

**ESTUDIO DEL IMPACTO SOCIOECONOMICO DE LA SOBRETASA A LOS
COMBUSTIBLES EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**

JAIME MUÑOZ CORDOBA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
ESCUELA DE INGENIERIA DE PETROLEOS
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA DE HIDROCARBUROS
BUCARAMANGA**

2007

**ESTUDIO DEL IMPACTO SOCIOECONOMICO DE LA SOBRETASA A
LOS COMBUSTIBLES EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**

JAIME MUÑOZ CORDOBA

**Monografía de Grado presentada como requisito parcial
para optar al título de Especialista en Gerencia de Hidrocarburos**

Director:

OSCAR VANEGAS ANGARITA

Ingeniero de Petróleos

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
ESCUELA DE INGENIERIA DE PETROLEOS
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA DE HIDROCARBUROS
BUCARAMANGA**

2007

AGRADECIMIENTOS

Primeramente a Dios, autor y consumidor de mi vida

A mi esposa Dulce, a mis Hijos Jaime Andrés y Diego Fernando, motivadores de este proyecto

A la Universidad Industrial de Santander

A la Coordinación de la Especialización en Gerencia de Hidrocarburos

A los Directivos y Docentes de la Especialización.

Al Doctor Raúl Plata, Director del Área de Hidrocarburos de la Secretaria de Gobierno de Bucaramanga.

Al Doctor Farid Jhoany Jhones Zárate, Presidente de Fendipetroleo

A mis compañeros que compartieron conmigo la experiencia de cursar estos estudios de Postgrado.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	12
1. LA SOBRETASA A LOS COMBUSTIBLES LIQUIDOS	14
1.1 DEFINICIONES	14
1.2 ORIGEN DE LA SOBRETASA A LOS COMBUSTIBLES	19
1.3 MARCO LEGAL	19
1.3.1 Legislación Nacional	20
1.3.2 Legislación Local	22
1.4 GENERALIDADES	22
1.4.1 Titularización	22
1.4.2 Patrimonio Autónomo: Características y Funcionamiento	24
1.5 SISTEMA DE RECAUDO	28
1.5.1 Mecanismos de Control del Recaudo	29
1.6 COMPORTAMIENTO HISTORICO DEL RECAUDO	30
1.6.1 Proyección Vs. Recaudo de la Sobretasa a la Gasolina	32
1.7 FACTORES QUE AFECTAN EL RECAUDO DE LA SOBRETASA A LOS COMBUSTIBLES	34
1.7.1 Contrabando de Combustibles	35
1.7.2 Hurto y Tráfico de Combustibles	38
1.8 CAUSAS PRINCIPALES DE LA COMERCIALIZACIÓN ILÍCITA DE COMBUSTIBLES	41
1.8.1 Política estatal integral en desarrollo	41
1.8.2 Poco compromiso de Gobiernos locales	41
1.8.3 Acciones limitadas y de reducida eficacia	42
1.8.4 Indiferencia de países vecinos.	42
1.9 ACCIONES GUBERNAMENTALES	42
1.9.1 Normatividad sancionatoria	45

2. IMPACTO SOCIO ECONOMICO DE LA SOBRETASA	47
2.1 POLITICAS SOCIALES DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	47
2.2 AREAS DE INVERSION E IMPACTO SOCIAL	55
2.2.1 Obras construidas con la sobretasa en el Municipio de Bucaramanga	56
2.3 IMPACTO SOCIAL	58
2.3.1 Impacto en la calidad de vida	58
2.3.2 Impacto Laboral positivo	58
2.3.3 Impacto Laboral negativo	59
2.4 IMPACTO ECONOMICO	60
2.4.1 Impacto positivo.	60
2.4.2 Impacto Negativo por contrabando y hurto de combustibles	60
2.4.3 En la comunidad	61
2.5 EFECTOS DE LA REDUCCION DEL RECAUDO EN LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	62
3. ESTRATEGIAS Y RECOMENDACIONES	64
3.1 EN CUANTO A RECAUDO DE LA SOBRETASA	65
3.2 EN CUANTO AL CONTROL DEL CONTRABANDO.	65
3.3 EN CUANTO A CONTROL DEL ROBO DEL TUBO.	65
3.4 EN CUANTO AL CONTROL POR PARTE DE LOS ENTES DE PARTICIPACION CIUDADANA	66
3.5 EN CUANTO A ESTRATEGIAS DE TIPO GUBERNAMENTAL	66
4. EFECTOS E IMPLICACIONES DE LAS NUEVAS POLITICAS EN MATERIA DE COMBUSTIBLES SOBRE EL RECAUDO DE LA SOBRETASA	67
4.1 EFECTO DE LA LEY 681 DEL 9 DE AGOSTO DE 2001.	67
4.2 LA IMPLEMENTACIÓN DEL USO DEL GAS NATURAL PARA LOS VEHÍCULOS AUTOMOTORES	68
4.3 EL INCREMENTO MENSUAL EN LOS PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES.	69
4.4 LOS PRECIOS DIFERENCIALES DE COMBUSTIBLES EN MUNICIPIOS QUE NO APLICAN LA SOBRETASA.	69

4.5 LOS CAMBIOS DE TECNOLOGÍA AUTOMOTRIZ EN BUSES Y VEHÍCULOS DE CARGA AL CAMBIAR AL SISTEMA DIESEL	69
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	70
BIBLIOGRAFIA	73

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Venta de Gasolina Municipio de Bucaramanga Años 1997-2005	31
Tabla 2. Recaudo Anual Proyectado Vs. Recaudo Anual Real	32
Tabla 3. Incautación por contrabando (Gasolina y ACPM) Municipio de Bucaramanga	36
Tabla 4. Zonas críticas de actuaciones delictivas en Bucaramanga	37
Tabla 5: Principales Leyes	45
Tabla. 6 Total pérdidas económicas por contrabando y hurto de combustibles Anual (en miles de pesos)	60
Tabla 7. Recaudo Anual Proyectado Vs. Recaudo Anual Real	62

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Venta de gasolina municipio de Bucaramanga en Gls.	32
Gráfica 2. Comparativo Recaudo Proyectado Vs. Recaudo Real	33
Gráfico 3. Recaudo Sobretasa Municipio de Bucaramanga	34
Gráfico 4. Estadísticas del hurto de gasolina del poliducto Galán – Bucaramanga	39

RESUMEN

TÍTULO: Estudio del Impacto Socio-económico de la Sobretasa a los Combustibles en el Municipio de Bucaramanga*.

AUTOR: JAIME MUÑOZ CORDOBA**

PALABRAS CLAVES: Sobretasa, Titularización, Combustibles Líquidos, Gasolina Motor, A.C.P.M., Plan Vial Siglo XXI, Sistema de Recaudo, Contrabando, Hurto, Trafico de Combustibles, Poliducto, Acciones Gubernamentales, Normatividad, Impacto Social, Impacto Económico.

El autor de la presente monografía ha querido dejar una obra de consulta en lo que respecta al recaudo de la sobretasa a los combustibles líquidos, factor importante como fuente de ingresos especialmente para el desarrollo de proyectos viales de la ciudad; las causas de su reducción. Igualmente analizar los principales factores que han afectado dicho recaudo, las causas y consecuencias en el ámbito social, así como las implicaciones de orden económico que se han generado alrededor de este impuesto en el municipio de Bucaramanga.

Otro aspecto importante plasmado en este trabajo monográfico es lo pertinente a las acciones y medidas tomadas por las autoridades a efectos de reducir tanto el contrabando como el hurto al poliducto de ECOPETROL y tráfico de estos, con sus consecuencias en el campo social, económico, político y de seguridad de la región, donde se desarrolla todo el entorno alrededor de la sobretasa a los combustibles.

Se complementa este estudio, haciendo un esbozo, de los efectos de las nuevas políticas en materia de combustibles y que pudieran en determinado momento producir cambios que afecten el recaudo de dicho impuesto, traduciéndose en el campo económico y social del municipio.

Por último se establecen una serie de observaciones y recomendaciones, que pudieran en determinado momento a coadyuvar al establecimiento de un mejor control, de un lado al recaudo de dicho impuesto y de otro lado a los fenómenos del contrabando y hurto de los combustibles al poliducto, con miras a mejorar en un futuro cercano los recaudos, para que se traduzcan en inversiones sociales que mejoren la calidad de vida de los habitantes del municipio de Bucaramanga.

* Monografía

** Especialización en Manejo de hidrocarburos, escuela de Ingeniería de Petróleos. Universidad Industrial de Santander. Director, Ing. Oscar Vanegas Angarita

SUMMARY

TITLE: Study of the Socioeconomic Impact of the Over-percentage to Fuels in the Municipality of Bucaramanga*

AUTHOR: Muñoz Córdoba Jaime**

KEY WORDS: Liquid over-percentage, Tabularization, Fuels, Motor Gasoline, A.C.P.M., Road Plan Century XXI, System of Collection, Contraband, Theft, I deal of Governmental Fuels, Poliducto, Actions, Normativity, Social Impact, Economic Impact.

The author of the present monograph, gives an important information on the collection of the over-percentage to liquid fuels, important factor like source of income specially for the development of road projects of the city; the causes of its reduction, also to analyze the main factors that have affected this collection, its implications in the social scope, as well as the repercussions of economic order, that has been generated around this tax in the municipality of Bucaramanga.

Another shaped important aspect. he is the pertinent thing to the actions and measured seizures by the authorities with the object of reducing so much the contraband as the theft to poliducto of ECOPETROL and traffic of these, with his consequences in the social, economic, political field and of security of the region, where all the surroundings around the over-percentage are developed to fuels.

This study is complemented, doing an outline, of the effects of the new policies in the matter of fuels and that could at certain moment for producing changes that affect the collection of this tax, being translated in the economic and social field of the municipality.

Finally a series of observations and recommendations, that could at certain moment to help to the establishment of a better control, of a side, to the collection of this tax and another one, to the phenomena of the contraband and theft of fuels to poliducto settles down, with a view to improving in a near future the collections, so that they are translated in social investments that improve the quality of life of the inhabitants of the municipality of Bucaramanga.

* Monograph

** Specialization in Management of Hidrocarbures, School of Engineering of Petroleum, Industrial University of Santander, Bucaramanga, Director, Ing. Oscar Vanegas Angarita

INTRODUCCION

La situación actual de pobreza en la que viven gran parte de los habitantes de nuestras ciudades es un fiel reflejo de la crisis por la que están atravesando los países latinoamericanos y de la cual nuestro país no es la excepción. Esto se refleja en los altos índices de desempleo y subempleo de nuestras ciudades como en el caso de Bucaramanga cuyo índice de desempleo está por el orden del 19% uno de los más altos de Colombia.

La situación se torna cada día más difícil si se tiene en cuenta que esta ciudad se ha tornado fundamentalmente una ciudad comercial y donde la industria ha perdido el lugar preponderante que ocupaba hace unos años, cuando hablábamos orgullosamente de Forjas de Colombia, Sigma, Trefilco, Empresa Metalúrgica Colombiana, entre otras; por esta y muchas otras razones entre ellas el desplazamiento forzado el cual ha venido a engrosar los cordones de miseria ya existentes y que ha obligado a los entes gubernamentales a tomar medidas para paliar en parte esta problemática que es una realidad nacional y en la que los gobiernos sólo se han limitado a ponerle paños de agua tibia, como es el de suministrarles a los desplazados ayuda de primera mano sin tener en cuenta planes y programas que solucionen o que propendan a solucionar de forma radical lo fundamental que es crear las condiciones más favorables para que estas gentes retornen a sus lugares de origen. En este orden de ideas estas gentes ante esta cruda realidad y tratando de sobrevivir ponen en evidencia su creatividad y es así como se ingenian entre otros mecanismos, el de vender gasolina que traen de contrabando los carteles de la misma, otros son utilizados para sustraer gasolina de los poliductos de ECOPETROL S. A. para comercializarla, actividad ésta que se ha convertido en una verdadera industria, no sólo por la magnitud de lo que se comercializa, sino por las implicaciones sociales que esto acarrea a diario, como los operativos de las diferentes autoridades policiales, judiciales y de control con

sus consecuencias de detenciones, enfrentamientos, judicializaciones, desastres por mal manejo y almacenaje de los combustibles.

Este estudio aparte de suministrar una información estadística y técnica de la sobretasa a los combustibles quiere mostrar una problemática y una realidad en la que todos los habitantes de esta ciudad somos actores y en la que cada uno podemos aportar un grano de arena en la solución de la misma.

1. LA SOBRETASA A LOS COMBUSTIBLES LIQUIDOS

1.1 DEFINICIONES

SOBRETASA: Impuesto de carácter nacional aplicado a través de una sobretasa máxima del 20%, al precio de venta del combustible automotor y creado mediante la Ley 86 de 1989 y la Ley 105 de 1993.

TITULARIZACIÓN: Proceso por el cual previa la transferencia al Patrimonio Autónomo de los derechos a la percepción de los ingresos originados por los recaudos de la sobretasa al combustible automotor (Gasolina extra y corriente) en la jurisdicción del municipio de Bucaramanga, el Área Metropolitana de Bucaramanga moviliza los activos generados del flujo de caja, mediante la emisión de títulos de contenido crediticio con cargo al Patrimonio Autónomo, para ser colocados en el mercado de valores con un plazo y un rendimiento establecidos en un prospecto de colocación.

BIENES OBJETO DE LA TITULARIZACION: Se trata de titularizar los ingresos que perciba en un período de ocho (8) años el Área Metropolitana de Bucaramanga por el cobro de la sobretasa al Combustible Automotor impuesta en el municipio de Bucaramanga hasta por el 12% de dicha sobretasa.

FIDEICOMITENTE – ORIGINADOR: Se tendrá como Fideicomitente Originador, al Área Metropolitana de Bucaramanga, como titular al derecho a la percepción de los ingresos provenientes del recaudo de la sobretasa al Combustible Automotor en la jurisdicción del Municipio de Bucaramanga, recursos que por disposición legal hacen parte de su patrimonio.

AGENTE DE RECAUDO: Es el encargado del recaudo físico y transferencia a la Fiduciaria de los ingresos provenientes del cobro de la sobretasa al Combustible Automotor en la jurisdicción del municipio de Bucaramanga. En este contrato es la FIDUCIARIA TEQUENDAMA S. A.

AGENTE DE MANEJO: Es el representante legal del Patrimonio Autónomo y el Administrador de la Emisión. En este contrato cumple con esta función la Sociedad FIDUCIARIA TEQUENDAMA S. A.

AGENTE – ADMINISTRADOR: El Agente Administrador es el encargado de la conservación custodia y administración de los recursos provenientes del recaudo de la sobretasa al Combustible Automotor en la jurisdicción del municipio de Bucaramanga. En este contrato es el mismo Agente de Manejo.

COMBUSTIBLES BÁSICOS: La definición establecida en la Resolución 180687 del 17 de junio de 2003 expedida por el Ministerio de Minas y Energía, o en aquellas normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, la cual se transcribe: “Son mezclas de hidrocarburos derivados del petróleo que han sido diseñadas como combustibles de motores de combustión interna, ya sean solas o en mezcla con componentes oxigenantes, para reformular combustibles con mejores características de combustión. Para efectos de la presente resolución se entienden como combustibles básicos: la gasolina corriente, la gasolina extra, el diésel corriente y el diésel extra o de bajo azufre”.

COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DERIVADOS DE PETRÓLEO: Son todos los productos clasificables dentro de las categorías de las gasolinas, gasóleos, querosenes y fuel óleos, entre los cuales se cuentan: Combustibles para aviación (avigás), gasolina motor (gasolina extra, gasolina corriente, gasolina corriente oxigenada, gasolina extraoxigenada), combustibles de aviación para motores tipo turbina, queroseno, diésel extra o de bajo azufre, diésel corriente (ACPM), diésel

marino (se conoce también con los siguientes nombres: diésel fluvial, marine diésel, gas oil, intersol, diésel número 2), y combustible para quemadores industriales (combustóleos-fuel oil).

COMBUSTIBLES OXIGENADOS: La definición establecida en la Resolución 180687 del 17 de junio de 2003, expedida por el Ministerio de Minas y Energía o en aquellas normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, la cual se transcribe: “Son mezclas de combustibles básicos derivados del petróleo con alcoholes carburantes en una proporción reglamentada. Sus especificaciones de calidad técnica y ambiental son reglamentadas por los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según sus competencias. Para los efectos de esta resolución entiéndase “gasolina corriente oxigenada” y “gasolina extra oxigenada”.

BENEFICIARIOS: Los beneficiarios del contrato serán en primera medida los Agentes Tenedores de Títulos en relación con el derecho sobre el flujo futuro de los recaudos de la sobretasa al Combustible Automotor que se genera en la jurisdicción del municipio de Bucaramanga en virtud de la conformación del Patrimonio Autónomo, de acuerdo con lo estipulado en la Cláusula Décima Cuarta del presente contrato y en el prospecto de colocación de la Emisión de Títulos. En segunda instancia, serán beneficiarios del presente contrato de fiducia, el Municipio y el Área Metropolitana de Bucaramanga, conforme a los porcentajes estipulados en la Consideración No. 14 del Capítulo Primero de este documento. Por último, serán beneficiarios del presente contrato en el momento de la liquidación de los excedentes, si los hay, el Fideicomitente y el municipio, de acuerdo con lo previsto en la Cláusula Décima Novena del presente contrato.

EL MUNICIPIO: Para el caso del presente contrato de Fiducia Mercantil, al hacer referencia al municipio, se entenderá siempre que se refiere al municipio de

Bucaramanga, a no ser que se haga referencia explícita a cualquier otro municipio en el texto del presente documento.

.
GRAN DISTRIBUIDOR MAYORISTA: Se entiende por Gran Distribuidor Mayorista a la empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL.

DISTRIBUIDOR MAYORISTA: Toda persona natural o jurídica que, a través de una planta de abastecimiento construida con el cumplimiento de los necesarios requisitos técnicos, legales y de seguridad, almacene y distribuya al por mayor combustibles líquidos derivados del petróleo, con excepción del gas licuado del mismo (GLP). Ejemplo TERPEL.

ESTACION DE SERVICIO: Establecimiento destinado al almacenamiento y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y/o gaseosos, excepto gas licuado del petróleo (GLP), para vehículos automotores, a través de equipos fijos (surtidores) que llenan directamente los tanques de combustible. Además, puede incluir facilidades para prestar uno o varios de los siguientes servicios: lubricación, lavado general y/o de motor, cambio y reparación de llantas, alineación y balanceo, servicio de diagnóstico, trabajos menores de mantenimiento automotor, venta de llantas, neumáticos, lubricantes, baterías y accesorios y demás servicios afines.

DISTRIBUIDOR MINORISTA: Toda persona natural o jurídica que expendiera directamente al consumidor, combustibles líquidos derivados del petróleo y/o gaseosos, excepto gas licuado del mismo (GLP), por intermedio de estaciones de servicio propias o arrendadas.

GRAN CONSUMIDOR: Toda persona natural o jurídica que, con adecuado almacenamiento para petróleo crudo y combustibles líquidos derivados del petróleo y con el lleno de los requisitos legales correspondientes, se provea

directamente de las refinerías o plantas de abastecimiento para su propio uso industrial. Por ejemplo el ejercito nacional.

ALMACENADOR: Toda persona natural o jurídica dedicada a ejercer la actividad de almacenamiento de combustibles líquidos derivados del petróleo, en los términos del Capítulo IV del presente decreto.

ALMACENAMIENTO COMERCIAL: Es el volumen necesario para el adecuado manejo de los combustibles líquidos derivados del petróleo por parte del distribuidor mayorista, en los términos del Capítulo IX del presente decreto

TRANSPORTADOR DE COMBUSTIBLES: Toda persona natural o jurídica que transporte hidrocarburos y líquidos derivados del petróleo en vehículos automotores debidamente autorizados por la autoridad competente.

PLANTA DE ABASTECIMIENTO: Instalación que entrega combustibles líquidos derivados del petróleo a distribuidores minoristas o grandes consumidores.

CONTRABANDO: Combustible que ingresa al país violando la normatividad (pago de impuestos, calidad, etc.); incluye aquel que ingresa legalmente a las Zonas de Frontera pero se comercializa en otras regiones.

HURTO: Apropiación indebida de crudo y combustibles, de los oleoductos y poliductos.

MEZCLA ILEGAL: Combinación de combustibles realizada para venderlos como un producto de mayor valor. Es una falta administrativa.

SUB - FACTURACIÓN EN IMPORTACIONES: Combustible importado con precio inferior al del mercado para evadir impuestos.

1.2 ORIGEN DE LA SOBRETASA A LOS COMBUSTIBLES

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 86 de 1989, y el artículo 16 - parágrafo 3 - de la Ley 31 de diciembre 29 de 1992, el artículo 29, de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993, se facultó a los municipios para establecer una sobretasa máxima del 20% al precio del combustible automotor. Con fundamento en esta Ley el municipio de Bucaramanga dictó el acuerdo 050 del 28 de agosto de 1993 estableciendo a partir del 1º. de octubre de ese mismo año y por un término de 8 años, una sobretasa al combustible automotor del 5%. Igualmente establece que la misma será destinada exclusivamente, en los términos de la Ley 86 de 1989 a la implementación de las obras contenidas en el Plan Vial y de Transportes de Bucaramanga. Luego, y como cumplimiento a los Acuerdos 012 de marzo 17 de 1994 y 011 de marzo 10 de 1995, el municipio incrementa el porcentaje establecido al 10% a partir del 1 de abril y del 12% a partir del 1 de septiembre del mismo año. Así mismo amplió la vigencia de aplicación de la sobretasa al combustible automotor para el municipio de Bucaramanga en cuatro (4) años más. Mediante la aplicación del Acuerdo 096 de diciembre 30 de 1996, amplió el plazo en un (1) año. A raíz de la Reforma Tributaria, plasmada en la Ley 488 del 24 de diciembre 1988 y el Decreto Reglamentario 2653 del 29 de diciembre de 1988, el municipio de Bucaramanga, mediante el Acuerdo 064 del 18 de diciembre de 1998 incrementó la tarifa de la sobretasa a los combustibles al 15% a partir del 1 de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre del 2010. En el año 2003, nuevamente se incremento dicha tarifa en 3 puntos, quedando actualmente en 18.5% y el objeto de este incremento es la inversión en las obras del proyecto Metrolínea.

1.3 MARCO LEGAL

Las siguientes son las bases legales en las cuales se fundamenta el impuesto o sobretasa a los combustibles líquidos en el municipio de Bucaramanga.

1.3.1 Legislación Nacional

NORMA	CONTENIDO
Ley 86 de 1989	Por medio de la cual se otorgan facultades a los Concejos Municipales para el cobro de la sobretasa al consumo de gasolina motor.
Ley 31 de diciembre 29 de 1992	Establecimiento de sobretasa a los combustibles
Ley 105 de diciembre 30 de 1993	Por la cual se autoriza a los municipios el cobro de la sobretasa de máximo el 20% para financiar el mantenimiento, construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo
Ley 310 de 1996	La cual se modifica la Ley 86 de 1989
Ley 383 de 1997	Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones".
Ley 488 de diciembre 24 de 1998.	Reforma Tributaria. Se amplía al 15% la participación para el municipio.
Decreto 1521 de agosto 4 de 1.998	Por el cual se reglamenta el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, para estaciones de servicio.
Resolución 82438 de diciembre 23 de 1998.	Por la cual se adopta una nueva estructura para la fijación de precios de

	la gasolina corriente motor.
Resolución 82439 de diciembre 23 de 1998	Por la cual se adopta una nueva estructura para la fijación de precios del ACPM
Decreto Reglamentario 2653 de diciembre 29 de 1998	Reglamenta la Ley 488 de 1998.
Ley 617 de octubre de 2000	(Reforma parcialmente la Ley 136 de 1994)
Decreto Ley 681 de agosto 9 de 2001	Modifica el régimen de concesión de combustibles en las zonas de frontera y establece otras disposiciones en materia tributaria.
Decreto 2195 del octubre 18 de 2001	Por el cual se reglamenta el artículo 1º. de la Ley 681 del 9 de agosto de 2001 y se establecen otras disposiciones en materia de distribución de combustibles en zonas de frontera.
Decreto 1503 de julio 19 de 2002	Reglamenta la marcación de los combustibles líquidos
Decreto 1505 de julio 19 de 2002	Reglamento parcial de la Ley 681 de 2001
Resolución 180901 de agosto 30 de 2002	Por la cual se fijan precios de los combustibles
Decreto 4299 de 2005	Se reglamenta el artículo <u>61</u> de la Ley 812 de 2000 y se establecen otras disposiciones.
Ley 1028 de junio 12 de 2006	Por la cual se adiciona el Código Penal y se dictan otras disposiciones

1.3.2 Legislación Local

NORMA	CONTENIDO
Acuerdo 050 de agosto 28 de 1993	Establecimiento de sobretasa al combustible automotor del 5%, de acuerdo a la Ley 86 de 1989, por un término de 8 años.
Acuerdo 012 de marzo 17 de 1994	Establece un incremento a la sobretasa hasta 10% a partir del 1º. Abril de 1994.
Acuerdo 011 de marzo 10 de 1995	Establece un incremento a la sobretasa hasta el 12% a partir del 1º. Septiembre de 1995. Además amplió la aplicación de la sobretasa por cuatro (4) años más.
Acuerdo 096 de diciembre 30 de 1996	Amplio la aplicación de la sobretasa por un (1) año más.
Acuerdo Metropolitano 018 de 1997	
Acuerdo Municipal 064 de diciembre 18 de 1998	Aumenta la tarifa de la sobretasa hasta el 15%, a partir del 1 de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2010.
Acuerdo Municipal 061 de diciembre 17 de 2002	Por el cual se establece un incremento de la sobretasa hasta 15.5%, desde el 1º. de enero de 2004 hasta el de diciembre de 2010.
Acuerdo 001 de enero 30 de 2003 Municipal	Se establece un incremento de la sobretasa hasta 18.5%, cuyo objeto es el proyecto Metrolínea
Decreto No. 0655 del 28 de septiembre de 1993	Se establecen sanciones por parte de la División de Impuestos de la Secretaría de Hacienda Municipal
Decreto No. 102 del 29 de septiembre de 1993	Se establecen sanciones por parte de la División de Impuestos de la Secretaría de Hacienda Municipal

1.4 GENERALIDADES¹

1.4.1 Titularización. El proceso de Titularización se estructuró mediante un contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable celebrado entre el Área Metropolitana y Fiduciaria Tequendama S. A., el 7 de noviembre de 1997, con base en los

¹ Titularización Plan Vial Siglo XXI, Área Metropolitana de Bucaramanga, Fiduciaria Tequendama S. A.

artículos 1226 y siguientes del Código de Comercio, las demás normas concordantes y las estipulaciones en él consagradas.

El objeto de dicho contrato fue la constitución de un **Patrimonio Autónomo FIDEICOMISO FIDUCIARIA TEQUENDAMA S. A. – PLAN VIAL SIGLO XXI**, conformado primordialmente por los recursos provenientes del derecho del recaudo del 12% de la Sobretasa al Combustible Automotor (Gasolina Corriente y Extra) de los municipios de Bucaramanga y Piedecuesta, con base en el cual se emitieron títulos de contenido crediticio denominados **Títulos de Desarrollo Vial siglo XXI “TDV Siglo XXI”**.

1.4.1.1 Objeto de la Titularización. El producto de la titularización fue destinado a la reestructuración de la deuda contraída por el municipio de Bucaramanga y Piedecuesta a 31 de diciembre de 1996, garantizada y servida con la renta de la sobretasa al combustible automotor.

1.4.1.2 Montos respaldados por la Titularización. (Cifras en miles de pesos)

COLOCACION	AMB	%	BUCARAMANGA	%	PIEDECUESTA	%
18,500,000.	277,500.	1.50	16,252,250.	87.85	1,970,250.	10.65
GASTOS DE COLOCACION			57,750.525	89.19	6,999.475	10.81
PREPAGO DE OBLIGACIONES			12,511,267.841		484,218.416	
CONSTITUCION FDI			971,299.012			
VALOR A GIRAR	277,500.	1.50	2,711,962.621	1.50	1,679,032.109	

En el cuadro anterior se presenta la liquidación de los dineros percibidos, producto de la titularización de DIEZ Y OCHO MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$ 18,500,000,000.00), los cuales se distribuyeron de la siguiente forma para cada entidad:

- \$ 277,500,000.00 equivalente al 1.5% para el Área Metropolitana.
- \$ 16,252,250,000.00 equivalente al 87.85% para el municipio de Bucaramanga.
- \$ 1,970,250,000.00 equivalente al 10.65% para el municipio de Piedecuesta.

Finalmente, una vez atendidos los gastos de colocación, el prepago de la deuda y en el caso de Bucaramanga, un faltante de constitución del Fondo de Depósito Inicial, las entidades recibieron:

- \$ 277,500,000.00 Área Metropolitana de Bucaramanga
- \$ 2,711,952,621.53 Municipio de Bucaramanga
- \$ 679,032,109.44 Municipio de Piedecuesta.

1.4.2 Patrimonio Autónomo: Características y Funcionamiento

1.4.2.1 Composición del Patrimonio Autónomo. El Patrimonio Autónomo estará conformado por los derechos de recaudo de dinero existentes a favor del Área Metropolitana de Bucaramanga, por concepto de la sobretasa al combustible automotor recaudada en la jurisdicción del municipio de Bucaramanga, desde la conformación del patrimonio y hasta por un término de 99 meses, prorrogables si así lo requiriera la titularización estructurada mediante el contrato de Fiducia Mercantil, siempre y cuando dicha prórroga se encuentre autorizada mediante Acuerdo Metropolitano y que serían administrados por el Agente de Manejo. Igualmente ingresaron a dicho patrimonio las sumas correspondientes al **Fondo**

de Depósito Inicial, los rendimientos producidos por los recursos que se encuentran en el Patrimonio y las sumas que se recauden por concepto de sanciones producto de la mora. Además harán parte del Patrimonio, los recursos que por concepto del recaudo de la sobretasa a la gasolina automotor causada en la jurisdicción del municipio de Bucaramanga, tenga disponibles el Área Metropolitana de Bucaramanga al momento de conformarse el Patrimonio Autónomo y que serán transferidos a éste en la fecha de su constitución. No ingresarán al Patrimonio Autónomo los puntos porcentuales adicionales al 12% de la sobretasa al combustible automotor que la jurisdicción del municipio de Bucaramanga pueda fijar en el futuro, como tampoco los recaudos que por concepto de la sobretasa al combustible automotor hagan los municipios de Girón y Floridablanca y por consiguiente, la fiduciaria reembolsará los recaudos que por este motivo se recauden. En este sentido, el recaudo e inversión de cualquier excedente, producto de las anteriores circunstancias, estarán a cargo del Área Metro Área Metropolitana desee contratar.

Después de la constitución del Patrimonio Autónomo, la Fiduciaria Tequendama S. A. actuando a nombre de éste, no podrá realizar ninguna actividad diferente de: recaudar, mantener, y administrar los recursos provenientes de la sobretasa al combustible automotor, los otros activos del Patrimonio y los rendimientos generados por los mismos, emitir títulos, realizar los pagos correspondientes a los tenedores de los títulos y realizar todas las actividades necesarias o convenientes para lograr el cumplimiento de las actividades relacionadas anteriormente, de conformidad con el contrato de Fiducia.

En el evento en que los excedentes de liquidez dentro del Patrimonio Autónomo (Fondos) superen al final de cada año, el límite de uno punto cinco (1.5) veces el monto requerido para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones a su cargo proyectadas para el año siguiente, la Fiduciaria y el Agente Originador a través de la Junta del fideicomiso, podrán acordar, previo concepto favorable del

Agente Estructurador, la restitución parcial o total de los recursos que superen el límite en favor del Agente Originador.

1.4.2.2 Método para Valoración del Patrimonio Autónomo

El Patrimonio Autónomo se encuentra conformado por Cuentas y Fondos, de manera tal que el valor total del Patrimonio Autónomo al final de cada mes equivale a la suma neta del valor de cada una de las cuentas y de los fondos, o lo que es igual, a la suma de todos los ingresos al Patrimonio Autónomo, menos todos los egresos del mismo.

VPA: Valor del Patrimonio autónomo

$$\mathbf{VPA = VGV + VPI + VCA + FDI + FR + FI = \sum IM - \sum GM}$$

VGV: Valor de la Cuenta Pago de Gastos Varios

VPI: Valor de la cuenta Pago de Intereses

VCA: Valor de la cuenta Pago de Amortización

FDI: Fondo de Depósito Inicial

FR: Fondo de Reserva

FI: Fondo de rendimientos

IM: Ingresos mensuales totales del Patrimonio Autónomo

$$\mathbf{IM = IMS + IMR + IMM}$$

IMS: Ingresos mensuales por concepto del cobro de la sobretasa

IMR: Ingresos mensuales por concepto del rendimiento del

Patrimonio autónomo
IMM: Ingresos mensuales producto de las sanciones por mora en el pago.

GM: Gastos mensuales del Patrimonio Autónomo

$$\mathbf{GM = SB + SR + CV + PF + PR + PI + IMV + ITV + ISV + AT}$$

SB: Provisión mensual para el pago de la cuota de sostenimiento en las Bolsas.

SR: Provisión mensual para el pago de la cuota de sostenimiento en el RNVI.

CV: Provisión Mensual para el pago a realizarse a la Calificadora de Valores.

PF: Pago mensual por los servicios de Fiducia

PI: Pago mensual por los servicios de Interventoría

PR: Pago mensual por el servicio de Recaudo de la Sobretasa.

IMV: Pago de los Intereses Mes Vencido

ITV: Provisión mensual para pago de los Intereses Trimestre Vencido

ISV: Provisión mensual de los Intereses Semestre Vencido

AT: Provisión mensual de la Cuota de Amortización.

1.5 SISTEMA DE RECAUDO

Mediante el Acuerdo Municipal 050 del 28 de agosto de 1993, el alcalde de Bucaramanga, reglamentó el procedimiento de administración y recaudo de los recursos provenientes de la sobretasa, siendo las estaciones de servicios, las firmas industriales, comerciales, de servicios, grandes consumidores y todas las personas naturales y jurídicas que almacenen, manejen, transporten y distribuyan para vender y/o comprar combustible automotor, las encargadas de dicho recaudo y de su consignación dentro de los quince (15) primeros días del mes siguiente, en las cuentas que para el efecto designe la Fiduciaria Tequendama o la entidad responsable del control del recaudo, quien conjuntamente con la interventoría que nombrará el Área Metropolitana, quedará encargada de vigilar el recaudo de la sobretasa del combustible automotor en la jurisdicción del municipio de Bucaramanga.

A partir de la Ley 488 de 1998, *los minoristas* dejaron de consignar la sobretasa a la gasolina en la cuenta designada para tal fin por el Área Metropolitana de Bucaramanga. A partir de la vigencia de esta Ley, *los mayoristas* quedaron encargados de realizar los recaudos a los minoristas por concepto de la venta de la gasolina motor y realizar las consignaciones en la cuenta designada para tal fin.

Las personas encargadas del recaudo de la sobretasa al combustible automotor deben presentar en la Fiduciaria Tequendama, el informe mensual de la compra y/o venta de el combustible automotor, mediante formato establecido por esta, el cual deberá ser firmado por el representante legal y el contador, anexando copia de los recibos de caja y/o consignaciones, informe de calibración y manejo, y presentar cualquier otra información que el recaudador considere necesaria para demostrar su veracidad. Las sanciones a los responsables del recaudo de la sobretasa que declaren una suma inferior a lo realmente recaudado, serán

impuestas por las respectivas Secretarías de Hacienda de cada municipio a través de la Dirección de Impuestos y conforme a lo estipulado en los Decretos.

1.5.1 Mecanismos de Control del Recaudo. Para garantizar el correcto desempeño del patrimonio autónomo se implantaron varios mecanismos de control:

1.5.1.1 Información Minoristas. Todos los encargados de realizar el recaudo a la sobretasa al consumo del combustible automotor, deberán presentar mensualmente el formulario llamado INFORME DE VENTA DE COMBUSTIBLE DE LAS ESTACIONES DE SERVICIO Y/O GRANDES CONTRIBUYENTES, el cual debe contener la siguiente información:

- Nombre del establecimiento o persona declarante
- Número del NIT
- Dirección del declarante
- Registro mercantil y de comercio
- Fecha (dentro de los quince días del mes siguiente a la declaración)
- Cantidad de galones y monto total de las ventas por gasolina corriente y extra
- Total de la sobretasa recaudada
- Nombre del banco donde se realizó la consignación, número de la cuenta y el valor que se consigna.
- Si es del caso el recaudador podrá anotar las variaciones y otros elementos necesarios para determinar las posibles diferencias entre el combustible adquirido en las plantas mayoristas y el realmente vendido.
- Firma del representante legal y del contador.

Los formularios vienen con un original y dos copias, el original para la Fiduciaria, una copia para la estación de servicio y la otra para el Área Metropolitana.

1.5.1.2 Información Mayoristas. Con base en la información que los distribuidores mayoristas proveen sobre el volumen de galones por tipo de combustible, que venden a las distintas estaciones de servicio y a los consumidores industriales, la Fiduciaria procede mediante el cruce de inventarios, a confirmar la veracidad de la información reportada por las estaciones de servicio.

1.5.1.3 Calibración y Control de Surtidores. Se efectúan controles permanentes a los surtidores de cada una de las estaciones de servicio para cotejar si el volumen de lo que se encuentra en los depósitos de reserva, responde efectivamente a lo comprado a los grandes distribuidores. En esta revisión intervienen funcionarios de la secretaría de Gobierno del área de fiscalización y control de hidrocarburos.

1.5 .1.4 Visita a los Recaudadores. Los funcionarios encargados de la fiscalización y control tanto de la Secretaría de Gobierno Municipal a través del grupo de hidrocarburos como los de la Secretaria de Hacienda a través del grupo de impuestos respectivamente, efectúan visitas periódicas a los recaudadores o emiten requerimientos para solicitar aclaratorias sobre la exactitud de las declaraciones, con el objeto de verificar que las liquidaciones efectuadas por estos, coincidan con los soportes contables o mediante un proceso de auditoria cuando las circunstancias así lo ameriten.

1.6 COMPORTAMIENTO HISTORICO DEL RECAUDO

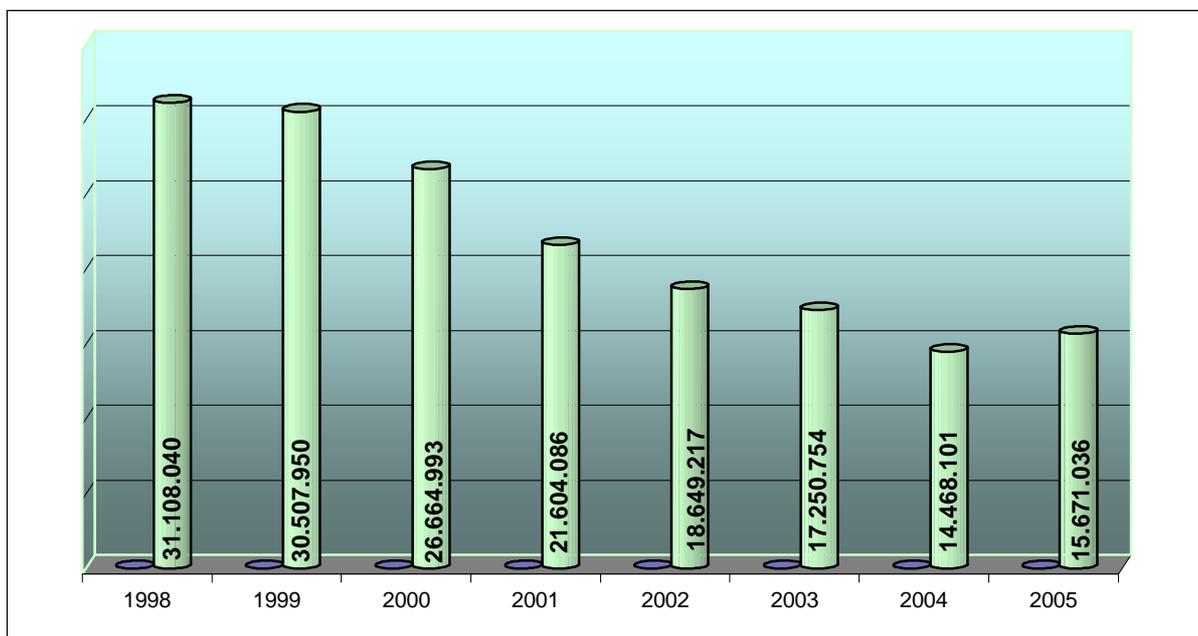
Analizando la tabla No. 1, podemos ver la variación que han experimentado las ventas de gasolina corriente y extra, año a año a partir del 7 de noviembre de 1997, fecha en la que se estableció el Patrimonio Autónomo con FIDUCIARIA TEQUENDAMA, S. A. – PLAN VIAL SIGLO XXI, pudiendo observar un decrecimiento paulatino hasta el año 2005; diferente comportamiento experimentó la variación en pesos de las ventas, ya que esta variable está influenciada por

otros factores, por ello observamos una tendencia positiva hasta el año 2001, luego en el año 2002 experimentó una fuerte caída para comenzar a partir del año 2003 un crecimiento positivo, influenciado principalmente por el incremento de los precios de la gasolina, e igualmente como resultado de las medidas tomadas por el gobierno en materia de control al contrabando desde Venezuela y al control al robo de combustibles al poliducto de ECOPETROL.

Tabla 1. Venta de Gasolina Municipio de Bucaramanga Años 1997-2005

AÑO	CORRIENTE	EXTRA	TOTAL GLS.	VARIACION %	TOTAL RECAUDO
1997					1.218.632.496,76
1998	26.723.515,92	4.384.524,34	31.108.040	-0,03	5.329.661.213,60
1999	26.772.281,40	3.735.669,00	30.507.950	-1,93	7.409.782.734,00
2000	24.347.955,45	2.317.038,00	26.664.993	-14,41	8.269.963.103,19
2001	19.281.415,00	2.322.671,00	21.604.086	-23,42	8.544.645.000,00
2002	15.581.950,00	3.067.267,00	18.649.217	-15,74	8.008.116.000,00
2003	14.661.267,00	2.589.487,00	17.250.754	-8,10	9.402.166.000,00
2004	12.400.560,58	2.067.539,92	14.468.101	-19,23	9.789.110.000,00
2005	13.756.985,38	1.914.051,04	15.671.036	7,70	12.438.577.672,06

Gráfico 1. Venta de gasolina municipio de Bucaramanga en Gls.

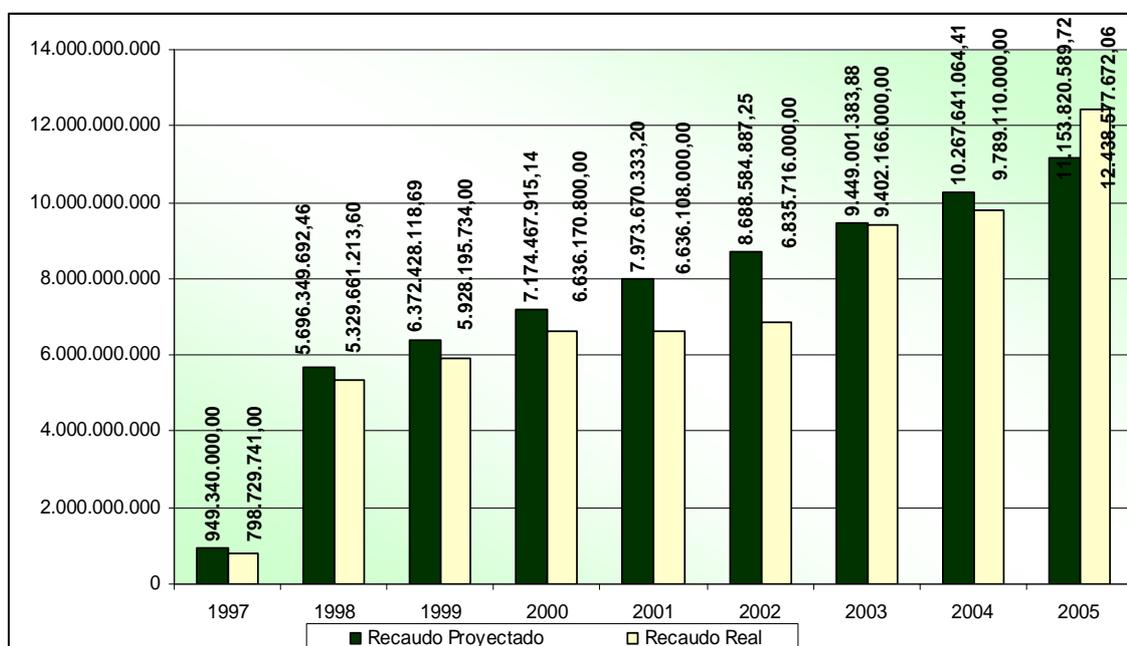


1.6.1 Proyección Vs. Recaudo de la Sobretasa a la Gasolina

Tabla 2. Recaudo Anual Projectado Vs. Recaudo Anual Real

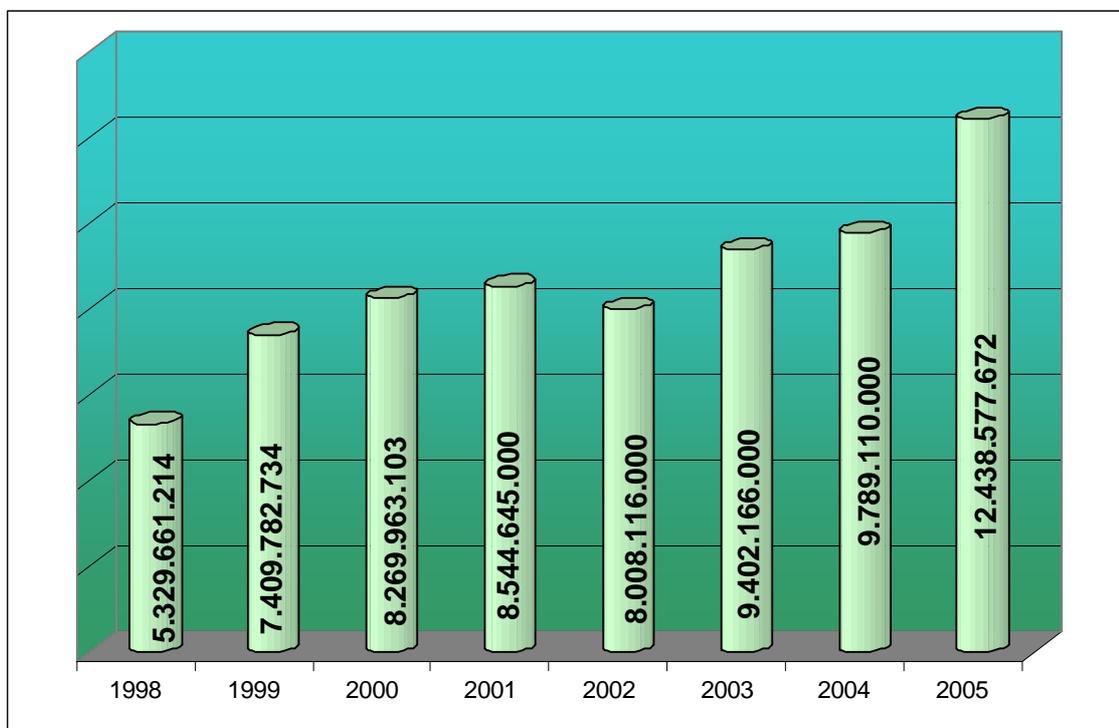
AÑO	RECAUDO ANUAL		VARIACION	%
	PROYECTADO	REAL		
1997	949.340.000,00	798.729.741,00	-150.610.259,00	-15,86
1998	5.696.349.692,46	5.329.661.213,60	-366.688.478,86	-6,44
1999	6.372.428.118,69	5.928.195.734,00	-444.232.384,69	-6,97
2000	7.174.467.915,14	6.636.170.800,00	-538.297.115,14	-7,50
2001	7.973.670.333,20	6.636.108.000,00	-1.337.562.333,20	-16,77
2002	8.688.584.887,25	6.835.716.000,00	-1.852.868.887,25	-21,33
2003	9.449.001.383,88	9.402.166.000,00	-46.835.383,88	-0,50
2004	10.267.641.064,41	9.789.110.000,00	-478.531.064,41	-4,66
2005	11.153.820.589,72	12.438.577.672,06	1.284.757.082,34	11,52

Gráfica 2. Comparativo Recaudo Proyectado Vs. Recaudo Real



Del gráfico anterior podemos deducir que los montos del recaudo real, siempre estuvieron por debajo de lo proyectado hasta el año 2003, ello se debió a que en este año comenzaron a verse los frutos de las medidas que ha tomado el gobierno para disminuir por un lado el robo de gasolina a los poliductos de ECOPETROL y por otro lado las acciones tomadas para reducir el contrabando desde Venezuela, pudiéndose observar como en el año 2005 la diferencia es mayor del recaudo real sobre el Proyectado. Naturalmente que otro factor que ha influido en ello es el alza en los precios de los combustibles que siempre han mantenido esta tendencia.

Gráfico 3. Recaudo Sobretasa Municipio de Bucaramanga



Igualmente podemos observar en el gráfico del Recaudo de la Sobretasa, que a partir del año 2003, esta ha tenido un repunte y ello se debe como explicaba anteriormente a los resultados de las medidas para evitar tanto el robo de combustibles como el contrabando, y el aumento paulatino de los precios de los combustibles influenciados por el alza internacional de los precios de estos.

1.7 FACTORES QUE AFECTAN EL RECAUDO DE LA SOBRETASA A LOS COMBUSTIBLES

Analizando el comportamiento de la venta de galones de gasolina motor corriente y extra en el municipio de Bucaramanga, (tabla 1) se puede observar la disminución progresiva hasta el año 2004, cuando el mismo empieza a mejorar, incidiendo directamente en el recaudo de la sobretasa, y como consecuencia

afectando los ingresos del Patrimonio Autónomo constituido para respaldar deudas contraídas por el Municipio de Bucaramanga antes de 1996, y afectando la ejecución de las obras del Plan Vial Siglo XXI, con las consiguientes repercusiones, las cuales se analizarán más adelante. Dichos factores tienen que ver con:

1.7.1 Contrabando de Combustibles. Una de las álgidas problemáticas que enfrenta el gobierno local sigue siendo el contrabando de combustibles, que básicamente nace en nuestro vecino Departamento del Norte de Santander, facilitado por ser área de frontera y ante los bajos precios del combustible en la hermana República de Venezuela, agravado por la situación de desplazamiento que vive desde hace varios años el país, así como por el desempleo en nuestra región, donde la gente pobre (Tabla 4), y sin oportunidades laborales, de las diferentes comunas de nuestra ciudad, han visto una oportunidad para menguar un poco su economía familiar a través de la práctica ilegal de la venta de gasolina de contrabando, convirtiéndose en un grave problema social, al que se enfrentan las autoridades locales y nacionales. Al Municipio de Bucaramanga ingresan por contrabando un promedio de cuatro mil (4.000) galones de combustibles diarios, lo que representa unos 120.000 galones mensuales y poco más de 1.440.000 galones por año. El volumen de gasolina recuperada es mínima en comparación a la comercializada ilegalmente, actividad apoyada por algunas estaciones de servicio, lo que conlleva a una reducción considerable en las ventas de combustibles en la ciudad y su área metropolitana². Esto representa, sólo por contrabando de combustibles una suma superior a los siete mil doscientos millones de pesos al año (\$7.200.000.000), representando una gran pérdida para la economía regional y local, en la que se ven perjudicados no solamente los industriales y comerciantes legales de combustibles, sino que además esto tiene un impacto grande en la disminución de las plazas de empleo; igualmente produce una gran reducción de la sobretasa, afectando el fisco local con las consiguientes

repercusiones sobre las inversiones previstas a ejecutarse con dichos recaudos, las cuales van dirigidas al área de infraestructura vial, cuyo ingrediente principal es la mano de obra de los estratos bajos de la ciudad que de igual manera repercuten en menos empleo.

Tabla 3. Incautación por contrabando (Gasolina y ACPM)³ Municipio de Bucaramanga

AÑO	GASOLINA Y ACPM (Gls.)
2002	116.597
2003	44571
2004	41.880
2005	20.446
2006	5.704

Así mismo el consumo legal de Combustibles en la ciudad de Bucaramanga se ha reducido en más del 50% pasando de Treinta y Un Millones ciento ocho mil treinta y seis (31.108.036) de galones en el año de 1998 a Quince Millones Seiscientos setenta y un mil treinta seis (15.671.036) de galones en el año 2005.

De acuerdo al estudio realizado minuciosamente en cooperación con las demás entidades, se ha podido concluir que la ciudad de Bucaramanga es un centro de acopio de actuaciones delictivas derivadas del comercio ilegal de hidrocarburos, como se muestra en la tabla siguiente:

² Tomado del Informe de la Problemática de los combustibles Secretaria de Gobierno de Bucaramanga, 2004

³ Tomado del Grupo SIECO SIJIN STDER, JUNIO 2006

Tabla 4. Zonas críticas de actuaciones delictivas en Bucaramanga⁴

COMUNA	BARRIOS
Comuna Morrorrico	Morrorrico Miraflores Albania El Diviso Buenos Aires
Comuna Norte	Olas Bajas Olas Altas Villa Rosa
Comuna Mutis	Mutis Estoraques Monteredondo
Comuna Occidental	Gaitán Girardot La Feria Santander Nariño
Comuna San Francisco	San Francisco Comuneros Chapinero Modelo
Comuna Nororiental	Bosque Norte Las Olas Transición La Juventud Villa Helena Regaderos Norte Esperanza I, II Y III
Comuna García Rovira	Alfonso López La Joya Campohermoso La Estrella
Comuna Sur	El Porvenir Manuela Beltrán Igsabelar Malpaso Delicias Dangond Toledo Plata
Comuna Provenza	Provenza Granjas De Provenza El Cristal
Comuna Pedregosa	Villa Inés Diamante I Astúrias Antonia Santos La Libertad Pedregosa

⁴ Tomado del Estudio “problemática de combustibles, Antecedentes”, de la Secretaría de Gobierno de Bucaramanga, año 2004.

1.7.2 Hurto y Tráfico de Combustibles⁵. Pueden distinguirse tres fases en la evolución del robo de combustibles. La primera se remonta a los años 70 y los atracos a vehículos que los transportaban por el Magdalena medio. La segunda consistió en la substracción continuada de gasolina mediante rústicas perforaciones del poliducto; esta etapa corresponde a los 80 y comienzos de los 90, cuando las pérdidas causadas a ECOPETROL no eran muy significativas. La tercera comienza a mediados de los 90 y se intensifica entre 2000 y 2003. Ahora el hurto se sofisticó con el empleo de válvulas clandestinas y mangueras que van a dar a grandes tanques ubicados en zonas selváticas. La instalación de cada válvula puede llegar a costar unos 500 mil pesos, lo que demuestra un mayor desarrollo y una mayor escala del negocio.

Estimaciones periódicas señalan que los grupos paramilitares percibieron unos 200 mil millones de pesos entre comienzos de 2001 y mediados de 2003, lo que justifica el mote de *vampiros del poliducto*⁶. De hecho, los principales focos de hurto de combustible están en zonas de fuerte presencia de las autodefensas, como son el sur de Bolívar y los 245 kilómetros del poliducto entre Barrancabermeja y Puerto Salgar.

Entre 2001 y 2002 el Estado perdió unos 172 millones de dólares por cuenta del hurto de combustibles, además de los sobrecostos derivados del daño a los ductos, y del contrabando, lo que representa otra cifra similar a la anterior.

También paralelo al caso del narcotráfico, el hurto de combustibles se ve alentado por una alta demanda, asociada sobre todo con subdistribuidores ilegales. El mercado de hidrocarburos, en efecto, se caracteriza por ser un monopolio en la

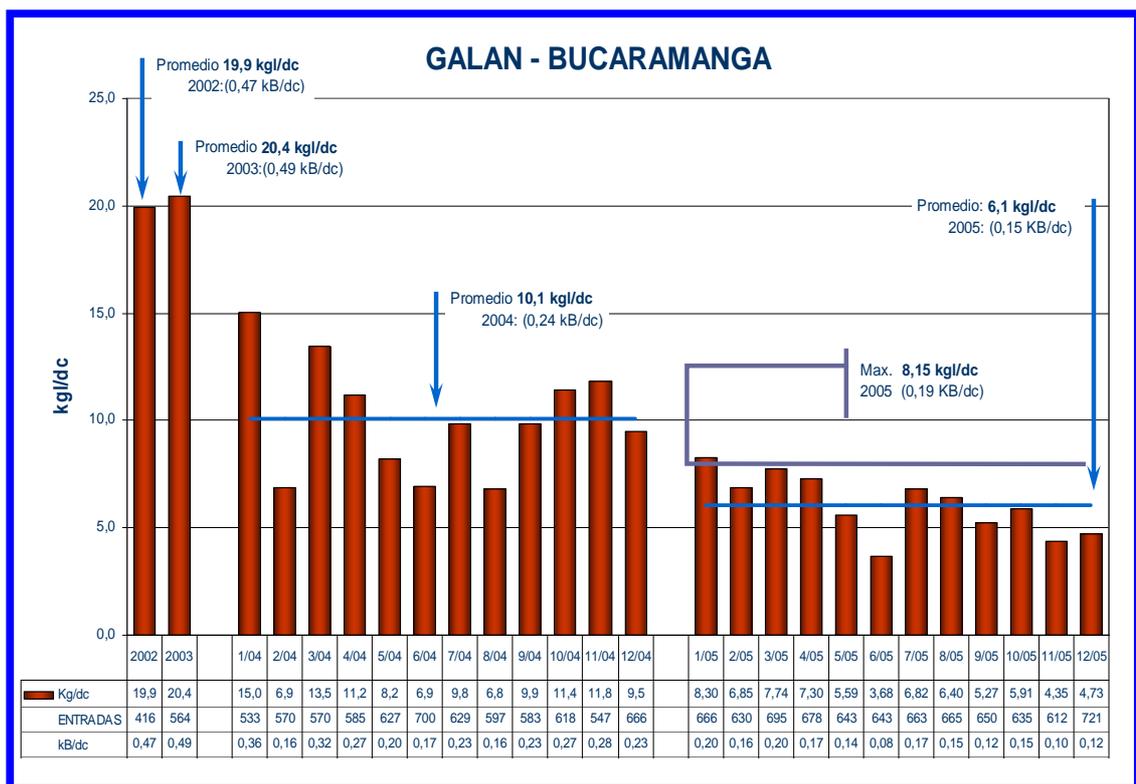
⁵ Tomado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia - 2003

⁶ Revista *Semana*, No. 1064, septiembre 23-30, 2002.

refinación (ECOPETROL), un oligopolio en el mayoreo⁷ y una distribución minorista con precios administrados y miles de estaciones de servicio que funcionan mediante franquicia del mayorista o que son su propiedad directa (Barrios, 2002:14). Entre la alta concentración del mercado mayorista y la multiplicidad de minoristas se halla un nivel mezo ilegal que sirve como punto de entrada al combustible hurtado; se trata de establecimientos ubicados en barrios residenciales que hacen competencia desleal a las estaciones de servicio autorizadas.

1.7.2.1 Poliducto Galán - Bucaramanga

Gráfico 4. Estadísticas del hurto de gasolina del poliducto Galán – Bucaramanga



⁷ Diez empresas concentran la distribución mayorista de combustibles en Colombia. Siete de ellas conforman el *holding* de Terpel y las otras son Chevron/Texaco, Exxon/Mobil y Shell.

Otro grave problema que enfrentan las autoridades locales y nacionales, es lo referente al hurto de combustibles del tubo o poliducto de ECOPETROL, estimuladas por las condiciones ya enunciadas anteriormente y por la actuación de grupos irregulares que han visto en esta práctica su fuente de financiamiento para las actividades ilícitas, así como las mafias del hurto de combustibles que han participado igualmente de esta práctica ilícita, con las consecuentes pérdidas para la economía de la región y del país.

Las pérdidas por hurto de gasolina se estiman en un promedio de Seis Mil Cien Galones día Calendario (6.100 Gls. d/c)⁸, lo que representa un promedio mensual de 183.000 galones, equivalente a un promedio anual de más de 2.2 millones de galones, representando unos once mil millones de pesos (\$11.000.000.000), sólo por hurto de combustibles.

Aunado a esto, las autoridades tienen que dedicar ingentes recursos no solo económicos sino técnicos y humanos y grandes esfuerzos para combatir estos flagelos; recursos estos que bien podrían invertirse en programas de desarrollo social, pero que desafortunadamente por nuestra idiosincrasia como ciudadanos comunes somos víctimas de nuestros propias prácticas al estimular conductas antisociales cada vez que vamos a tanquear nuestros vehículos con combustibles producto del delito, o cuando siendo testigos de conductas atípicas, no denunciarnos sino que nos convertimos en cómplices con nuestro silencio, convirtiéndonos en parte del problema y no de la solución.

⁸ Tomado del Informe sobre la problemática de los combustibles de la Secretaría de Gobierno de Bucaramanga.

1.8 CAUSAS PRINCIPALES DE LA COMERCIALIZACIÓN ILÍCITA DE COMBUSTIBLES

1.8.1 Política estatal integral en desarrollo.

1.8.1.1 Falta de Control/Coordinación entre entidades del Estad. La falta de controles más estrictos y permanentes de un lado y la falta de coordinación entre las diferentes autoridades llámense Secretaria de Gobierno, Policía, Dijin y demás, ha permitido en algunos momentos el desborde en la comercialización ilícita de combustibles; esto ha sucedido por la falta de una política clara en esta materia, pudiéndose aún observar de manera clara y flagrante el comercio ilícito y a los ojos de las autoridades de este negocio como a la entrada a Bucaramanga por los barrios Morrorríco, Miraflores y demás circundantes.

1.8.1.2 Deficiente capacidad sancionatoria, operativa y de control. Como lo muestran las estadísticas en esta materia, la capacidad sancionatoria ha sido mínima, ya que no se contaba con una legislación clara para la sanción a esta clase de delitos contra la cosa pública. Sin embargo a raíz de los decretos de conmoción interior, la aplicación del decreto 1900 de agosto de 2002 y el decreto 722 de 2005, así como la aplicación del nuevo Código de Policía, han permitido una ostensible reducción en los niveles de comercialización ilícita de combustibles.

1.8.1.3 Deficiente regulación de los agentes en la cadena: La deficiente regulación en materia de transporte, manipulación, y comercialización de combustibles a través de la cadena, llámense distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas, estaciones de servicio, etc., ha permitido igualmente la comercialización de combustibles ilícitos a través de la misma, con las consiguientes consecuencias, enumeradas anteriormente.

1.8.2 Poco compromiso de Gobiernos locales. *Grandes dolientes con buenas herramientas de control.* Los gobiernos locales en su dependencia de las medidas

que tome el gobierno nacional, es poco lo que ha hecho en materia de legislación para reprimir los delitos ocasionados contra el patrimonio de los municipios, quizás la herramienta mas contundente es el recién aprobado Código de Policía, en el que le da ciertos poderes a las inspecciones de policía para la represión de dichos delitos.

1.8.3 Acciones limitadas y de reducida eficacia. Inicialmente las medidas tomadas por tanto por el gobierno nacional como por el gobierno local, fueron muy timoratas y hasta permisivas, no produciendo los resultados que se esperaban, teniendo entonces que endurecer el gobierno las medidas, hasta llegar a solicitarse que se mantuvieran los decretos sobre conmoción interior, con el objeto de reducir los altos índices de robo y de contrabando de combustibles.

1.8.4 Indiferencia de países vecinos.

- Falta de control a la oferta por parte de Venezuela. Hasta hace poco tiempo era poco o nada lo que se había legislado en esta materia, recientemente fue que los dos gobiernos Venezolano y Colombiano, se han apersonado del asunto a través de reuniones binacionales en las cuales se ha tratado en forma seria la problemática fundamentalmente del contrabando y comercialización de combustibles a nivel de la frontera, como ocurrió en la pasada reunión del año 2004, en el Complejo Petroquímico El Tablazo, en el Estado Zulia, entre los Presidentes Hugo Chávez Frías y el Presidente Álvaro Uribe Vélez, de Venezuela y Colombia respectivamente.

1.9 ACCIONES GUBERNAMENTALES

Los mayoristas del contrabando de combustibles así como las mafias del hurto de gasolina del poliducto, han ideado una serie de estrategias para burlar el control de las autoridades, desde el soborno a las autoridades encargadas del control, así

como el uso de vehículos con tanques auxiliares o el transporte directo en diferentes tipos de recipientes, de igual forma el uso de rutas poco vigiladas, burlando muchas veces el control de las autoridades, inundando la ciudad de Bucaramanga y su Área Metropolitana con combustible ilegal, contribuyendo con esto a reducir los ingresos por concepto de sobretasa a la gasolina e igualmente perjudicando los comercializadores de combustible legales de la ciudad, generando a su vez pérdida de empleos en esta industria al menguar las ventas progresivamente.

Los comerciantes ilegales de combustibles han encontrado tierra fértil para su negocio, utilizando para sus fines maléficos, comerciantes inescrupulosos, así como las gentes de los barrios marginales a la entrada de la ciudad y en muchos otros lugares de la misma, donde es fácil tanquear y ahorrarse unos pesos con la posibilidad de causar daño a los motores de los vehículos y poner en peligro la integridad de las personas y sus bienes por los riesgos de incendios y explosiones que pueden ocurrir al manipular inadecuadamente combustibles sin las debidas precauciones, por parte de los inescrupulosos comerciantes.

Esta es una problemática social que las autoridades locales han tratado de enfrentar de diferentes maneras y de acuerdo con estrategias y políticas que maneja cada autoridad competente, pero sin diseñar unas políticas y estrategias que articulen a los diferentes actores involucrados, con una clara dirección gubernamental donde no solo participen las autoridades locales y las nacionales, unificadas alrededor de una sola visión, que vayan encaminadas a dar verdaderas soluciones de tipo estructural; es decir debe darle la connotación de política de estado.

Sin embargo, las autoridades han avanzado en el control de esta epidemia, no sólo a través de operativos de inspección y vigilancia en los diferentes puntos de acceso a la ciudad, sino también a través de visitas a lugares donde grupos de

inteligencia detectan posibles ventas de combustibles ilegales, tomando las acciones en cada caso y judicializando a los culpables.

De acuerdo al reporte de la Revista Carta Petrolera, en su número 110 de Octubre – noviembre de 2004, pagina 4, expresa: “La lucha contra el hurto de combustibles sigue arrojando éxitos. En menos de dos años este delito se ha reducido en más de 50% al pasar de 7.270 barriles por día, que fue el promedio en el año 2002, a 3.027 barriles por día en el 2004. Y la misma revista en el número 113, correspondiente a diciembre 2005 – febrero 2006, pagina 4 expresa: “Una estrategia bien definida, unos operativos de control eficientes por parte de las autoridades y la aplicación de medidas penales y de extinción de dominio, han contribuido a reducir el hurto de hidrocarburos de manera significativa. El volumen hurtado a los poliductos se redujo a 1630 barriles de combustible por día en el 2005, mucho menor que el valor estimado por ECOPETROL de 2300 barriles diarios. Las pérdidas por este delito continuaron en descenso al llegar a 60 millones de dólares menos de lo perdido en el 2002.

Las últimas medidas legales tomadas por las autoridades locales tienen que ver con la aplicación del nuevo Código de Policía, recientemente aprobado por el Concejo de Bucaramanga; de otro lado las autoridades nacionales, han establecido a través del Decreto 722 de 2005, severas medidas para las personas que transporten, comercialicen y manipulen combustibles de contrabando, y en el cual hay sanciones que van desde la confiscación de los vehículos donde se transporte el combustible la privación de la libertad de acuerdo a la gravedad del hecho.

El Estado ha puesto en marcha iniciativas orientadas a ponerle freno al robo de combustibles. A mediados del 2000, operaciones conjuntas de la Fiscalía y las Fuerzas Militares lograron judicializar más de setenta personas vinculadas a estas actividades, incluyendo voladuras del oleoducto. Esto representa un gran avance,

si se tiene en cuenta que en quince años sólo se había juzgado a tres personas por delitos relacionados con ataques a la infraestructura petrolera y ninguna por hurto o contrabando de combustibles, exceptuando unas 1.926 investigaciones aduaneras.

Otra medida del gobierno nacional fue el decreto 1900 de agosto de 2002, promulgado al amparo del estado de conmoción, que además de tipificar adecuadamente los delitos de hurto y contrabando de hidrocarburos o sus derivados e imponer penas severas a los mismos, no incluyó la posesión de cantidades mínimas como requisito para judicializar a los portadores de combustibles robados. La medida, infortunadamente, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, durante su vigencia, sin embargo, el volumen de combustible robado disminuyó de 11 mil a 5 mil barriles diarios. Además, entre agosto y octubre de ese año fueron capturadas 132 personas, se inmovilizaron 78 vehículos y se sellaron 20 estaciones de servicio.

1.9.1 Normatividad sancionatoria

Tabla 5: Principales Leyes

NORMA	CONTENIDO
Ley 232 de 1995	Por la cual se dictan normas sobre infracciones y todas aquellas conductas que tipifican el hurto, contrabando, mezclas y comercialización de combustibles.
Ley 256 de 1996	Por la cual se dictan normas sobre la competencia desleal.
Ley 365 de 1997	Por la cual se establecen normas tendientes a combatir la delincuencia organizada y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1521 del 4 de agosto 1998	Reglamente el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo para estaciones de servicio.

Ley 793 de 2002	Ley de extinción de dominio de vehículos que se usen para la comisión de actividades ilícitas como transportar combustibles de contrabando, hurtado, de procedencia ilegal.
Decreto 1503 de julio 19 de 2002 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Por la cual se reglamenta la marcación de los combustibles líquidos derivados del petróleo en procesos de almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos.
Decreto 1505 de julio 19 de 2002 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Se reglamenta parcialmente la Ley 681 de 2001 y se establecen otras disposiciones en materia de sobretasa ala gasolina y al A.C.P.M.
Decreto 1837 de agosto 11 de 2002	Por el cual se declara el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional.
Decreto 1900 de agosto 23 de 2002 del Ministerio de Minas y Energía	Por el cual se adoptan medidas en materia penal y procesal contra organizaciones delincuenciales.
Decreto 2180 del 30 de septiembre de 2002	Establece precisiones sobre contrabando de hidrocarburos, modificando los artículos 4 y 6 del Decreto 1900 de 2002.
Resolución 181701 del 22 de diciembre de 2003	Se modifica la Resolución 180088 del 30 de enero de 2003, y se deroga la Resol. 180209 del 27 01 03.
Resolución 100479 del 28 de abril de 2004	Se modifican los art. 4 y 6 de la Resol. 82438 del 23 de diciembre de 1998 y se establecen otras disposiciones, relacionadas con la estructura de precios de la gasolina motor.
Ley 1028 de junio 12 de 2006	Por la cual se adiciona el Código Penal y se dictan otras disposiciones

2. IMPACTO SOCIO ECONOMICO DE LA SOBRETASA

2.1 POLITICAS SOCIALES DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA⁹

El Municipio de Bucaramanga mediante su plan rector que es el Plan de Desarrollo Municipal, establece en el mismo las políticas generales a desarrollar en cada cuatrienio, destacándose entre otras las siguientes del modelo 2004-2007:

RETO: Ampliar, fortalecer, y consolidar la política social integral

El objetivo, es crear las condiciones que les permitan a los grupos de población más desprotegida y vulnerable, integrarse a la vida social y acceder a los bienes y servicios básicos para una vida digna.

Los elementos portadores de futuro de mayor interés social son los siguientes:

- **EN EDUCACION:**

El nivel de vida de Bucaramanga, tiene una tendencia decreciente y, por lo tanto la calidad de vida de sus habitantes, evidenciando un considerable aumento en los niveles de subempleo, desempleo, miseria y pobreza, indicadores que determinan la exclusión social de una parte importante de la población.

⁹ Tomado de la Gaceta del Concejo de Bucaramanga, Año 10, Edición 005, junio 11 de 2004

Se propone una revolución educativa mediante el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media, acreditación voluntaria de programas e instituciones de educación superior, ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior y ampliar la cobertura de carreras técnicas y tecnológicas. Garantizar la educación obligatoria para niños y jóvenes hasta los quince años de edad. Se harán pactos de responsabilidad con las juntas de padres de familia y se harán alianzas con sectores gubernamentales y no gubernamentales. Se emitirán programas para promover los valores fundamentales, actitudes de convivencia y de identidad cultural. La educación media se orientará hacia la tecnología, la informática, la ciencia y las telecomunicaciones.

Masificar el aprendizaje de una segunda lengua, el inglés, haciendo alianzas con instituciones educativas con el fin de responder al propósito de una ciudad culta con una sociedad que habla un segundo idioma, abriendo las puertas a la competencia de saberes de nuestros educandos.

- EN SALUD

Se fortalecerá el concepto de salud integral, el cual arranca promocionando ambientes y estilos de vida saludables y previniendo las enfermedades.

En cuanto al sector salud, se propone fortalecer el aseguramiento de más ciudadanos al sistema, para ello se busca incrementar la capacidad de la ESE ISABU, para financiar su estructura de gastos, con ingresos y ventas de servicios, para lo cual se impulsarán acciones y programas de prevención, atención integral y protección de la población infantil.

Se fortalecerán programas como “Bucaramanga Sana” y como complemento se mantendrán altos índices de vacunación en todos los biológicos del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) y se intensificará la lucha contra el dengue, la

sífilis congénita, el VIH-SIDA, la muerte materna y peri natal, y demás enfermedades de interés en salud pública.

Se optimizará el sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales (SISBEN) para contar con una adecuada focalización de la inversión social.

- JUVENTUD, MUJER Y FAMILIA

Se fortalecerá la participación de la juventud y de la mujer en las actividades laborales, mediante un plan que busca igualar las condiciones y oportunidades entre géneros y capacitación en áreas no tradicionales y productivas. Se dará especial cuidado a la atención de cupos alimentarios para niños de preescolar u primaria, con el fin de otorgar 35000 desayunos escolares diarios. Se trabajará también en la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, especialmente en los grupos más vulnerables de la población.

Se atenderá a menores infractores y contraventores, ofreciendo una especial atención integral, teniendo en cuenta su núcleo familiar como base del desarrollo sicosocial de los mismos.

Se dará especial atención a las necesidades de la población desplazada y atención integral al discapacitado, al adulto mayor, a niños y adultos de la calle, orientando acciones tendientes a la atención de grupos vulnerables en situación de riesgo, procesos de envejecimiento, apoyo y desarrollo al programa “Revivir”, complemento alimentario, subsidios, seguro exequial, recreación, utilización del tiempo libre, programas estos, encaminados a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas; almuerzos fraternos, onces, prótesis dentales, gafas, aparatos ortopédicos entre otros, buscando con ello mejorar contundentemente la calidad de vida de nuestros adultos mayores.

Se fundarán en los próximos cuatro años, dos Centros Vida más, uno al norte y uno al sur, y se prestará asistencia alimentaria y de medicamentos a mujeres y hombres mayores de 55 años de escasos recursos económicos y que presenten deficiencias nutricionales.

- VIVIENDA

El municipio de Bucaramanga por su conformación geográfica y topográfica presenta unas características muy especiales tales como la saturación del territorio urbano, limitaciones por calidad de suelos y amenazas físicas para la habilitación de áreas de expansión, que lo destacan como uno de los más críticos del país.

En contraposición con tales limitaciones, existe una demanda real de viviendas muy importante, dadas las características que ofrece la ciudad a sus habitantes, de unas condiciones particulares de calidad de vida con altos indicadores de cubrimiento de infraestructura física y social, que la hacen atractiva para la población natural y desplazada.

Para efectos de obtener una respuesta eficaz con impacto real sobre la ciudad, se requiere apoyo en los siguientes aspectos:

Definición de una política de subsidios y apoyo económico por parte del Gobierno Nacional, para establecer alianzas y obtener recursos dirigidos a procesos de infraestructura en proyectos que garanticen oferta oportuna con el objetivo de contrarrestar los procesos subnormales de demanda de vivienda.

- MUJERES CONSTRUCTORAS DE PAZ Y DESARROLLO

En el marco de la Constitución Nacional, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia, y con el propósito de impulsar el desarrollo con equidad de género y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el Gobierno Municipal coordinará un proceso de concertación con otras instituciones para articular la dimensión de género en sus programas, proyectos y presupuestos, dentro del marco de las estrategias contemplado en el Plan de Desarrollo.

Se trata de favorecer a la mujer de escasos recursos y en especial a la mujer cabeza de familia que previamente esté identificada para recibir ayuda en salud, educación, vivienda, recreación y empleo en forma prioritaria.

Crear un sistema de información municipal, respecto de la labor desarrollada por las entidades que trabajan el tema de la mujer, el cual recoja las experiencias locales y regionales y que además incluya a las organizaciones de mujeres en los diferentes procesos nacionales y locales de diálogo y negociación, que represente los intereses de la diversidad del movimiento social de mujeres.

- MINORIAS ETNICAS

Las diferentes etnias existentes en el municipio de Bucaramanga, sus riquezas ancestrales y culturales, serán apoyadas por la Administración Municipal, dando cumplimiento y armonizando con la constitución Nacional y las normas vigentes al respecto.

En Bucaramanga se encuentra una mediana concentración de afro descendientes, cuyo volumen se ha venido incrementando en los últimos años, producto de los desplazamientos forzados. La Alcaldía se propone caracterizar estas poblaciones.

- . PARTICIPACION UNIVERSITARIA

Las instituciones universitarias como entes orientadores y formadores de los futuros líderes y profesionales, tendrán su participación dentro del Plan de Desarrollo, en múltiples temas, sugiriendo y apoyando proyectos de investigación.

El compromiso de este sector, se basa no solamente en la formación intelectual de sus estudiantes, sino en el sentido orientador del desarrollo productivo y humano, a partir de la definición de áreas del conocimiento prioritarias, fortaleciendo centros de desarrollo tecnológico que permitan innovación y competitividad, al igual que formar capital humano en los diferentes niveles que requiere el sector productivo local, apoyando además a pequeños y medianos empresarios mediante procesos de asesoría, con la participación de profesores y estudiantes, creando en las instituciones académicas, cátedras que formen profesionales y/o técnicos emprendedores e impulsando las iniciativas viables para la creación de empresas que generen empleo.

- POBLACIÓN DESPLAZADA

En el Departamento de Santander, el conflicto social y armado ha provocado el desplazamiento de aproximadamente 55000 personas, de las cuales 32000 se han ubicado en Bucaramanga.

El desplazamiento como fenómeno social que altera el funcionamiento cotidiano de la capital santandereana, hace evidentes problemas como el hacinamiento crítico en pensiones e inquilinatos, a nivel salud, donde solo el 10% de dicha población está sisbenizada. En el municipio de Bucaramanga, a pesar de tener una cobertura del 98.8%, solo el 5% de los hombres y mujeres ha terminado la secundaria completa, alrededor del 45% de las mujeres entre los 11 y los 15 años, han tenido que dejar sus estudios y cerca del 85% de los mayores de 20 años, han dejado sus estudios y no han terminado la primaria.

Teniendo en cuenta esta situación, como política para asumir la problemática de desplazamiento, la alcaldía de Bucaramanga, de acuerdo a la normatividad vigente, liderará procesos que culminen en acciones concretas para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias desplazadas, contando con el apoyo del nivel nacional, departamental, instituciones oficiales, privadas, ONG's, que formulen y ejecuten programas y proyectos tendientes a la sensibilización de la nueva realidad que vive el desplazado e integrará programas en todas las áreas pertinentes al desarrollo social.

- **PROTECCIÓN Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Los derechos humanos, son facultades inherentes al ser humano, basados en la dignidad y el hecho mismo de la existencia, son eternos, no tienen precio, valor, ni cambio de uso y no existe otro bien en la tierra que se le pueda equiparar y por el cual puedan ser intercambiados, o renunciar a ellos, siempre han estado presentes, aunque no han sido respetados en muchos espacios, todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre si.

En la ciudad de Bucaramanga, se promoverá la cultura de la paz, liderando proyectos de prevención de la violencia y migraciones, resolución pacífica de conflictos, promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, atención a desplazados y generadores de cultura de paz y desarrollo social por intermedio de la Oficina Asesora de Paz del Municipio, al abrir espacios para el trabajo mancomunado con los Concejos Municipales de Paz, los cuales son organismos interlocutores válidos entre la sociedad civil y las instituciones estatales, además de entidades como la Personería, las Casa de Justicia, La Secretaría de Desarrollo Social, La Secretaría de Gobierno, Las Inspecciones Civiles, las Comisarías y Juzgados de Familia, la Casa de Protección a Menores, el Instituto Colombiano de Protección Familiar (ICBF), la Defensoría del pueblo y

demás instancias municipales, velarán por la promoción, el conocimiento colectivo y el acatamiento de los pactos y compromisos y usar todas las herramientas e instancias necesarias, convenios departamentales y nacionales para hacerlos cumplir.

- **MINORIAS RELIGIOSAS**

La Administración Municipal, apoyará la libertad de cultos, consagrada en la Constitución Nacional y coadyuvará al desarrollo de programas dirigidos a fortalecer sus mecanismos de participación en programas sociales, contemplados en el Plan de desarrollo.

RETO: Modelo de Desarrollo Económico Sostenible

- **POLÍTICA DE EMPLEO Y DESARROLLO EMPRESARIAL**

La política de empleo tiene como objetivo orientar la ejecución de programas y proyectos a la generación de fuentes de trabajo e ingresos y a la constitución y consolidación de pequeñas unidades productivas.

La búsqueda de nuevas posibilidades se concentrará en actividades como:

1. Fomento del Espíritu Empresarial a partir de programas curriculares y a la Innovación desde la educación secundaria y superior en todas las ciencias y disciplinas académicas, para que la sociedad tenga plena conciencia de lo empresarial como motor del desarrollo local.
2. Apoyo a las Pymes y a la creación de empresas individuales, asociativas o famiempresas.
3. Alianzas estratégicas con el sector privado.
4. Formación empresarial: próximos a que el país entre en una negociación de libre comercio con Estados Unidos, los empresarios deben trabajar hacia una

cultura empresarial, de lo contrario se corre el riesgo de una desaparición creciente. Es necesario un mayor compromiso para lograr competitividad, de lo contrario es inviable e imposible avanzar en la globalización.

5. Comercialización y mercadeo

6. Investigación.

7. Financiación: líneas de crédito.

8. Se apoyarán los Parques Científicos y Tecnológicos (reales o virtuales), concebidos como un espacio donde interactúan investigadores y empresarios para crear y producir bienes y servicios con alto valor agregado, competitivos en los mercados nacionales e internacionales por su calidad, innovación, costo y beneficio, que ayudarán a enfrentar la globalización.

2.2 AREAS DE INVERSION E IMPACTO SOCIAL

Desde el inicio y en el marco de los Planes de Desarrollo de las vigencias que han transcurrido desde noviembre de 1997, fecha en la que se constituyó el Patrimonio Autónomo, producto de la titularización del recaudo del 15% por cobro de la sobretasa a los combustibles (gasolina corriente y extra), hasta el mes de octubre de 2005, en el cual se liquidó dicho Fideicomiso, los montos producto de la titularización de los recursos provenientes de la sobretasa a los combustibles, la cual sería destinada exclusivamente, en los términos de la Ley 86 de 1989 a la implementación de las obras contenidas en el Plan Vial y de Transportes de Bucaramanga, puesto que esto tenía que ver con la reconstrucción vial de la ciudad, con el objeto de proyectarle un desarrollo más armónico a la ciudad.

Se pudo observar que la inversión de dicha sobretasa ha irrigado una gran cantidad de proyectos viales de la ciudad, los cuales se mencionan más adelante, pudiéndose notar la incidencia que ha marcado la disminución en los recaudos de la misma, viéndose reflejados en la no construcción de obras tan importantes como la vía La Virgen la Cemento, al norte de la ciudad; la construcción del

intercambiador la Rosita con Avenida González Valencia, al oriente de la ciudad, con las consiguientes consecuencias en el aumento de las tasa de desempleo, dado que estos proyectos generan una gran cantidad de plazas de trabajo especialmente de mano de obra no calificada. De ahí la importancia que en la medida en que han mejorado los ingresos provenientes de la sobretasa, la expectativa de desarrollar inversiones en programas sociales aumenta, siempre y cuando se den las condiciones de mejores controles por parte de los entes gubernamentales y de los ciudadanos mediante un compromiso de trabajo mancomunado con las autoridades encargadas de velar por el mejor estar de la ciudadanía y el diseño por parte de estas, de políticas encaminadas a capacitar a los ciudadanos de los estratos bajos, en labores productivas que los estimulen a buscar nuevos horizontes, labores que pueden ser desarrolladas por instituciones de reconocida capacidad educativa como el SENA, CAJASAN, MERCOMFENALCO y otras tantas instituciones, con programas bien estructurados y acordes con la problemática que se maneja en estas comunidades.

2.2.1 Obras construidas con la sobretasa en el Municipio de Bucaramanga.

Durante el trienio 1992 –1994, y mediante Acuerdo Municipal No. 050 del 28 de agosto de 1993, se estableció el cobro de una sobretasa al combustible automotor del 5%, de acuerdo a la Ley 86 de 1989 y por un período de ocho años. Igualmente con el producto de esta sobretasa, el Concejo Municipal, aprobó las siguientes obras a construirse:

OBRA	ESTADO ACTUAL
Intercambiador de la Puerta del Sol	Construido
Ampliación de la Calle 33 entre la carreras 15 a la carrera 27	Construido
Ampliación de la carrera 21 entre la diagonal 15 y la Calle	Construido

5ª.	
Intercambiador de La Rosita, cruce calles 45 y 48 y Avenida González Valencia	Pendiente
Ampliación de la Calle 45 entre la carreras 15 a la carrera 27	Construido
Ampliación de la Avenida González Valencia entre la Avenida La Rosita y la Calle 63	Construido
Construcción de la Desviación Coca Cola – San Luís, de la vía Girón – Bucaramanga.	Construido
Construcción de la Conexión San Luís - Fontana	Construido
Ampliación de la Carrera 33, desde la calle 56 hasta el viaducto de la Flora	Construido
Ampliación de la Calle 67 entre carreras 27 y Viaducto la Flora	Construido
Prolongación de la Carrera 36 por el costado oriental del Colegio la presentación hasta el Viaducto La Flora	Construido
Construcción de la calle 45, desde la carrera 7 hasta TERPEL	Construido
Ampliación de la Vía Palenque Café Madrid	Construido

Mediante el acuerdo No. 012 de marzo 17 de 1994, establece un aumento de la sobretasa hasta un 10%, y se aprobó la construcción de las siguientes obras:

OBRA	ESTADO ACTUAL
Construcción de la primera etapa de la prolongación de la Carrera 9, desde la calle 45 hasta la Ciudadela real de Minas.	Pendiente
Construcción de la primera etapa de la prolongación de la	Pendiente

carrera 9, de la calle 45 hasta el barrio San Miguel.	
Cofinanciación de la construcción del viaducto de la 9ª, por 800 millones.	Pendiente

Mediante el acuerdo No. 011 de marzo 10 de 1995, establece un aumento de la sobretasa hasta un 12%, por 4 años más y se aprobó la construcción de las siguientes obras:

OBRA	ESTADO ACTUAL
Ampliación a cuatro carriles de la vía al mar, desde La Virgen hasta el Puente de la Cemento.	Pendiente

2.3 IMPACTO SOCIAL

2.3.1 Impacto en la calidad de vida. La reconstrucción vial de la ciudad ha traído como consecuencia el mejoramiento en la vialidad urbana, trayendo consigo facilidad en la movilidad de los habitantes a la vez que agiliza el desplazamiento vehicular entre los diferentes sectores de la ciudad, permitiendo el intercambio y la agilidad en las diferentes actividades comerciales e industriales. Vías como la Calle 45, la Diagonal 15, la Avenida la Rosita, etc., han facilitado en gran manera el intercambio entre la zona industrial de Chimitá y Girón con la ciudad.

De otro lado, el mejoramiento vial trae consigo reducciones en los tiempos de desplazamiento, permitiendo igualmente una mejor organización del transporte de pasajeros y particular, y reduciendo los costos de fletes dentro de la ciudad y el Área Metropolitana.

2.3.2 Impacto Laboral positivo. El desarrollo de una infraestructura vial, viene acompañada de una gran demanda no solo de mano de obra calificada en el área civil, arquitectónica, de servicios, y de profesionales en diferentes disciplinas, así

como también la utilización de mano de obra no calificada, generando esto un impacto positivo en los habitantes de la ciudad, no solo durante la ejecución, sino posteriormente por la afectación en el área comercial, de transporte, servicios y demás complementarias, como consecuencia del valor agregado que generan estos desarrollos; por ejemplo con la ampliación de la Calle 45, para el Barrio Campo hermoso, ha traído como consecuencia un crecimiento comercial inusitado, dando oportunidades laborales a una gran cantidad de personas de la zona. Igualmente ha sucedido con la ampliación de la carrera 15 y demás vías afectadas vialmente.

2.3.3 Impacto Laboral negativo. Tal y como se explicó en el capítulo anterior, la aplicación de la sobretasa a los combustibles generó unos costos mayores en el precio de los mismos, lo que a su vez generó el incremento desmesurado en el contrabando de combustibles, generalmente de procedencia venezolana, dado que en el hermano país los precios de los combustibles son mucho mas bajos; de otro lado apareció otro fenómeno y es el robo de combustibles del tubo de ECOPETROL, amparado como ya se dijo anteriormente, de un lado por las mafias de traficantes de combustibles y de otro lado las fuerzas irregulares del país con el robo de los combustibles de los polductos.

Como consecuencia de estas prácticas ilegales, ha surgido toda una cadena del comercio ilícito de combustibles, surtiéndose de un lado de las gentes pobres de los barrios periféricos de la ciudad y de otro lado de comerciantes inescrupulosos de algunas bombas de gasolina, así como de comerciantes al detal, mediante la utilización de la población pobre desempleada de la ciudad y la periferia, la cual es explotada laboralmente en estos menesteres.

2.4 IMPACTO ECONOMICO

2.4.1 Impacto positivo.

2.4.1.1 Presupuesto del Municipio. En el numeral 1.6.1, tabla 2, podemos observar el valor recaudado de la sobretasa a los combustibles año a año, desde el año de 1997 hasta el año de 2005, fecha en que se liquidó el patrimonio autónomo, generando esto un impacto positivo en el presupuesto del municipio.

2.4.1.2 Plusvalía. Como consecuencia del mejoramiento vial y arquitectónico de las construcciones, estas se valorizan proporcionalmente a una serie de factores como lo son la ubicación respecto a la vía construida, el impacto vial, la mejora en la movilidad, etc., repercutiendo esto en valor agregado adicional al valor de las construcciones afectadas.

2.4.2 Impacto Negativo por contrabando y hurto de combustibles. Si hacemos un recuento del promedio de pérdidas económicas como consecuencia del contrabando y hurto de combustibles, tomando como base los promedios de los años 2001 al 2003, podemos cuantificar las pérdidas anuales que se observan en la siguiente tabla:

Tabla. 6 Total pérdidas económicas por contrabando y hurto de combustibles Anual (en miles de pesos)

CONTRABANDO	HURTO	TOTAL	SOBRETASA 15%
7.200.000	11.000.000	18.200.000	2.730.000

Analizando los anteriores resultados podemos observar las repercusiones que implica una reducción de poco más de dos mil setecientos millones de pesos

anuales en el desarrollo de programas y proyectos para las clases más necesitadas de nuestra ciudad.

De ahí la importancia de que todos los ciudadanos de esta ciudad, contribuyamos con las autoridades, de un lado, no fomentando el contrabando de combustibles hurtados a través de su compra, y de otro lado las autoridades a través de la Secretaria de Gobierno y los estamentos policiales, estableciendo estrategias serias con directrices de políticas de estado, de tal manera que no se queden en paños de agua tibia, aunado a la no continuidad en los programas que se implementan. Igualmente aducen las autoridades locales la falta de presupuesto, pero esto no debe ser el argumento, porque de lo contrario, continuaremos con ese cáncer que está deteriorando las finanzas del municipio y por ende una grave repercusión para el desarrollo de programas sociales, lo cual continuaría acrecentando la informalidad laboral y la delincuencia.

2.4.3 En la comunidad.

2.4.3.1 Impacto positivo. Este se da en la medida que los ciudadanos disfrutan de una ciudad más ordenada y de acuerdo a los parámetros de desarrollo que exigen las normas de planeación de las ciudades, con excelentes vías, mejorando su desplazamiento y movilidad, de otro lado su mejoramiento arquitectónico, urbano y paisajístico, y por encima de estas consideraciones mayores posibilidades de desarrollo para la ciudad y su entorno.

2.4.3.2 Impacto negativo. Estos se dan como consecuencia de la reducción de las obras programadas como ya se dijo anteriormente, por la reducción en los recaudos de la sobretasa, lo cual ha incidido en menos proyectos, los cuales repercuten igualmente en una menor demanda de mano de obra, especialmente no calificada, siendo esta última la de mayor afectación.

2.5 EFECTOS DE LA REDUCCION DEL RECAUDO EN LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Como se comentó anteriormente, los términos de la Ley 86 de 1989 establecen que la sobretasa a los combustibles, será destinada exclusivamente, a la implementación de las obras contenidas en el Plan Vial y de Transportes de Bucaramanga.

Tabla 7. Recaudo Anual Proyectado Vs. Recaudo Anual Real

AÑO	RECAUDO ANUAL		VARIACION	%
	PROYECTADO	REAL		
1997	949.340.000,00	798.729.741,00	-150.610.259,00	-15,86
1998	5.696.349.692,46	5.329.661.213,60	-366.688.478,86	-6,44
1999	6.372.428.118,69	5.928.195.734,00	-444.232.384,69	-6,97
2000	7.174.467.915,14	6.636.170.800,00	-538.297.115,14	-7,50
2001	7.973.670.333,20	6.636.108.000,00	-1.337.562.333,20	-16,77
2002	8.688.584.887,25	6.835.716.000,00	-1.852.868.887,25	-21,33
2003	9.449.001.383,88	9.402.166.000,00	-46.835.383,88	-0,50
2004	10.267.641.064,41	9.789.110.000,00	-478.531.064,41	-4,66
2005	11.153.820.589,72	12.438.577.672,06	1.284.757.082,34	11,52

Casi ninguna de las obras planeadas dentro del Plan Vial Siglo XXI, se concluyó dentro de los plazos establecidos para su terminación, estando pautadas terminarlas antes de octubre del año 2005, fecha de finalización del fideicomiso con el cual se titularizó la sobretasa a los combustibles en el municipio de Bucaramanga; es así como aún queda por concluir el tramo la Virgen - La Cemento.

Es fácil deducir algunas de las causas de su no ejecución y una de ellas quizás la principal, es la reducción en los recaudos de la sobretasa y que como se esbozó anteriormente estos montos estaban por el orden de más de dos mil setecientos millones de pesos anuales, cifra bastante considerable en el momento de planear cualquier programa por parte de la Administración municipal, pudiéndose concluir el grave daño que se causa al desarrollo de la ciudad y como consecuencia de ello se afecta el nivel de vida de sus habitantes, máxime cuando la ejecución de estos proyectos viales, demanda gran cantidad de mano de obra no especializada y que es en últimas, este sector el afectado por la falta de oportunidades laborales, teniendo las mas de las veces que hacer labores no legales pero que les brindan la subsistencia, y esta ocupación es precisamente la venta de combustible de contrabando y producto del robo a los ductos de ECOPEPETROL.

Al momento de escribir estas líneas, aun se puede observar como actividad cotidiana en los barrios marginales de la ciudad como Morrórico, Miraflores, Buenos Aires, etc. por nombrar algunos de los barrios orientales, e igualmente en muchos barrios del centro de la ciudad como La Joya, Alfonso López, Chapinero, etc. en los cuales se consigue el combustible ilegal en forma pública.

3. ESTRATEGIAS Y RECOMENDACIONES¹⁰

Además de eliminar el requisito de portar cantidades mínimas de combustible robado, para ser procesado por este delito, habría que simplificarse el proceso para imponer sanciones y adoptar algunas medidas complementarias.

El decreto 1521 de 1998 reglamenta el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos para estaciones de servicio, estableciendo que aquellas que obtengan combustibles de personas o empresas no autorizadas serán objeto de suspensión de funcionamiento y cierre temporal hasta por 45 días (artículo 47). El cierre definitivo sólo puede ser llevado a cabo por las Alcaldías y necesita permiso previo del Ministerio de Minas y Energía, excepto cuando el cierre obedezca a una decisión judicial (artículo 48). El afectado debe ser informado por escrito y cuenta con un plazo de entre diez y veinte días para los descargos.

Para quienes transportan combustibles ilegales se prevé una multa, y sólo en caso de reincidencia se cancela el registro de operación del vehículo (artículo 50).

Los requisitos para aplicar sanciones son pues demasiado exigentes. Hasta la fecha —según reportes de la Dijin— sólo se han cerrado quince estaciones de servicio en forma definitiva. Por esa razón sería conveniente modificar el Decreto 1521, introducir términos más drásticos y simplificar los procedimientos.

Suprimir el cierre temporal y disponer el definitivo de las estaciones que compren o vendan combustibles robados, y facultar a las Alcaldías para tomar esta

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia - 2003

determinación sin consulta previa al Ministerio. Otra medida útil sería que la guía única de transporte de hidrocarburos estuviera acompañada por el uso obligatorio de un dispositivo especial que sólo tengan los vehículos y tanques de almacenamiento autorizados.

Por último, es necesario que el Ministerio invierta más recursos en el desarrollo de nuevas fórmulas de marcación química de la gasolina para hacer más contundentes las pruebas, ya que todavía hay mucho margen para que los traficantes obtengan los colores hoy requeridos.

3.1 EN CUANTO A RECAUDO DE LA SOBRETASA

En este aspecto la Alcaldía a través de la Secretaría de Hacienda que es la encargada del recaudo de la sobretasa, debería establecer controles más confiables como el control electrónico a través de una interfase con las estaciones de venta de combustible así como el cruce de información electrónico con los distribuidores mayoristas, estableciendo sanciones más drásticas con el objeto de no evadir los controles establecidos y

3.2 EN CUANTO AL CONTROL DEL CONTRABANDO.

En este aspecto el gobierno nacional debe trazar una política fuerte en unión de los gobiernos tanto departamentales como municipales a través de la creación de un cuerpo élite de control en carreteras y mediante la implementación de medidas coercitivas que propendan a la reducción de este flagelo.

3.3 EN CUANTO A CONTROL DEL ROBO DEL TUBO.

Esta modalidad podría verse notoriamente disminuida mediante la aplicación de tecnología de punta para controlar los diferentes puntos susceptibles de ser

atacados por los ladrones del combustible a los poliductos de ECOPEPETROL y con controles más drásticos en los puntos de control en las carreteras y en las entradas a los pueblos cercanos a la ciudad.

3.4 EN CUANTO AL CONTROL POR PARTE DE LOS ENTES DE PARTICIPACION CIUDADANA

El gobierno tanto local como departamental debe implementar un programa de participación ciudadana en la que estén involucrados los representantes de la comunidad, con el objeto de establecer un control a través de la Veedurías Ciudadanas para el control de combustibles, pero mediante un programa de capacitación en el que participen los entes de control para poder dotar a estos ciudadanos de herramientas legales con el objeto de que puedan realizar sus veedurías con el respaldo de las autoridades.

3.5 EN CUANTO A ESTRATEGIAS DE TIPO GUBERNAMENTAL

Los gobiernos tanto departamental como municipal, deben implementar: Programas conjuntos de control tanto al contrabando y tráfico, como al robo de combustible de los poliductos, a través de:

- Programas formales de control a la compra de combustibles ilegales por parte de las estaciones de servicio y/o mayoristas.
- Implementación de medidas efectivas de control al transporte de combustibles en el territorio nacional con el respaldo de las autoridades militares.
- Establecimiento de medidas coercitivas de tipo legal en esta materia.
- Los gobiernos tanto Departamental como municipal, deben implementar en el Plan de Desarrollo Municipal, mediante programas bien definidos, las estrategias de empleo con el objeto de reemplazar las ventas de combustible en las barriadas y otros sitios de la ciudad.

4. EFECTOS E IMPLICACIONES DE LAS NUEVAS POLITICAS EN MATERIA DE COMBUSTIBLES SOBRE EL RECAUDO DE LA SOBRETASA

4.1 EFECTO DE LA LEY 681 DEL 9 DE AGOSTO DE 2001.

Esta Ley modificó el régimen de concesiones de combustibles en las zonas fronterizas, ajustando los precios de los combustibles procedentes de Venezuela mediante acuerdo bilateral con el aval de los dos gobiernos, a efectos de reducir el contrabando hacia Colombia.

Las mafias del tráfico de combustibles han aprovechado esta circunstancia para traficar con este combustible e introducirlo de contrabando al interior del país, principalmente al área de Bucaramanga, reflejándose como se dijo anteriormente, en una disminución considerable de la sobretasa a la gasolina, si se tiene en cuenta que estos combustibles violan el pago de esta sobretasa.

Otro aspecto muy importante pero no considerado relevante por las autoridades, toda vez que no hay señalamientos en esta materia, es lo referente al régimen especial de los combustibles nacionales hacia las zonas fronterizas, en donde se especula que los despachos del mismo, del centro de distribución de Chimitá, hacia Cúcuta, las más de las veces no llega al destino establecido, haciendo un carrusel interno, permitiendo que dicho combustible retorne a Bucaramanga, con las consiguientes consecuencias de ilegalidad y perjuicio para el fisco local, por el no recaudo de la correspondiente sobretasa.

Las autoridades competentes deberían investigar estas conjeturas y ejercer un mejor control sobre la materia para evitar posibles irregularidades.

4.2 LA IMPLEMENTACIÓN DEL USO DEL GAS NATURAL PARA LOS VEHÍCULOS AUTOMOTORES.

El gobierno nacional está impulsando el uso del gas natural para los vehículos automotores, por múltiples ventajas para el país, ya que es mucho más barato que la gasolina y menos contaminante, teniendo en cuenta que el país cuenta de un lado con grandes reservas de gas natural y además con una gran red de gasoductos a través de la geografía nacional aún subutilizados.

En la ciudad de Bucaramanga, hasta diciembre de 2005, se han transformado 3.992 vehículos¹¹, Si se tiene en cuenta que la mayor parte de estos vehículos son taxis, y que cada vehículo consume aproximadamente 10 galones de gasolina por día, esto representa un consumo de aproximadamente 14 millones de galones gasolina motor al año, la cual es reemplazada por gas natural. Si se tiene en cuenta que cerca de un 20% por ciento de los automóviles registrados en Bucaramanga, tanquean fuera de la ciudad, y otro tanto lo hacen con gasolinas ilegales, tendríamos entonces un consumo de gasolina legal de aproximadamente 7 millones de galones de gasolina reemplazados, lo cual representaría una reducción en el recaudo de la sobretasa en un monto cercano a los 4000 millones de pesos al año, con sus consiguientes consecuencias en el desarrollo de programas especialmente en el área vial, sector hacia el cual se ha direccionado dicho recaudo.

Si bien es cierto, que el impacto económico al fisco municipal y departamental es considerable, por la reducción de los recaudos de la sobretasa a la gasolina, como efecto de reemplazar la gasolina motor por el gas natural, es de vital importancia la ganancia en la reducción de los niveles de contaminación que se logra en el medio ambiente con el uso del gas natural como combustible en la industria

¹¹ Fuente: Empresas distribuidoras y/o comercializadoras de gas natural comprimido vehicular
Consolida : Dirección de Gas del Ministerio de Minas y Energía

automotriz, teniendo en cuenta que, los Planes de Desarrollo Municipales deben estar enmarcados en un desarrollo sostenible del medio ambiente, lo que a la postre da la razón para el uso masivo del gas natural.

4.3 EL INCREMENTO MENSUAL EN LOS PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES.

Este aspecto también afecta el consumo, ya que a mayor precio menor consumo o al menos esa es la tendencia de los consumidores; estas disminuciones afectan los ingresos fiscales por efectos de sobretasa a la gasolina.

4.4 LOS PRECIOS DIFERENCIALES DE COMBUSTIBLES EN MUNICIPIOS QUE NO APLICAN LA SOBRETASA.

Este fenómeno se presenta especialmente en los municipios del área metropolitana cuyas tasas tienen un precio diferencial menor con respecto al municipio de Bucaramanga, provocando el desplazamiento de un gran número de vehículos a buscar la provisión del combustible fuera del municipio, acarreando con esto una disminución en los ingresos al fisco del municipio de Bucaramanga por recaudo de la sobretasa. Para solucionar este problema el gobierno nacional debe nivelar los montos de las sobretasas en las áreas metropolitanas.

4.5 LOS CAMBIOS DE TECNOLOGÍA AUTOMOTRIZ EN BUSES Y VEHÍCULOS DE CARGA AL CAMBIAR AL SISTEMA DIESEL.

Esta estrategia ha provocado una sensible disminución en el consumo de gasolina, motivado a que este combustible es más económico, además que garantiza una mejor vida útil de los motores. Esto conlleva igualmente a una reducción en los recaudos por efectos de la sobretasa, como producto del menor precio.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Independientemente de los factores que han afectado los recaudos de la sobretasa a la gasolina, es importante resaltar que aunque han sido mayores los logros económicos obtenidos, no se puede decir lo mismo de los resultados sociales obtenidos como efecto de dicho impuesto; ya que quedaron secuelas evidentes como los cordones de miseria que se heredaron como consecuencia de la disminución progresiva en la utilización de estos sectores sociales deprimidos en la comercialización no solo de los combustibles habidos de contrabando sino también el tráfico y comercialización de combustibles hurtados al poliducto de ECOPETROL, tanto por las mafias organizadas como por los grupos al margen de la ley, quienes además utilizan estos combustibles, como insumos en la fabricación de estupefacientes, los cuales a su vez sirven para la financiación de las actividades delictivas, con sus correspondientes consecuencias negativas desde el punto de vista no solo económico, sino social y con una incidencia marcada en el desarrollo de la economía agrícola, pecuaria y del desarrollo del país en general.

Es importante señalar que el desarrollo de la ciudad de los últimos años, tiene que ver con el desarrollo vial, este como resultado de la ejecución de obras importantes que han sido el fruto de inversiones provenientes del recaudo de la sobretasa a los combustibles.

Se debe mostrar igualmente que el proyecto del sistema de transporte masivo del Área Metropolitana de la ciudad, que en la actualidad se está ejecutando en buenos términos, tiene inversiones de la sobretasa a los combustibles, siendo este un aspecto justificante de su aplicación como factor coadyuvante del desarrollo de nuestra ciudad.

La reducción en los recaudos a la sobretasa a los combustibles en el municipio de Bucaramanga, en los últimos años se ha situado por el orden de mas de dos mil quinientos millones de pesos, lo cual ha afectado en gran manera el desarrollo de varios proyectos importantes para la ciudad en materia vial, como lo son: La ampliación de la vía La Virgen la Cemento, la construcción del intercambiador Vial de La Rosita, cruce con Calles 45 y 48 y Avenida González Valencia.

El retraso en la ejecución de proyectos como los anteriormente descritos, ha tenido incidencia en la problemática del empleo de la ciudad, toda vez que estos son generadores de gran cantidad de mano de obra especialmente no calificada.

Aún continúa el ingreso a Bucaramanga y su área metropolitana, de combustibles, producto del contrabando y del robo a los ductos de ECOPETROL, con las consiguientes consecuencias sobre el recaudo a la sobretasa.

A pesar de las medidas que se han tomado por parte de las autoridades locales, para detener el azote del contrabando y el robo de combustibles, aún se requiere de una mayor contundencia y firmeza, pero con el apoyo del gobierno nacional, dotando a los gobiernos locales de herramientas jurídicas apropiadas y adoptando medidas más drásticas para reducir a su mínima expresión este flagelo.

Es importante que el gobierno local establezca programas en el Plan de Desarrollo Municipal, que propendan por sustituir la venta de combustibles ilegales al detal, por programas en los que se capacite a los habitantes de los sectores pobres de la ciudad involucrados en dicha actividad, en labores productivas, con el ánimo de que puedan desarrollar sus propias capacidades que les permitan el sustento de sus familias y así contribuir al mejoramiento de sus comunidades; pudiéndose en un futuro cercano, aplicar el producido de la sobretasa a la ejecución de obras viales en los sectores deprimidos, las cuales redundarán en fuentes de trabajo,

permitiéndoles mejorar su nivel de vida.

Para ello es importante aprovechar las fortalezas en cuanto a programas de empleo que manejan la Secretaria de Desarrollo Social y el Instituto Municipal del Empleo de Bucaramanga, IMEBU.

El gobierno local a través de la Secretaria de Hacienda, debe establecer controles más efectivos, aplicando las nuevas tecnologías en materia de informática como la interconexión con los sujetos de control mediante red electrónica, así como el cruce de información con los distribuidores mayoristas, a efectos de mantener un mejor y más efectivo control.

BIBLIOGRAFIA

ACUERDO 001 DE ENERO 30 DE 2003 MUNICIPAL

ACUERDO 011 DE MARZO 10 DE 1995

ACUERDO 012 DE MARZO 17 DE 1994

ACUERDO 050 DE AGOSTO 28 DE 1993

ACUERDO 096 DE DICIEMBRE 30 DE 1996

ACUERDO METROPOLITANO 018 DE 1997

ACUERDO MUNICIPAL 061 DE DICIEMBRE 17 DE 2002

ACUERDO MUNICIPAL 064 DE DICIEMBRE 18 DE 1998

BARRIOS, Adriana (2002), "El mercado de combustibles en Colombia", en *Boletín del Observatorio Colombiano de Energía*, No. 7, octubre, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo/ Universidad Nacional de Colombia.

CÁRDENAS, Diego Hernán (2002), "Cierran válvulas al hurto de combustibles" en *Carta Petrolera*, No. 102, julio-agosto, Bogotá, ECOPETROL.

DECRETO 1503 DE JULIO 19 DE 2002

DECRETO 1505 DE JULIO 19 DE 2002

DECRETO 1521 DE AGOSTO 4 DE 1.998

DECRETO 2195 DE OCTUBRE 18 DE 2001

DECRETO 4299 DE NOVIEMBRE 25 DE 2005

DECRETO LEY 681 DE AGOSTO 9 DE 2001

DECRETO No. 0655 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 1993

DECRETO No. 102 DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 1993

DECRETO REGLAMENTARIO 2653 DE DICIEMBRE 29 DE 1998

Estudio "Problemática de los Combustibles, antecedentes, Secretaria de Gobierno de Bucaramanga, 2004".

FENDIPETRÓLEO, Estadísticas Recaudo sobretasa años 1997 - 2005

GACETA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo de Bucaramanga, 2001-2003.- Año VII- Edición 008 Julio 5 de 2001.

GACETA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA. Plan de Desarrollo Económico, Social y de obras Públicas para Bucaramanga, 2004-2007.- Año X - Edición 005 Junio 11 de 2004.

LEY 1028 DE JUNIO 12 DE 2006

LEY 105 DE DICIEMBRE 30 DE 1993

LEY 31 DE DICIEMBRE 29 DE 1992

LEY 310 DE AGOSTO 6 DE 1996

LEY 383 DEL 10 DE JULIO DE 1997

LEY 488 DE DICIEMBRE 24 DE 1998.

LEY 617 DE OCTUBRE 6 DE 2000

LEY 86 DE DICIEMBRE 29 DE 1989

PAGINA WEB MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

PATRIMONIO AUTONOMO, TITULARIZACION PLAN VIAL SIGLO XXI, Área Metropolitana de Bucaramanga, Recaudo Sobretasa a la Gasolina, Municipios de Bucaramanga y Piedecuesta. noviembre de 1997 a enero 2001.

PLAN DE DESARROLLO 1998 – 2000 MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

POLICIA NACIONAL, Sección de hidrocarburos, Grupo GEDCO SIJIN

RESOLUCIÓN 180901 DE AGOSTO 30 DE 2002

RESOLUCIÓN 82438 DE DICIEMBRE 23 DE 1998.

RESOLUCIÓN 82439 DE DICIEMBRE 23 DE 1998

Revista Carta Petrolera, No. 110, Octubre – noviembre de 2004, pagina 4

Revista Carta Petrolera, No. 113, Diciembre 2005 – Febrero 2006, pagina 4

Revista *Semana*, No. 64, septiembre 23-30, 2002.

Secretaria de Gobierno Municipal, Inspección de Hidrocarburos.