fluctuaciones de la tasa de

cambio debido a la dolarización en la que vive Ecuador a partir de 1999, y las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la región que ven en el contrabando de ACPM una fuente propicia para sus ingresos de subsistencia, contrabando que es fácil transportar a través de los caminos informales.

- De igual manera hay que tener en cuenta que el ACPM ecuatoriano es más barato que el colombiano porque este combustible es subsidiado por el gobierno del vecino país, subsidio a los combustibles que para el año 2006 según el Ministerio de Economía ecuatoriano costaron un 25% del presupuesto del vecino país y que ascendió a más de US \$ 2.000 millones de dólares unos \$ 4.000 mil millones de pesos colombianos. Y que para el ACPM ecuatoriano correspondió a unos US \$1.10 dólares por galón, cifra que ascendió a unos US \$1.142 millones de dólares, es decir que si el ACPM ecuatoriano no recibiera este subsidio su precio sería para el año 2006 de US \$ 2 dólares unos \$ 4.717.92 pesos colombianos y por tanto el ACPM ecuatoriano sería más caro que el colombiano un 18.83%, es decir en 747.63 pesos colombianos.
- Con el anterior panorama de que por un lado el ACPM colombiano continuara con el desmonte de subsidios y por tanto con el incremento del precio y con la estabilidad del precio de ACPM ecuatoriano, se dan las condiciones propicias en la zona fronteriza de la Exprovincia de Obando para la práctica de la evasión a través del contrabando, lo cual suscita que se afecte negativamente la entrada al Departamento de ACPM colombiano y por tanto en una eventual disminución de los ingresos por sobretasa al ACPM al continuarse las anteriores tendencias.
- De acuerdo con la información, en el Departamento se carece de la oferta de otros combustibles sustitutos para el uso vehicular tal como es el Gas Natural Vehicular, el cual a nivel nacional ha tomado mayores posibilidades de uso, Pues la participación del consumo de gas natural vehicular en 1992 era solo de 4,1%, mientras que en 2004 pasó al 9.1%, de igual manera el uso de crudo y derivados para el mismo periodo también ha aumentado su participación pasando de 46.1% a 48.6%, perdiendo participación el uso de leña y bagazo el cual paso de un 28.4% a 14%. Durante el año 2006 se registró una cifra record en Colombia en cuanto al número de vehículos convertidos a GNV, más de 72.000; cifra con la cual se pudo acumular un total de 168.523 vehículos convertidos en todo el país, siendo Bogotá la ciudad en donde hay la mayor conversión de vehículos 29.529 y así mismo con mayor número de Estaciones de Servicio que expenden este combustible 42 de un total de 118, seguida en número de estaciones por Medellín, Cali y Barranquilla con 13, 11 y 10 respectivamente.
- En el caso del contrabando de los combustibles, este se ha venido incrementando durante los últimos años, especialmente se conoce él de

gasolina y ACPM en las fronteras con Venezuela y Ecuador. En la frontera de Colombia con Ecuador el contrabando se expande como una alternativa de subsistencia lo cual se facilita con unas condiciones propicias para ello, tales como un tipo de cambio fluctuante que permiten comprar el combustible a un bajo precio, la congelación del precio del combustible ecuatoriano hasta el año 2010 mientras en Colombia continua su alza por el desmonte de subsidios, la existencia de 42 pasos fronterizos que hacen imposible que se haga una vigilancia y control de todos ellos por parte de la fuerzas militares.

- Además, como lo sostiene un informe realizado por ECOPETROL y El Ministerio de Minas y Energía, el flujo fronterizo de combustibles en el sector de Ipiales - Nariño – es evidente, el incentivo sigue siendo la diferencia de precios entre los dos países, mientras en Nariño (Ipiales) para el año 2006 el galón de gasolina cuesta \$5.177 por galón, en Ecuador (provincia del Carchi) cuesta del orden de \$3.800, creando un diferencial de precios que oscila entre \$1300 y \$1.500 por galón. De igual manera ocurre con el ACPM.
- En casi todos los municipios de la Exprovincia de Obando se vende gasolina ecuatoriana de manera ilegal, y en menor grado se realiza la venta ilegal de ACPM ecuatoriano; al hacer un comparativo entre los años 2005 y 2006, se encuentra que en al total de la zona de la Exprovincia de Obando han disminuido los pedidos de ACPM al mayorista en 2.070.495 galones lo cual calculado en sobretasa a diciembre de 2006 habrían significado ingresos al Departamento en sobretasa al ACPM de \$257.957.382 millones de pesos; los municipios donde más ha disminuido la cantidad de galones de ACPM son Iles con una diferencia de más de 1.700.000 galones, Cumbal con más de 138.000 galones, Carlosama con más de 89.000 galones, seguidos por Funes, Guachucal, Pupiales, Aldana, Córdoba y Potosí donde las diferencias son de menos de 33.000 galones.
- Las ventas ilegales de ACPM se realizan en plena vía pública, exponiendo a que el combustible en ocasiones se riegue sobre la calzada pudiéndola volver resbalosa e incluso al estacionarse los vehículos para cargar ACPM a un lado de la vía obstaculizan el paso de los demás vehículos lo cual podría causar también accidentes de tránsito, además de graves daños ambientales por la contaminación producida al combinarse el combustible con el agua.
- Por otra parte, se estableció que en el Departamento existe un aproximado de 297 Estaciones de Servicio de las cuales se surten 74 del distribuidor Exxon Mobil de Colombia S.A., 140 de La Organización Terpel S.A., y 83 de Chevron Petroleum Company Texaco; de las cuales están afiliadas a la asociación de expendedores minoristas 190 lo cual representa aproximadamente un 64% del total de Estaciones de Servicio. En las visitas de fiscalización adelantadas se llevó a cabo una comparación entre la facturación enviada por los mayoristas y

la presentada por cada estación de servicio, estableciendo el volumen de compras de ACPM, luego se reviso el número de surtidores con sus respectivas mangueras recogiendo de manera mensual para el año 2006 el registro de la numeración de lectura de cada surtidor con el cual se estableció el volumen de ventas de ACPM, de igual manera se solicito el inventario inicial del número de galones con el que comenzaron el año 2006. Finalmente, en cada visita se levanto un acta en la que se informaba lo presentado y encontrado en cada Estación de Servicio. En dichas visitas un 10% de las Estaciones no se presentaron facturas de compras de ACPM a mayoristas, mientras que en el 90% de las Estaciones en las que se presentaron las facturas de compras se encontró que un 90% contaban con facturas completas y un 10% con facturas incompletas.

- De igual manera, es rescatable que por medio de estas visitas se realizó presencia institucional de la Gobernación de Nariño en la zona de Investigación, pues en el Municipio de Pasto nunca la Gobernación había realizado un ejercicio de fiscalización de ACPM y en un 58% de las estaciones ubicadas en la Exprovincia de Obando nunca habían recibido ningún tipo de visita de fiscalización y en el 42% restante habían recibido visitas de la DIAN y ECOPEPETROL, en las cuales no se realizaba este tipo de ejercicio de revisión que comprende la fiscalización de ACPM.
- Teniendo en cuenta la información recolectada en las visitas de fiscalización junto con la enviada en los informes de los mayoristas a la Subsecretaria de Rentas de La Gobernación de Nariño, se corrobora una vez más que aunque los ingresos por sobretasa al ACPM durante el año 2006 se vieron incrementados respecto al año anterior, se presenta en general una tendencia de disminución en el número de galones de ACPM comprados por los minoristas, quienes en su mayoría en los municipios de la Exprovincia de Obando se quejaron por las ventas clandestinas de combustible proveniente del Ecuador, el cual por conseguirse a un menor precio inevitablemente les a llevado a perder clientes. No obstante, en lo que respecta al municipio de Pasto debido a los diversos controles de la policía a lo largo de la vía Panamericana no se encuentran ventas clandestinas de ACPM en el municipio e inclusive se vislumbra un incremento en las ventas de este combustible.
- La venta de combustibles al menor es uno de los negocios más vigilados por entidades de nivel nacional, tanto por las implicaciones en cuanto al posible desvío de combustibles a la producción de estupefacientes, como por las altas cifras de dinero que se manejan en la compra de los mismos, por lo cual se disminuyen los riesgos de posibles evasiones tributarias.
- En cuanto a la evasión por parte de las estaciones de Servicio, se podría afirmar que esta es mínima al encontrar únicamente problemas en el registro

de mayores ventas respecto a las compras de combustible en las estaciones de servicio visitadas en los municipios de Iles y Córdoba. Donde se encontró que en el municipio de Iles se podrían estar presentando traslados de combustible de una estación a otra del mismo municipio lo cual en ningún momento estaría propiciando el no pago de la sobretasa y en el municipio de Córdoba de igual manera no se estarían presentando evasiones del impuesto de sobretasa por darse la tardanza entre las fechas de expedición de factura del mayorista y de descargue del combustible.

## BIBLIOGRAFÍA

CÁRDENAS, Mauricio. La contribución de la infraestructura a la actividad económica en Colombia 1950-1994. Ensayos de Política Económica, 28. Diciembre de 1995. p. 139-187.

COSTA, Alcides. "El conflicto colombiano: una perspectiva global". Colombia y su política exterior en el Siglo XXI. Bogotá: Fondo Editorial CEREC- Fescol, 2.005. Páginas 27-59.

DE LUIS, Michael Jorratt. Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria. Jefe de Estudios Servicio de Impuestos Internos de Chile. p. 20. Disponible en: <<http://www.sii.cl/>>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2003) "Departamento de Nariño: Situación Económica, Social, Financiera y Sectorial: Evolución de los principales indicadores", DNP, República de Colombia, Mayo de 2003.

GÓMEZ MASERI, Sergio. En EE.UU. piden a colombianos pagar más para la guerra. En: El tiempo (Bogotá, agosto 26 de 2004).

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Secretaria Planeación Departamental. LA FUERZA DEL CAMBIO CONTINUA, Plan de Desarrollo 2004 – 2007. Pasto: Planeación Departamental. 2004.

----- Sub-Secretaria de Rentas. Control de ingresos sobretasa a la gasolina y ACPM. 2007.

HULPA, Luís Armando; Trabajo realizado en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Ipiales, Estudio de la Problemática del contrabando en la Ciudad de Ipiales para el año 2002 – 2003. Ed. 2004.

INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSPORTE, IDATT NARIÑO. Datos para Pasto. Septiembre de 2007. 100 p.

LA REPUBLICA. Reservas de petróleo en Colombia. [en línea]. Disponible en: <<http://www.larepublica.com.co/noticia.php>>. [citado en 25 Octubre de 2007]

MARTINEZ, Hernán, Ministro De Minas y Energía, Política Estatal Sobre Combustibles Fósiles y Biocombustibles, Septiembre 27 de 2007.

MÉNDEZ A., Carlos E. Metodología guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas. Segunda Edición. p. 133.

MINISTERIO DE HACIENDA. Situación Fiscal del Departamento de Nariño con Cálculos Departamento Administrativo y Financiero (DAF) de la Contaduría General de la Nación. Ministerio de Hacienda [en línea]. Disponible en: <<http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/PORTAL30>>. [citado 02 en Septiembre de 2007].

MINISTERIO DE TRANSPORTE, Parque automotor de carga en Colombia, Ministerio de Transporte, Bogotá, 2004.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA – ECOPEPETROL. Abastecimiento de combustibles en Nariño. Febrero de 2007.

PÉREZ V. Gerson Javier. La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia. 64. Octubre, 2005. 205 p.

PERIÓDICO HOY [en línea]. Disponible en Internet: <<http://www.hoy.com.ec/Suplemen/blan413/byn.htm>>. Visitado el 14 de noviembre de 2007.>.

PERIÓDICO EL COMERCIO. Tulcán: el paso ilegal de gasolina se frenó. [en línea] Disponible en Internet: [http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=150700&id\\_seccion=10](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=150700&id_seccion=10). [citado en 10 de Diciembre de 2007]

PORTAFOLIO. Economía Hoy - Lupa a desmonte de subsidio a gasolina. 4 de Septiembre 2006.

RAMÍREZ HERNANDEZ, Álvaro Alberto. Manejo De La Sobretasa a La Gasolina Corriente Y Extra en Ibagué, 1995 – 2003. Ensayos sobre Economía Regional. Banco de la Republica. Enero de 2005. 29 p.

REYES, Alejandro. Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito. Universidad del Rosario. Ministerio del Interior y de Justicia. Dirección Nacional de Estupefacientes. El Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas de Colombia. Bogotá, Mayo de 2006. 125 p.

RINCON, Hernán. Mercado Actual de la Gasolina y del ACPM en Colombia e Inflación. Banco de la Republica, Marzo 26 de 2004. 35 p.

UPME. Unidad de Planeación Minero Energética Boletines mensuales de precios años 2004 a 2007. Ministerio de Minas y Energía. [en línea]. Disponible en:<<http://www.upme.gov.co>>. [ citado en 20 de Octubre de 2007].

----- . Unidad de Planeación Minero Energética. Ministerio de Minas y Energía. Estudio Impactos Técnicos y Ambientales de la Dieselización del Parque Automotor en Colombia y Posibles Soluciones. Bogotá DC, Septiembre de 2003. Consumo de combustibles en el Sector Transporte. 135 p.

## ANEXOS

ANEXO A: FORMATO DE ACTA DE VISITA A ESTACIONES DE SERVICIO  
GOBERNACIÓN DE NARIÑO  
UNIVERSIDAD DE NARIÑO – SUBSECRETARIA DE RENTAS  
ACTA DE VISITA A ESTACIONES.

**OBJETIVO:** Verificación de la información concerniente a la comercialización de combustibles.

\_\_\_\_\_.

A los \_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ de 2007; se realizó una actividad de fiscalización a la Estación de Servicio (EDS) \_\_\_\_\_, con Nit: \_\_\_\_\_, Con representante legal \_\_\_\_\_ Ubicada en el municipio de \_\_\_\_\_.

Acorde con la ley 488 de 1998 del Estatuto tributario, en su artículo 127 de Administración y control se cita que “La fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones, de las sobretasas a que se refieren los artículos 117 a 126, así como las demás actuaciones concernientes a la misma, es de competencia del municipio, distrito o Departamento respectivo”.

En donde se llevaron a cabo actividades de:

- ✓ *Revisión de ventas de ACPM;* fundamentada en la revisión de número de surtidores, lectura diaria de surtidores, venta De ACPM.
- ✓ *Consolidado de venta de ACPM;* que consiste en la comparación del inventario inicial de galones, el total de compras y ventas.
- ✓ *Revisión de compra de ACPM a mayoristas;* que comprende la comparación de la fecha y de factura y cantidad de galones introducidos.

Encontrando lo siguiente:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

FIRMA ENCARGADO

FUNCIONARIO SECRETARIA DE

RENTAS EDS: \_\_\_\_\_

VERIFICADOR: \_\_\_\_\_

ANEXO B: FORMATO DE ENTREVISTA A INSTITUCIONES.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO  
UNIVERSIDAD DE NARIÑO – SUBSECRETARIA DE RENTAS  
ENTREVISTA A INSTITUCIONES

**Objetivo:** Recolectar información sobre la Evasión en el impuesto de sobretasa al ACPM en la zona de la Exprovincia de Obando y el Municipio de Pasto, año 2007.

Fecha: \_\_\_\_\_

Municipio: \_\_\_\_\_

Nombre persona encargada: \_\_\_\_\_ Tiempo en el cargo: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_

1. En este municipio se ha encontrado venta de combustibles de contrabando?

a. Si \_\_\_ b. No \_\_\_

1.1 En caso afirmativo que medidas correctivas se han tomado en el caso? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. Por cuenta propia de la entidad han realizado estudios previos sobre el fenómeno de contrabando de combustibles con el vecino país del Ecuador?

a. Si \_\_\_ b. No \_\_\_

2.1. En caso afirmativo: en que consisten \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. Esta institución alguna vez se ha preocupado por realizar un ejercicio de fiscalización a las Estaciones de Servicio que expenden la venta de combustibles en el municipio?

a. Si \_ b. No \_

3.1. En caso afirmativo en que consiste \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3.1.1. Para esto tiene el apoyo de alguna otra entidad? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. 2. En caso negativo por que no? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. Al total de recursos de esta entidad que porcentaje estima entra por concepto de sobretasa a los combustibles y como han favorecido estos recursos al municipio? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. En el futuro le interesaría realizar un ejercicio de fiscalización en acompañamiento con otra entidad del estado con el fin de disminuir la evasión del impuesto de sobretasa al consumo de combustibles? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_