

# **Análisis de los Subsidios al Combustible en Zonas de Frontera – ZDF en el departamento de Nariño, 2018-2019**

Eliana García.  
Octubre 2020.

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Especialización en Gestión Pública  
Bogotá D.C.  
Proyecto de Grado

**Subsidio de Combustible en Zonas de Frontera – ZDF**  
**Departamento de Nariño**

Eliana García García

Trabajo de grado para optar por el título de Especialista en Gestión Pública

Directora

Angie Patricia Salas

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Bogotá D.C.

Octubre, 2020

## Dedicatoria

A Dios por ser mi cuidador, mi fortaleza en momentos de desistimiento, por darme la salud, el vigor y una luz de esperanza, para poder concluir este trabajo.

A mi esposo Andrés Mauricio por su ayuda, paciencia, comprensión y gran espera.  
Inmensamente agradecida, cada día es una muestra de su gran amor.

A mis amados hijos Juanita y Samuel, no cabe duda que todo lo hago por ustedes, son mi motivación cada mañana y están presentes en cada proyecto que emprendo.

A mis padres, Nancy y William García, los amo profundamente y nada de esto hubiera sido posible sin su apoyo. Gracias, de ustedes aprendí que en la vida todo requiere un esfuerzo ¡una milla extra!

## **Agradecimientos**

A todas las personas que me acompañaron y brindaron su conocimiento

A mi directora por orientarme y retroalimentar el proceso

A la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, por hacer el proceso y avance de formación posible.

## **Resumen**

El presente trabajo, se funda en analizar las normas y leyes que reglamentan los subsidios a los combustibles en las determinadas Zonas de Frontera- ZDF, analizando el avance y beneficio para los departamentos y municipios señalados por la ley, particularmente el departamento de Nariño, beneficios que deben estar destinados al desarrollo económico, social, cultural y tecnológico de la región. Ahora bien, con fundamento en los hallazgos relacionados con la destinación de esos beneficios obtenidos de los subsidios a los combustibles Gasolina Motor Corriente y ACPM, para el departamento de Nariño, estos representarían una gran ayuda a la comunidad; sin embargo, la realidad demuestra que esos beneficios no han contribuido al desarrollo económico, social, cultural y tecnológico de la región.

**Palabras Claves:** agentes de la cadena, combustible líquido, distribuidores minoristas exenciones tributarias, zona de frontera.

## **Abstract**

This work is based on analyzing the norms and laws that regulate fuel subsidies in certain Border Zones-ZDF, analyzing the progress and benefits for the departments and municipalities indicated by law, particularly the department of Nariño, benefits that must be destined to the economic, social, cultural and technological development of the region. Now, based on the findings related to the destination of those benefits obtained from the subsidies to fuels Gasolina Motor Corriente and ACPM, for the department of Nariño, these would represent a great help to the community; However, reality shows that these benefits have not contributed to the economic, social, cultural and technological development of the region. Key

**Words:** chain agents, liquid fuel, retail distributors tax exemptions, border zone.

## Tabla de Contenido

Introducción .....	11
Generalidades Del Proyecto .....	13
Justificación De La Investigación.....	13
Planteamiento Del Problema .....	15
Objetivo.....	21
Objetivos Específicos.....	21
Marco Teórico .....	22
Marco Conceptual .....	26
Combustibles .....	26
Subsidio .....	26
Zonas De Frontera – ZDF.....	27
Distribución De Combustibles Líquidos a Operar .....	29
Distribución Minorista.....	30
Estación De Servicio – EDS.....	30
Subsidio De Combustible En Las Zonas De Frontera - ZDF .....	30
Metodología otorgamiento de subsidio en las ZDF.....	32
Asignación de Cupo.....	33
Fijación De Precios.....	33
Líquido.....	34
Logística (Distribución).....	34
Exenciones Tributarios .....	35
Impuesto Arancel.....	35
IVA .....	35
Impuesto Global a la Gasolina y el ACPM.....	36
Impuesto Nacional .....	36
Sobretasa .....	36
Costo Fiscal.....	37
Política Pública .....	37
Plan Nacional De Desarrollo – PND .....	37

Departamento De Nariño.....	38
Marco Legal .....	40
Hipótesis.....	43
Metodología De La Investigación .....	44
Tipo De Investigación .....	44
Enfoque De La Investigación .....	44
Enfoque Cuantitativo .....	44
Levantamiento De Información .....	45
Hallazgos .....	45
Distribuidores Minoristas – En El Departamento De Nariño .....	45
Volumen Dentro Del Cupo GMC - Asignados En El Departamento De Nariño 2018-2019	48
Volumen Dentro Del Cupo ACPM- Asignados En El Departamento De Nariño 2018-2019	51
Subsidio De Combustible – IP En El Departamento De Nariño .....	53
Comparación Precio de Gasolina Bogotá D.C. – Nariño.....	57
Crecimiento Económico Del Departamento De Nariño .....	60
Plan Nacional De Desarrollo - PND .....	61
Conclusiones .....	63
Bibliografía.....	66

### **Lista de Tablas**

Tabla 1 Municipios y corregimientos como Zonas de Frontera.....	28
Tabla 2 Valor Subsidio galón por año 2018.....	53
Tabla 3 Valor Subsidio Galón/ACPM 2019.....	54
Tabla 4 Costo Fiscal GMC/ACPM 2018.....	55
Tabla 5 Costo Fiscal GMC/ACPM 2019.....	55
Tabla 6 Informe mensual de mercado laboral – Fedesarrollo .....	61

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 Valor Litro de Combustible.....	15
Gráfico 2 Litro de Combustible USD.....	17
Gráfico 3 Valor Combustible ZDF.....	17
Gráfico 4 EDS Dpto. Nariño .....	46
Gráfico 5 EDS Municipios – Nariño .....	47
Gráfico 6 Cupo Asignado GMC.....	48
Gráfico 7 Cupo Asignado GMC 2019 .....	49
Gráfico 8 Comparativo 2018-2019 GMC.....	50
Gráfico 9 ACPM 2018.....	51
Gráfico 10 ACPM 2019.....	52
Gráfico 11 . Comparativo 2018-2019 ACPM .....	52
Gráfico 12 Subsidio IP GMC y ACPM.....	56
Gráfico 13 Precio GMC 2018 - Bogotá D.C .....	57
Gráfico 14 Precio GMC, 2019 Bogotá D.C .....	58
Gráfico 15 ACPM 2018 - Bogotá Vr. Nariño .....	59
Gráfico 16 ACPM 2019 - Bogotá Vr. Nariño .....	59

## **Introducción**

La Constitución Política de Colombia, en los artículos 285, 289 y 337, en concordancia con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 191 de 1995, modificado por el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010, a su vez modificado por el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016, establece un régimen especial para las Zonas de Frontera – ZDF, con el fin de promover y facilitar el desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural, de las regiones.

De estos mandatos normativos emerge la investigación para la presente monografía, toda vez que se analizará el impacto real del Subsidio a los Combustibles en Zona de Frontera – ZDF en el departamento de Nariño. Llama la atención el encontrar que, no obstante contar con estos subsidios a los combustibles del beneficio al líquido y exenciones tributarias, esta particular región continúa presentando una inestabilidad económica, social, tecnológica y cultural.

El objetivo general es analizar los subsidios al Ingreso al Productor (combustible fósil) Gasolina Motor Corriente - GMC y ACPM para el abastecimiento de combustibles en las Zonas de Frontera ZDF, apuntando hacia el Departamento de Nariño, entre los períodos 2018-2019. En primera instancia se debe analizar el subsidio para los departamentos limitantes y denominados ZDF y la metodología que se usa para adquirir el subsidio; en segundo lugar, se debe analizar los agentes minoristas de combustible en el departamento de Nariño, qué valor representa el subsidio a los combustibles, consecutivamente cuál es el valor equivalente del subsidio de combustible Gasolina Motor Corriente y ACPM para el departamento de Nariño, respecto del precio de la GMC para la ciudad de Bogotá y, posteriormente de acuerdo a las estadísticas analizar el desarrollo económico para los años 2018 – 2019.

La metodología a utilizar se realiza bajo el enfoque cuantitativo, recolectando datos con el fin de probar la hipótesis con bases numéricas y el posterior análisis estadístico, estableciendo modelos de comportamiento y comprobando teorías. Sin embargo, es preciso advertir que se presentan limitaciones para entregar resultados exactos, como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional a raíz de la pandemia mundial por COVID-19 lo que ha impedido la entrega de información solicitada a la Gobernación y la Alcaldía del Departamento de Nariño.

## **Generalidades Del Proyecto**

### **Justificación De La Investigación**

Debido a los cupos y subsidio a los precios de los combustibles en las Zonas de frontera – ZDF, resulta de gran interés reconocer los avances de desarrollo económico, social y cultural que se han presentado en el último cuatrienio de gobierno en el Departamento de Nariño, como consecuencia de los Subsidios otorgados para el abastecimiento de combustibles en la región, ya que durante estos 25 años de existencia de la política de cupos y subsidios a los precios de los combustibles, realmente son muy bajos los datos que reflejan el mejoramiento de las condiciones económicas, a favor del beneficio al líquido, los descuentos de sobretasa, IVA e impuesto nacional de transporte en los combustibles en las Zonas de Frontera – ZDF.

Es allí donde emerge la investigación para el presente trabajo de monografía, ya que, si a través de estos subsidios se promueve el desarrollo de cada departamento determinado ZDF en especial el subsidio de combustible a través de las exenciones tributarias, por qué sigue presentándose una inestabilidad económica, social, tecnológica y cultural específicamente en el departamento de Nariño.

Como Administradora de Empresas y en camino a Especialista en Gestión Pública, es relevante entender la prioridad sobre los subsidios otorgados por el Gobierno Nacional a varios departamentos, analizando el dispendio patrimonial.

La investigación busca proporcionar información sobre la política en materia de subsidios para el suministro de combustible en las Zonas de Frontera – ZDF debe ser mejorada, pues la carga monetaria asociada no se justifica a la luz de los resultados vistos en temas de desarrollo económico, social y cultural para las regiones beneficiadas; por ello es necesario investigar ¿Por

cuánto tiempo es el Subsidio?, si para el año 1995, se decreta la ayuda para este Departamento “Mientras se construye una red de poliductos”, (¿se lleva construyendo durante 25 años?), ¿Qué ha pasado con el dinero de los Subsidios? ¿Acaso ese desarrollo, económico, social y cultural se ve únicamente reflejado a los subsidios de los combustibles líquidos derivados del petróleo? o

¿Podemos encontrar en la región un aporte similar o mayor brindado en pro de los referidos desarrollos para beneficio de la comunidad?, ésta investigación favorece a ampliar datos sobre lo referido y así analizar las posibles variantes encontradas.

## Planteamiento Del Problema

La gasolina es un subproducto no menos valioso que el crudo, sin embargo, hoy mueve al mundo, mueve desde automóviles, camiones, buques y aviones, este combustible nos traslada a todos nosotros y aún objetos, pero también ha causado guerras problemas y más allá de todo eso puede causar pérdidas millonarias, escasez e inflación en las naciones, países, regiones y ciudades pues no solamente en Colombia, también a nivel internacional, casi toda la gasolina va a parar al mercado negro.

En Europa (Italia, Francia, Turquía, Malta, Grecia, el Líbano y España) presenta redes internacionales de contrabando dedicada al robo y venta ilegal de combustible, costándole al Estado aproximadamente unos 2.000 millones de euros al año, a causa de la diferencia de precios bastante altos, en España el precio es asequible pero se considera costoso, en Noruega, Islandia y Países Bajos, el precio del combustible es bastante alto, en los países Nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia) y Rusia el más económico. (Compañía Day Insure, 2019)

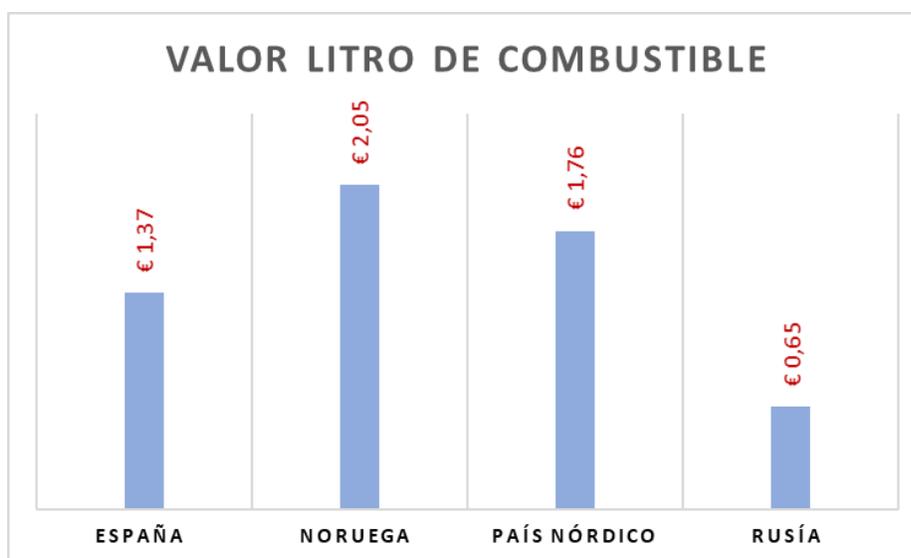


Gráfico 1 Valor Litro de Combustible

Fuente Propia

En el continente asiático, China está decidida hacer la potencia económica a más tardar en el 2025, para combatir el contrabando se han aumentado en gran manera el control aduanero y la jurisprudencia impone castigos severos, sin embargo, en la mayoría de los países asiáticos se permite la libre movilidad de combustible en el tanque de los vehículos, excepto Singapur, allí los carros no pueden cruzar hacia Malasia a menos que tengan tres cuartos del tanque lleno (Yanovich, Orlando Gracia - Manuel Maiguashca - Luis Ernesto Mejía - David, 2010)

América del Norte no se queda atrás de aquellos que roban el combustible para luego ser revendido, el mercado negro en EEUU (Miami, Los Ángeles y las Vegas) referente al diésel es un gran negocio especialmente cuando se empezaron a clonar las tarjetas de crédito aproximadamente en el año 2006, ya que clonaban las tarjetas con la información de los clientes y luego compraban combustible en grandes cantidades en las estaciones de servicio para luego ser revendida consecuencia de que allí no hay subsidios ni regulación, las autoridades influyen en el precio a través de impuestos estatales y federales.

En América del Sur se presentan diferentes precios al combustible (gráfico 2) en algunos países los determina el estado, mientras que en otros los rige la refinadora que cobra a los distribuidores, lo cual se presta a los para que los países fronterizos crucen y llenen los depósitos de combustible.

En Colombia el valor del combustible referente a los países limitantes como Ecuador, Venezuela, Brasil y Perú tiende a ser bastante alto (gráfica 3)

En el departamento de Nariño quien limita con Ecuador se presenta un gran desvío ilegal de combustible, generando una disminución de la sobretasa a la gasolina recaudada por los municipios que trabajan en esta actividad.

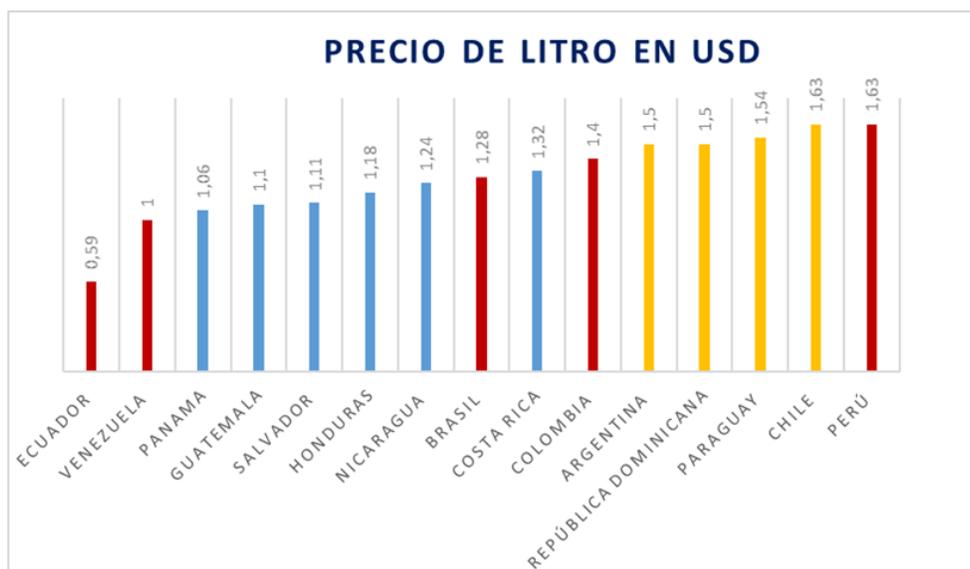


Gráfico 2 Litro de Combustible USD

*Fuente Propia*

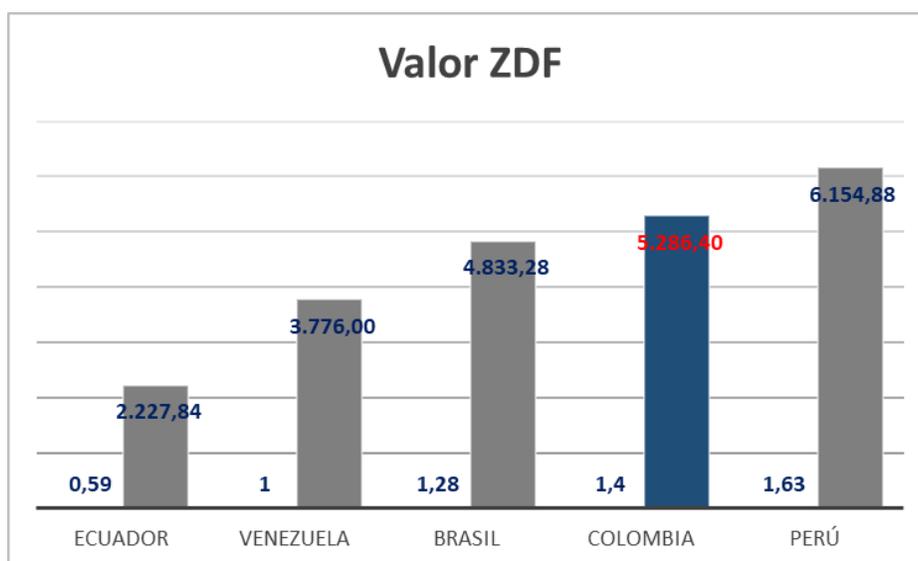


Gráfico 3 Valor Combustible ZDF

*Fuente Propia*

Desde el año 1991 el Estado Colombiano ha optado por subsidiar el abastecimiento de combustible en regiones apartadas de las ciudades Capitales, concretamente en las denominadas Zonas de Frontera – ZDF, con el fin de promover y facilitar el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades ubicadas en aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a estas zonas.

El desarrollo de las ZDF, es un tema de gran importancia para el Estado Colombiano y ha venido afrontándolo desde la Ley de 1995 acciones que apuntan a evaluar tanto el gasto público, para cubrir el incentivo a las ZDF, como los ingresos que deja de recibir el gobierno cuando otorga una exención tributaria de carácter especial.

Claro ejemplo del inicio de esta política estatal se ha centrado en municipios que se encuentran en el Departamento de Nariño, región a la cual precisamente la Ley 191 de 1995 le concede ciertos beneficios en los precios de los combustibles "...hasta que se construya la red de poliducto..." la tarifa de transporte combustible desde Yumbo (Valle del Cauca) hasta San Juan de Pasto (Nariño) estará a cargo del Estado con la finalidad que este costo no sea trasladado al consumidor final en el precio de venta de la Gasolina Motor Corriente -GMC y ACPM. Ahora bien, en desarrollo de la misma Ley se tuvieron en cuenta otros departamentos, no menos importantes, como Arauca, Vichada, La Guajira, Cesar y Norte de Santander.

Durante estos 25 años de existencia de la política de cupos y subsidios a los precios de los combustibles, el beneficio de las condiciones de las regiones en materia de combustibles son pocos de acuerdo al impacto en el PIB, que tiene este sector en cada región, cabe resaltar que los beneficios están definidos de manera particular para el departamento de Nariño:

En materia de Precios de los combustibles líquidos, los beneficios que se perciben en el departamento de Nariño de acuerdo a los lineamientos de Zona de Frontera cuenta con dos tipos de beneficios tributarios y subsidio al Ingreso al Productor (combustible fósil).

1. Los beneficios tributarios son otorgados mediante Ley (excluidos de IVA y exentos de impuesto nacional).

2. El subsidio en IP (Ingreso al producto) que es revisado de manera conjunta con el Ministerio de Hacienda, y asignado a los municipios declarados como Zona de Frontera, de acuerdo al tipo de producto ya sea Gasolina Motor Corriente- GMC o ACPM y con un porcentaje de subsidio, puntualmente para el departamento de Nariño, la Gasolina Motor Corriente - GMC cuenta con un subsidio sobre el IP del 0,5% y el ACPM del 5.06 %,

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

Adicionalmente el departamento de Nariño cuenta con la compensación de transporte desde las plantas de abastecimiento hasta las EDS, de cada municipio, conforme a lo estipulado por Ley; dicho valor de la tarifa de compensación tiene incidencia positiva en el precio de referencia de los combustibles a distribuir en el departamento de Nariño, ya que esta tarifa de transporte entre planta de abastecimiento hasta los diferentes municipios no será trasladada al consumidor final, lo que representa un menor precio de referencia en las Estaciones de Servicio

Un informe presentado con las estadísticas del Ministerio de Minas y Energía y la Unidad de Planeación Minera Energética (UPME) al primer trimestre del año 2018, demostraron que hay 5.484 Estaciones de servicio de combustibles funcionando en el país y de estas 1.126 (es decir el

21%) operan en Zonas de Frontera -ZDF. Esto demuestra que por cada 100 mil habitantes de las Zonas de Frontera – ZDF, hay 18 estaciones de servicio; resultado que podría tomarse como exagerado si se llega a comparar con la cantidad de habitantes y vehículos que pertenecen a ciudades capitales.

Reanudado lo anterior y encontrando la dimensión de establecimientos comerciales denominados estaciones de servicio - EDS, los beneficios otorgados inclusive para el departamento de Nariño se establecieron con el fin de generar desarrollo social económico cultural y tecnológico, pero realizando una mirada dentro del departamento de Nariño, podemos concebir que la pobreza, el desempleo y situaciones económicas en algunos municipios del departamento de Nariño no son los mejores, claro ejemplo de esto es el municipio de Tumaco, las condiciones de vivienda, espacio público, vías y salubridad son insuficientes. Observando desde una perspectiva no investigativa sino deductiva<sup>1</sup> podríamos decir que el beneficio otorgado no es especialmente para traer beneficio integral a los departamentos denominados Zonas de Frontera – ZDF, este beneficio es una gran ayuda para quienes pudieran realizar situaciones de contrabando de gasolina<sup>2</sup>, aun así se realiza la presente investigación con el fin de analizar y reconocer la situación del posterior a la creación de la Ley que le otorga beneficios a las respectiva ZDF en este caso el d departamento de Nariño.

---

<sup>1</sup> Cabe dejar claro que es lo que visualiza en el momento de iniciar la investigación

<sup>2</sup> Sin embargo, esta investigación no se centra en el estudio de contrabando de la gasolina en el departamento de Nariño

## **Objetivo**

Analizar los subsidios al Ingreso al Productor (combustible fósil) Gasolina Motor Corriente - GMC y ACPM para el abastecimiento de combustibles en las Zonas de Frontera ZDF, apuntando hacia el Departamento de Nariño, entre los períodos 2018-2019 comparado con el precio para la ciudad de Bogotá.

### Objetivos Específicos

- Analizar el Costo Fiscal Subsidio IP (Ingreso al Producto) anual 2018 – 2019, sobre los Subsidios de abastecimiento de combustible en las ZDF del Departamento de Nariño, el cual se podría usar en la inversión de otros proyectos en el PND.
- Reconocer los avances de desarrollo económico, social y cultural que se han presentado en los años 2018-2019 en el Departamento de Nariño, como consecuencia de los Subsidios otorgados para el abastecimiento de combustibles en la región.

## Marco Teórico

En primera instancia, se tiene que, en noviembre de 2017, la Contraloría General de la República – Contraloría Delegada al Sector Minas y Energía – Dirección de Estudios Sectoriales, realizó un estudio sectorial a los *Subsidios a Combustibles en Zonas de Frontera y Zonas No Interconectadas*, elaborado por Yesid Suárez, Carlos Espinosa, Liliana López, Yeiro Ramírez y José Ospina.

La investigación es un estudio que lleva a obtener varios resultados, evidenciando que más allá de las múltiples políticas públicas con las que está relacionado el tema de las fronteras, el Congreso de la Republica, el gobierno y la sociedad entera necesitan tener elementos de juicios para sopesar la prioridad del gasto público, la idoneidad de las políticas en desarrollo de las Zonas de Frontera para alcanzar los objetivos propuestos. Así mismo “...*la política de cupos de combustibles para ZDF sea relativamente eficaz en aquellas zonas donde la diferencia de precio con el país vecino sea pequeña y el margen de utilidad del contrabando sea bajo, como lo es en Nariño; pero como se analiza en este documento: Los costos mensurables exceden los beneficios identificados en proporción de 10:3...*”<sup>3</sup> observando así, que no se justifica la continuidad del programa de subsidios, toda vez que no disminuye el contrabando, en el informe demuestran que siguen aumentando las incautaciones, por último el beneficio se otorga con el fin de obtener un crecimiento económico y bienestar, sin embargo no encontraron resultados que permitan visualizar, después de los 16 años del otorgamiento de los descuentos, el mejoramiento de las condiciones económicas a la merced de los beneficios por el subsidio de combustible en las ZDF.

---

<sup>3</sup> (Contraloría General de la República, 2017)

En segundo lugar, se consultó el Cuaderno de Desarrollo 32 - La Ley de Fronteras y su efecto en el Comercio de Combustibles Líquidos - <sup>4</sup> donde nos lleva a conocer y ver de forma más clara la metodología de asignación de cupos para grandes consumidores - GC y para Estaciones de Servicio – EDS y las consecuencias sobre la Ley de Fronteras, abordando principalmente no solo el control de contrabando sino también el desarrollo de las regiones de frontera a través de unos menores precios de combustibles que equiparara la estructura de costos de producción con los municipios vecinos "al otro lado de la frontera"<sup>5</sup>, las leyes antecesoras y posteriores aprobando los beneficios no fueron las adecuadas para confrontar el contrabando sino por el contrario fue incentivo para desviar los cupos asignados a municipios por fuera de las regiones fronterizas; al percibir este contrabando desde los países vecinos se crea un mercado secundario, desviando el combustible hacia otras regiones y, por ende, generando una reducción en el recaudo fiscal y el no pago de los impuestos de carácter nacional (IVA y Global), causas que afectan y se reflejan en la decadencia económica de las regiones.

La Unidad de Planeación Minero Energética UPME, realizó un estudio al costo fiscal de subsidios y exenciones tributarias al consumo de gasolina y ACPM, considerando el costo de oportunidad y los desacoples entre el ingreso al productor colombiano de gasolina y se ACPM. “El Gobierno realizado ha realizado transferencias de recursos económicos reflejados en el presupuesto nacional como un costo fiscal para reducir el precio de los combustibles pagados por

---

<sup>4</sup> (Yanovich, Orlando Gracia - Manuel Maiguashca - Luis Ernesto Mejía - David, 2010)

<sup>5</sup> (Yanovich, Orlando Gracia - Manuel Maiguashca - Luis Ernesto Mejía - David, 2010)

*la sociedad Colombia*” es decir son recursos dejados de percibir por el estado que corresponden al “subsidio” puesto que esto reduce el costo los usuarios finales.

Anteriormente Ecopetrol era quien asumía y tenía la responsabilidad de financiar esos subsidios, no obstante, Ecopetrol eliminó la responsabilidad de financiar esos subsidios por ser refinador lo cual, el Gobierno asumió la responsabilidad de financiar los subsidios a través de un fondo creado llamado de Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC)

Sin embargo, el incremento de los precios internacionales agotó las reservas del fondo y el Gobierno desde allí viene asignando anualmente presupuesto nacional de los recursos con el fin de subsidiar el beneficio a los departamentos Zonas de Frontera – ZDF.

Igualmente en este informe de la UPME, se presenta una cuantificación de los recursos que deja de percibir el Gobierno de forma indirecta dado a la diferencia entre los precios mensuales que remuneran el ingreso al productor de combustibles colombianos y el mercado la Costa del golfo, segundo la diferencia entre los precios mensuales que remuneran el ingreso del productor de combustibles para zonas de Frontera y el precio del mercado la Costa del golfo y el Subsidio de transporte departamento de Nariño, dejando como conclusión que “las exenciones tributarias para los combustibles consumidos en las Zonas de Frontera, representan un porcentaje importante dentro del costo fiscal generado por el consumo de combustibles líquidos, lo cual debe analizarse a la sombra del impacto que ha tenido esta política contra el *contrabando* y en el desarrollo de *integral de estas regiones*”(UPME 2014)

Tenemos la Ley 1955 de 2019 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, donde en el artículo 35, básicamente se estipula que el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda definirá la política de subsidios de combustibles.

Por último, tenemos en el Plan Nacional de Desarrollo - PND, una política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios, donde se justifica para esta, que aún hay muchos desafíos en materia de estabilización y consolidación, adicional a esto hay grandes desafíos en combatir la criminalidad y distintos actores armados ilegales frecuentando la violencia e inseguridad, una de las características de la mayor parte de zonas de frontera colombianas es su lejanía con los grandes centros económicos, sociales, culturales, políticos, entre otros<sup>6</sup>, planteado en el objetivo 3. “Política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios”, alineado con el CONPES donde propone a las entidades del Gobierno nacional priorizar inversiones a corto plazo y estudiar la problemática con los combustibles en los departamentos y municipios fronterizos, con el fin de ser formuladas y presentadas en el PND, así mismos en el informe presentado se evidencia que existe bajo desarrollo económico social y cultura en los departamentos incluidos en las ZDF en especial en el departamento de Nariño donde se presentan altos niveles de contrabando que afectan el recaudo de impuestos de los entes territoriales fronterizos. (CONPES, 2014)

---

<sup>6</sup> (PND 2018 - 2022)

## Marco Conceptual

### Combustibles

Todo material que produzca calor, energía o luz en el momento de ser quemado, se le puede llamar combustible, es decir que los combustibles son propensos a quemarse, el diccionario Círculo de Lectores lo define como una *“Sustancia que al combinarse con el oxígeno u otro oxidante, arde fácilmente, dando lugar a una combustión. Los combustibles pueden ser sólidos (Leña, carbón), líquidos (petróleo, gasolina, diésel, etanol) y gaseosos (gas natural, gas butano, gas licuado de petróleo)”*.

*El combustible líquido derivado del petróleo es entendido como gasolina motor corriente la cual se encuentra más económica en el mercado y gasolina extra como un bien de lujo, igualmente el diésel denominado Aceite Combustible para Motores - ACPM<sup>7</sup>*

### Subsidio

Es todo aquello denominado una ayuda con el cual se obtiene a corto, mediano o a largo plazo un beneficio. Los subsidios permiten reconocer una ayuda pública como protección o utilidad de carácter económico ya sea por incapacidad laboral, desempleo, por emergencia, entre otros, estos se establecen por un periodo determinado con algunos propósitos o fines y caducan (algunos) hasta que se consiga el fin con que se determinaron.

---

<sup>7</sup> También se encuentra el JET, Diésel Marino, Naftas, GLP, sin embargo, en este trabajo se estudiará únicamente Gasolina Motor Corriente – GMC y ACPM

### **Zonas De Frontera – ZDF**

Es toda zona fronteriza que se encuentra cerca de los límites de un país, donde se encuentra contacto de todo tipo económico, cultural, social y comercial.

Nuestro país Colombia limita con cinco países, compartiendo frontera terrestre con Venezuela, Brasil, Perú Ecuador y Panamá, en cuanto a frontera marítima con los dos océanos nos une con Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

Los departamentos que limitan con los países vecinos se conforman por Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, la Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.

El artículo 2.2.1.1.2.2.5.1 del Decreto 1073 de 2015 para efectos de los impuestos de arancel, IVA e impuesto Global se estableció los siguientes municipios y corregimientos como Zonas de Frontera:

DEPARTAMENTO		
1	Amazonas (8)	El Encanto, La Pedrera, Leticia, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño y Tarapacá..
2	Arauca (7)	Arauca, Arauquita, Cravo Norte, Fortul, Puerto Rondón, Saravena y Tame
3	Boyacá (1)	Municipio de Cubará.
4	Cesar (21)	Aguachica, Agustín Codazzi, Becerril, Bosconia, César, Chiriguaná, Curumaní, El Copey, El Paso, Gamarra, La Gloria, La Jagua de Ibirico, La Paz, Manaure, Pelaya, Pailitas, Río de Oro, San Diego, San Martín, San Alberto, Valledupar
5	Chocó (4)	Acandí, Juradó, Riosucio y Unguía.
6	Guajira (15)	Albania, Barrancas, Dibulla, Distracción, El Molino, Fonseca, Hato Nuevo, La Jagua del Pilar, Maicao, Manaure, Riohacha, San Juan del Cesar, Uribí, Urumita y Villanueva.
7	Guainía (6)	Cacahual, La Guadalupe, Pana, Puerto Colombia, Puerto Inírida y San Felipe.
8	Nariño (64)	Aldana, Ancuyá, Aponte, Arboleda, Barbacoas, Belén, Buesaco, Carlosama, Cartago, Chachagüí, Colón-Génova, Consacá, Córdoba, Cumbal, Cumbitara, El Charco, El Contadero, El Peñol, El Tablón, El Tambo, Francisco Pizarro, Funes, Guachucal, Guaitarilla, Gualmatán, Iles, Imués, Ipiales, La Cruz, La Florida, La Unión, La Tola, Leiva, Linares, Maguí, Mallama, Mosquera, Nariño, Olaya Herrera, Ospina, Pasto, Payán, Policarpa, Potosí, Puerres, Pupiales, Ricaurte, Roberto Payán, Rosario, Samaniego, San Bernardo, San José de Albán, San Lorenzo, San Pablo, Sapuyes, Sandoná, Santa Bárbara /Iscuande, Santacruz/Guachaves, Sotomayor, Taminango, Tangua, Tumaco, Túquerres y Yacuanquer,
9	Norte de Santander (27)	Abrego, Bochalema, Bucarasica, Chingola, Convención, Cúcuta, Durania, El Carmen, El Tarra, El Zulia, Hacarí, Herrán, La Esperanza, La Playa, Los Patios, Ocaña, Pamplona, Pamplonita, Puerto Santander, Ragonvalia, San Calixto, San Cayetano, Sardinata, Teorama, Tibú, Toledo, y Villa del Rosario.
10	Putumayo (15)	La Dorada – San Miguel, La Hormiga o Valle del Guamuez, Puerto Asís y Puerto Leguizamó, Sibundoy, Santiago, San Francisco, Mocoa, Colón, Puerto Caicedo, Orito, Puerto Guzmán y Villa Garzón.
11	Vaupés (4)	Mitú, Pacoa, Taraira y Yavarate
12	Vichada (3)	Cumaribo, La Primavera y Puerto Carreño

Tabla 1 Municipios y corregimientos como Zonas de Frontera

Fuente: Propia basado en el Decreto 1073 de 2015

## Distribución De Combustibles Líquidos a Operar

El proceso inicia con Upstream (Exploración, extracción, producción, procesamiento) luego Midstream (Transporte de almacenamiento) y por último Downstream (Refinanciación, distribución de los usuarios), el siguiente diagrama resume la metodología de la última etapa, distribución y comercialización de combustibles líquidos derivados del petróleo en Colombia.



*Fuente: Ministerio de Minas y Energía*

### **Distribución Minorista**

Es aquella persona ya sea natural o jurídica que se encuentre realizando la venta de combustible líquido, derivado del petróleo a las personas, ciudadanos, población de la región, a través de una estación de servicio – EDS.<sup>8</sup>

### **Estación De Servicio – EDS**

Establecimiento comercial donde se almacena y se distribuye combustibles líquidos derivados del petróleo para el consumidor final (población de la región)<sup>9</sup>

Las estaciones de servicio pueden ser:

- EDS de aviación, destinados para aviación
- EDS automotriz, utilizados para vehículos automotores allí también pueden prestar varios servicios lavados en general de vehículos, cambio de aceite, reparador de llantas, lubricantes y demás servicios afines.
- EDS Fluvial, utilizadas para embarcaciones
- EDS Marítima, destinada para buques o naves

### **Subsidio De Combustible En Las Zonas De Frontera - ZDF**

Conforme al artículo 4 literal a del Decreto Ley 191 de 1995, denominada Ley Zona de Frontera, se le denomina a las Zonas de Frontera – ZDF, aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de

---

<sup>8</sup> Artículo 4 del Decreto 4299 de 2005, modificado por el artículo 2 del Decreto 1333 de 2007 artículo

<sup>9</sup> Artículo 4 del Decreto 4299 de 2005

Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

El objeto principal de La ley 191 de 1995 fue el de establecer un régimen especial para las Zonas de Fronteras, con el fin de facilitar el desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural, es decir que la ley otorga derechos y preferencia a regiones por su situación geográfica<sup>10</sup>.

En el artículo 19 se estipula *“Los Gobernadores de los Departamentos en donde se encuentran ubicadas las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, previo visto bueno del Ministerio de Minas y Energía podrán autorizar por concesión y solamente en beneficio de las finanzas departamentales, la distribución de combustibles dentro del territorio de la respectiva Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, por parte de empresas nacionales o del país vecino que tengan como objeto principal dicha actividad, los combustibles de que trata el presente artículo deberán cumplir con las especificaciones de calidad establecidas para las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo por las autoridades competentes y estarán exonerados del pago de aranceles”, en el artículo 55.* “Modificado por el Artículo 11 de la Ley 1118 de 2006. *“Mientras la Nación construye la red de poliductos contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, Ecopetrol asumirá el costo del transporte de los combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abasto o mayoristas y las Zonas de Frontera que, siendo capital de departamento*

---

<sup>10</sup> La ley otorga subsidios económicos, educativos, administrativos y pro-desarrollo fronterizo, sin embargo, este proyecto se centra en el subsidio de combustible en ZDF.

*tengan comunicación por carretera con dichas plantas de abasto donde existiere terminal de poliducto”.*

#### Metodología otorgamiento de subsidio en las ZDF

- Antes del año 2012, los consumos para grandes Distribuidores (GD) y distribuidores minoristas (DM) en este caso, estaciones de servicios (EDS), era la UPME (Unidad Minero Energética) quien realizaba la metodología y establecer los cupos en los municipios considerados ZDF.
- En la estructuración de la metodología la entidad encargada es autónoma de escoger la variables, la única condición es que deben ser oficiales y de orden nacional, únicamente a los distribuidores minoristas (DM - EDS) se les asigna cupo.<sup>11</sup>
- Ecopetrol celebra contratos de transporte de combustible con distribuidores mayoristas (DM), distribuidores minoristas o terceros registrados y autorizados por el Ministerio de Minas y Energía
- Únicamente las estaciones de servicio (EDS) tienen volumen máximo asignado, el cual es suministrado por el agente mayorista, los demás agentes de la cadena como grandes consumidores o comercializadores industriales no tienen derecho a este beneficio, ya que los combustibles subsidiados en las ZDF tienen que ir al consumidor final el cual es la población que se encuentra en la región.

---

<sup>11</sup> Artículo 9 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el Artículo 173 de la Ley 1607 de 2012, en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera el Ministerio de Minas y Energía tiene a su cargo la función de establecer el volumen máximo de combustibles líquidos derivados del petróleo a distribuir, los cuales estarán exentos de IVA, arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM

### Asignación de Cupo

En el artículo 2.2.1.1.2.2.6 del Decreto 1073 de 2015, se estableció que los volúmenes asignados tienen una vigencia de **dos (2) años** y se fijan durante el primer trimestre del año respectivo.

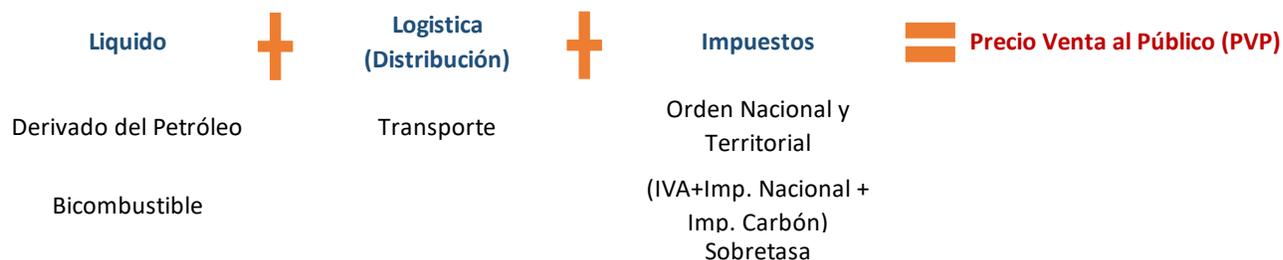
Para establecer los cupos se toman en cuenta las siguientes variables:

- Se debe contemplar el consumo que ha tenido cada estación de servicio durante el período de análisis y su capacidad de almacenamiento, con la siguiente proporción:  
Consumo de la EDS (80%) y capacidad de almacenamiento (20%)
- Sin embargo, para llegar al cálculo total del cupo que le corresponde a cada municipio, adicionalmente se debe contemplar variables de orden nacional, variables que son oficialmente publicadas por entidades del Gobierno y que son públicas, ejemplo de algunas son el PIB, el Censo, como a través del DANE se puede obtener esa información y esas se escogen de manera aleatoria a la hora de estructurar la metodología.

### Fijación De Precios

La gasolina y el diésel tiene una carga altamente tributaria para la nación, ya que estos aportan para cumplir con la política social, fiscal y abastecimiento energético en el Gobierno.

Cada país tiene un mecanismo de regulación, en Colombia la estructura de precios se define a través de la Resolución 41281 de 2016, donde señala los componentes que se deben tener en cuenta para la estructura de precios reconociendo el mercado internacional.



*Fuente propia basado en la Resolución 41281 de 2016*

### Líquido

Hace referencia al mismo Ingreso Productor (IP): Es el precio por galón fijado por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad que haga sus veces, al que los refinadores e importadores venden la gasolina motora corriente o el ACPM, para atender el mercado nacional<sup>12</sup>

### Logística (Distribución)

Otro componente importante que constituye la estructura de precios es el transporte, ya que este moviliza los productos líquidos derivados del petróleo desde refinerías, centros de producción o importación hacia las plantas de almacenamiento localizadas cerca de las principales ciudades del país.

El valor del transporte varía de una ciudad a otra primeramente las que van por poliducto y segundo la del transporte terrestre de los combustibles desde destilerías, plantas de producción, plantas de abastecimiento de los distribuidores mayoristas a las distribuciones minoristas que son las estaciones de servicio finalmente al consumidor final.

---

<sup>12</sup> Numeral 2, artículo 2.3.4.1.1 del Decreto 1451 del 6 de agosto de 2018.

En algunos departamentos (por no decir el único) como para Nariño, el combustible debe ser transportado por vía terrestre desde Yumbo (Valle del Cauca) hasta San Juan de Pasto (Nariño), es por esta razón que se subsidia el transporte ya que se elevaría el precio del combustible líquido GMC y ACPM al usuario final. Subsidiado por el gobierno ya que este de manera anual establece en el presupuesto anual los recursos que se van usar para esto, (por resolución \$430 por galón).

### **Exenciones Tributarios<sup>13</sup>**

Bonificación fiscal por la que, en determinados casos observados por la ley, el sujeto pasivo se ve liberado del pago de parte o la totalidad de un impuesto.

En otras palabras, las exenciones tributarias es la exclusión o dispensa legal de la obligación tributaria por razones de orden público, económico o social, están estipuladas en una ley, en una norma jurídica, pueden ser derogadas por una Ley posterior o modificar.

### **Impuesto Arancel<sup>14</sup>**

Tarifa de impuesto que grava la importación o exportación de bienes y servicios.

### **IVA**

El IVA son las siglas del término “Impuesto Valor Agregado”, se otorga luego de adquirir o comprar productos, el diccionario básico tributario define “*este impuesto consiste en el recargo del 19% al monto del precio final determinado por el vendedor de un bien o servicio. El impuesto*

---

<sup>13</sup> (Enciclopedia de Economía, s.f.)

<sup>14</sup> Se encuentra dentro de las exenciones tributarias, pero no se tiene en cuenta para establecer el precio del combustible

*actúa en cadena, trasladándose desde el vendedor al comprador, quien descuenta el impuesto pagado y acreditado en las facturas de sus compras (Crédito Fiscal) y agrega el impuesto recolectado en las ventas (Débito Fiscal). El consumidor del bien o servicio es quien soporta por último el impuesto que se ha arrastrado en la cadena desde el productor hasta el consumidor final”*

### Impuesto Global a la Gasolina y el ACPM

Conforme a los artículos 2.2.1.2.2.11. y 2.2.1.2.1.12., del Decreto 1073 de 2015, El impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, se genera por la venta, retiro o importación de gasolina corriente, extra, ACPM o de cualquiera de los productos homologados en el artículo segundo de la Ley 681 de 2001 y se causa de la siguiente manera:

- a) En las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura;
- b) En los retiros para consumo de los productos, en la fecha del retiro;
- c) En las importaciones, en la fecha en que se nacionalice la gasolina, el ACPM o de los productos asimilados u homologados.

### Impuesto Nacional

Definido en la Ley 1607 de 2012. Sustituye el impuesto global y el IVA. Se ajusta cada primero de febrero con la inflación del año anterior.

### Sobretasa

Se calcula a partir de la base definida por el MME, en concordancia con metodología definida en el Decreto 1870 de 2008. Para la gasolina el porcentaje aplicable es de 25%, en el caso del

ACPM es 6%. Cabe anotar que los municipios son autónomos en fijar el porcentaje, por ser impuestos de carácter regional

La sobretasa es un impuesto territorial, el cual tiene un valor significativo, el cual es un ingreso que percibe las entidades territoriales, un ejemplo puede ser para gasolina \$1.000 y ACPM \$600 por galón vendido, lo cual es destinado para recuperación de vías en el departamento.

### Costo Fiscal

Representa el valor del cupo en volumen asignado por el valor del ingreso al productor (IP). Es decir, cuánto le cuesta o deja de recibir el estado por subsidiar el líquido a las Zonas de Frontera – ZDF.

### Política Pública

Con el fin de construir un mejor país para todos y en búsqueda de soluciones a los problemas sociales del país se crean políticas públicas las cuales son un instrumento orientado a la acción, a través de la planeación y posterior a obtener resultados a largo plazo.

### Plan Nacional De Desarrollo – PND

El PND es un documento que vale de base para proporcionar los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la república a través de su equipo de gobierno, allí se encuentra en primer lugar una parte general que señala los propósitos y objetivos nacionales a largo plazo, las metas y prioridades estatales en el mediano plazo y las estrategias generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno y en segundo lugar un plan de inversiones de todas entidades públicas del orden

nacional la cual contiene los presupuestos de los principales proyectos de inversión pública nacional y los recursos financieros que se requieren para la ejecución y aquellas fuentes de financiación.

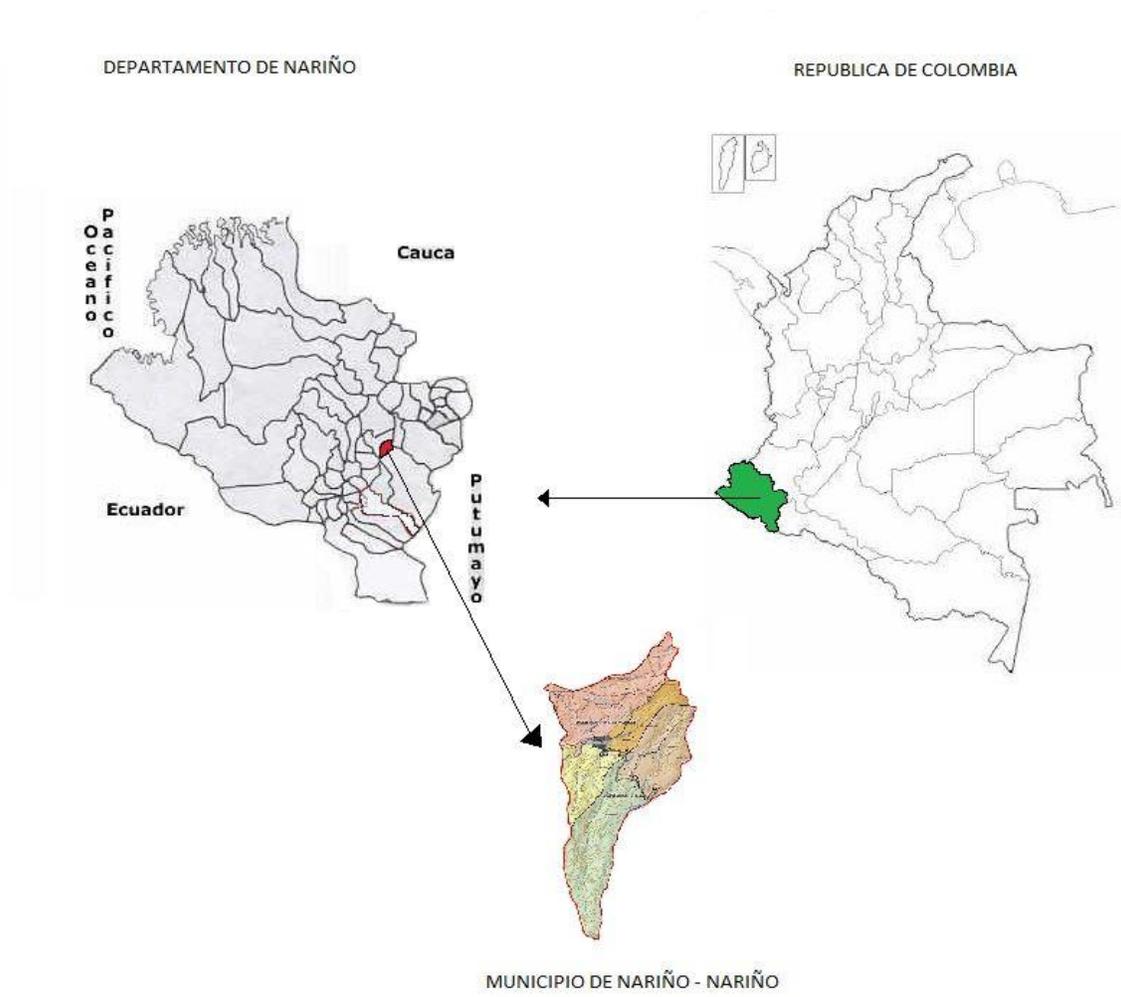
Quien aprueba la metodología de la formulación de los proyectos es la Dirección Nacional de Planeación – DNP, así mismo realiza el seguimiento y la evaluación de dichas políticas de acuerdo a su cumplimiento y ejecución.

### **Departamento De Nariño**

El departamento de Nariño se encuentra ubicado en el extremo suroeste del país, denominado la costa pacífica. Limita por el norte con el departamento del Cauca, por el este con el departamento de Putumayo y por el sur con la República del Ecuador y por el oeste con el Océano Pacífico y su vez se encuentra dividido en 63 municipios incluido Pasto como su capital.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> (Nariño, s.f.)



*Fuente: Alcaldía Municipal de Nariño*

## Marco Legal

El Decreto 3448 de 1983 "*por el cual se establece un estatuto especial para las zonas fronterizas, se otorgan estímulos e incentivos para su desarrollo y se dictan otras disposiciones*", este decreto tuvo un gran avance hacia la política de desarrollo fronterizo y la planeación territorial.

Ocho años después La Constitución Política de 1991, establece la norma sobre los asuntos fronterizos del país, en especial los artículos 80, 289 y 337<sup>16</sup>, tal como la protección a los ecosistemas, programas de cooperación e integración limítrofe al país vecino para un desarrollo comunitario, económico y social.

Más adelante, la Ley 191 de 1995 "por medio de la cual se dictaron disposiciones sobre zonas de frontera", estableció un régimen especial para las Zonas de Fronteras, con el fin de facilitar el desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural. Así mismo definió los municipios y departamentos colindantes con los límites de Colombia, enmarcando la dinámica fronteriza, cuáles eran los municipios para desarrollo e integración, estableció incentivos tributarios y arancelarios, esto con el fin de incitar el desarrollo económico.

---

<sup>16</sup> (Constitución Política de Colombia , 1991)

Artículo 80: "*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas*"

Artículo 289: "*Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente*"

Artículo 337: "*La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas <sic> y sociales tendientes a promover su desarrollo*"

De igual forma, conforme al artículo 14 del Decreto Ley 1424 de 2011<sup>17</sup>, el estado promueve procesos asociativos con entes territoriales y países fronterizos, con el fin de establecer alianzas estratégicas que promueven el desarrollo social, económico y cultural.

En lo relacionado a la Ley 681 de 2001 *“por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles”* en el artículo primero establece que en desarrollo de la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo *“Ecopetrol se encargará de la distribución de combustibles en los territorios determinados, bien sea importando combustibles del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia”* de igual forma señalo *“Los combustibles líquidos derivados del petróleo distribuidos por Ecopetrol en las zonas de frontera, directamente o a través de las cesiones o contrataciones que trata el inciso segundo de este artículo, estarán exentos de los impuestos de arancel, IVA e impuesto global”*

Posteriormente en el Decreto Ley 1073 de 2015, *“Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”* estableció 12 departamentos y 203 municipios y corregimientos para efectos de las exenciones de los impuestos de arancel, IVA e impuesto Global, que se trata en el artículo 1 de la Ley 681 de 2001.

En último lugar, el Plan Nacional de Desarrollo *“Pacto por Colombia- pacto por la equidad”* 2018 – 2022” estableció en el IX. Pacto, El sector minero energético y de hidrocarburos atrae inversión, genera regalías, impuestos y contraprestaciones económicas a favor de la Nación que

---

<sup>17</sup> (Decreto Ley 1424 de 2011, 2011) Artículo 14 *“Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto”*

financian inversión para reducción de la pobreza y pueden impulsar el desarrollo territorial, así mismo planteó una Política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios estipulada, en el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 estableciendo la política de combustible en el marco de eficiencia económica en materia fiscal y entregar los subsidios a nivel país.

### **Hipótesis**

El subsidio a los Combustible en las ZDF no promueve totalmente el desarrollo económico, social y cultural de las regiones como Nariño; por el contrario, este ha venido aportando al decrecimiento económico de la región. Estos recursos se deberían destinar para otros objetivos reales del PND en beneficio de toda la comunidad.

## **Metodología De La Investigación**

### **Tipo De Investigación**

Dado que el objetivo del estudio es el de analizar los subsidios sobre el Ingreso al productor para el abastecimiento de combustibles en las Zonas de Frontera ZDF, apuntando hacia el Departamento de Nariño, entre los períodos 2018-2019 comparado con la ciudad de Bogotá se acudirá a una investigación cuantitativa toda vez que se recopilaran y analizaran datos obtenidos de la información suministrada por las entidades o fuentes involucradas.

### **Enfoque De La Investigación**

Dado que se busca comprobar la hipótesis previamente establecida, así como los objetivos trazados, el presente proyecto de investigación será elaborado bajo el planteamiento metodológico cuantitativo.

### **Enfoque Cuantitativo**

El enfoque cuantitativo se usa en la recolección de datos con el fin de probar la hipótesis, con estadísticas y posteriormente establecer modelos de comportamiento y comprobar teorías.

### **Levantamiento De Información**

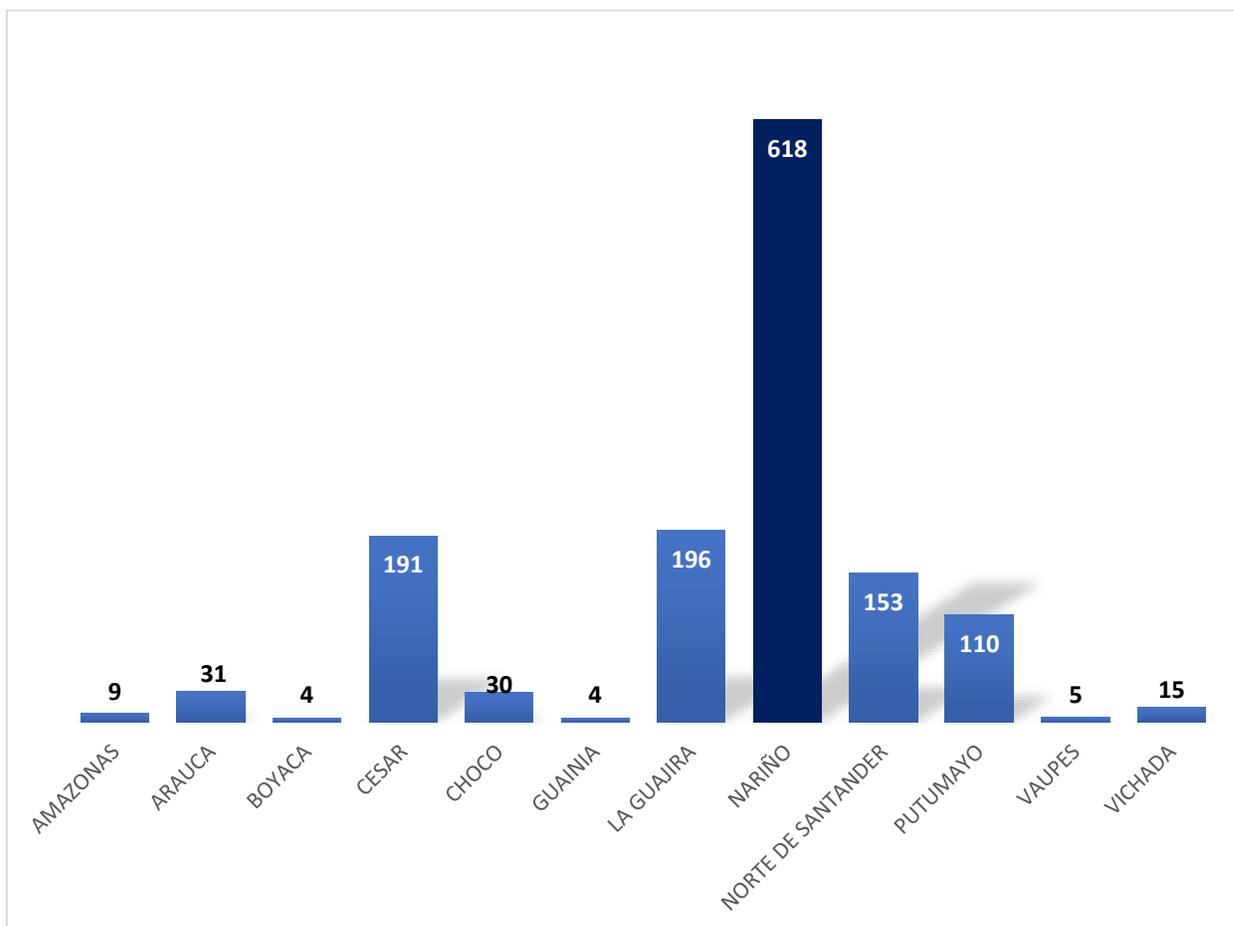
Inicialmente se debe conocer el total de distribuidores minoristas en estaciones de servicio que se encuentran ubicadas en el departamento de Nariño, cuánto es el volumen y cupo asignado para cada uno de los municipios y el valor en pesos del beneficio líquido en especial en el departamento de Nariño. Seguido a esto, reconocer el Costo Fiscal Subsidio IP (ingreso al producto) anual 2018 – 2019, sobre los Subsidios sobre el Ingreso al Productor de la Gasolina Motor Corriente y ACPM para el abastecimiento de combustible en las ZDF del Departamento de Nariño.

### **Hallazgos**

#### **Distribuidores Minoristas – En El Departamento De Nariño**

De acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Minas y Energía, para el año 2017 se encontraban activas 5.275 EDS (1.113 ZDF), a abril de 2020 se encuentran activas 5.540 Estaciones de Servicio a nivel nacional incluidas 1.247 en ZDF, es decir 134 más que en el 2017 en ZDF, un promedio para zona de frontera de 45 EDS incluidas por año.

El departamento que más cuenta con estaciones de servicio es el departamento de Nariño con 618 equivalentes al 45% de las estaciones de servicio que se encuentran en las ZDF (203 *estaciones más que en la capital del país, pues esta cuenta con 415*, seguido el departamento de la Guajira y Cesar (Ver Gráfico 4)



*Gráfico 4 EDS Dpto. Nariño*

*Fuente propia basado en la Información Datos Ministerio de Minas y Energía*

Según estadísticas del DANE en el año 2018 la población ascendía a 1.335.521, es decir que por cada habitante del municipio habían 4.6 EDS.

El Departamento de Nariño se compone de 64 municipios, los cuales tienen al menos una estación de servicio, sin embargo, quien tiene más número de estas, es el municipio de Tumaco con 101 EDS, (gráfico 5) con una población para el mismo año de 138.091, 7.31 Eds por habitante)

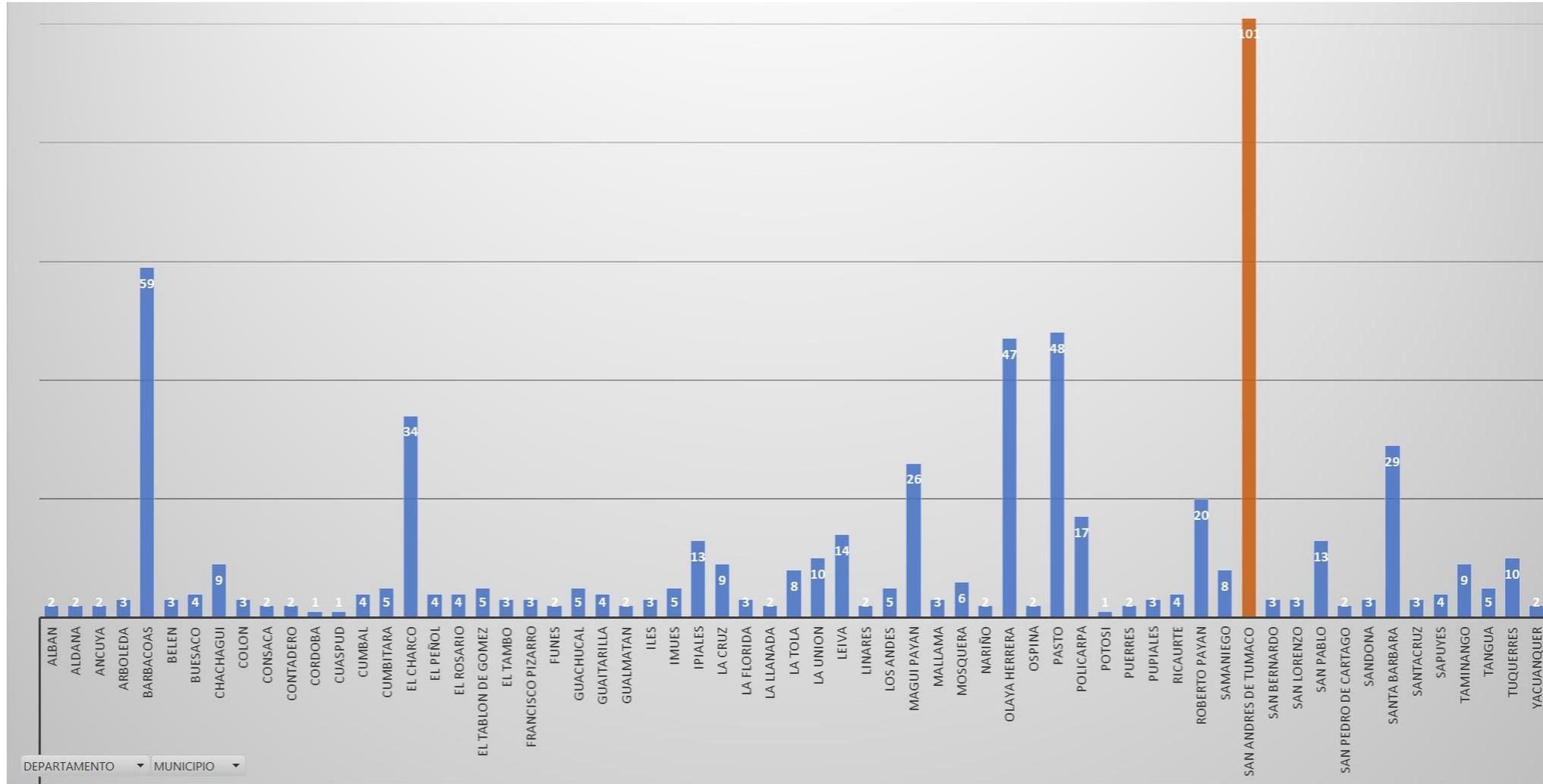


Gráfico 5 EDS Municipios – Nariño

Fuente propia basado en la Información Datos Ministerio de Minas y Energía

Volumen Dentro Del Cupo GMC - Asignados En El Departamento De Nariño  
2018-2019

Para el año 2018 el total del cupo asignado en galones para Gasolina Motor Corriente, correspondió a 72.736.507 (gráfico 6), en el año 2019 se asignaron 73.258.995 galones de GMC, (gráfico 7), 522.488 más que el año 2018 (gráfico 8)

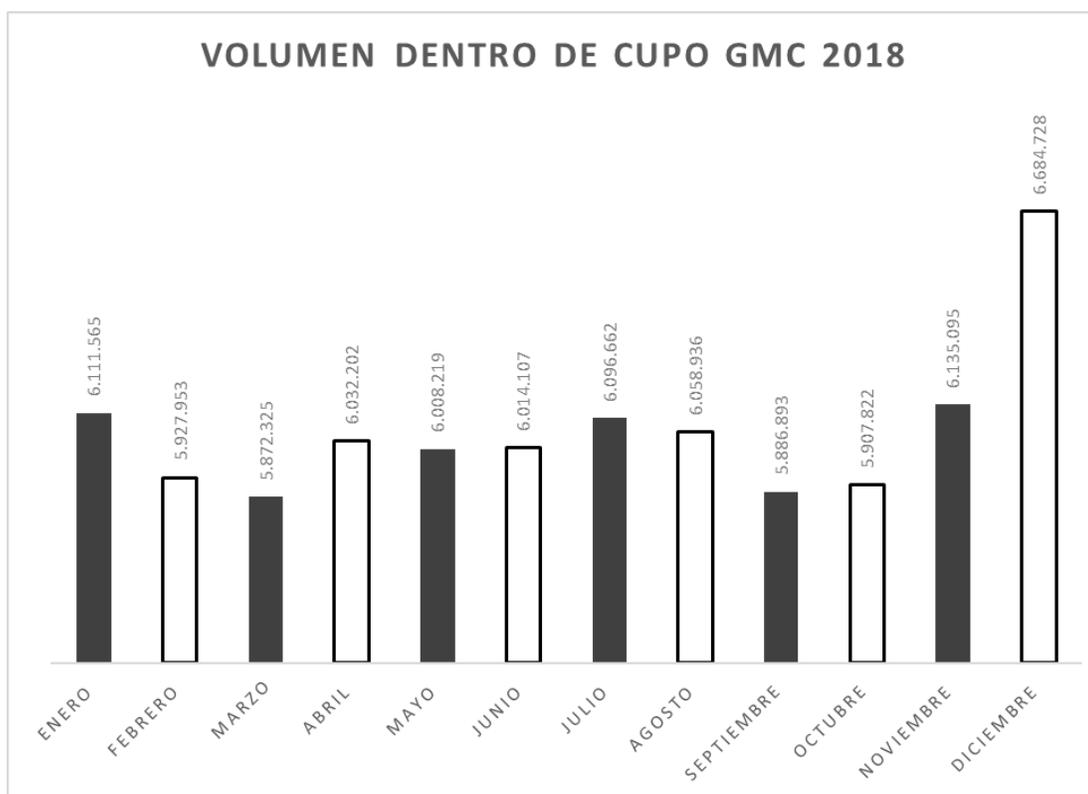


Gráfico 6 Cupo Asignado GMC

*Fuente propia basado en la Información de MME*

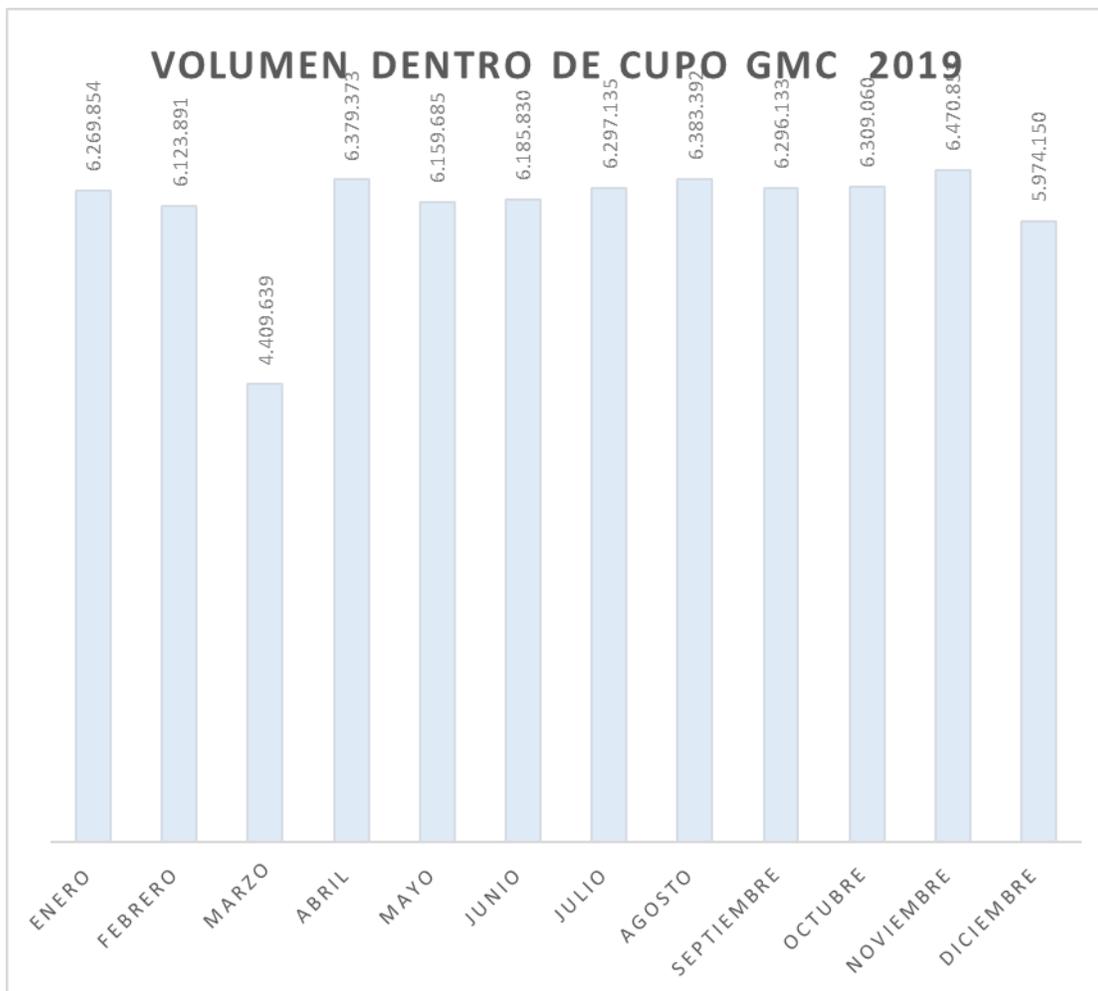


Gráfico 7 Cupo Asignado GMC 2019

*Fuente propia basado en la Información de MME*



*Gráfico 8 Comparativo 2018-2019 GMC*

***Fuente propia basado en la Información de MME***

Volumen Dentro Del Cupo ACPM- Asignados En El Departamento De Nariño  
2018-2019

Para el año 2018 el total del cupo asignado en galones para ACPM, correspondió a 44.585.080 (gráfico 9).

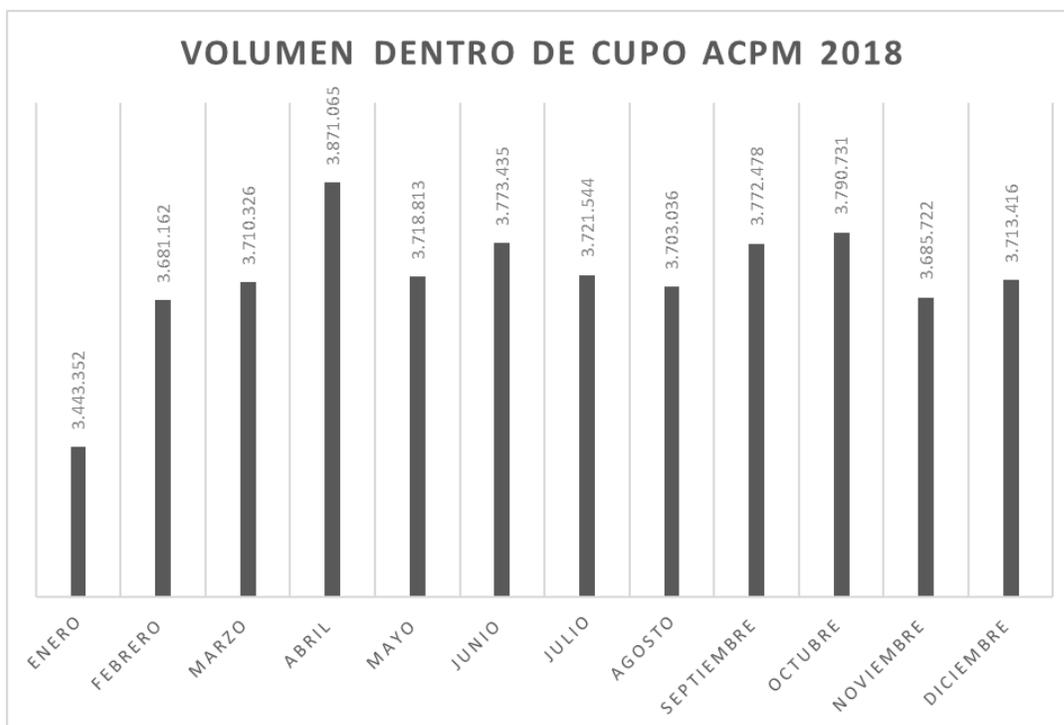


Gráfico 9 ACPM 2018

*Fuente propia basado en la Información de MME*

En el año 2019 se asignaron 42.033.616 galones de ACPM, (gráfico 10), 2.551.464,00 menos que lo asignado en el año 2018 (gráfico 11)

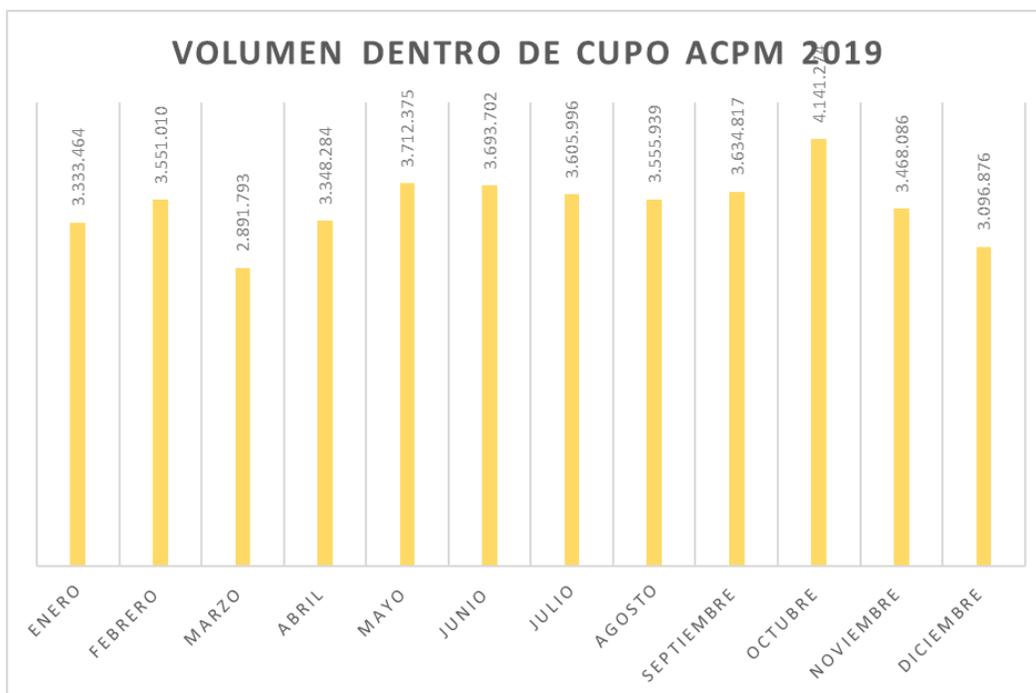


Gráfico 10 ACPM 2019

*Fuente propia basado en la Información de MME*

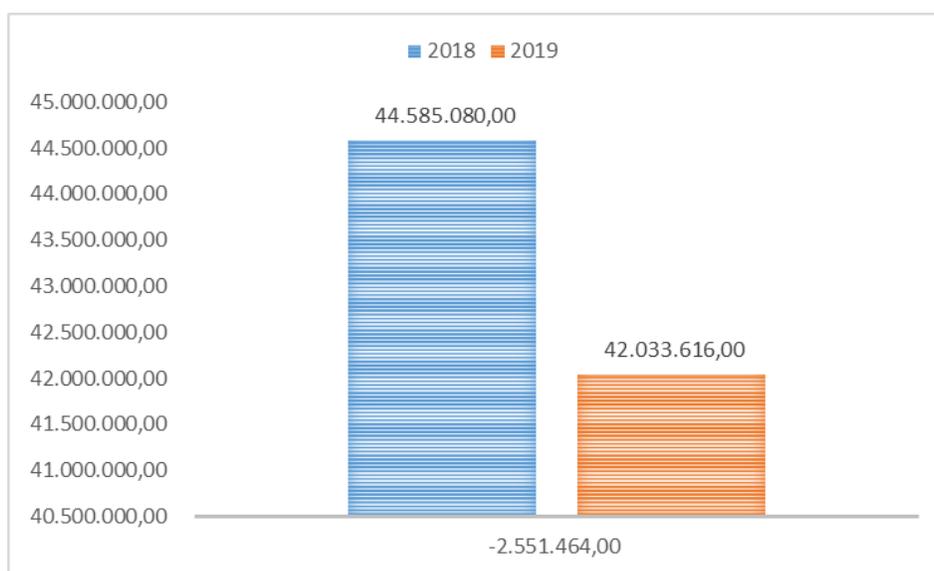


Gráfico 11 . Comparativo 2018-2019 ACPM

*Fuente propia basado en la Información de MME*

### Subsidio De Combustible – IP En El Departamento De Nariño

El Ingreso Productor (IP): Es el precio por galón fijado por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad que haga sus veces, al que los refinadores e importadores venden la gasolina motora corriente o el ACPM, para atender el mercado nacional.<sup>18</sup>

El estado a través del Fondo de Estabilización de Precios de los combustibles (FEPC) estableció subsidiar un porcentaje del IP, únicamente para GMC y ACPM.

Equivale mensualmente entre \$ 300 y \$ 400, los cuales paga la nación a los refinadores e importadores, que suministren combustible en ZDF, en este caso el departamento de Nariño.

- Para el año 2018 tuvo un valor de \$4.313 en GMC y en ACPM \$7.894 por galón

#### AÑO 2018

GMC SUBSIDIO en COP/GAL		ACPM SUBSIDIO en COP/GAL		En Cop/Gal	2018
MES	AÑO 2018	MES	AÑO 2018		
Ene	339,20	Ene	612,85	GMC	4.313,56
Feb	349,38	Feb	625,33	ACPM	7.894,72
Mar	341,79	Mar	625,33		
Abr	341,79	Abr	625,33		
May	352,04	May	642,84		
Jun	362,60	Jun	660,84		
Jul	362,60	Jul	660,84		
Ago	362,60	Ago	660,84		
Sep	366,41	Sep	674,66		
Oct	374,32	Oct	693,55		
Nov	380,42	Nov	706,15		
Dic	380,42	Dic	706,15		
<b>Total</b>	<b>4.313,56</b>	<b>Total</b>	<b>7.894,72</b>		

Tabla 2 Valor Subsidio galón por año 2018

Fuente propia basado en información del MME

<sup>18</sup> Numeral 2, artículo 2.3.4.1.1 del Decreto 1451 del 6 de agosto de 2018.

- Para el año 2019 la Gasolina Motor Corriente – GMC tuvo un valor de \$8.027 en y para el ACPM \$11.708 por galón.

## AÑO 2019

GMC SUBSIDIO en COP/GAL	
MES	AÑO 2019
Ene	372,52
Feb	372,52
Mar	375,72
Abr	375,72
May	375,72
Jun	375,72
Jul	959,99
Ago	965,34
Sep	958,84
Oct	961,15
Nov	966,41
Dic	967,96
<b>Total</b>	<b>8.027,63</b>

ACPM SUBSIDIO en	
MES	AÑO 2019
Ene	700,91
Feb	690,71
Mar	710,05
Abr	710,05
May	710,05
Jun	710,05
Jul	1.302,12
Ago	1.310,27
Sep	1.273,13
Oct	1.176,13
Nov	1.196,01
Dic	1.218,96
<b>Total</b>	<b>11.708,45</b>

En Cop/Gal	2019
GMC	8.027,63
ACPM	11.708,45

*Tabla 3 Valor Subsidio Galón/ACPM 2019*

*Fuente propia basado en información del MME*

Ahora bien, el costo fiscal equivale al volumen de cupo asignado por el valor del subsidio otorgado para los diferentes meses del año relacionados anteriormente. De acuerdo a la información entregada por el Ministerio de Minas y Energía, se encontró que para el año 2018 a través de los subsidios de combustible en ZDF especialmente en el departamento de Nariño el Costo del Subsidio IP (ingreso al producto) de Gasolina Motor Corriente y ACPM se evidencio que fue de \$55.504.686.411 y para el año 2019 fue de \$90.908.095.495, para un total de beneficio de 146.412 millones, “únicamente” para el departamento de Nariño (gráfico 12), esto representa un gran costo para las finanzas de la Nación y un beneficio enorme para las entidades territoriales en este caso Nariño. Lo equivalente a construir una vía de 126 kilómetros.

## AÑO 2018

Costo Fiscal Subsidio IP GMC	
MES	AÑO 2018
Ene	2.073.068.554
Feb	2.071.111.854
Mar	2.007.074.846
Abr	2.061.718.467
May	2.115.127.255
Jun	2.180.716.016
Jul	2.210.650.470
Ago	2.196.971.018
Sep	2.157.012.150
Oct	2.211.387.904
Nov	2.333.918.092
Dic	2.543.009.948
<b>Total</b>	<b>26.161.766.573,19</b>

Costo Fiscal Subsidio IP ACPM	
MES	AÑO 2018
Ene	2.110.271.009
Feb	2.301.957.635
Mar	2.320.194.890
Abr	2.420.710.534
May	2.390.616.205
Jun	2.493.648.472
Jul	2.459.356.663
Ago	2.447.125.779
Sep	2.545.125.227
Oct	2.629.045.440
Nov	2.602.655.994
Dic	2.622.211.988
<b>Total</b>	<b>29.342.919.837</b>

Costo Fiscal Subsidio IP GMC Y	2018
GMC	26.161.766.573
ACPM	29.342.919.837
<b>Total</b>	<b>55.504.686.411</b>

Tabla 4 Costo Fiscal GMC/ACPM 2018

Fuente propia basado en información del MME

## AÑO 2019

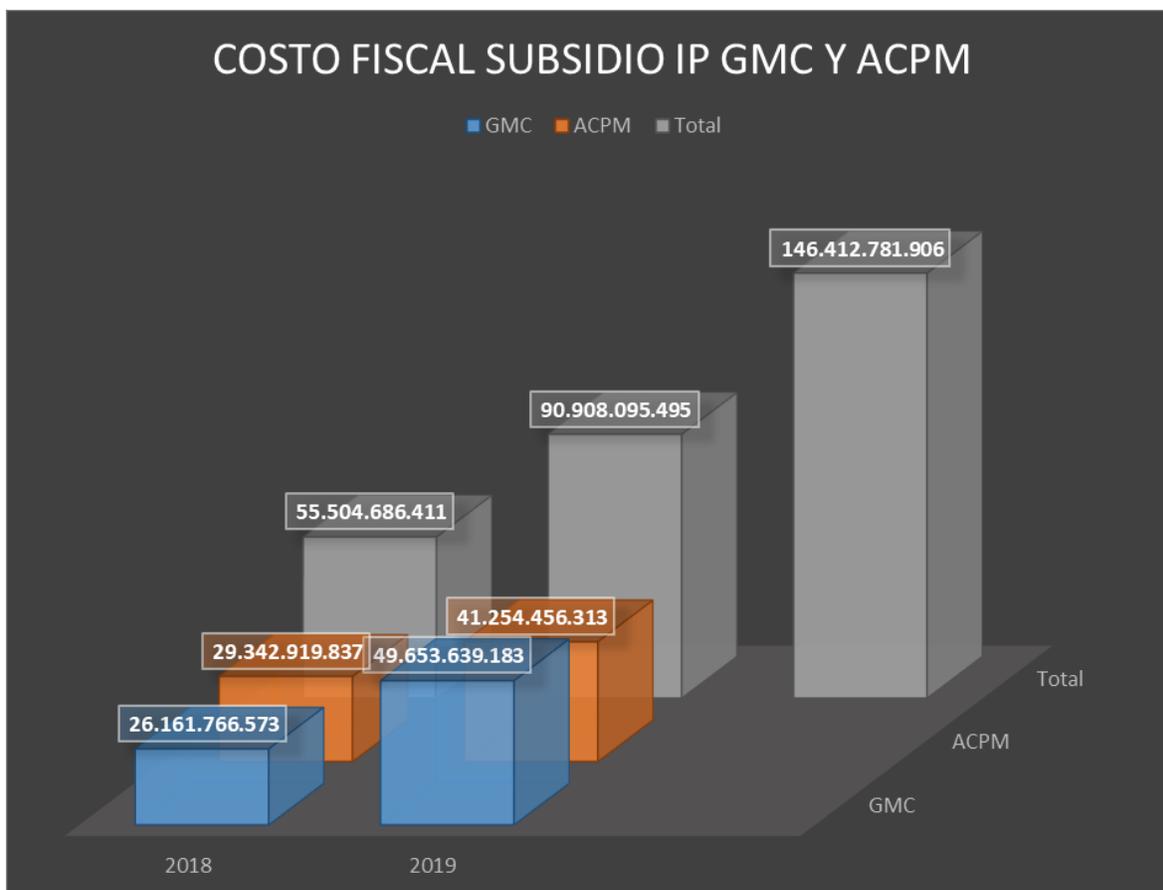
Costo Fiscal Subsidio IP GMC	
MES	AÑO 2019
Ene	2.335.637.756
Feb	2.281.263.811
Mar	1.656.807.747
Abr	2.396.884.327
May	2.314.342.246
Jun	2.324.165.553
Jul	6.045.195.382
Ago	6.162.129.414
Sep	6.036.971.060
Oct	6.063.973.719
Nov	6.253.507.432
Dic	5.782.760.735
<b>Total</b>	<b>49.653.639.183</b>

Costo Fiscal Subsidio IP ACPM	
MES	AÑO 2019
Ene	2.336.449.609
Feb	2.452.733.625
Mar	2.053.329.895
Abr	2.377.463.267
May	2.635.987.627
Jun	2.622.728.784
Jul	4.695.429.191
Ago	4.659.224.686
Sep	4.627.583.400
Oct	4.870.677.416
Nov	4.147.881.316
Dic	3.774.967.495
<b>Total</b>	<b>41.254.456.313</b>

Costo Fiscal Subsidio IP GMC Y ACPM	2019
GMC	49.653.639.183
ACPM	41.254.456.313
<b>Total</b>	<b>90.908.095.495</b>

Tabla 5 Costo Fiscal GMC/ACPM 2019

Fuente propia basado en información del MME



*Gráfico 12 Subsidio IP GMC y ACPM*

*Fuente propia basado en la Información de MME*

¿En que ha beneficiado este subsidio para el departamento de Nariño? La información fue solicitada a las alcaldías de Pasto y Tumaco, pero al respecto la alcaldía de Tumaco respondió que la información debería ser solicitada con la Gobernación de Nariño, cámara de comercio y Planeación Departamental, a la cual se le envió la solicitud, pero no se ha recibido respuesta alguna, junto con a la alcaldía de Pasto.

### Comparación Precio de Gasolina Bogotá D.C. – Nariño

Si hacemos un comparativo del valor de la Gasolina Motor Corriente – GMC, entre la Capital Bogotá y el departamento de Nariño se demuestra que para el año 2018-2019, por mes hubo una diferencia en promedio de \$2.298 y \$2.351 por galón y un total en el año de \$25.579 y \$ 28.211, respectivamente (gráfica 13 y 14), aproximadamente 339.432 Millones que subsidia el Estado.

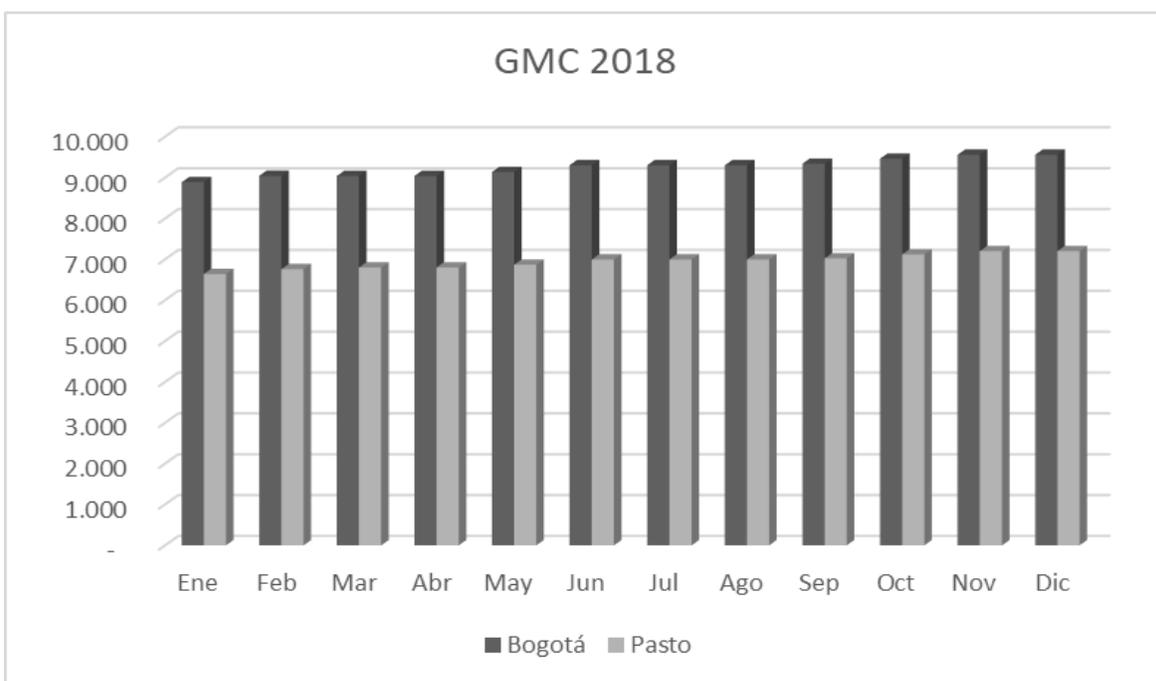
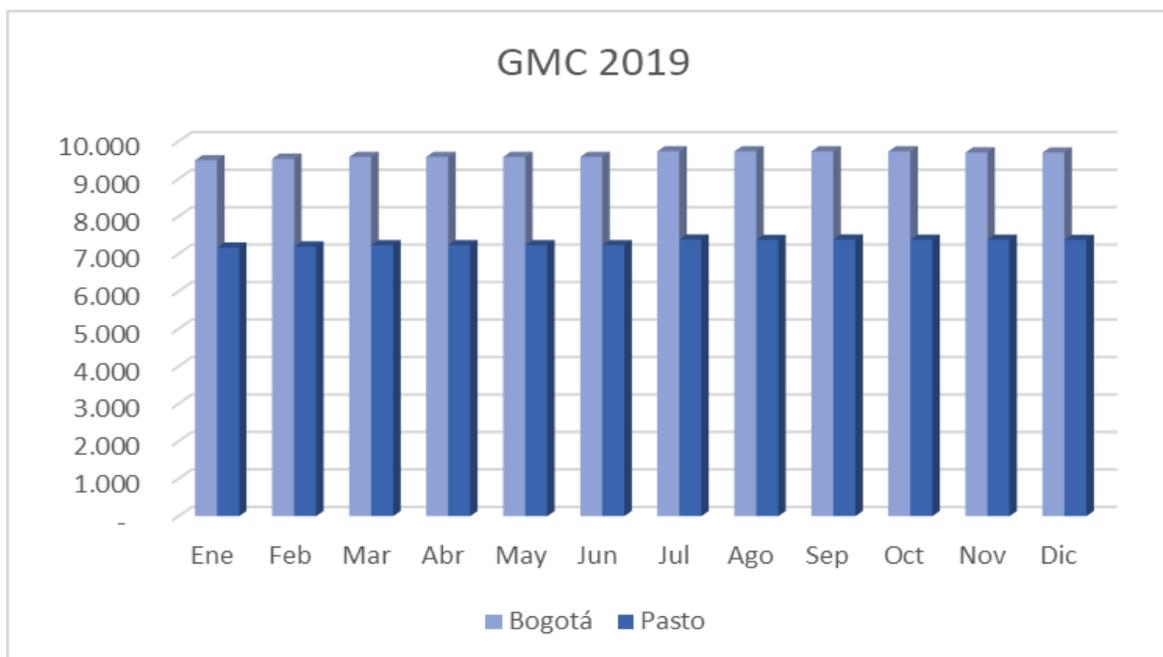


Gráfico 13 Precio GMC 2018 - Bogotá D.C

*Fuente propia basado en la Información Datos Ministerio de Minas y Energía*



*Gráfico 14 Precio GMC, 2019 Bogotá D.C*

*Fuente propia basado en la Información Datos Ministerio de Minas y Energía*

Para el ACPM, entre la Capital Bogotá y el departamento de Nariño se demuestra que para el año 2018-2019, por mes hubo una diferencia en promedio de \$1.848 y \$1.942 por galón y un total en el año de \$22.174 y \$23.301, respectivamente (gráfica 15 y 16), aproximadamente 164.034 millones que cubre la nación.

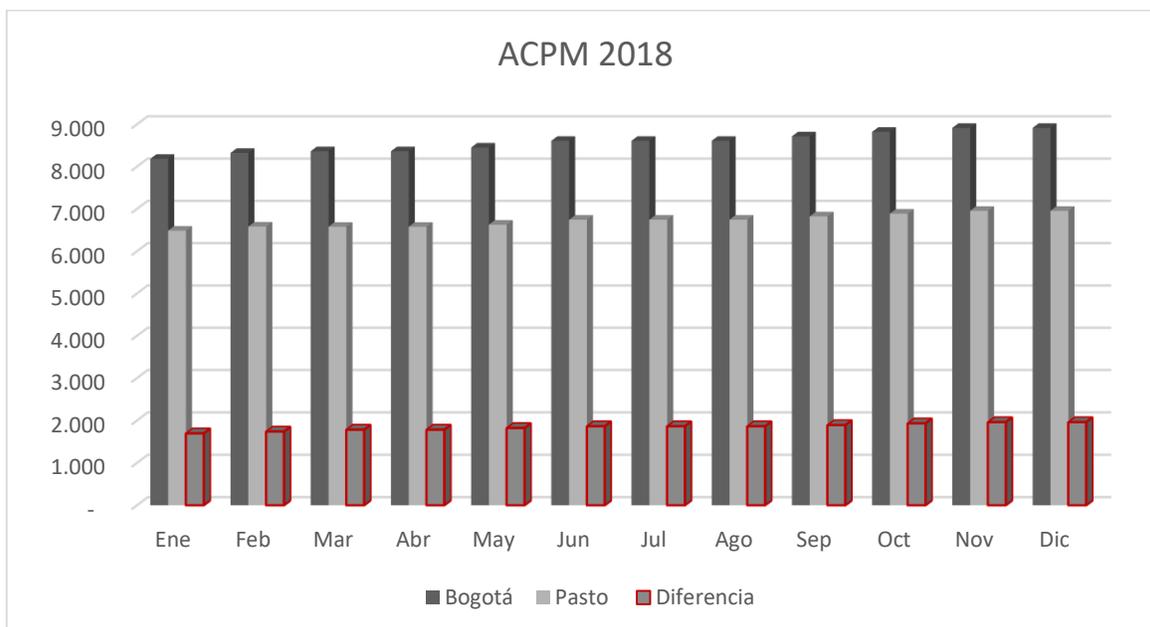


Gráfico 15 ACPM 2018 - Bogotá Vr. Nariño

Fuente propia basado en la Información Datos Ministerio de Minas y Energía

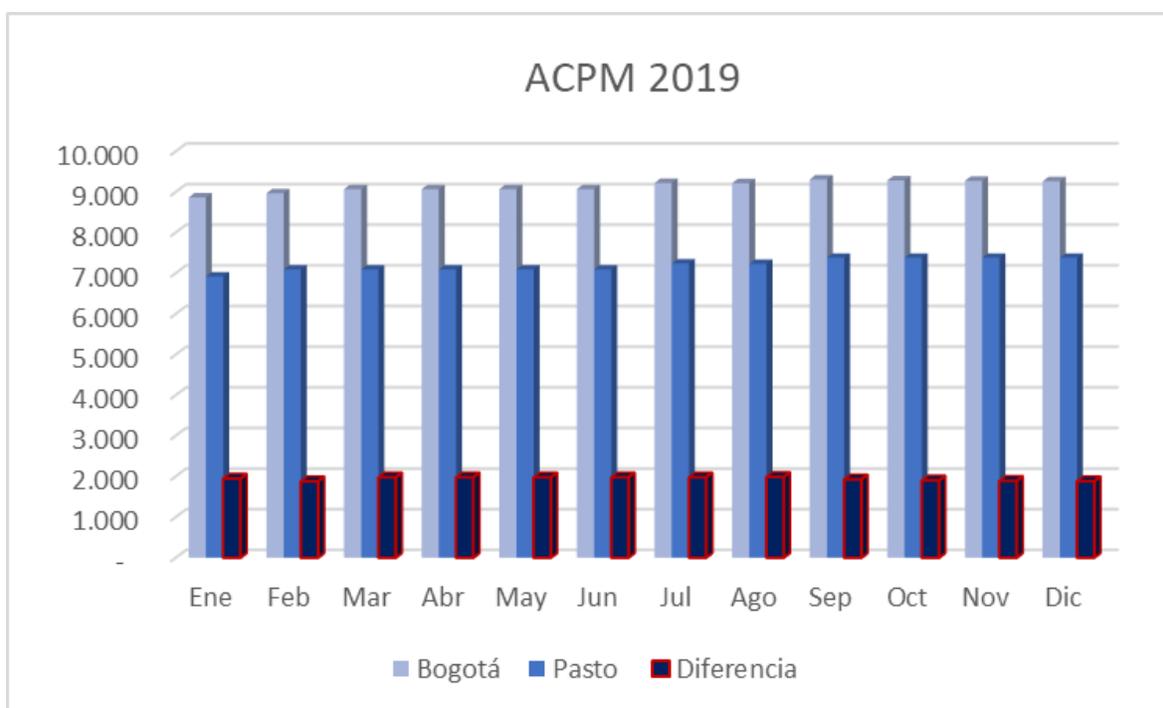


Gráfico 16 ACPM 2019 - Bogotá Vr. Nariño

Fuente propia basado en la Información Datos Ministerio de Minas y Energía

Es preciso señalar que no hay ningún objetivo de investigación para esta comparación, pero si se toma como referencia para traer a colación que entre el precio de la GMC y ACPM de la ciudad de Bogotá comparado con el fijado para el departamento de Nariño, es menor frente al que se paga en la capital, sumado a esto, quien asume el valor del costo fiscal para el referido departamento es la nación inclusive los capitalinos a quienes se les exige el pago de tributos sin excepción alguna.

#### Crecimiento Económico Del Departamento De Nariño

- En el 2018 el Producto Interno Bruto (en adelante el PIB), representó para el departamento de Nariño el 1.5% del PIB Nacional.
- La pobreza monetaria represento el 41%, un valor altamente mayor al nacional que fue el 27%
- En cuanto al mercado laboral en el 2018, se presentó un decrecimiento del -2.8% (del total global 65.7) el número de personas ocupadas correspondió al 2% del total global del 61.7%-
- En cuanto al desempleo fue el tercer departamento más bajo después de la Guajira y Bolívar con un 6%, en cuanto al trabajo informal tiene una tasa del 78.6%<sup>19</sup>

Si departimos de un desarrollo integral para el departamento de Nariño y revisando las cifras mencionadas podemos deducir que, le falta a la región trabajar en construir un desarrollo en todas sus partes, la pobreza, el desempleo, el descuido a las viviendas rurales y urbanas la falta de oportunidad, el acceso a espacios públicos, el descuido a las infraestructuras viales, entre

---

<sup>19</sup> (Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA, 2020)

otras, para los nariñenses permiten que se eleve el trabajo informal y en el peor de los casos el comercio de combustible de forma ilegal.

### Plan Nacional De Desarrollo - PND

El fin del objetivo 8 en el PND es el de “*promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*”, clasificado en tres grupos crecimiento económico sostenido, crecimiento económico inclusivo y crecimiento económico sostenible (gráfico 17)<sup>20</sup>

Crecimiento económico sostenido y desarrollo	Crecimiento económico inclusivo y trabajo decente para todos los hombres y mujeres	Crecimiento sostenible
8.1 Crecimiento del PIB per cápita sostenido (Crecimiento anual del PIB >7% en los países menos desarrollados)	8.5 Trabajo decente e igualdad de remuneración	8.4 Mejorar la eficiencia de los recursos en el consumo y la producción
8.2 Diversificar, innovar y mejorar la productividad económica	8.6 Reducir el desempleo juvenil	8.9 Promover turismo sostenible y beneficioso
8.3 Promover políticas para apoyar la creación de empleo y el crecimiento de las empresas	8.7 Poner fin a la esclavitud moderna, la trata y el trabajo infantil	
8.10 Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales	8.8 Derechos laborales universales y entornos de trabajo seguros	
8.a Aumentar el apoyo de la ayuda para el comercio a los países en desarrollo	8.b Para 2020, desarrollar y poner en práctica una estrategia global para el empleo juvenil e implementar el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT	

Fuente: Elaboración propia basado en DNP (2019) e ILO (2019).

Tabla 6 Informe mensual de mercado laboral – Fedesarrollo

<sup>20</sup> (PND 2018 - 2022)

Anudado a lo anterior, en el PND se crearon objetivos para fortalecer el desarrollo de la costa pacífica nariñense donde se encuentra la “**diversidad para la equidad, la convivencia y el desarrollo sostenible**”.



Para el departamento de Nariño se proyectan inversiones de \$28.7 billones en el Plan Nacional de Desarrollo. Incluidos calidad de los servicios de salud, desarrollo integral de niños y adolescentes y acceso a soluciones de viviendas. Para el transporte y la logística se destinarán \$5.9 billones para otros proyectos, como terminar la carretera binacional; El tramo La Esperilla-Río Mataje, Nariño; ejecución del plan maestro del aeropuerto San Luis, de Ipiales.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Entrevista por Caracol Radio a Rafael Puyana, Subdirector General sectorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP) 2019

## Conclusiones

Los subsidios a los Combustible en las ZDF no promueven el desarrollo económico, social y cultural de las regiones como Nariño; por el contrario, estos recursos se deberían destinar para otros objetivos reales del PND en beneficio de toda la comunidad, de igual forma es una investigación que queda abierta, toda vez que se hace necesario conocer los informes de gestión por parte de cada una de las alcaldías y en especial la Gobernación y de Planeación Municipal del Departamento de Nariño.

La Gobernación de Nariño, en su página web relacionado con informes de gestión se encuentra para el año 2016-2020 lo expresado por el Gobernado Camilo Ernesto Romero Galeano (2016-2019) *“La administración departamental no ha ahorrado ni escatimando gestiones para que se mantenga este beneficio en el departamento. Hemos defendido y vamos a seguir defendiendo el subsidio al combustible como una conquista de los nariñenses. Debemos recalcar que ninguna resolución o decreto está por encima de Ley de Fronteras. El precio final hacia los usuarios lo vamos a seguir defendiendo porque debe prevalecer el interés general sobre el particular”*, para lo presente, no se encontraron informes financieros, administrativos o proyectos que permitan ver un avance para la población nariñense. Ahora bien, si a través de estos subsidios el fin es evitar el contrabando de combustibles en la región por ser Zona de Frontera – ZDF; independientemente que exista el beneficio del subsidio al combustible líquido, el contrabando se seguirá evidenciando, pues el valor del galón de GMC y ACPM con o sin subsidio, comparado con la utilidad que se recibe por el comercio ilegal seguirá siendo rentable.

Es importante señalar que alrededor de la frontera entre Colombia y Ecuador, se encuentran suficientes estaciones de servicio a las cuales se les da un cupo de combustible excesivo para las necesidades de la población nariñense.

Así mismo, la Ley 191 de 1995 es clara cuando refiere “*mientras se construya una red de poliducto*” así las cosas, se seguirá asumiendo el costo fiscal por parte del estado.

Por otro lado, es un gran dispendio patrimonial, ya que no se reconocen los avances en cuanto a lo económico, social, cultural y tecnológico a favor de los subsidios otorgados como el IP y sobretasa, toda vez que para el departamento de Nariño se proyectan inversiones de \$28.7 billones en el Plan Nacional de Desarrollo. Incluidos calidad de los servicios de salud, desarrollo integral de niños y adolescentes y acceso a soluciones de viviendas. Para el transporte y la logística se destinarán \$5.9 billones para otros proyectos, como terminar la carretera binacional; El tramo La Esperilla- Río Mataje, Nariño; ejecución del plan maestro del aeropuerto San Luis, de Ipiales, si bien es cierto la sobre tasa genera ciertos ingresos a favor de la entidad territorial con el fin de trabajar únicamente para reparación de las vías.

Estos beneficios tan altos deberían ser aportados a algún o algunos objetivos del Plan Nacional de Desarrollo – PND, donde algunos de los objetivos apuntan a erradicar la pobreza, aumentar la educación infantil, vivienda para la población vulnerable, sanear deudas de salud para así dar mejor calidad en el servicio, apoyo a los productores y agricultores, llevar energía a las Zonas No Interconectadas – ZNI, a estos y muchos más objetivos deberían ser beneficiados a través de este o parte del subsidio.

El Gobierno debe revisar detalladamente la política fiscal con respecto a los combustibles líquidos, analizar y comprobar si es mayor el costo de los subsidios de combustibles que el costo de los beneficios de manera integral a las determinadas ZDF.

Cada año el estado deja de invertir en otros proyectos con el fin de subsidiar el IP para la región de Nariño, generando una decadencia al desarrollo económico y social de otros departamentos, dejando de invertir en otras políticas públicas, se debe empezar a trabajar con la reducción de aquellas políticas que benefician a las ZDF, ya que el porcentaje que las benefician representan un gran valor dentro del costo fiscal y que no genera un menor y/o ningún beneficio a las regiones.

Si el combustible líquido como la GMC y el ACPM se pagará en el departamento de Nariño al valor que se paga en la ciudad capital generaría un ingreso y no un dispendio para la nación.

Es necesario verificar la información, informes, rendición de cuentas por parte de la Gobernación y Alcaldías de los departamentos, en especial la de Nariño para corroborar información del crecimiento económico que se ha presentado durante los años en que han sido beneficiados a través de la ley en los subsidios de combustible, así se entregarán mejores conclusiones a este trabajo e investigación.

## Bibliografía

- Círculo de Lectores . (s.f.). Diccionario Enciclopédico Círculo . España : CREDIMAR, S.L.
- Compañía Day Insure . (2019). *El precio de Combustible en Europa*.
- (2014). *CONPES 3805*.
- Constitución Política de Colombia* . (1991).
- Contraloría General de la República. (Octubre y Noviembre de 2017). *Subsidios a Combustibles en Zonas de Frontera y Zonas no Interconectadas*. Bogotá D.C.
- Decreto Ley 1424 de 2011*. (2011).
- Decreto Ley 191 de 1995*. (s.f.). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77293>
- Enciclopedia de Economía*. (s.f.). Obtenido de <http://www.economia48.com/spa/d/exencion-tributaria/exencion-tributaria.htm>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA. (2020). *Triage Poblacional Departamento de Nariño* . Bogotá D.C.
- Gobernación de Nariño . (s.f.). Obtenido de <https://xn--nario-rta.gov.co/>
- Gómez, Y. (s.f.). *Construir vías cuesta un ojo de la cara*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12631375>
- Nariño, G. d. (s.f.). *Gobernación de Nariño* . Obtenido de <https://xn--nario-rta.gov.co/index.php/departamento/mapa>

*PND 2018 - 2022.* (s.f.). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>

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

Yanovich, Orlando Gracia - Manuel Maiguashca - Luis Ernesto Mejía - David. (2010). *La Ley de Fronteras y su efecto en el Comercio de Combustibles Líquidos.* Cuadernos Fedesarrollo  
32.