

Estrategias anticontрабандо¹ y crimen organizado



índice

Prólogo	5	5.2.2. Estrategia empírica	44
Capítulo 1. Estado del arte	6	5.2.3. Resultados	45
1.1. Contrabando de cigarrillo y tabaco	8	5.3. Índices de planeación y eficiencia de las estrategias anticontrabando	50
1.2. Contrabando y licor adulterado	9	5.3.1. Índices de eficiencia	50
Capítulo 2. Entrevistas sobre contrabando de licores y cigarrillos	12	5.3.2. Indicadores de planeación	53
2.1. Contrabando abierto	13	Capítulo 6. Estudio de caso Medellín y Cartagena	58
2.2. Contrabando técnico	13	6.1. Datos 2019-2020	60
2.3. Sobre la cuantificación del contrabando	14	6.2. Medellín	62
2.4. Licor adulterado, contrabando de etanol y metanol	14	6.2.1. Criminalidad organizada en Medellín	62
2.5. Contrabando de cigarrillos	15	6.2.2. Dinámicas del contrabando en la ciudad	63
2.6. Sobre el control y la lucha anticontrabando	16	6.2.3. Planes de desarrollo desde el 2012: referencias contra el contrabando	65
Capítulo 3. Cuantificación del contrabando de licores y cigarrillos	18	6.3. Cartagena	67
3.1. Antecedentes	20	6.3.1. Criminalidad organizada en Cartagena	67
3.2. Datos	20	6.3.2. Dinámicas del contrabando en la ciudad	68
3.3. Estadística descriptiva	21	6.3.3. Planes de desarrollo desde el 2012: referencias contra el contrabando	69
3.4. Resultados	25	6.4. Lecciones aprendidas	70
Capítulo 4. Encuesta sobre contrabando de licores y cigarrillos a establecimientos comerciales	33	Conclusiones	74
4.1. Construcción de la encuesta principal	34	Bibliografía	76
4.2. Información sociodemográfica	36	Anexos	79
4.3. Caracterización de la informalidad	36		
4.4. Caracterización de violencia y crimen	38		
4.5. Experimento	38		
Capítulo 5. Estrategias anticontrabando	40		
5.1. Grupos Operativos Anticontrabando	42		
5.2. Estrategias y acciones anticontrabando	42		
5.2.1. Datos	43		

Figura 1. Relación Contrabando-PIB per cápita	26	Tabla 1. Estadísticas descriptivas para el total nacional	23
Figura 2. Relación Contrabando-Salud	26	Tabla 2. Estadísticas descriptivas para ciudades principales	24
Figura 3. Relación Contrabando-Desplazados	27	Tabla 3. Características sociodemográficas	37
Figura 4. Relación Contrabando-Hurtos	27	Tabla 4. Resultados regresiones ORCA vs. presupuesto invertido PAI	47
Figura 5. Interacción entre contrabando, hurtos y empleo formal	28	Tabla 5. Resultados heterogéneos por línea estratégica	49
Figura 6. Contrabando 2019 - Contrabando 2020	29	Tabla 6. Resultados de los Grupos Operativos	54
Figura 7. Tipos de contrabando	29		
Figura 8. Zonas con más aprehensiones	30		
Figura 9. Modelo estructural de la muestra piloto	35		
Figura 10. Marco muestral	35		
Figura 11. Caracterización de la informalidad	39		
Figura 12. Caracterización del contrabando	39		
Figura 13. Caracterización de violencia y crimen	38		
Figura 14. Identificación de los Planes de Acción e Inversión	41		
Figura 15. Presupuesto usado por línea estrategia para 2021	46		
Figura 16. Visitas y aprehensiones en 2021	46		
Figura 17. ORCA vs. presupuesto invertido PAI, en el tiempo	48		
Figura 18. N.º de aprehensiones por cada millón (COP) de presupuesto por departamento (2021)	51		
Figura 19. N.º de aprehensiones por cada 100 visitas por departamento (2021)	52		
Figura 20. N.º de cierres por cada 100 visitas por departamento (2021)	52		
Figura 21. Correlación entre presupuesto y nivel de aprehensiones por departamento	56		
Figura 22. Correlación entre presupuesto y cierres por departamento	56		
Figura 23. Aprehensiones y recaudo por departamentos 2019-2020	60		
Figura 24. Recaudo cigarrillos y licores 2019-2020	61		
Figura 25. Total hurtos, homicidios, desplazados y secuestrados 2005-2017	61		

Equipo EAFIT

Santiago Tobón - Coordinador

Centro de Valor Público

Línea de Seguridad y Justicia

Juan Pablo Posada - Investigador Postdoctoral

Centro de Valor Público

Línea de Seguridad y Justicia

Carolina Vélez - Consultor Junior

Ricardo Moreno - Consultor Junior

Apoyo

Cesar Herrera - Investigador

Línea de Seguridad y Justicia

Camila Bedoya - Auxiliar de investigación

Alejandra Alvarado - Auxiliar de investigación

Equipo FND

Michelle Figueroa

Juan Pablo Vargas

Flor Mirian Güiza

Juliana Guerrero

Agradecimientos

Gobernación de Antioquia

Gobernación de Bolívar

Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera

División de Gestión de Control Operativo Medellín - POLFA

División de Gestión de Control Operativo Cartagena - POLFA

Prólogo

El contrabando ha sido un fenómeno que ha persistido en Colombia desde la colonia. Nuestra posición privilegiada como puerto de entrada al continente, junto a los monopolios locales otorgados por la corona española incentivaron el comercio ilegal hasta el punto en que desarrollamos capacidades específicas alrededor de este. Lamentablemente, estas capacidades locales han permanecido a través del tiempo y han sido acogidas por problemáticas criminales actuales, las cuales le han dado un espacio protagónico a esta práctica. No es casualidad que uno de nuestros grandes flagelos, el narcotráfico, encontrara en los contrabandistas algunos de sus principales adeptos.

Como sociedad, el contrabando ha permeado profundamente nuestra visión y como consumidores, ha distorsionado nuestra brújula moral. Basta con mirar la cantidad de centros comerciales en donde la comercialización de artículos de contrabando se ha vuelto normal, aún en las grandes ciudades colombianas. Y de la misma forma, a pesar de que los consumidores están plenamente enterados de la procedencia de estas mercancías, estos mercados siguen siendo altamente atractivos. Es así como el contrabando se posiciona como un problema dual: por un lado, la producción está ligada a estructuras criminales, mientras el consumo está atado a consumidores indiferentes a la procedencia de la mercancía.

El caso de los cigarrillos y licores de contrabando es especialmente difícil, ya que no solo está ligado a las problemáticas anteriormente descritas, sino que su consumo está supeditado al riesgo inherente generado por un producto que no está cobijado por las regulaciones

sanitarias y a la pérdida del recaudo fiscal. Colombia, al igual que muchos otros países, ha venido haciendo un esfuerzo importante en términos de desincentivar el consumo de tabaco; el contrabando de cigarrillos es, entonces, un obstáculo importante para este objetivo de largo plazo. Adicionalmente, las rentas de destinación específica provenientes del consumo de alcohol y cigarrillos se ven afectadas por el consumo ilegal de estos productos, lo cual se traduce en una desfinanciación directa de los programas gubernamentales de salud y educación.

En este libro, se busca entender cómo las dinámicas económicas y sociales permiten que las características locales específicas asociadas al contrabando fomentan y fortalecen esta práctica. Mediante la utilización de técnicas de caracterización, tanto cuantitativas como cualitativas, exploramos la relación del contrabando con una serie de dinámicas sociales, entre la que resalta el crimen organizado local. Encontramos evidencia de que el contrabando está ampliamente relacionado con las redes de crimen local y las condiciones económicas de la zona. Además, exploramos las percepciones de diferentes actores que rodean esta problemática y la afrontamos desde la perspectiva de tenderos, hacedores de política, equipos en campo e incluso contrabandistas. Nuestro objetivo, más allá de dar recomendaciones específicas de política, es su caracterización como un fenómeno asociado a diferentes facetas de la sociedad, el cual debe ser abordado desde una perspectiva holística.

Finalmente, presentamos este documento con la esperanza de iniciar un diálogo multilateral, en el cual se explore el contrabando como una problemática multifactorial en la que se deben atender, tanto las causas en la cadena de suministro, como en la demanda por productos ilegales.

Santiago Tobón
Coordinador Línea de Seguridad y Justicia
Centro de Valor Público
Universidad EAFIT

Cap. 01

Estado del arte

El estudio del contrabando en la literatura académica se remonta a Bhagwati & Hansen (1973), quienes entienden el fenómeno como un problema que recae sobre el bienestar social cuando coexisten mercados legales y mercados alimentados por el contrabando. Dentro de estos primeros pasos en el estudio del fenómeno, se entiende al contrabando como un suceso perteneciente netamente al comercio internacional de mercancías. Pitt (1981) encuentra una relación directa entre el volumen de comercio legal con el de contrabando. Según él, la disparidad de precios entre países ha sido considerada el principal determinante del contrabando, además se agrega la evasión de impuestos y la elusión de normas que prohíben la venta de ciertos productos.

Posteriormente, alejándose de la idea que reconoce al contrabando como un fenómeno exclusivo del comercio entre países, Martin (1984) lo analiza como una conducta delictiva. Bajo este marco conceptual, se

señala que el contrabandista decide incurrir en esta actividad cuando los beneficios esperados superan los posibles perjuicios derivados de ser detenido. En concordancia con la visión clásica del criminal, el contrabando será mayor en lugares donde existan incentivos económicos altos; y será menor donde el riesgo de ser penalizado, y la pena misma, sean más altos (Becker, 1968). Por ejemplo, se ha observado que donde hay controles al contrabando, esta actividad ilegal se reduce a pesar de que exista una diferencia significativa de precios. Además, se han evidenciado relaciones positivas entre el contrabando y el grado de corrupción de un país (Merriman, 2004).

Históricamente, el contrabando ha sido una práctica común en Colombia. Su aparición data de la época de la colonia, donde los monopolios otorgados por la corona española incentivaban el comercio ilegal (Laurent, 2000). Sin embargo, sus determinantes han cambiado desde la segunda mitad del siglo XX.

Durante los años 60 se registró un primer impulso debido a las restricciones en el flujo de importaciones de bienes. En la década siguiente, estimulado por la aparición del comercio ilegal de marihuana en la costa atlántica, esta actividad se incrementó, para finalmente convertirse en un vehículo para el lavado de activos provenientes del tráfico de drogas (González-Plazas, 2008). Finalmente, con la apertura económica y la eliminación de los controles cambiarios de los años noventa, se redujeron las disparidades de precios y los incentivos al contrabando disminuyeron; causando que su nueva utilidad se ubicara en el lavado de activos (Zapata et al., 2012).

En cuanto a las posibles soluciones, se han planteado en la literatura una gran variedad de posibilidades. Desde la visión de la teoría del crimen, se resalta la importancia de leyes sólidas en contra del contrabando y autoridades vigorosas que tengan la capacidad de hacerlas cumplir para aumentar el costo de oportunidad que asume el contrabandista (Martin y Panagariya, 1983).

Además, existen propuestas planteadas por diferentes autores: Scheinder (2000), menciona la disminución de impuestos que, al traducirse en mayores precios para los consumidores, reducen la viabilidad financiera del negocio; Macedo, Santiago & Sarabia (2006), la necesidad de fortalecer las instituciones con la intención de reducir la corrupción y así evitar que las autoridades se vean involucradas en el comercio ilegal de mercancías. Merriman et al. (2000), resumen las cuatro políticas generalmente usadas para combatir el contrabando: 1. Por medio de políticas de impuestos y precios, disminuir los incentivos para realizar actividades de contrabando; 2. Regular y controlar el transporte y las ventas al por menor para reducir la oferta de bienes de contrabando; 3. Disminuir la demanda de bienes de contrabando influyendo en los consumidores para que no adquieran este tipo de productos; y 4. Aumentar la severidad y mejorar la aplicación de las leyes contra el contrabando y el procesamiento judicial de quienes no las cumplen.

1.1. Contrabando de cigarrillo y tabaco

Según Merriman (2004), los cigarrillos son el producto más contrabandeado en el mundo. Se estima que alrededor del 30 % de la totalidad de cigarrillos que se comercian internacionalmente derivan hacia el contrabando. Dada la magnitud del fenómeno, el contrabando de tabaco genera grandes pérdidas fiscales asociadas a la evasión de impuestos. Además, al ser ofrecido a precios menores que el producto legal, incentiva su consumo y provoca costos adicionales al sistema de salud, derivados de las enfermedades asociadas al consumo de tabaco.

El estudio acerca del funcionamiento del contrabando ha sido mínimo. Joossens et al. (2000) describen la diferencia entre el contrabando de tabaco a pequeña y gran escala. El que se realiza a pequeña escala es aquel en el que se transporta el cigarrillo recorriendo distancias relativamente cortas. Tal como sucede con las actividades legales, las diferencias de precios entre dos lugares relativamente cercanos crean incentivos para dedicarse a este tipo de actividades, en un fenómeno conocido como arbitraje. Sin embargo, a pesar de que el número de cigarrillos objeto de contrabando a pequeña escala es significativo, es mucho menor en comparación con las cantidades del contrabando a gran escala; este incluye el transporte, la distribución y la venta de grandes partidas de cigarrillos y otros productos de tabaco. Este tipo de contrabando generalmente cuenta con la intervención de grandes redes de crimen organizado (Joossens & Raw, 2002).

Merriman (2004), aporta evidencia sobre cómo, en algunos casos, los propios fabricantes de tabaco colaboran, por lo menos tácitamente, con los contrabandistas a gran escala. Se ha especulado sobre ejecutivos de la *British American Tobacco* (BAT), que durante 1990 y 1995 controlaron volúmenes, marcas, campañas de comercialización e incluso precios en algunas redes de distribución de contrabando. La pasividad de algunos gobiernos representa un incentivo para este tipo de acciones, dado que facilita coludir de manera tácita o explícita entre grandes redes de contrabando de cigarrillo. Kenneth Clarke, presidente adjunto de BAT afirmó: (...) allí donde los gobiernos no están dispuestos

a actuar o sus esfuerzos resultan infructuosos, nosotros sí actuamos, en un todo conforme a la ley, con el criterio de que nuestras marcas estarán disponibles junto a las de nuestros competidores, tanto en el mercado del contrabando como en el legítimo" (Merriman, 2004, p. 9).

Estas acusaciones no se limitan a BAT. Según Segal (1999), el Gobierno de Canadá interpuso una demanda contra *R. J. Reynolds Tobacco Holdings Inc.* alegando que la empresa introdujo miles de millones de cigarrillos de contrabando a Canadá, siguiendo un plan de evasión de impuestos cuidadosamente orquestado. Tanto *R. J. Reynolds* como BAT han negado los cargos.

A pesar de las dificultades de medición, se han planteado diversas soluciones al problema específico del contrabando de tabaco. Merriman et al. (2000), argumentan que, si bien las diferencias de precios entre los países son un gran incentivo para el contrabando, la manera correcta de atacarlo no es necesariamente por medio de políticas impositivas, pues existen otros factores tan o más importantes que son determinantes. Esto lo constatan Joossens et al. (2000), al afirmar que en países como España e Italia la venta ilegal de marcas de cigarrillo se encuentra muy extendida, a pesar de que los impuestos y los precios son mucho menores en comparación con otros países, como los del norte de Europa en los cuales dichas prácticas son muy poco utilizadas.

La anterior paradoja se resuelve teniendo en cuenta que los países con niveles más bajos de gravámenes cuentan con un peor manejo del control de fronteras y la evasión de impuestos. Merriman et al. (2000) concluyen que la corrupción en un país está significativamente correlacionada con el nivel de contrabando de tabaco. Además, evidencia una relación entre el índice de transparencia de un país y el contrabando de tabaco. Los autores calcularon que un aumento de un 1 % en el índice de transparencia de un país se relaciona con una disminución del 2 % en el contrabando estimado de cigarrillos.

En Colombia se han realizado estudios buscando medir la proporción del mercado ilegal en la economía nacional. Arango et al. (2009), estiman que el tamaño de la economía subterránea en Colombia representó

cerca del 58 % del PIB en los años ochenta y cerca del 35 % en los años noventa. Schneider & Hametner (2007) calculan que, en la década de los setenta, la economía subterránea colombiana representó alrededor de un 20 % del PIB y cerca de un 50 % en la década de los noventa.

Adicionalmente, buscando desalentar los aumentos de impuestos al tabaco generados desde la década de 1990, en el 2016, la industria tabacalera proporcionó las únicas estimaciones de comercio ilícito en Colombia con las que se contaba hasta la fecha (Maldonado et al., 2018). Durante ese año, se llevó a cabo una encuesta a nivel nacional con el objetivo de determinar la participación del contrabando en el mercado, encontrando que existen diferencias significativas entre ciudades. Por ejemplo, Bogotá se ubica en la parte inferior (1,5 %) y Cúcuta en la parte superior (22,8 %).

En el 2017, tras los incrementos a los impuestos al tabaco en el país, Gallego et al. (2020) evalúan el impacto de esta medida sobre el consumo ilícito de cigarrillos. Los autores encuentran un aumento de 4 a 5 puntos porcentuales en el consumo ilegal de cigarrillos como resultado del incremento impositivo. Posteriormente, Tovar (2021) estima la demanda legal de cigarrillos en función del contrabando y los impuestos al tabaco, encontrando que los impuestos se relacionan negativamente con las cantidades legales vendidas, y positivamente con las ventas de productos de contrabando.

Por último, un estudio estadístico proporcionado por la Federación Nacional de Departamentos (FND, 2020) encuentra que, a nivel nacional, el consumo de cigarrillos ilegales creció en el periodo 2011-2020. Encontrando que el grupo etario de mayor consumo es el de 55-64 años, el principal país de origen es Uruguay, la marca más contrabandeada es "Rumba", el departamento que más consume es Antioquia, las personas con menores ingresos y educación consumen más, y concluye que: el precio más bajo, la disponibilidad y presentación de cajetillas de 20 del producto ilegal, son las principales variables detonantes del incremento en el consumo de cigarrillos ilegales.

1.2. Contrabando y licor adulterado

Dentro de la economía subterránea, el mercado de las bebidas alcohólicas es uno de los más rentables. La falsificación y adulteración es un fenómeno que viene generando mayor preocupación, debido principalmente al acelerado crecimiento que ha presentado en los últimos años. Tal y como sucede con la problemática del contrabando de tabaco, para el caso de las bebidas alcohólicas tampoco se tiene conocimiento e información completa sobre esta actividad ilegal. Por el contrario, la información es escasa.

Zapata & Sabogal (2012), argumentan que el fenómeno de la adulteración y falsificación de bebidas alcohólicas está muy lejos del concepto antiguo del adulterador que producía unas pocas botellas para vender en su barrio o en las fiestas del municipio. La adulteración hoy en día mueve millones de botellas al año, y es llevada a cabo por empresarios ilegales que cuentan con financiamiento, redes de comercialización e inclusive utilizan la intimidación armada para controlar sus mercados. En definitiva, los adulteradores y falsificadores se han profesionalizado y cada vez las bebidas adulteradas se parecen más a las originales. Según entrevistas con actores de este mercado ilegal, las actividades de adulteración de bebidas alcohólicas cuentan con una rentabilidad de un 400 % y 500 %.

Zapata & Sabogal (2012), encuentran que una gran proporción de las bebidas alcohólicas adulteradas o falsificadas se vende en las tiendas de barrio. También encontraron que los productores de estas bebidas alcohólicas ilegales recurren a distintas 'excusas' para tratar de acercarse a los tenderos. Dicen ser empleados de la distribuidora oficial o conocer a algún funcionario para justificar los precios a los que ofrecen sus bebidas. Además, aunque suelen vender sus productos de contado por la naturaleza ilegal de la actividad, a veces ofrecen facilidades de pago a los tenderos. Se encontró también que otro canal sumamente permeado y de gran importancia para estas actividades criminales son los bares y discotecas poco reconocidas o populares.

Además, en Zapata & Sabogal (2012) se evidencia la existencia de una oferta residual de alcohol etílico potable en Colombia que podría estar empleándose en la fabricación de bebidas alcohólicas adulteradas y falsificadas. Dicho residuo es cercano a los 5.1 millones de litros para el período 2006-2009. Con este residuo se estima que se podrían producir cerca de 21.5 millones de botellas de 750cc con una graduación promedio de 30.2 grados de alcohol. Si este residuo se empleara para producir únicamente aguardiente y ron, se podrían producir en promedio 20.8 millones de botellas de 750cc.

Finalmente, en cuanto a la carga impositiva que se sostiene sobre los licores legales, Zapata & Sabogal (2012) argumentan que es importante tener en cuenta la relación entre un mayor nivel de impuestos que generaría mayor recaudo tributario, pero con un aumento de la ilegalidad. Pues, a mayor impuesto, mayor es el margen del cual potencialmente se pueden apropiar los productores y comercializadores de licores ilegales. Además, exponen que, debido a problemas de recursos y delimitación de funciones, la SIJIN, DIJIN, POLFA, CTI, Rentas Departamentales y las Secretarías de Salud no se articulan de manera eficiente para luchar contra la adulteración o falsificación de bebidas alcohólicas. Por lo que se hace sumamente necesario definir las funciones de cada uno de estos actores dentro del marco de la cooperación interinstitucional.

En 2014, el Gobierno llevó a cabo una encuesta nacional para obtener información sobre el mercado ilegal de licor en el país. Canavire-Bacarreza et al. (2019) cuentan cómo a los entrevistados se les compró alcohol, que posteriormente se envió a laboratorios. Encontrando que, más del 20 % de las observaciones de la muestra eran bebidas adulteradas o provenientes del contrabando, que además no se distribuyeron de manera homogénea por el territorio nacional. Se halló evidencia que permitió concluir que el licor de contrabando estaba concentrado en el norte del país, en lugares donde tradicionalmente se beben licores importados. Mientras que para el caso de las bebidas adulteradas se evidenció que estas se encuentran relativamente dispersas por todo el país, pues no hay puntos focales que llamen la atención, como sí ocurre con el licor de contrabando.

Asimismo, encontraron que la ausencia de recibos y una oferta de descuento proporcionada específicamente por el vendedor son los mayores predictores para localizar licor de contrabando en un establecimiento comercial. Lo que implicaría una alta posibilidad de complicidad entre los vendedores y los contrabandistas. Con respecto a las formas en las cuales se efectúa la entrada al país de licor de contrabando, Gutiérrez (2019) encuentra que los “envíos rápidos” son una de las que más ha tomado fuerza en la última década; en un estudio publicado por la DIAN (2019) se encuentra una reducción en el contrabando abierto (rutas comerciales ilegales) y se evidencia un incremento del contrabando técnico por subfacturación (transportarlo en el tránsito de pasajeros).

Alrededor del contrabando se ubican, además, problemas de violencia e inseguridad derivados de la participación de grupos armados y delincuenciales al margen de la ley en este tipo de contrabando (Feria, 2018). El contrabando no es una práctica desconectada de otras problemáticas sociales. Por lo tanto, se puede estudiar con relación a otros fenómenos, los cuales permiten caracterizarlo en función de otras relaciones sociales como la informalidad, la violencia y el crimen organizado.

Cap. 02

Entrevistas sobre contrabando de licores y cigarrillos.

Con el fin de entender mejor la problemática del contrabando de cigarrillos y licores en el país se realizaron entrevistas. Se escucharon y contrastaron distintos puntos de vista provenientes de diferentes sectores y entidades como la academia, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Federación Nacional de Departamentos, la DIAN, e individuos relacionados a estas actividades ilegales. De esta forma se logró entender esta problemática desde una perspectiva amplia. A continuación, se presentan las principales conclusiones y hallazgos encontrados.

2.1. Contrabando abierto

El contrabando abierto, aquel que evade el control aduanero, está relacionado, en su mayoría, con el narcotráfico. La exportación de drogas producidas en Colombia como la cocaína, en su proceso de intercambio en el exterior le origina la necesidad al contrabandista de introducir a la economía nacional, activos que recibe como medio de pago al vender la droga.

Lo anterior representa dos dificultades para el narcotraficante:

1. El riesgo de que estos activos, denominados principalmente en moneda extranjera, sean robados por otros actores criminales, en el marco de la competencia desleal que ha caracterizado históricamente las redes de narcotráfico en el país.
2. Darle apariencia de legalidad a dichos recursos: realizar un lavado de activos.

Al respecto, con la intención de disminuir el riesgo de robo y facilitar el lavado de activos, se ha adoptado al contrabando, principalmente el de licor y cigarrillos, como alternativa que posibilita dichos objetivos. El pago recibido por la droga que se exporta se realiza generalmente, con productos de contrabando; las dificultades logísticas que implica robar un contenedor con botellas de licor o cajas de cigarrillo son mayores a las de robarse una maleta con dólares. En la opinión de altos mandos de las fuerzas militares, quienes han participado en la lucha oficial anticontrabando, aproximadamente un 50 % de las mercancías que entra al país de manera ilegal se relacionan con el negocio del narcotráfico.

Desde otro ángulo, sobre las dificultades y puntos débiles en el ejercicio de control y lucha anticontrabando por parte del Estado colombiano, en las entrevistas se mencionan los siguientes aspectos:

1. Poco control y revisión a las mercancías que entran al país en los distintos espacios fronterizos; en este punto se enmarcan distintas dificultades transversales al origen del problema: poca capacidad de la Policía Nacional (número de hombres insuficiente); exigencias e indicadores de cumplimiento que incentivan, en el marco de convenios aduaneros internacionales, la rápida revisión de las mercancías.
2. Realizar una revisión más intensiva en las cargas que llegan al país se traduciría en un incremento de los tiempos de transporte de las mercancías para el sector empresarial. Lo cual impactaría de manera negativa los procesos logísticos y los costos de transporte de las mercancías que llegan al país. Esto afectaría la competitividad, la producción y el empleo en la economía nacional. Ante tal dificultad se hace necesario incrementar la inversión en formas de control más sofisticadas, aquellas que, mediante nuevas herramientas de supervisión, como lo son los escáneres, permiten incrementar el volumen de control, en un menor tiempo.

2.2. Contrabando técnico

El problema principal, asociado al contrabando técnico de licores, es el consumo de licores nacionales en un departamento diferente a aquel en el que se cobró el impuesto. Esto implica que se pierda la correspondencia entre generación de recursos (impuestos) y consumo de licor. Con respecto a la caracterización de este fenómeno, a los estudios previos y a la intuición de los entrevistados, no hay evidencia de la existencia de una relación directa entre el crimen organizado y el contrabando técnico; en contraposición al contrabando abierto, donde sí se aprecia esta relación.

Las cifras sobre aprehensiones de licor y cigarrillo se pueden encontrar principalmente en dos fuentes: el Observatorio de Registro y Control de Aprehensiones (plataforma ORCA) manejada por la FND y los registros de control fronterizo de la DIAN. El registro en este aplicativo sirve como medida aproximada de las aprehensiones que sobre licor

y cigarrillos se realizan en el país. Se hace importante señalar, para posteriores estudios o desarrollos de la plataforma, la proporción de las que se registran en ORCA, de las totales realizadas en el país.

Existe otra modalidad de contrabando, relacionada con la jurisdicción de las zonas francas. Estas zonas desde el punto de vista aduanero se consideran territorio extranjero. El tránsito de mercancías que van en dirección a una de estas zonas no es susceptible de control por parte de la Policía o de la DIAN, lo cual puede generar un incentivo al contrabando de mercancías que se presenten como transportadas hacia estas. (En Colombia existen 120 zonas francas).

El interés de analizar esta modalidad de contrabando recae, principalmente, en el impacto que genera el no pago de tributos a las gobernaciones departamentales; mediante los cuales se busca compensar, financiando programas de gasto público, el impacto en la salud pública que genera el consumo de licor y cigarrillos.

2.3. Sobre la cuantificación del contrabando

Al preguntarse sobre las posibilidades de cuantificar el contrabando, principalmente abierto, se aprecia que la dificultad recae, necesariamente, en la medición del consumo de licor y cigarrillos en el país. Partiendo de que se tienen los registros sobre las importaciones y la producción legal de licor y cigarrillos (oferta legal); esta cifra se podría contrastar con las cantidades consumidas (demanda total), lo cual permitiría, al restarlas, obtener la cifra de licor y cigarrillos, tanto de contrabando como adulterado:

$$\text{demanda total} - \text{oferta legal} = \text{contrabando}$$

Desde otra perspectiva, bajo el mando de la DIAN, se encuentra la posibilidad de comparar las guías de las mercancías que entran al país, con aquellas proporcionadas por las oficinas de aduanas de los países

de donde provienen los productos. En el caso de existir diferencias, la mercancía que pretenda entrar con guías que no corresponden a las oficiales se cataloga como de contrabando. Este tipo de información se encuentra publicada en la página web de la DIAN.

Sobre los estudios previos, se encuentran asociados al contrabando de cigarrillos y licores, dos experimentos de cuantificación realizados por la firma INVAMER para la FND, en ellos se exponen cifras sobre consumo de cigarrillos y licores legales e ilegales, realizando una discriminación por departamentos, género, estratos, precios, marcas, entre otras.

2.4. Licor adulterado, contrabando de etanol y metanol

La falsificación y adulteración de licores se evidencia para productos de origen tanto nacional como internacional. El principal insumo para la producción de licor es el etanol o alcohol etílico, el cual en su estado puro es apto para el consumo humano. Anteriormente, las licoreras nacionales producían su propio etanol con insumos provenientes de los ingenios azucareros, sin embargo, al hacerlo se generaban grandes cantidades de desechos químicos altamente contaminantes. Por esta razón, a medida que se implantaron leyes de protección al medio ambiente se volvió muy complicado el manejo de esos desechos, lo que aumentó significativamente los costos relacionados a la producción del alcohol etílico. Finalmente se volvió más rentable importar el etanol ya procesado, que producirlo interiormente en el país.

Esto abrió la puerta a que se empezaran a importar grandes cantidades de alcohol etílico, lo que complejizó su control, y rápidamente los productores ilegales encontraron métodos para introducirlo al país y así producir sus licores ilegales con insumos muy similares a los que son utilizados en los productos originales.

La adulteración de licor se realiza sustituyendo, generalmente, el etanol por metanol (alcohol industrial no apto para el consumo humano) en combinación con otros tipos de compuestos químicos; de la introducción

del metanol, y de las escasas condiciones sanitarias y fitosanitarias en las cuales se desarrolla su producción, se derivan, principalmente, las afectaciones a la salud por consumo de licor adulterado.

Sobre el control al comercio internacional de estas sustancias y su comercialización al interior del país, se encuentran los siguientes problemas:

1. La introducción de metanol. La diferenciación entre el etanol y el metanol solo se logra mediante pruebas de laboratorio. Esto impide y dificulta su control transfronterizo.
2. Dado que el control estatal y la regulación económica son más estrictos y están enfocados en el uso y abuso del alcohol etílico o etanol; se introduce al país, de manera ilegal, etanol, presentándolo como metanol; sobre el cual, el control y la regulación es menor en tanto sea destinado a la producción de sustancias que no tengan relación con el consumo humano, como el gel antibacterial.

En resumen, al inicio de la cadena de la adulteración y falsificación se evidencian dos problemas de salud pública, la entrada de metanol (no apto para consumo) al país y su uso en la producción de bebidas alcohólicas. Y la entrada de etanol, presentado como metanol para evadir controles, el cual no cuenta con las medidas de protección sanitarias suficientes para garantizar su consumo.

Posteriormente, cuando se logra el ingreso de estas sustancias al país, inicia el proceso de producción y comercialización del licor adulterado, sobre el cual se harán menciones más adelante. Es posible que debido a la relativa facilidad con la que se consiguen los insumos, una importante proporción del licor falsificado y adulterado producido en el país no sea de alto riesgo para la salud humana. Sin embargo, aunque lo anterior fuera cierto, el gran problema recae en que el consumidor no tiene la capacidad de diferenciar entre los licores adulterados y falsificados que no son tan peligrosos para la salud humana y aquellos que pueden causar incluso la muerte de quienes los ingieren.

2.5. Contrabando de cigarrillos

A diferencia de los licores, no se han evidenciado grandes casos en el territorio nacional de adulteración y falsificación de cigarrillos, sin embargo, se sabe que son uno de los productos de contrabando por excelencia. En su mayor proporción el cigarrillo de contrabando entra por el norte del país, desde donde es distribuido a las principales ciudades para su comercialización. Dado que esta práctica es ampliamente utilizada para lavar dinero proveniente del narcotráfico, en ocasiones el cigarrillo de contrabando es vendido incluso por debajo de su costo, lo que genera consecuencias nefastas en términos de incentivos a disminuir su consumo.

Dada esta relación entre el contrabando de cigarrillo y narcotráfico, controlar la oferta es sumamente complejo. Por esta razón puede ser más eficiente encaminar las políticas públicas a controlar y disminuir la demanda de cigarrillo ilegal. Esto, sin embargo, también plantea importantes retos e inconvenientes ya que existen varios factores que lo dificultan. Entre ellos resaltan:

1. Poca cultura de legalidad, lo que implica que para el consumidor no es relevante si el producto que está comprando es legal o ilegal.
2. Fácil acceso, dado que controlar la oferta es tan complejo, el consumidor puede encontrar sin dificultad oferta de cigarrillos de contrabando a muy buenos precios.
3. Buena calidad, dado que el cigarrillo no se suele adulterar, en principio, el consumidor cree que está consumiendo un producto original y por ende de buena calidad.

Lo anterior se suma a que una gran proporción de la población fumadora de tabaco del país proviene de los sectores con menores ingresos, lo que complica aún más la situación, pues para ellos comprar una cajetilla de cigarrillos legal un poco más cara, implica disminuir su consumo de otros bienes como alimento o transporte. Es decir, para los sectores con menores ingresos, la diferencia entre los precios del cigarrillo legal y el de contrabando son altamente significativos.

2.6. Sobre el control y la lucha anticontrabando

Al preguntarse sobre las relaciones entre el contrabando y las estructuras criminales se evidencia que existen nexos entre ambos fenómenos: la Fiscalía ha identificado una estrecha relación entre estructuras como el Clan del Golfo en el Urabá antioqueño y el contrabando de mercancías. Se sabe, además, que los llamados combos o grupos delincuenciales se han apoderado del negocio del licor falsificado y adulterado en sus zonas de influencia en las diferentes ciudades y municipios del país en los que hacen presencia, pues dado la gran diferencia que existe entre el costo de producción de una botella y su precio legal de venta, se generan altos márgenes de rentabilidad; sumado a la facilidad de estos grupos de obligar a los comercializadores finales a vender sus productos, en sus áreas de dominio, si es necesario por medio de la intimidación y la violencia.

Existen adicionalmente, investigaciones que arrojan sospechas sobre las redes de transporte en las cuales circulan tractomulas con mercancía ilegal a lo largo del país, notando que el sector conocido como "El Hueco", ubicado en el centro de la ciudad de Medellín, es uno de los más grandes puntos de distribución de las mercancías de contrabando que llegan al país, entre ellas el licor y cigarrillo.

Sobre la captura de personas vinculadas al contrabando se señala que, las judicializaciones que se realizan a personas que ejercen una participación fácilmente sustituible, como los conductores de las tractomulas, no ejercen grandes presiones ni ponen en riesgo las organizaciones criminales. Tampoco se evidencian ni se intuyen, por parte de los agentes entrevistados pertenecientes a la Fiscalía, fuertes relaciones entre el contrabando y la corrupción.

Tanto miembros de la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA), como de la Fiscalía, coinciden en que el único y verdadero motor del contrabando, sobre el cual hay que poner la atención y los esfuerzos de control, es el narcotráfico. Mencionan además que, el control estatal a las estrategias ilegales de comercialización ha mostrado cómo se genera

cada vez más un perfeccionamiento en los métodos de evasión y de tráfico ilegal de mercancías; dado que los altos ingresos que se generan del narcotráfico permiten asumir los riesgos que conlleva ejercer el contrabando. Desde el ala tributaria, una de las formas con las cuales se justifica el incremento de los impuestos al licor y al cigarrillo, como medida que permite generar recaudos para financiar programas, es que la demanda de este tipo de productos es inelástica, lo cual se encuentra justificado en estudios previos.



Cap. 03

Cuantificación del contrabando de licores y cigarrillos

Tras reunir información sobre la problemática del contrabando de licores y cigarrillos en Colombia, y con base en las entrevistas realizadas y la revisión de literatura, surge la necesidad de contrastar las hipótesis allí obtenidas con los respectivos datos. Bajo este objetivo, se realiza inicialmente una búsqueda de datos que permitiera analizar relaciones entre el contrabando y otras variables de interés. Estos datos fueron extraídos de las siguientes fuentes: Informes del Observatorio de Registro y Control de Aprehensiones (ORCA) de la Federación Nacional de Departamentos (FND), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Las intuiciones obtenidas previamente a esta fase del proyecto se tomaron como hipótesis que, a la luz de los datos, guiaron la interpretación del fenómeno del contrabando en relación con otros factores. Estos factores van desde el narcotráfico (González-Plazas,

2008), la violencia y el crimen (Martin y Panagariya, 1983), hasta otros asociados a condiciones particulares de los distintos municipios y departamentos del país, como la pobreza, el acceso a la educación, la salud y el ingreso (Albornoz-Arias et al., 2019; Chavarría Castillo et al., 2012; Peña Cuervo et al., 2018). Conocer lo anterior, permite realizar comparaciones intermunicipales que brinden información sobre regularidades y particularidades en el territorio nacional.

Se explorará, además, el vínculo existente entre el contrabando, la estructura de control estatal (Guzmán et al., 2017; Steiner & Corchuelo, 1999), las particularidades culturales del país, y algunos de los determinantes de su demanda y oferta. En las últimas secciones se hará una descripción de cómo el contrabando, desde las últimas décadas del siglo XX, se relaciona con el narcotráfico; explicado principalmente por la creciente necesidad de lavar activos que grupos al margen de la ley reciben como medio de pago por sus exportaciones de productos

ilícitos como la cocaína (Miguel Ángel, 2017; Rocha García, 2014; Torres Gómez & Economía, 2016). Así mismo, se realizará un análisis sobre la forma en la que el control estatal se ha venido realizando, y cómo este objetivo se enfrenta a un dilema, puesto que ejercer un control más estricto origina mayores costos y tiempos de transporte para el sector empresarial del país (Carantón López, 2017). Además, cómo se han encontrado estructuras de corrupción en las instituciones que realizan una labor de control fronterizo.

Desde el lado de la demanda se hará un análisis de cómo se conforma la demanda de bienes de contrabando, de las razones por las cuales se consume este tipo de bienes y de los incentivos económicos que esto representa en contraposición a los perjuicios que de allí se generan. Por último, se describirá cómo ha evolucionado en los últimos años, el nivel de aprehensiones de cigarrillo y licor de contrabando. Permitiendo dilucidar, a manera de conclusión, cómo se comporta el contrabando a lo largo del territorio nacional, qué condiciones habilitan un entorno amigable que lo propende y qué efectos le causa al Estado y a la sociedad en general.

3.1. Antecedentes

Con base en la revisión de literatura realizada previamente, se puede analizar y entender el contrabando desde dos grandes perspectivas, su oferta y demanda. Por el lado de la oferta, el contrabando se caracteriza por tener relación con el narcotráfico, la violencia, el crimen, y el control estatal. Sobre la demanda, existen diversos determinantes económicos y sociodemográficos.

En cuanto a la oferta, el contrabando de licor y cigarrillos es uno de los principales vehículos para el lavado de activos provenientes del narcotráfico. En esta relación se enmarcan problemas asociados a la violencia y la criminalidad (Piñeros, 2020). El control estatal afecta la oferta mediante los controles policiales en las fronteras, en carretera, y en los establecimientos comerciales, buscando impedir el ingreso, transporte y comercialización ilegal de cigarrillos y licores.

En lo que respecta a la demanda, se encuentran determinantes económicos individuales como el ingreso, los niveles de empleo y la informalidad laboral; y niveles sociodemográficos como la educación, el tamaño de la población, el nivel de hurtos y homicidios municipales. Los cuales se detallarán en la siguiente sección.

3.2. Datos

En la presente sección se exponen los datos que fueron utilizados para el desarrollo del presente informe, las fuentes de donde se obtuvieron, su importancia y relevancia, además de la respectiva definición de las variables conformadas a partir de estos. Debido a que el contrabando es una actividad que se realiza por fuera del marco de la ley, resulta difícil para las autoridades e instituciones oficiales medir este fenómeno. A pesar de esto, algunas instituciones cuantifican condiciones vinculadas

al fenómeno, como los registros de visitas, aprehensiones y cierres en el aplicativo ORCA, desarrollado por la Federación Nacional de Departamentos (FND).

ORCA hace referencia, según sus siglas, al Observatorio de Registro y Control de Aprehensiones y es una plataforma en la cual se llevan registros detallados de lo que se aprehende dentro del territorio nacional, las cantidades, su valor comercial, la ubicación y la fecha en la cual se ha realizado cada procedimiento. A pesar de que esta herramienta viene funcionando desde hace varios años, para el presente análisis se tomaron datos a partir del año 2018, periodo en el cual se empiezan a registrar la mayoría de las aprehensiones que se realizan en los departamentos. Se extrajeron datos sobre el valor comercial de las aprehensiones realizadas a nivel municipal registradas en ORCA para los años 2018, 2019 y 2020, diferenciándolas por marca y por clase del producto entre nacional o extranjero.

Aunque el registro de las aprehensiones realizadas subestima la oferta total de contrabando del país, su análisis con relación a otras variables que buscan medir fenómenos como el narcotráfico o la criminalidad permiten determinar, a grosso modo, si su medición explica este tipo de vínculos. Además, se utilizaron también datos provenientes del Departamento Nacional de Planeación (DNP), específicamente de su base de datos principal: TerriData. Igualmente, se tomó información relacionada a los niveles de salud y educación buscando aproximarse al nivel de presencia estatal e ingresos de las distintas localidades. Esperando que, a mayor nivel de ingresos y de presencia estatal en materia de prestación de servicios de salud y educación, para los distintos municipios, se marquen diferencias en los determinantes de la demanda y de la oferta de bienes de contrabando.

Al respecto, se conformó una variable sobre la cantidad de afiliados al Sistema de Salud a nivel municipal para el año 2019, y otra sobre la proporción de alumnos matriculados para el año 2018 en los grados décimo y once, ponderado de la población de cada municipio que tenía entre 15 y 16 años. De manera similar, se utilizó información de TerriData sobre el PIB y los niveles de formalidad laboral en las

distintas municipalidades del país, esto para poder analizar las posibles conexiones que existan entre el fenómeno del contrabando, los niveles de ingreso y la calidad del empleo de cada municipio, siguiendo la línea de Steiner (1994); suponiendo que esta última puede determinar incentivos para participar o no, en actividades ilegales. Se conformaron, además, las siguientes variables: una que mide el valor agregado por municipio para el año 2018, otra del porcentaje de la población por municipio que contaba con un empleo u ocupación formal en 2016, y una tercera, sobre formalidad laboral conformada por la cantidad de empresas que contrataban a sus empleados de manera formal para el año 2016. Los años tomados anteriormente son las cifras más actualizadas a la fecha.

Como se expresó anteriormente, en las entrevistas y la revisión de literatura se encontró un especial énfasis en las conexiones que existen entre el contrabando y otros fenómenos ilícitos como el narcotráfico, los grupos ilegales, las bandas armadas y la criminalidad en general. Para analizar esas posibles interacciones y dinámicas entre las variables mencionadas y el contrabando, según TerriData, se identificaron variables asociadas a la violencia y el crimen. Específicamente, se conformó una variable sobre homicidios compuesta por el promedio entre los años 2005 y 2017 de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, y una variable sobre hurtos compuesta igualmente por el promedio entre los años 2005 y 2017 de la tasa de hurtos por cada 100 mil habitantes, ambas para cada uno de los municipios del país.

Con la misma finalidad, se tuvieron en cuenta datos de TerriData relacionados con la presencia de grupos armados ilegales en los municipios. Para conformar dos variables relevantes en este sentido: una relacionada con el fenómeno de desplazamiento forzado, compuesta por el total de personas desplazadas entre los años 2005 y 2017 en cada municipalidad. Se tomó, además, una variable relacionada con el fenómeno del secuestro, compuesta por el total de personas retenidas entre los años 2005 y 2017 para cada una de las municipalidades del país.

Se utilizó información sobre el número de habitantes y el PIB a nivel municipal. Para ello apelamos a la entidad oficial encargada de registrar dichos datos: el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Se utilizó entonces una variable compuesta por el total de la población municipal calculada a partir de las proyecciones realizadas en el censo del año 2005 y actualizadas en el año 2010; y, una variable referente a la producción tomada de las bases de datos de Cuentas Nacionales.

Finalmente, se realizó con base en información del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la construcción de una variable relacionada con las zonas francas en los municipios. Esto se realizó, debido a la posibilidad planteada en las entrevistas efectuadas, de la existencia de una conexión entre el contrabando y estas zonas, tras la sospecha de estar siendo utilizadas por contrabandistas para evadir a las autoridades. Por esta razón se construyó una variable conformada por la cantidad de zonas francas vigentes en la actualidad por municipio.

El uso de los datos en distintos años no representa mayores inconvenientes. La incidencia temporal que caracteriza este tipo de variables, a pesar de no ser actuales, representan características presentes en estas poblaciones. Es decir, la tendencia de las anteriores variables en períodos cortos de tiempo mantiene la heterogeneidad intermunicipal; siendo esto último lo que se compara.

3.3. Estadística descriptiva

A partir de la recopilación de información almacenada en la plataforma ORCA, se realizó una exposición de los datos en un *Dashboard* interactivo para mejorar su visualización y posterior interpretación. Allí se podrá visualizar, para cada página del informe, los siguientes datos:

¹ <https://bit.ly/3ONsae5>

1. El valor comercial de las aprehensiones para cada uno de los departamentos y municipios del país, a través de filtros interactivos que categorizan la información por año, marca y clase. De lo cual se puede obtener la participación de los departamentos y municipios, en el total nacional. Dentro de los datos que se describen, se tiene que, para el año 2020 la mayor parte de aprehensiones, por valor comercial, se realizó en Antioquia, Bolívar, Nariño y Cundinamarca. Y los municipios con el mayor número de aprehensiones fueron Cartagena, Pasto y Bogotá.
2. La participación de las marcas y las clases de los productos incautados, en el total de aprehensiones por departamento, para todos los departamentos, categorizados por años, y medidas mediante su valor comercial. De esta categoría se puede observar que, para el periodo 2019-2020, en Cundinamarca la mayor proporción de aprehensiones, medidas por su valor comercial, fueron de licor nacional (principalmente Aguardiente Néctar), seguido de licorextranjero. Mientras que, para departamentos como Antioquia y Santander, la mayor parte es de cigarrillos extranjeros.
3. En la tercera página del *Dashboard* se encuentra la participación de la marca y la clase de los productos incautados como porcentaje del total de aprehensiones, categorizados por departamentos y años. De esta sección, se obtiene que para el año 2020 el 63,48 % del total de aprehensiones, medidas por el valor comercial, son de cigarrillos extranjeros, seguido de licor nacional con el 23,42 % y de licor extranjero con el 12,04 %. Además, las marcas que más se aprehenden, en términos de su valor comercial para el año 2020 son *Silver Elephant*, *Gold Seal* y *Rumba*, respectivamente; y para licor nacional, se encuentra que el 49,83 % de las aprehensiones totales se realizan en Antioquia (principalmente de Aguardiente Antioqueño), seguido de Cundinamarca con 28,33 % (principalmente Aguardiente Néctar).
4. En la última sección, se obtienen dos indicadores que buscan caracterizar el nivel de aprehensiones que realizan los organismos de control (PONAL y DIAN) en el año 2020. Se representa el número de visitas (con aprehensiones) para cada uno de los departamentos, por cada 100 mil habitantes. Y el valor comercial de las aprehensiones per cápita. La lectura de estos permite observar

que, por ejemplo, para el año 2020, el departamento del Valle del Cauca es el que más aprehensiones realiza por número de visitas, seguido de Huila, Boyacá, Putumayo, entre otros.

De la descripción de los datos en el *Dashboard*, se presentan a continuación dos tablas con las estadísticas descriptivas principales de las variables utilizadas en el desarrollo del presente informe. Cuando se habla de estadísticas descriptivas se hace referencia a presentar la media y la desviación estándar, además del valor mínimo y el valor máximo para cada una de las variables utilizadas para tener una idea general de los valores y magnitudes de los datos. Por medio de estas tablas se trata de resumir y presentar de manera concisa y ordenada, una idea básica de los datos que componen cada una de nuestras variables.

La primera Tabla hace referencia al total de municipios a nivel nacional, es decir, se presentan los cálculos de media, desviación estándar, mínimo y máximo, teniendo en cuenta los valores de todos los municipios del país para cada una de las variables. Se puede observar también cómo el valor comercial de las aprehensiones de cigarrillo es para el municipio promedio casi el doble (1.8 veces) del valor comercial de las aprehensiones de licores. Lo cual se había intuido en las entrevistas realizados a expertos.

Para un municipio promedio, el valor de las aprehensiones realizadas durante el 2019 representa el 0,3 % de su PIB; cifra que cae en el año 2020 al 0,09 %. La caída en el nivel de aprehensiones puede estar relacionada con las restricciones al comercio y a la movilidad de mercancías decretadas por el gobierno nacional, ante la llegada de la pandemia. Se puede observar también cómo para el municipio promedio cerca del 92 % de la población se encontraba afiliada al Sistema de Salud para el año 2019, mientras que solo el 9.5 % laboraba en un trabajo formal.

Tabla 1. Estadísticas descriptivas para el total nacional

Variable	Años	Media	Desv. Estimada	Mínimo	Máximo	Unidades
Contrabando	2019	44.87	408.58	0	9,541.83	Millones (COP)
Contrabando	2020	12.96	133.87	0	2,837.65	Millones (COP)
Contrabando de cigarrillo extranjero	2020	7.67	114.94	0	2,829.83	Millones (COP)
Contrabando de cigarrillo nacional	2020	0.13	2.09	0	48.30	Millones (COP)
Contrabando de licor extranjero	2020	1,44	20.02	0	629.90	Millones (COP)
Contrabando de licor nacional	2020	2.83	48.91	0	1,372.22	Millones (COP)
PIB	2018	14,400	16,300	0	231,000	Millones (COP)
PIB per cápita	2018	1.60	2.78	0	46.11	Millones (COP)
Hurtos por cada 100 mil habitantes	2005-2017	845.47	992.52	0	7,290.22	Cantidad hurtos
Homicidios por cada 100 mil habitantes	2005-2017	206.94	199.63	0	1,400.13	Cantidad homicidios
Secuestrados	2005-2017	2.69	7.27	0	80.00	Cantidad secuestrados
Desplazados	2005-2017	1,333.25	4,958.93	0	105,089.00	Cantidad desplazados
Afiliados a salud	2019	41,403.54	265,659.30	0	7'692,178.00	Cantidad afiliados
Afiliados a salud per cápita	2019	0.82	0.25	0	2.45	Cantidad afiliados per cápita
Empleo formal	2016	9.54	29.19	0	803.76	Tasa (%)
Empresas formales	2016	27.06	87.81	0	1,419.98	Cantidad empresas
Educación media	2018	39.28	17.61	0	152.59	Tasa (%)
Población 2018	2018	44,415.98	276,501.20	410	8'181,047	Cantidad personas
Población 2019	2019	44,897.68	279,748.50	429	8'281,030	Cantidad personas
Población 2020	2020	45,376.50	282,983.90	450	8'380,801	Cantidad personas
Zonas Francas	2021	0.10	0.63	0	14.00	Cantidad zonas francas
Obs. (1,122)						

Tabla 2. Estadísticas descriptivas para ciudades principales

Variable	Años	Media	Desv. Estimada	Mínimo	Máximo	Unidades
Contrabando	2019	1,461.42	2,434.50	34.55	9,541.83	Millones (COP)
Contrabando	2020	349.41	753.53	0	2,837.65	Millones (COP)
Contrabando de cigarrillo extranjero	2020	227.38	698.11	0	2,829.83	Millones (COP)
Contrabando de cigarrillo nacional	2020	0.91	2.75	0	12.66	Millones (COP)
Contrabando de licor extranjero	2020	51.71	131.15	0	629.90	Millones (COP)
Contrabando de licor nacional	2020	57.58	181.47	0	881.63	Millones (COP)
PIB	2018	16,200	5,310	9,970	30,500	Millones (COP)
PIB per cápita	2018	35.59	24.00	3.64	99.29	Millones (COP)
Hurtos por cada 100 mil habitantes	2005-2017	4,203.27	1,455.64	1,712.40	7,290.22	Cantidad hurtos
Homicidios por cada 100 mil habitantes	2005-2017	251.92	130.45	43.38	592.65	Cantidad homicidios
Secuestrados	2005-2017	11.57	13.89	0	64.00	Cantidad secuestrados
Desplazados	2005-2017	6,642.57	11,937.69	59	58,685.00	Cantidad desplazados
Afiliados a salud	2019	991,985.10	1'598,005	144,870	7'692,178	Cantidad afiliados
Afiliados a salud per cápita	2019	1.04	0.12	0.84	1.29	Cantidad afiliados per cápita
Empleo formal	2016	38.38	13.48	20.45	79.12	Tasa (%)
Empresas formales	2016	262.27	113.30	0	536.05	Cantidad empresas
Educación media	2018	46.34	8.71	22.42	58.99	Tasa (%)
Población 2018	2018	978,105.70	1'692,984	116,199	8'181,047	Cantidad personas
Población 2019	2019	988,534.70	1'713,051	116,277	8'281,030	Cantidad personas
Población 2020	2020	998,834.00	1'733,082	116,322	8'380,801	Cantidad personas
Zonas Francas	2021	1.96	3.38	0	14.00	Cantidad zonas francas
Obs. (23)						

La segunda Tabla, hace referencia a las 23 ciudades principales del país. Esta distinción entre el total nacional para el cálculo de las estadísticas descriptivas responde a la gran heterogeneidad que existe entre las diferentes municipalidades del país. Las 23 ciudades se escogieron tomando en cuenta las más importantes según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), entidad que suele presentar algunos de sus cálculos y mediciones diferenciando entre los municipios del total nacional y el conjunto de ciudades importantes. Esto se hace debido a que los datos de estas ciudades principales son similares y comparables entre sí, pero pueden diferir ampliamente al ser comparados con los de otros municipios más alejados y pequeños en términos tanto económicos como poblacionales.

Se pueden observar algunas diferencias interesantes al comparar la Tabla 1 con la Tabla 2; por ejemplo, resalta cómo a nivel nacional tan solo un 9.5 % de la población cuenta con un empleo formal, mientras para el promedio de las 23 ciudades principales las cifras de empleo formal aumentan a niveles del 38 % municipio en promedio. En cuanto a la cantidad de zonas francas por municipio, si se toma el promedio nacional versus el promedio de las 23 ciudades principales, se observa que mientras a nivel nacional un municipio promedio cuenta con 0.1 zonas francas, la ciudad promedio entre las 23 ciudades principales cuenta con 1.96; esto es casi 20 veces más. Es interesante también ver cómo la cantidad de afiliados al sistema de salud pasa del 93 % para el nivel nacional, al 99.6 % para las 23 ciudades principales. Además, cómo la proporción de estudiantes matriculados en décimo y once (educación media) con respecto a la población en edad de cursar dichos grados, es del 39.2 % para el municipio promedio a nivel nacional, y del 46.3 % para el municipio promedio entre las 23 ciudades principales.

Las cifras de aprehensiones también varían significativamente, mientras que para el municipio promedio a nivel nacional se aprehendió en el 2020 un valor comercial de 12.9 millones de pesos, para las 23 ciudades principales el valor de las aprehensiones para este año fue de 349.4 millones. Esto da indicios que confirman algunas hipótesis recogidas en la revisión de literatura y las entrevistas, referentes a la alta relación que existe entre el fenómeno del contrabando y las

grandes ciudades del país, tema que se retomará más adelante. Por último, es importante señalar que las cifras calculadas para el año 2020 posiblemente representen un escenario que no es regular en cuanto a la dinámica del contrabando y sus aprehensiones, dadas las medidas gubernamentales y las restricciones a la movilidad derivadas de la pandemia del covid-19. Esto puede explicar en parte la disminución en las aprehensiones entre el año 2019 y 2020. Sin embargo, las relaciones con las otras variables se mantienen, lo que indica que estos datos siguen siendo relevantes.

Las comparaciones entre el nivel de aprehensiones de las 23 ciudades principales y el resto de los municipios del país, adquieren relevancia en tanto permiten capturar información diferente para estos dos tipos de individuos. La anterior clasificación revela particularidades relevantes con respecto al análisis del contrabando, dado que permite intuir cómo las dinámicas de las grandes ciudades son los ambientes más generosos para estas prácticas. Dentro de estas dinámicas se encuentra un mayor nivel de violencia, medido por la tasa de hurtos y de homicidios por cada cien mil habitantes.

3.4. Resultados

En esta sección se exponen e interpretan a profundidad los resultados encontrados a partir de los datos. Esto con el fin de verificar hasta qué punto estas hipótesis iniciales sobre el fenómeno del contrabando sintonizan con los datos utilizados descritos anteriormente. Se exponen además otras posibles hipótesis que complementan el análisis y buscan explicar algunas de las dinámicas del contrabando de licores y cigarrillos en el país.

Inicialmente, al pensar en la relación que existe entre el contrabando y el bienestar, es lógico esperar que a mayor bienestar el contrabando disminuya. Es decir, a mejor calidad de vida en materia de mayores ingresos y mayor acceso a servicios básicos, la demanda por productos de contrabando y por ende el consumo de estos, disminuye. Esto

Figura 1. Relación Contrabando-PIB per cápita

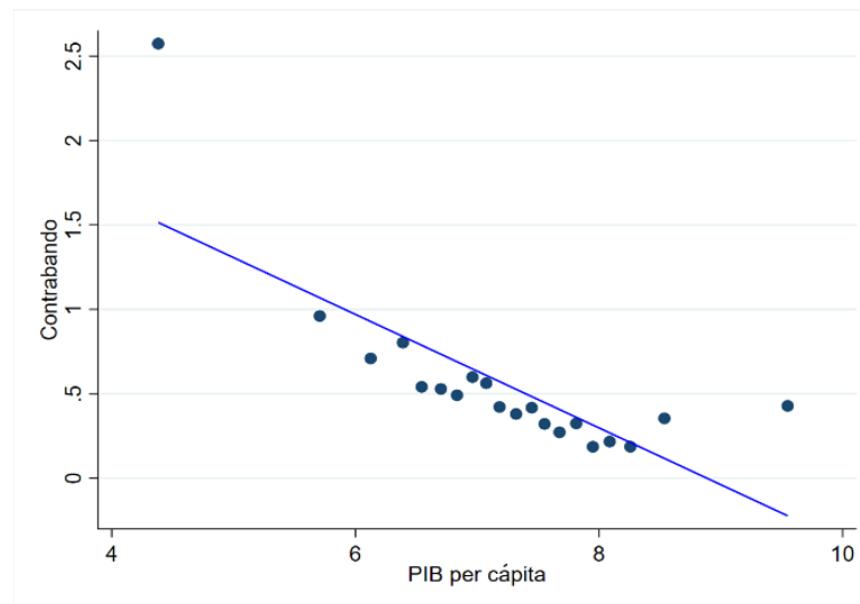
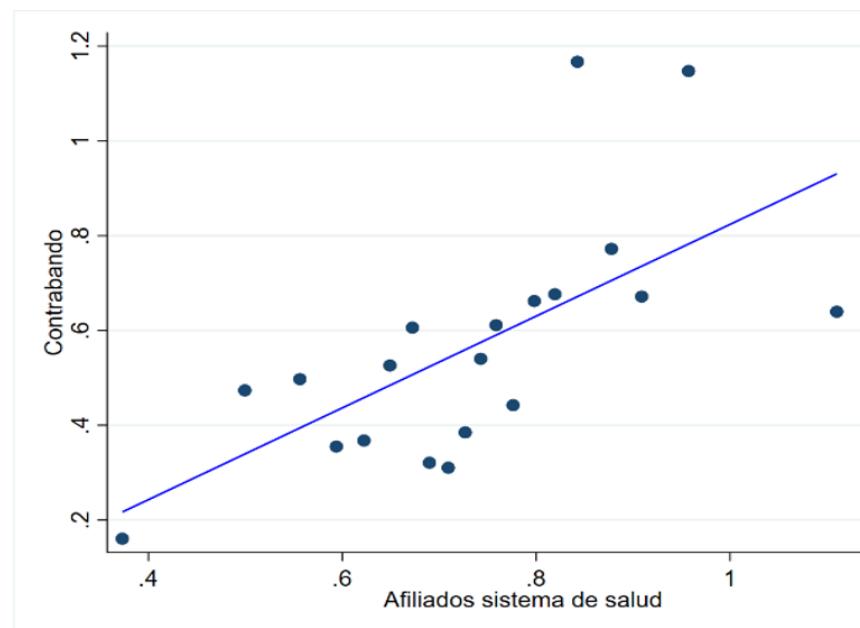


Figura 2. Relación Contrabando-Salud



dado que si aumentan los ingresos de las personas, probablemente los agentes tengan menos incentivos a infringir la ley por tratar de ahorrar una determinada cantidad de dinero al comprar productos en los mercados de contrabando, en principio más baratos que en los mercados legales.

Al observar la Figura 1, la relación entre el PIB per cápita y el contrabando², efectivamente nos encontramos con una relación negativa, es decir, a medida que el PIB por habitante aumenta en los municipios, el contrabando disminuye. Sin embargo, el PIB per cápita municipal no necesariamente refleja el nivel adquisitivo de la población o su calidad de vida. Pueden existir casos en los cuales, determinado municipio cuente con altos niveles de producción, pero sus habitantes no gocen de buen poder adquisitivo, como es el caso por ejemplo de los municipios mineros.

Por esta razón, es importante tener en cuenta variables que capturen otros factores que también son determinantes del bienestar, como las relacionadas con la salud, la educación o la calidad del empleo en los municipios. Variables que además representan una buena aproximación del nivel de presencia estatal en los municipios. De esta forma, al analizar las conexiones existentes entre el contrabando y variables de educación, salud, empleo formal y cantidad de empresas formales por municipio, se encuentra que el contrabando se relaciona positivamente con cada una ellas.

Lo anterior es importante ya que, al observar inicialmente una relación inversa entre PIB y contrabando, se puede cometer el error de concluir que el contrabando disminuye cuando aumenta la producción y el ingreso relativo de las personas. Sin embargo, se observa que, a medida que aumenta la cobertura en educación, la cantidad de afiliados al sistema de salud (Figura 2), la proporción de personas con empleos formales y la cantidad de empresas formales, el fenómeno del contrabando tiende a incrementar. En otras palabras, para Colombia se

Existen también otros factores que desde la intuición y la información obtenida hasta el momento, pueden ser determinantes y presentar estrechos lazos con el fenómeno del contrabando. Factores relacionados al crimen y la violencia como la presencia de grupos armados al margen de la ley, de bandas delincuenciales, de violencia urbana y de criminalidad en general.

evidencia que a medida que aumenta el bienestar social en términos de calidad de empleo y presencia estatal, específicamente en materia de prestación de servicios básicos, el fenómeno del contrabando también crece.

Esto podría sonar contraintuitivo, sin embargo, su sentido se aclara al contrastar los resultados con la información obtenida previamente en el curso de la presente investigación. Una de las grandes conclusiones derivadas de las entrevistas realizadas, es que el fenómeno del contrabando está asociado estrechamente a las grandes ciudades. Las autoridades saben que el contrabando una vez entra al territorio nacional tiene como destino las principales ciudades del país.

Por ello, dado que es precisamente en las principales ciudades donde hay una mayor presencia estatal en relación con la prestación de servicios de educación, salud, y servicios sociales en general, además de contar con mayores niveles de empleo de calidad y contratación formal, es de esperar encontrar nexos positivos entre el contrabando y estas variables.

Al analizar las relaciones entre las variables de contrabando y las relacionadas con estas problemáticas de criminalidad, como la cantidad de secuestrados y desplazados por municipio o las tasas de hurtos y homicidios por cada 100 mil habitantes, encontramos un resultado claro. Como se observa en las Figuras 3 y 4, en todos los casos existe una evidente relación positiva entre el contrabando y estas variables. Esto indica que en la medida en que un municipio o localidad sea más violento, se pueden esperar mayores niveles de contrabando.

Hasta este punto los datos permiten corroborar dos hipótesis relevantes. Por un lado, se logra verificar que el contrabando se da especialmente en las ciudades más desarrolladas con mayores niveles de bienestar social, es decir, las grandes ciudades del país. Por otro lado, que el contrabando tiende a proliferar en los lugares donde hay mayores niveles de violencia y tasas de crimen, y por ende, donde hay presencia de grupos armados o bandas ilegales.

² La relación entre el PIB y el contrabando es positiva, pero entre el PIB per cápita y el contrabando es negativa y es la que se puede apreciar en la Figura 1.

Figura 3. Relación Contrabando-Desplazados

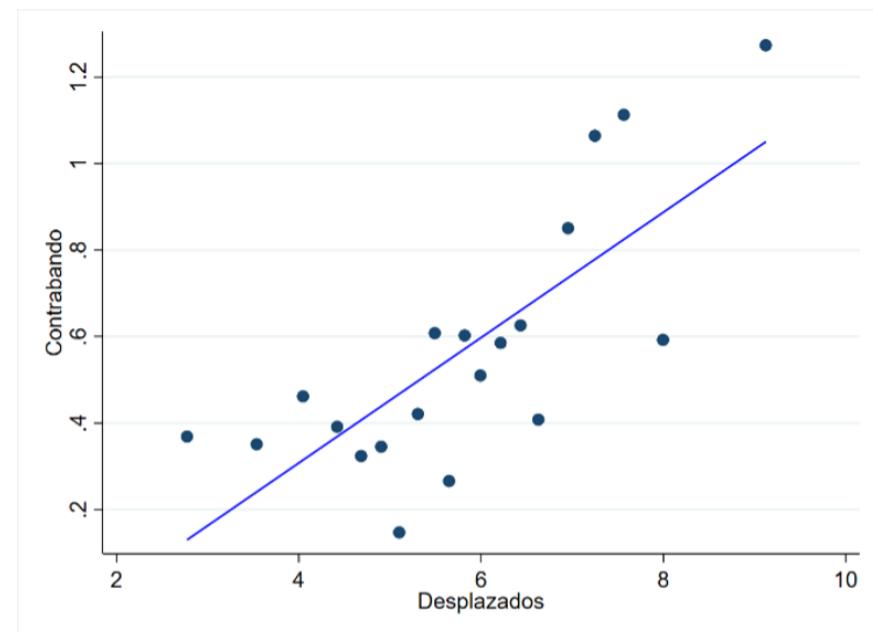


Figura 4. Relación Contrabando-Hurtos

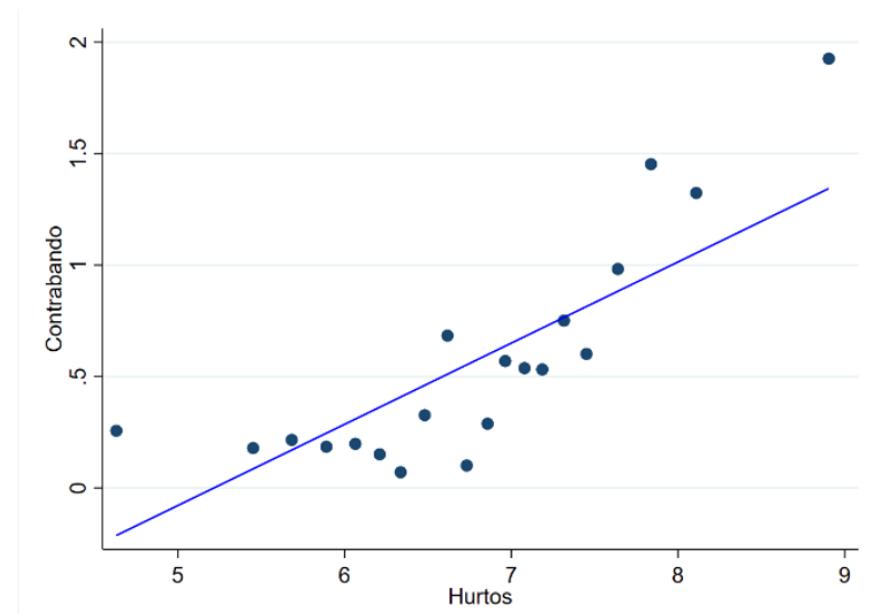
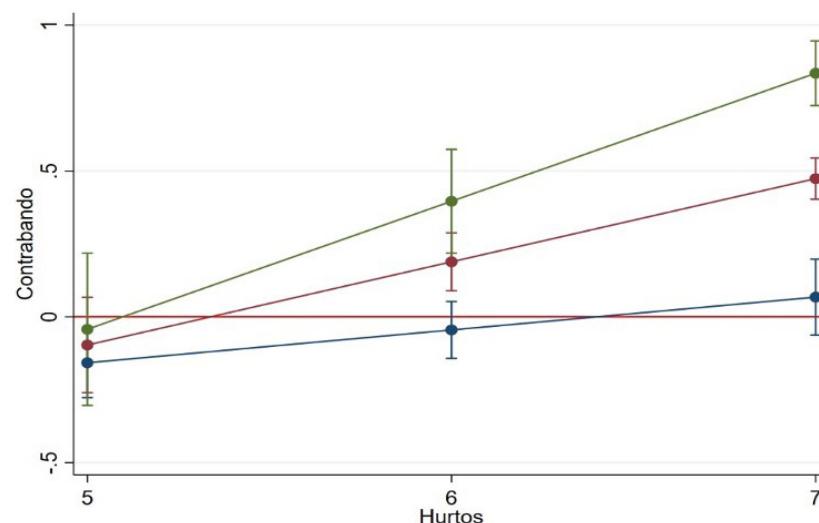


Figura 5. Interacción entre contrabando, hurtos y empleo formal



Fuente: Elaboración propia con datos de ORCA y DNP.

En la Figura 5, se muestra cómo se relaciona el contrabando con la tasa de hurtos (variable de criminalidad) para tres niveles distintos de empleo formal (variable de bienestar). Es decir, muestra cómo interactúan conjuntamente las dos variables anteriormente explicadas (bienestar y crimen) con el contrabando. Esta figura evidencia que a medida que aumentan los niveles de formalidad en una localidad determinada, la relación entre contrabando y hurtos incrementa. Dicho en otras palabras, a medida que el nivel de empleo formal va aumentando (pasando de la línea azul, a la roja, a la verde) incrementa la relación entre el contrabando y la tasa de hurtos.

Lo anterior implica en términos prácticos, que la interacción entre las variables de bienestar y criminalidad (empleo formal y hurtos respectivamente) aumentan las dinámicas del contrabando. Es decir, cuando conviven las variables de bienestar y criminalidad, el contrabando se potencia.

Además de proporcionar respuestas acerca de cómo se dan las dinámicas del contrabando de licores y cigarrillos en el país, los datos nos permiten abordar también cuestiones relacionadas al por qué se

dan dichas dinámicas en las distintas localidades. En esta subsección presentamos algunas hipótesis relevantes que permiten comprender no solo el cómo, sino el porqué de algunas dinámicas que caracterizan el fenómeno del contrabando en Colombia.

Se ha comprobado que algunas localidades tienden a presentar mayores niveles de contrabando que otras. Esta particularidad puede explicarse al analizar la relación del contrabando consigo mismo a través del tiempo. Es decir, se analiza cómo el contrabando en el pasado se relaciona con el contrabando en el presente y el futuro.

La Figura 6, muestra la existencia de una relación positiva entre el contrabando en los años 2019 y 2020. Esto evidencia que existe un determinado nivel de incidencia municipal con respecto a esta actividad ilícita. En otras palabras, las localidades que sufren hoy problemáticas de contrabando probablemente las han sufrido en el pasado y se puede esperar que lo hagan en el futuro.

Por otra parte, desde el punto de vista económico, esperábamos observar diferencias entre las dinámicas relacionadas al contrabando de cigarrillos y el de licores importados. Esto debido a que mientras los cigarrillos cumplen con las características de un bien inferior, los licores importados se caracterizan por ser un bien de lujo. Sin embargo, los datos no nos permitieron comprobar diferencias significativas entre los cigarrillos y los licores importados.

Lo anterior se evidencia en la Figura 7, la cual muestra la existencia de una relación positiva entre el contrabando de cigarrillos y el de licores extranjeros. Esto en términos prácticos quiere decir que contrario a la intuición inicial, las dinámicas no varían mucho y se cumplen características similares en ambos mercados. Lo cual conduce a otra hipótesis de gran relevancia para entender por qué el fenómeno del contrabando cumple con las características descritas en este informe. Estamos hablando de una problemática que a su vez tiene relaciones con el fenómeno del narcotráfico y es lo que tiene que ver con la cultura de la ilegalidad.

Figura 6. Contrabando 2019 - Contrabando 2020

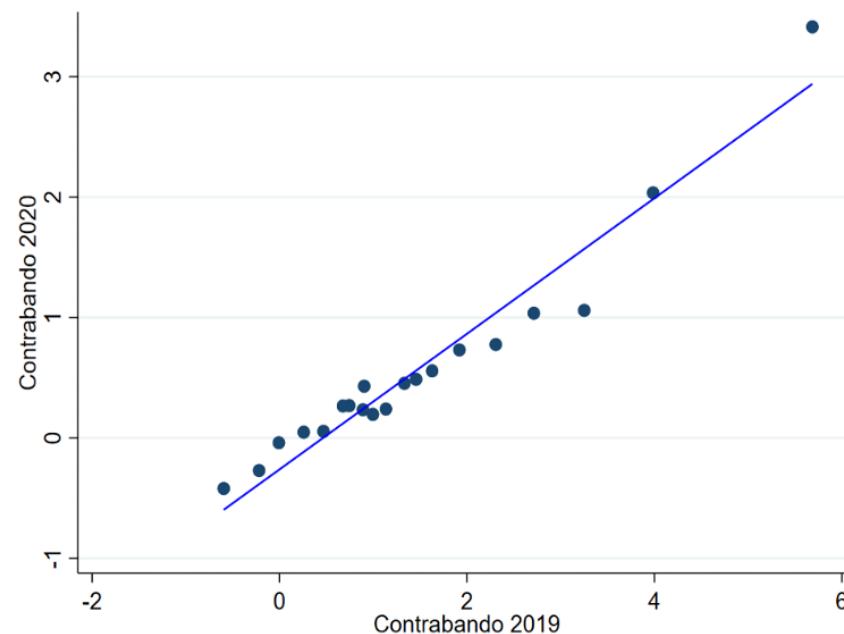
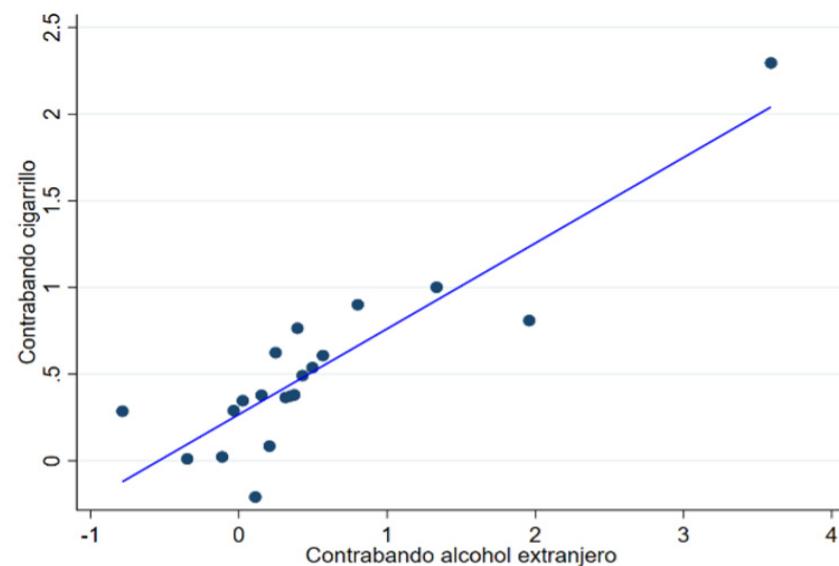


Figura 7. Tipos de contrabando



Fuente: Elaboración propia con datos de ORCA.

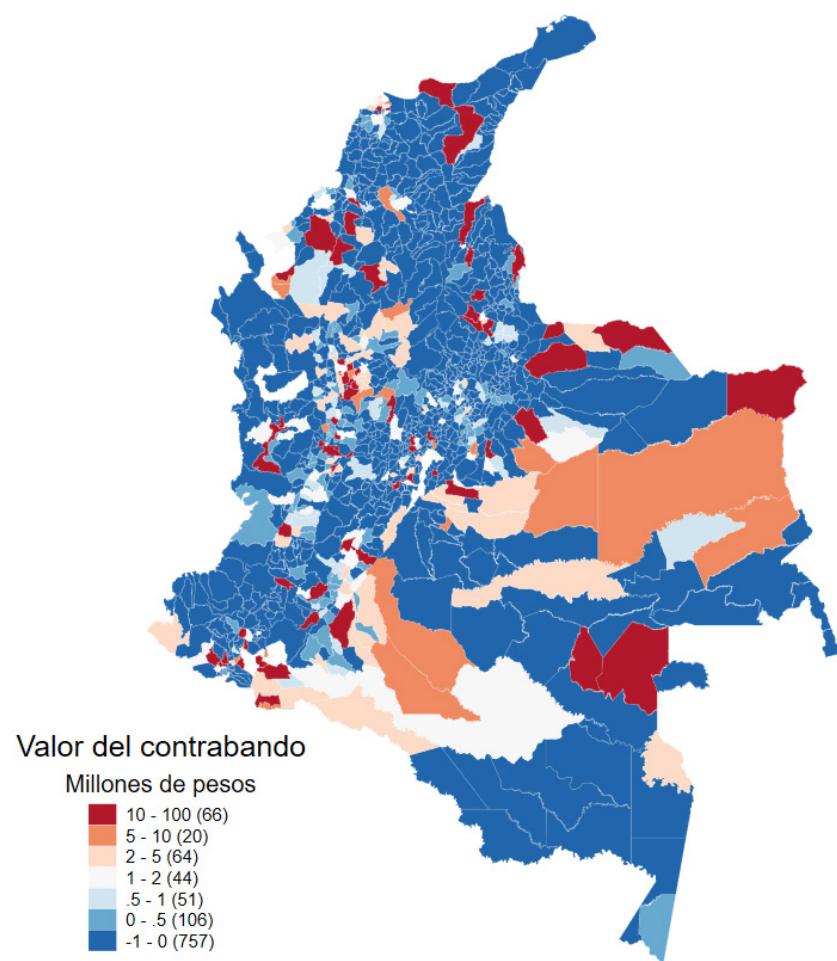
Esta es sin duda una de las principales razones por las cuales el contrabando en general y en específico el de licores y cigarrillos, especialmente dañino desde el punto de vista de la salud pública, se mantiene a pesar de los grandes esfuerzos de las autoridades. Lo anterior da indicios de que es necesario seguir fortaleciendo las políticas que apuntan en dirección a promover la cultura de la legalidad.

Además del hecho relacionado con la incidencia temporal del contrabando en las municipalidades descrito anteriormente, existen otros factores que explican por qué algunos municipios presentan mayores niveles de contrabando que otros. Pueden existir localidades que presentan ventajas absolutas o relativas para llevar a cabo actividades relacionadas al contrabando en comparación con otras. Una de ellas es la cercanía a las fronteras nacionales.

La Figura 8, muestra los municipios con mayores aprehensiones para el año 2020 y se puede observar que, en términos generales, los municipios más afectados por este fenómeno no suelen localizarse en zonas muy alejadas de las fronteras. Es decir, la cercanía a fronteras nacionales puede representar para algunos municipios una ventaja comparativa al momento de llevar a cabo actividades ilícitas como el contrabando de cigarrillos y licores. Además, pueden existir otras ventajas inobservables o difíciles de medir que no sean capturadas por los datos utilizados.

En la literatura existente se comprobó que el fenómeno del contrabando en Colombia data de épocas coloniales, donde se contrabandeaban bienes que solían ser gravados por la corona española. Además de cómo a lo largo de nuestra historia de una forma u otra este fenómeno ha sabido evolucionar para mantenerse como una actividad ilícita altamente lucrativa, perjudicando la sociedad no solo en materia de finanzas públicas por el no pago de impuestos, sino desde el punto de vista específico del contrabando de cigarrillos y licores, en detrimento de la salud pública.

Figura 8. Zonas con más aprehensiones



Fuente: Elaboración propia con datos de ORCA.

Por ende, vale la pena intensificar las políticas de lucha anticontrabando en las localidades en donde, ya sea por la incidencia temporal característica de este fenómeno, por la cultura de la ilegalidad, por la

existencia de ventajas comparativas o absolutas para realizar dicha actividad, o por otro motivo, el contrabando ha logrado proliferar y evolucionar a pesar de los grandes esfuerzos de las autoridades.

La oferta de licor y cigarrillos de contrabando se da, en mayor medida, en los grandes centros urbanos. Es decir, son principalmente las ciudades los espacios donde se venden estos productos. Esta idea, que surgió inicialmente de las entrevistas a expertos, se corrobora con el análisis empírico al tomar las cifras de aprehensiones que se encuentran en el *Dashboard*: interfaz que permite una presentación panorámica y ágil de los datos almacenados en ORCA.

El contrabando está vinculado con la violencia y el crimen, tal como se anunciaba en la literatura previa (Joossens & Raw, 2002). Los municipios donde hay más hurtos y homicidios son más propensos a tener mayores niveles de contrabando. Al observar la interacción entre las tres condiciones anteriores: crimen, violencia y tamaño poblacional, se determina que existe una mayor probabilidad de que haya un mayor contrabando en la medida que se incrementa la presencia de violencia y crimen. Es decir, la existencia conjunta de violencia, crimen, y tamaño del municipio, es el entorno más generoso para el contrabando, corroborando las intuiciones de Feria (2018).

Sobre lo anterior se desprenden dos hipótesis; la primera de ellas es que son las características espaciales (como la cercanía a fronteras), económicas (nivel de riqueza) e históricas (presencia de estructuras criminales) de las ciudades, las que causan la proliferación de un mayor clima de contrabando. La segunda, dado que el consumo de contrabando no disminuye en la medida que aumenta el ingreso de las personas, los motivos que determinan la compra de bienes de contrabando son, culturales o frutos de la incapacidad (desconocimiento) de diferenciar un producto legal de uno que es de contrabando.

El contrabando es un fenómeno intertemporal de sí mismo; las probabilidades de que en un departamento o municipio haya un mayor nivel de esta actividad, se incrementan en la medida que en ese lugar haya habido presencia previa de contrabando en años anteriores. Por

ello se recomienda focalizar los esfuerzos de la lucha anticontrabando especialmente en las regiones que históricamente han tenido presencia de dicha actividad.

Además, teniendo en cuenta la sospecha planteada en las entrevistas de que las zonas francas pueden estar siendo utilizadas por los contrabandistas para evadir las autoridades, sumado al hecho de que es en los principales centros urbanos donde más se vende y consume contrabando, se recomienda ampliar el control en dichas zonas en lo relacionado con el contrabando.

Al medir el valor de las aprehensiones por visita, como un indicador que revela la proporción de visitas totales que terminan en aprehensiones, se encuentra que los departamentos del Valle del Cauca, Huila y Boyacá son los tres que más aprehensiones realizan por cada visita que ejercen los organismos de control. Esto puede entenderse como un indicador de eficiencia de los organismos de control y por ello se recomienda llevar a cabo un análisis con estos organismos, el cual permita identificar por qué en estos municipios se está presentando una mayor eficiencia por visita con respecto a otras localidades.

Para contrastar estos resultados se realizó una exploración de datos primarios. Se llevaron a cabo, mediante encuestas, entrevistas en establecimientos comerciales de algunas ciudades del país. Lo cual se detallará en el siguiente capítulo.

Cap. 04

Encuesta sobre contrabando de licores y cigarrillos a establecimientos comerciales

El presente apartado busca presentar los resultados de una encuesta realizada a establecimientos comerciales (licoreras y tiendas) en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena. Esta técnica de recolección de información se compone de cuatro módulos; a saber: (1) información sociodemográfica, (2) caracterización de la formalidad del establecimiento, (3) información directa e indirecta sobre el contrabando de licor y cigarrillos, y (4) un experimento de lista. Para conocer el cuestionario utilizado, véase el Anexo 1. Se observa la relación entre la información observable (formas cuadrangulares) y la inobservable (formas circulares) en la Figura 9.

Como principal conclusión se advierte una marcada tendencia a encontrar ventas de licores o cigarrillos de contrabando en establecimientos informales y ubicados en espacios con marcadas problemáticas de violencia y crimen.

4.1. Construcción de la encuesta principal

La fuente de información para este estudio es primaria, que en investigación hace referencia a aquellos datos que son extraídos directamente por el propio investigador del objetivo de estudio. Corresponde a información original, que no ha sido procesada, filtrada o evaluada por nadie, proviene del momento o del fenómeno que se desea investigar.

La ejecución de la encuesta principal estuvo a cargo de Datexco Company S.A.³ La técnica propuesta está fundamentada en entrevistas telefónicas a líneas celulares y fijas, aplicadas a un conjunto de personas que dentro de las bases telefónicas son seleccionadas por cumplir con el perfil requerido para responder al instrumento. La ventaja de este tipo de encuestas es que se logra un mayor porcentaje de respuesta por la facilidad de acceso y mayor dispersión de la muestra.

El procesamiento de la información abierta levantada en el campo fue sometida al procedimiento de codificación. Esta actividad, clasifica las respuestas abiertas en códigos para realizar y potenciar el procesamiento y análisis cualitativo/cuantitativo. El objeto de este procedimiento es asignar respuestas estandarizadas y unificadas (códigos) con base en las respuestas abiertas recibidas a las preguntas de respuesta abierta aplicadas en el instrumento o cuestionario.

La cobertura de la investigación es nacional. El grupo objetivo lo conforman hombres y mujeres mayores de edad (18 años o más) que viven en la zona de alcance. Al realizar un estudio (social) sobre una población considerable (en tamaño) de individuos y poder extraer conclusiones para toda la población, es conveniente el uso de muestras, ya que acceder a todos los individuos del universo no es viable y altamente costoso.

Existen dos métodos para seleccionar muestras de poblaciones:

1. Muestreo probabilístico. Este cumple con la condición de que todos los elementos de la población tienen alguna oportunidad de ser escogidos en la muestra, y si la probabilidad correspondiente a cada sujeto de la población es conocida de antemano.
2. Muestreo no probabilístico (a juicio). Se basa en la experiencia del investigador con la población. Algunas veces se usa como guía o muestra tentativa para decidir cómo tomar una muestra aleatoria más adelante.

El muestreo no probabilístico es aquél en el que no se puede calcular la probabilidad de selección de una determinada muestra. No todos los individuos que componen la población tienen la misma probabilidad de selección. Esta es la técnica de muestreo no probabilística que es utilizada al seleccionar las unidades de la muestra en función de algunas de sus características de manera racional y no casual.

Los individuos son seleccionados para formar parte de la muestra con un objetivo específico. Con este muestreo, el investigador cree que algunos sujetos son más adecuados para la investigación que otros. Por esta razón, aquellos son elegidos deliberadamente como sujetos.

Una variante de esta técnica es el muestreo compensado o equilibrado, en el que se seleccionan las unidades de tal forma que la media de la muestra para determinadas variables se acerque a la media de la población, la cual funciona sobre la base de referencias o por recomendación después se reconoce por medio de la estadística. El universo estimado, utilizado para el cálculo de precisión de la muestra con respecto al universo es de 33.000. Este tamaño de universo corresponde al límite inferior de muestras probabilísticas donde el error tiende a infinito. Esto es, no existirán variaciones sustanciales del error de la muestra para universos significativamente superiores. Al momento de realizar el estudio se partirá de los parámetros poblacionales para la estimación del error.

Figura 9. Modelo estructural de la muestra piloto

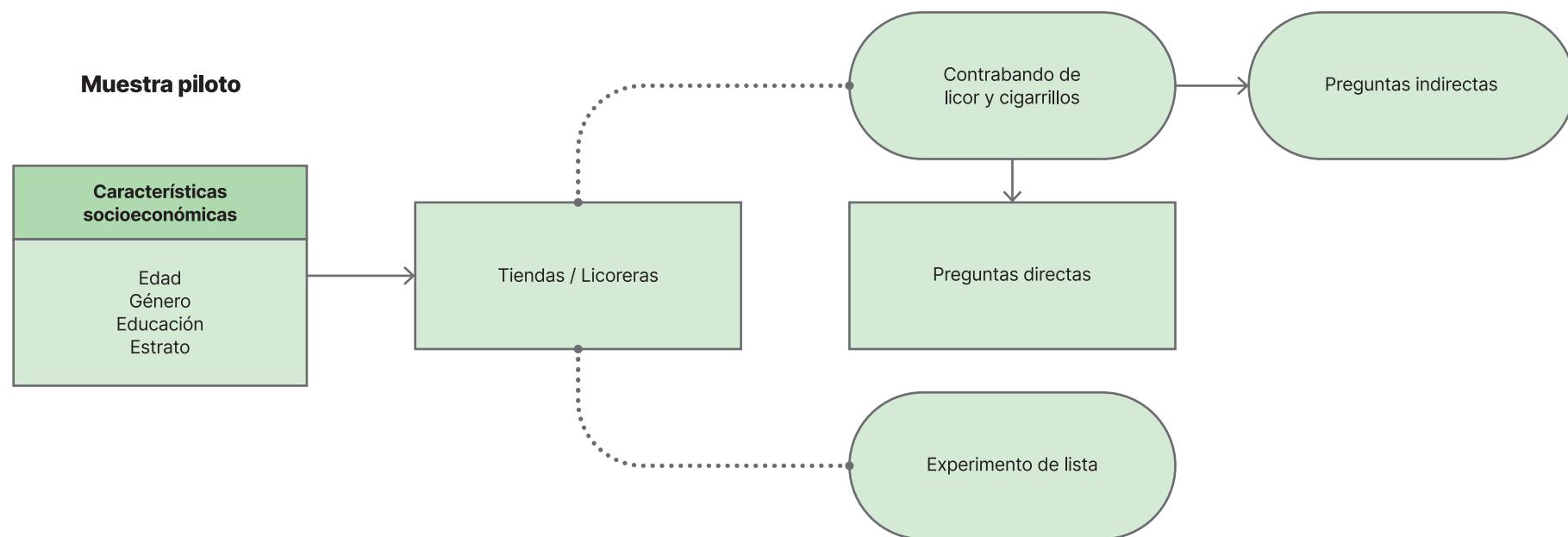


Figura 10. Marco muestral.

V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	Muestra total	Universo	Error	Nivel de confianza					
Técnica	Ciudad	PDV					Muestra								
Encuesta telefónica	Bogotá	Tiendas y licoreras					470	7'834,167	4.52%	95%					
Encuesta telefónica	Medellín	Tiendas y licoreras					154	2'573,200	7.9%	95%					
Encuesta telefónica	Cali	Tiendas y licoreras					136	2'264,748	8.4%	95%					
Encuesta telefónica	Barranquilla	Tiendas y licoreras					78	1'297,082	11.1%	95%					
Encuesta telefónica	Cartagena	Tiendas y licoreras					63	1'043,926	12.35%	95%					
							Total	900	13'716,061	3.27%					
										95%					

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Información sociodemográfica

La visualización de los datos que se presentarán a continuación se encuentra, de manera complementaria, en un DashBoard interactivo online que permite la segmentación de las distintas variables. Se puede consultar en el siguiente enlace (<https://bit.ly/3ruzz8r>). Su visualización no sustituye el análisis aquí presentado.

La encuesta se realizó en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena. Como se aprecia en la Tabla 3, el 52,5 % de los encuestados se encontraban en Bogotá; el 16,9 % en Medellín; el 14,8 % en Cali; el 8,72% en Barranquilla; y el 6,9 % en Cartagena. La mayor parte de los establecimientos pertenecían a estratos 3, 2 y 4 respectivamente. En su mayoría, las personas a cargo contaban con estudios secundarios y técnicos. Con respecto a los rangos etarios, la mayor parte de los encuestados se encontraron en edades entre 26 y 40 años (48 %), seguidos de las personas con edades entre los 41 y 64 años (28 %). La mayoría se identificaron como hombres (62,05 %).

4.3. Caracterización de la informalidad

Con el propósito de observar relaciones entre el nivel de informalidad y el contrabando de licores y cigarrillos, se realizó una caracterización en los establecimientos encuestados. Mediante seis preguntas se recopiló información sobre condiciones consideradas como vínculos a escenarios de informalidad. Se indagó sobre medios de pagos recibidos en los establecimientos, el tipo de contrato de los trabajadores, la regularidad de sus pagos y el medio por el cual se les realizaban. También se recogió información sobre registros en cámaras de comercio y la concesión de vacaciones a empleados.

En la Figura 11 se aprecia cómo el 88,13 % no contaba con registros en Cámara de Comercio, el 58,06 % solo realiza ventas que sean pagadas en efectivo, el 61,44 % contrata verbalmente a los empleados, el 82,35

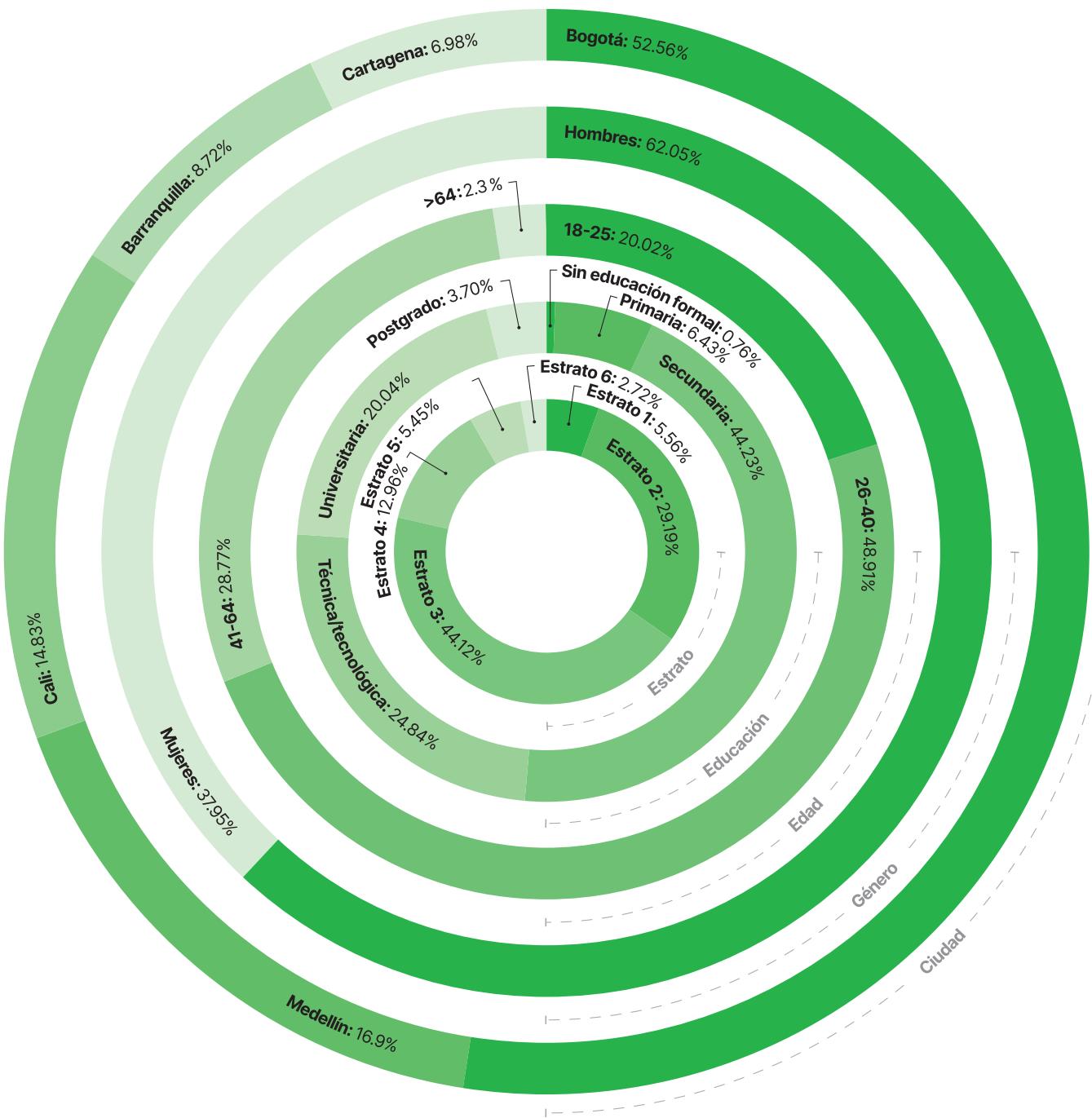
% les paga a sus trabajadores en efectivo, el 54,25 % lo hace de manera mensual y el 50,33 % concede vacaciones remuneradas a empleados. De las anteriores categorías, se observa que, el 14,81 % de los establecimientos que contratan de manera verbal han contrabandeado licor o cigarrillo, en contraposición al porcentaje de contrabando de toda la muestra: 0,3 %. Al analizar por ciudades, se encuentra que en Bogotá el 28,57 % de los establecimientos que contratan a sus empleados de manera verbal han contrabandeado algún tipo de licor o cigarrillos en el último año, seguido de Barranquilla con un 16 % y Cartagena con 11 %. En Medellín y Cali es donde menos se observa relación entre el contrabando y la informalidad.

Al indagar de manera directa sobre la realización de ventas de licores o cigarrillos de contrabando en los establecimientos, se encuentra que el 99,67 % de los encuestados dicen no haber vendido este tipo de productos en el último año, tal como se muestra en la Figura 12. Alrededor del 98 % menciona no haber vendido cigarrillos o licores que procedieron de cajetillas sin el pictograma que expone riesgos de salud o sin estampilla, respectivamente. Al preguntar sobre la percepción de contrabando de licor y cigarrillos en los establecimientos cercanos (sector) un 4,5 % y un 3 % de los establecimientos dice percibir contrabando de licores y cigarrillos, respectivamente.

Las probabilidades de observar ventas de licor y cigarrillos de contrabando son mayores en los establecimientos donde prima la informalidad. Los locales con menor número de empleados, aquellos donde además el tipo de contratación se da de manera verbal, son los que más se involucran en el tema del contrabando. Lo anterior se relaciona con la información recopilada en secciones previas, los departamentos más cercanos a puntos de frontera (donde hay comercio terrestre con otros países) son aquellos donde hay más niveles de aprehensiones, y de informalidad laboral, además de los departamentos donde se encuentran las ciudades más grandes del país, aquellas que han concentrado altos niveles de informalidad laboral en sectores como el de comercio al detal.

Tabla 3. Características sociodemográficas

Ciudad	Cantidad
Bogotá	482
Medellín	125
Cali	136
Barranquilla	80
Cartagena	64
Género	
Hombres	569
Mujeres	348
Edad	
18-25	183
26-40	447
41-64	263
>64	21
Educación	
Sin educación formal	7
Primaria	59
Secundaria	406
Técnica/tecnológica	228
Universitaria	184
Postgrado	34
Estrato	
Estrato 1	51
Estrato 2	268
Estrato 3	405
Estrato 4	119
Estrato 5	50
Estrato 6	25



Fuente: Elaboración propia.

4.4. Caracterización de violencia y crimen

En relación con la violencia, se encuentra que el 2,94 % de los establecimientos han sido intimidados por bandas criminales y el 4,28 % menciona haber pagado algún tipo de extorsión (denominada vacuna) en el último año, como se aprecia en la Figura 13. Al observar de manera segmentada se nota que, para la muestra nacional, el 18,42 % de los establecimientos extorsionados han vendido licores o cigarrillos de contrabando. Al observar por ciudades, el 75 % de los establecimientos extorsionados de Cali han vendido licores o cigarrillos de contrabando, en Bogotá esta cifra es del 13,3 %, en Barranquilla del 14 % y en Cartagena del 25 %.

La relación directa entre violencia, crimen y contrabando encontrada en estas observaciones afianza la información que se observó en las primeras secciones del estudio. Hay más probabilidades de que exista contrabando en aquellos espacios donde proliferan relaciones de violencia y crimen. Al igual que se observó una relación estrecha entre las ciudades y departamentos donde había más violencia y contrabando de licores y cigarrillos; existe una relación entre establecimientos comerciales que han padecido violencia y crimen con los niveles de contrabando de este tipo de bienes.

En general, se observan relaciones entre los niveles de informalidad y violencia con respecto a las probabilidades de encontrar ventas de licores o cigarrillos de contrabando. Las ciudades donde más se observa una relación entre la violencia y el contrabando son Cali,

seguida de Cartagena y Barranquilla. Con respecto a la informalidad, también son estas dos últimas donde hay más probabilidades de observar contrabando en establecimientos informales.

4.5. Experimento

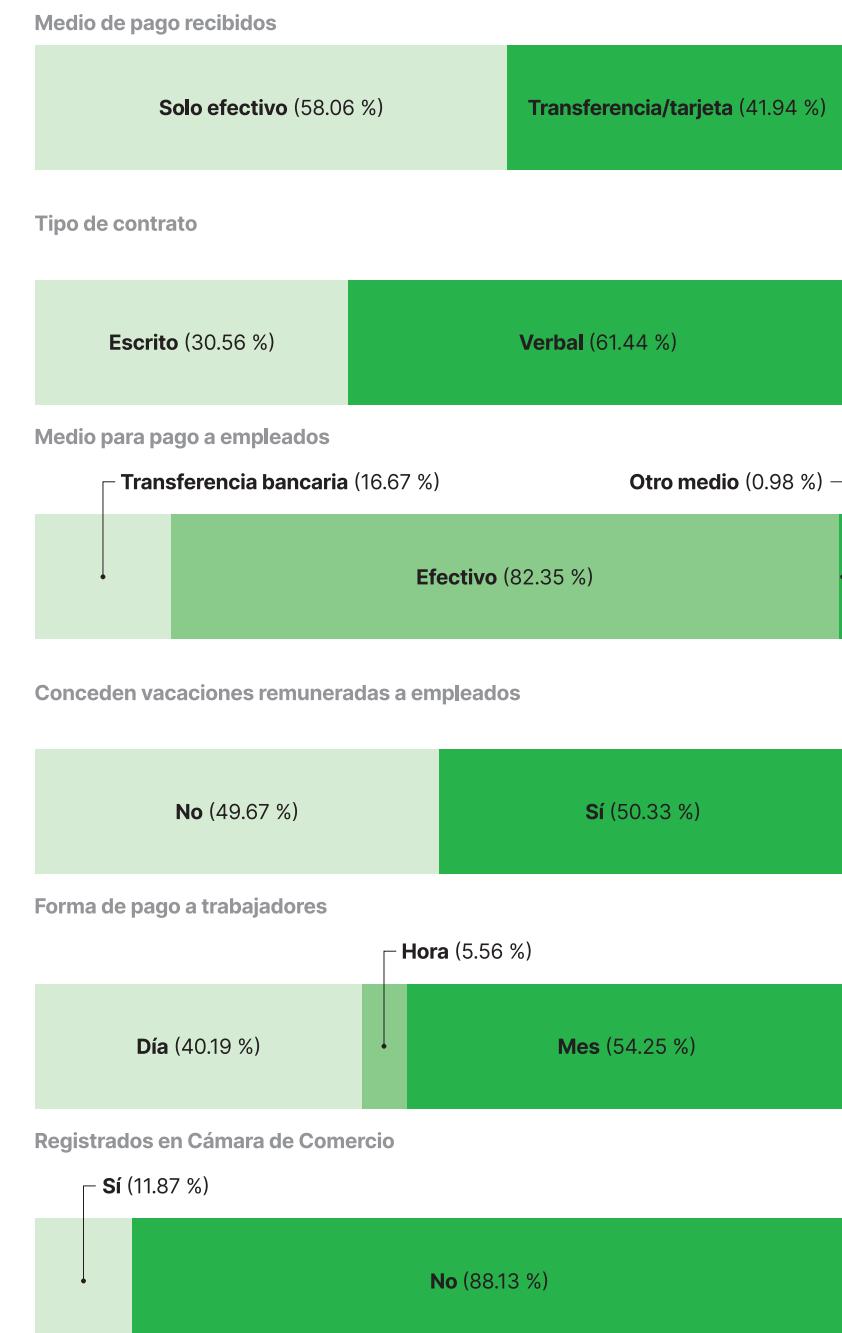
A partir de la información recopilada en la encuesta, se realizó un experimento que compara las disposiciones a contrabandear con relación a las condiciones sociodemográficas de los encuestados. Al evaluar los resultados, con distintos criterios estadísticos, no se observaron relaciones significativas en las estimaciones. Ante lo anterior, se concluye que no hay suficiente evidencia en la muestra estudiada para creer que haya relaciones entre la predisposición a contrabandear y las condiciones sociodemográficas de las personas.

Tras analizar los resultados de las encuestas anteriormente presentadas y caracterizar el contrabando con relación a otras problemáticas sociales, se procederá a estudiar en los siguientes capítulos las formas en las que los principales actores públicos al frente de la lucha anticontrabando han realizado acciones para combatir este fenómeno. Se estudiará, principalmente, la ejecución de acciones anticontrabando lideradas por la FND; quien proporcionó toda la información y asesoría necesaria para entender y analizar los Planes de Acción Anticontrabando ejecutados a nivel departamental. Además, se presentan los resultados de dos trabajos de campo realizados en Cartagena y Medellín, los cuales, de manera exploratoria, buscan analizar las formas y dinámicas en las que los organismos de control se enfrentan al contrabando diariamente.

Figura 13. Caracterización de violencia y crimen



Figura 11. Caracterización de la informalidad



Fuente: Elaboración propia.

Figura 12. Caracterización del contrabando



Fuente: Elaboración propia.

Cap. 05

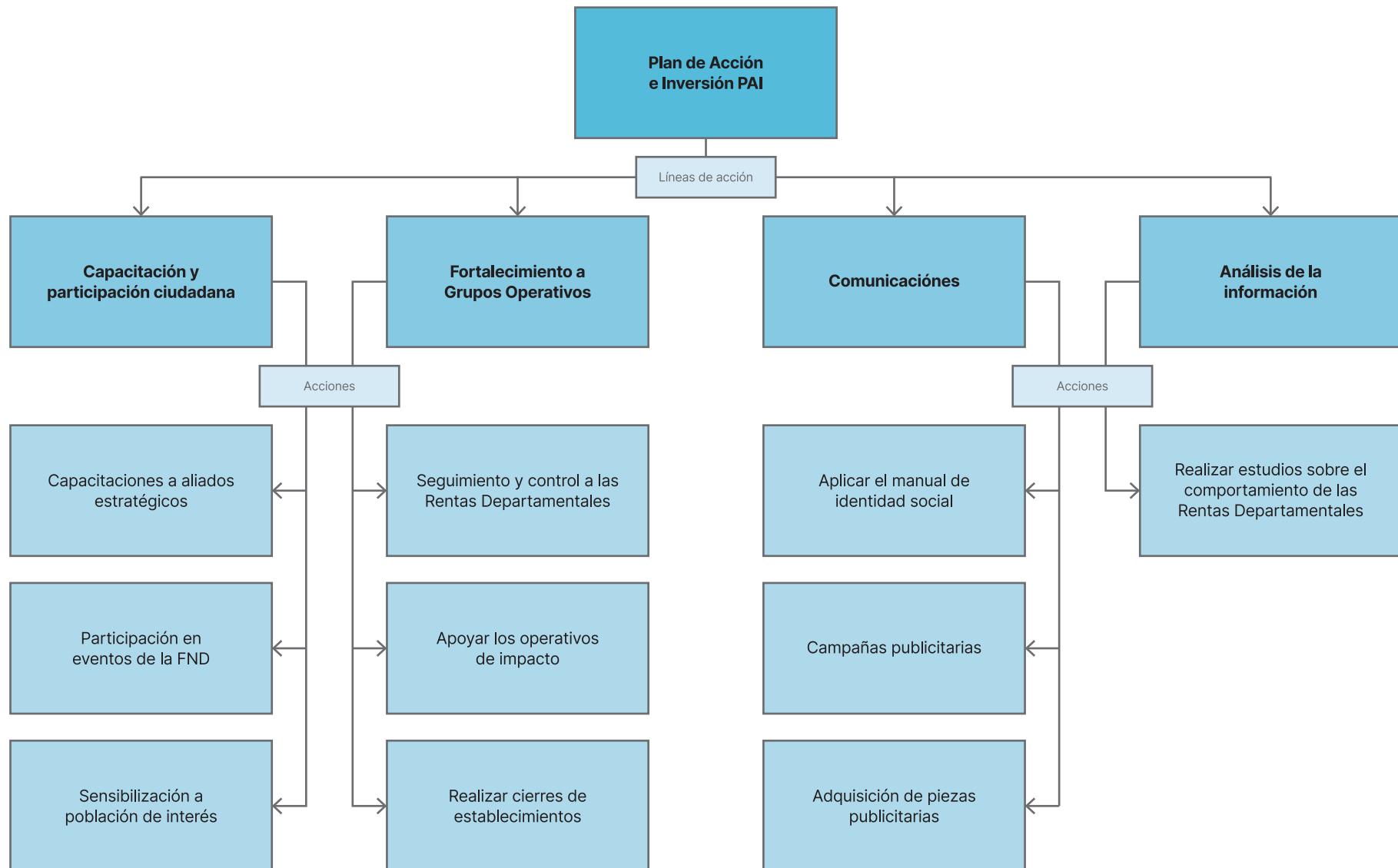
Estrategias anticontrabando

Tras haber estudiado el contrabando en el marco de otras problemáticas sociales como la inseguridad, el desempleo y la informalidad, esta sección se centrará en el análisis de las formas en las que se ha venido realizando la lucha anticontrabando en el país, principalmente desde las acciones realizadas por la Federación Nacional de Departamentos (FND). Se buscará, además, abrir la discusión en torno a las maneras y dificultades en la medición de la eficiencia de estas acciones de lucha anticontrabando. Con la intención adicional de comparar los resultados aquí obtenidos con observaciones en campo, a través de la asistencia y análisis al ejercicio cotidiano de los Grupos Operativos Anticontrabando, lo cual se desarrollará en la siguiente sección.

La FND lidera estas estrategias en el país desde el 2010. El propósito es fortalecer las rentas departamentales puesto que financian servicios de salud, recreación, deporte y educación en cada departamento y el distrito capital. Los recursos del programa anticontrabando provienen del Acuerdo de Inversión y Cooperación que hay entre el Gobierno Nacional, los 32 departamentos, el Distrito Capital y Philip Morris Colombia S.A. - Compañía Colombiana de Tabaco S.A. La Subdirección de Acuerdos y Convenios de la Federación Nacional de Departamentos lidera y coordina la correcta ejecución de dichos recursos

Las estrategias se ejecutan, principalmente a través de convenios interadministrativos celebrados entre los departamentos y Bogotá D.C. Los cuatro ejes fundamentales del programa son los siguientes: 1) fortalecimiento de grupos operativos, 2) capacitación y participación ciudadana, 3) análisis de información y 4) comunicaciones.

Figura 14. Identificación de los Planes de Acción e Inversión



5.1. Grupos Operativos Anticontrabando

Los Grupos Operativos Anticontrabando correspondientes a cada departamento se encargan de desarrollar actividades educativas, preventivas, de vigilancia y control de contrabando de licores, cervezas y cigarrillos, para promover la disminución de las acciones que afectan las rentas del departamento. La capacitación y participación ciudadana se ejecutan mediante jornadas de sensibilización dirigidas especialmente a comerciantes, grupos operativos y aliados estratégicos, comités interinstitucionales y campañas de comunicación tradicionales y digitales. Las acciones específicas que realiza cada región, siguiendo las anteriores líneas, se ejecutan de manera autónoma.

Los análisis presentados se centrarán en la identificación de las relaciones que tuvieron los grupos operativos con el nivel de aprehensiones por departamento, durante el 2021. Se ahondará, además, en el cálculo de la eficiencia de los operativos de control al contrabando en términos de aprehensiones, para cada nivel de presupuesto. Por último, se analizan las dificultades que representa comparar el desempeño entre distintos departamentos, ante lo cual se sugiere una metodología que busca corregir estas inconsistencias.

Algunos de los limitantes encontrados al tratar de medir la eficiencia de los Grupos Operativos a través de incautaciones, es que estas variables brindan una idea de la cantidad de mercancía confiscada pero no del monto total del contrabando que circula en los establecimientos comerciales. Es decir, no es posible saber qué proporción de contrabando se está incautando, ya que no hay datos, además de los cálculos anuales realizados por INVAMER sobre cigarrillos, que permitan establecer el monto total de contrabando en circulación de licores y cervezas.

Es esto por lo que otras estrategias encaminadas a reducir ese monto total no son posibles de evaluar con la información suministrada y recolectada por la FND. Este informe, se centra en un análisis aproximado de medición de la eficiencia utilizando información de presupuesto invertido, aprehensiones y visitas a establecimientos comerciales.

5.2. Estrategias y acciones anticontrabando

Las estrategias anticontrabando realizadas en cada departamento se definen en los Planes de Acción e Inversión (PAI), cuya consolidación durante 2021, es el objeto de análisis aquí presentado. A continuación, se hará una descripción detallada de esta información, tal como se observa en la Figura 14.

Las acciones anticontrabando que se registran en los PAI se categorizan en cuatro líneas: 1) Análisis de la información, 2) Comunicaciones, 3) Capacitación y participación ciudadana, y 4) Fortalecimiento de los Grupos Operativos. Cada una de estas líneas engloba una serie de actividades que cada departamento realizó durante ese año. Para cada una de ellas se encuentra información sobre presupuesto, duración, ejecutor, entre otros.

En la línea Capacitación y participación ciudadana se encuentran tres acciones específicas: 1) capacitar a los miembros de los grupos de rentas y aliados estratégicos en normatividad sobre contrabando de cigarrillos, licores y cervezas, análisis de la información, identificación de productos de contrabando, procesos y procedimientos operativos; 2) participar en las jornadas de capacitación, encuentros regionales y demás eventos convocadas por la FND en temas relacionados con el programa anticontrabando; 3) realizar actividades de sensibilización a comerciantes, tenderos o expendedores, jóvenes y población en general que incluya consumidores, JAC, agremiaciones, veedurías ciudadanas, entre otros.

En la línea de Comunicaciones se detallan cuatro acciones: 1) aplicar el manual de identidad visual diseñado por la FND en las diversas campañas y piezas publicitarias del programa anti contrabando; 2) implementar las campañas publicitarias a través de pautas radiales prensa, medios digitales, medios impresos o cualquier otra estrategia de comunicaciones; 3) adquisición de diversas piezas publicitarias como folletos, volantes, afiches, gorras, camisetas, pendones, etc. previo al diseño de un manual de imagen y prensa diseñado por la FND;

y 4) mantener un *link* actualizado en la página web de la gobernanza para la socialización del Programa Anticontrabando, para la consulta y participación de la comunidad en relación a sus inquietudes, quejas y sugerencias.

Se proponen tres acciones específicas: 1) realizar actividades de seguimiento y control a las rentas departamentales a través del mínimo de visitas de control al mes de los Grupos Operativos de rentas con base en los estudios de georreferenciación en los municipios; 2) participar y apoyar los operativos de impacto del Programa Anticontrabando que se realicen; 3) realizar cierres mensuales de establecimientos en el departamento, a través del mínimo establecido por la FND.

En la línea de Análisis de la Información se recopila la siguiente actividad: Realizar estudios sobre el comportamiento de las Rentas Departamentales, a través de monitoreo y seguimiento a sus contribuyentes, y/o pago de recompensas, previo diseño del procedimiento a seguir.

Por último, se reúne información en cuanto a acciones transversales, las cuales se dividen en cuatro actividades: 1) participación en los Comités Técnicos y Operativos del Programa Anticontrabando en el departamento; 2) participación en los Comités Interinstitucionales del Programa Anticontrabando en el departamento; 3) registrar, procesar y mantener actualizada la información de aprehensiones a través del Observatorio de Registro y Control de Aprehensiones (ORCA); y 4) presentar de manera trimestral o cuando los asesores de la FND lo requieran, los respectivos informes sobre el desarrollo del Programa Anticontrabando y sobre las acciones conjuntas que se definan en los Comités Interinstitucionales.

5.2.1. Datos

Los datos utilizados en esta sección fueron consolidados usando los informes del Plan de Acción e Inversión para cada departamento en el año 2021. De estos informes se extrajo el presupuesto utilizado en cada línea estratégica dividido por contrato establecido. También se consolidaron los informes de visitas y aprehensiones suministrados por el Observatorio de Registro y Control de Aprehensiones. De estos informes se extrajo el número de visitas y aprehensiones diarias para cada departamento. Luego, la combinación de ambas bases de datos permite tener un panel a nivel día-departamento con información tanto de presupuesto como de visitas y aprehensiones. A continuación, se describen con más detalle los procedimientos realizados con cada base de datos.

- **Plan de Acción e Inversión (PAI):** con el fin de obtener información detallada del presupuesto utilizado en cada una de las estrategias anticontrabando, este estudio se centra en el seguimiento al plan de inversión consolidado en el PAI, en el que se detallan cada uno de los contratos establecidos, el monto, la fecha, el departamento, la descripción y la línea estratégica a la cual pertenece este contrato. Además, para cada contrato se tienen tantas entradas como pagos al proveedor, lo cual ayuda a establecer la duración y los montos efectivamente desembolsados. Como periodo de duración se usan la fecha de inicio del contrato y la fecha de finalización que corresponde a la del último desembolso efectuado. Se menciona el año 2021 porque es en el que se empieza a consolidar la información de los PAI de manera virtual y sistemática. La variable del valor del contrato será la variable independiente o explicativa, que permite establecer la relación con las que están asociadas a incautaciones y aprehensiones.
- **Observatorio de Registro y Control de Aprehensiones (ORCA):** para obtener información sobre aprehensiones y visitas a establecimientos se utilizan los datos suministrados por ORCA en el año 2021. En esta plataforma se registran todas las visitas y aprehensiones realizadas en el país a nivel día. Asimismo,

cuando se realiza una aprehensión también se registra el producto incautado, la cantidad, el valor comercial, y en caso de cierre del establecimiento, el número de días de duración de este cierre.

Con la información recolectada, utilizando estas dos fuentes, se crea un panel final que permite relacionar las variables que capturan los esfuerzos anticontrabando por parte de la FND, es decir, las variables de valor invertido en cada una de las líneas estratégicas, contra las variables que capturan los resultados de las visitas a establecimientos comerciales. Esto indica que se tiene para cada día del año 2021, la cantidad de visitas y aprehensiones realizadas y en el caso de existir contratos establecidos en el PAI para esa fecha, entonces se cuenta con el valor de estos contratos, para cada departamento y línea estratégica.

5.2.2. Estrategia empírica

Dado que se cuenta con información del presupuesto invertido en la línea estratégica de fortalecimiento de los Grupos Operativos, sería ideal encontrar una relación positiva entre la inversión en esta línea estratégica y los resultados anticontrabando en términos de visitas y aprehensiones. Es decir, esta relación positiva indicaría que cada que aumenta el presupuesto de la línea también se incrementan el número de visitas y aprehensiones. Además, es importante ver como esta correspondencia se mantiene a través del tiempo.

Para analizar esta relación entre el presupuesto asignado a las estrategias anticontrabando y los resultados en términos de aprehensiones y visitas, se utiliza la técnica de regresión lineal simple. Esta herramienta estadística permite describir las variables de aprehensiones y visitas en función del presupuesto invertido. Se utiliza la siguiente especificación:

$$RVisita_{dt} = \beta_0 + \beta_1 (VCL1_{dt}) + \gamma_t + \gamma_d + \epsilon_{dt} \quad (1)$$

Donde d indica el departamento y t el día. La variable $RVisita_{dt}$ es el resultado de la visita que puede ser: aprehensión, cantidad incautada, valor comercial incautado, cierre del establecimiento, días de cierre y visita sin aprehensión. La variable $VCL1_{dt}$ es el valor del presupuesto asignado a la estrategia anticontrabando de fortalecimiento de Grupos Operativos. La especificación incluye efectos fijos de día γ_t y efectos fijos de departamento γ_d , para controlar las variaciones en el tiempo y las diferencias entre los departamentos.

Los efectos fijos de departamento incluidos en la regresión especificada permiten aislar las características de cada departamento que no varían en el tiempo. Es decir, suponga que en Antioquia las metas de visitas y aprehensiones son más altas que en los demás departamentos del país, luego hacer una comparación de Antioquia con el resto de los departamentos sería incorrecto, ya que las metas son distintas. Entonces los efectos fijos permiten separar esas características únicas a cada departamento para después poder comparar aislando estas particularidades que sesgarían el análisis.

Los errores estándar robustos se capturan en el término de error ϵ_{dt} . La estrategia empírica propuesta permite relacionar el presupuesto invertido con los resultados en la lucha anticontrabando. Sin embargo, pueden existir variables omitidas y no observadas como sería el caso de la calidad de la información de las oficinas de fiscalización. Ya que no existe una forma de medición para esta variable, entonces cualquier relación que esta pudiera tener con los resultados anticontrabando se recoge en el término de error de la regresión. Uno de los supuestos fundamentales del método de regresión lineal simple, es que este término de error tiene media cero, es decir, en promedio, este término de error no está afectando las estimaciones realizadas.

Luego, el coeficiente de interés es β_1 , el cual captura la correlación entre el presupuesto asignado a la línea estratégica de fortalecimiento de Grupos Operativos y el resultado de las visitas a establecimientos comerciales. Si este coeficiente es positivo y significativo estadísticamente, esto indicaría que el valor del presupuesto invertido en esta línea estratégica genera un aumento en las aprehensiones y visitas.

Como es de esperar que los resultados en términos de las visitas a establecimientos comerciales no sean inmediatos, se presentan resultados en una franja de 200 días. Es decir, se analiza el coeficiente de correlación para los 2, 4, 6... 200 días siguientes al contrato, esto permite describir la trayectoria del efecto del presupuesto asignado sobre los resultados de aprehensión en el mediano plazo.

También se realiza una especificación adicional donde el interés es capturar efectos diferenciados por línea estratégica, utilizando la siguiente especificación:

$$RVisita_{dt} = \beta_0 + \beta_1 (VCL1_{dt}) + \beta_2 (VCL1_{dt} * VCL2_{dt}) + \beta_3 (VCL1_{dt} * VCL3_{dt}) + \beta_4 (VCL1_{dt} * VCL4_{dt}) + \beta_5 (VCL2_{dt}) + \beta_6 (VCL3_{dt}) + \beta_7 (VCL4_{dt}) + \gamma_t + \gamma_d + \epsilon_{dt} \quad (2)$$

Donde la variable $VCL2_{dt}$ es el valor del presupuesto asignado a la estrategia anticontrabando de análisis de la información; la variable $VCL3_{dt}$ es el valor del presupuesto asignado a la estrategia anticontrabando de capacitación y formación ciudadana; y la variable $VCL4_{dt}$ es el valor del presupuesto asignado a la estrategia anticontrabando de comunicaciones. La especificación nuevamente incluye efectos fijos de día γ_t y efectos fijos de departamento γ_d . Los errores estándar robustos se capturan en el término de error ϵ_{dt} .

En esta especificación los coeficientes de interés son β_1 , β_2 , β_3 y β_4 que capturan los coeficientes relacionados con la estrategia de fortalecimiento de Grupos Operativos. Los coeficientes β_2 , β_3 y β_4 permiten establecer la relación entre los esfuerzos conjuntos del fortalecimiento de Grupos Operativos con las otras tres líneas estratégicas: análisis de la información, capacitación y comunicaciones. Es decir, con la interacción o multiplicación del presupuesto asignado a la línea de los Grupos Operativos y las otras líneas, lo que se busca es capturar qué pasa con el contrabando cuando dos estrategias se implementan al mismo tiempo. Coeficientes positivos y significativos indicarían que estos esfuerzos conjuntos, generan aumentos en las aprehensiones y visitas.

5.2.3. Resultados

En esta subsección se presentan y analizan los resultados. En primer lugar, se presenta la Figura 15, que muestra la evolución del presupuesto desembolsado para cada una de las líneas estratégicas en el 2021. Se puede observar que la línea estratégica de fortalecimiento de Grupos Operativos tiene la participación más importante del presupuesto con aproximadamente 70 %. Mientras que las líneas de análisis de la información, capacitación y comunicaciones cuentan con 15 %, 10 % y 5 %, respectivamente.

Además, las trayectorias de los presupuestos usados se ven acordes con lo esperado. Se observa un crecimiento en el presupuesto en el primer trimestre del año, luego un periodo estable, y luego una disminución en el último trimestre del año.

La Figura 16, en segundo lugar, muestra la evolución de las visitas y aprehensiones durante el 2021. Del total de visitas, aproximadamente el 14 % culminan en aprehensiones. Para este año se registraron en promedio alrededor de 9.900 visitas y 1.400 aprehensiones cada mes. La Tabla 4 muestra los resultados de la especificación (1) descrita en la subsección anterior. Las columnas (1) a (6) presentan los resultados para cada una de las variables de interés: aprehensiones, cantidad incautada, valor comercial incautado, cierre del establecimiento, días de cierre, y visitas sin aprehensión.

El coeficiente β_1 del valor del contrato, muestra una correlación positiva y significativa entre el valor del presupuesto asignado a la línea estratégica de fortalecimiento de Grupos Operativos y los resultados de las visitas a establecimientos comerciales. En particular, el efecto más alto y significativo se encuentra para la cantidad incautada con 0.15 puntos porcentuales. También se encuentran efectos positivos y significativos de 0.083 en visitas, 0.074 en aprehensiones, 0.044 en días de cierre, 0.033 en valor comercial incautado y 0.020 en cierre de establecimientos.

Figura 15. Presupuesto usado por línea estrategia para 2021

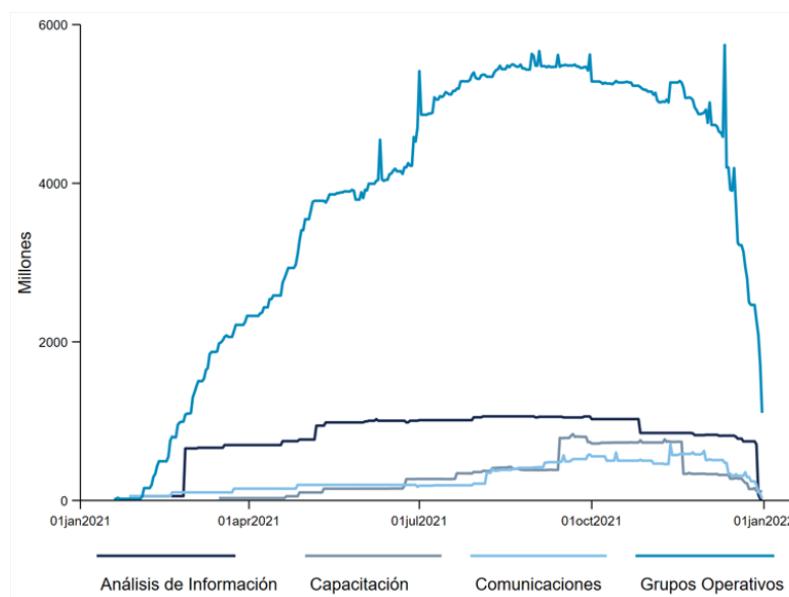
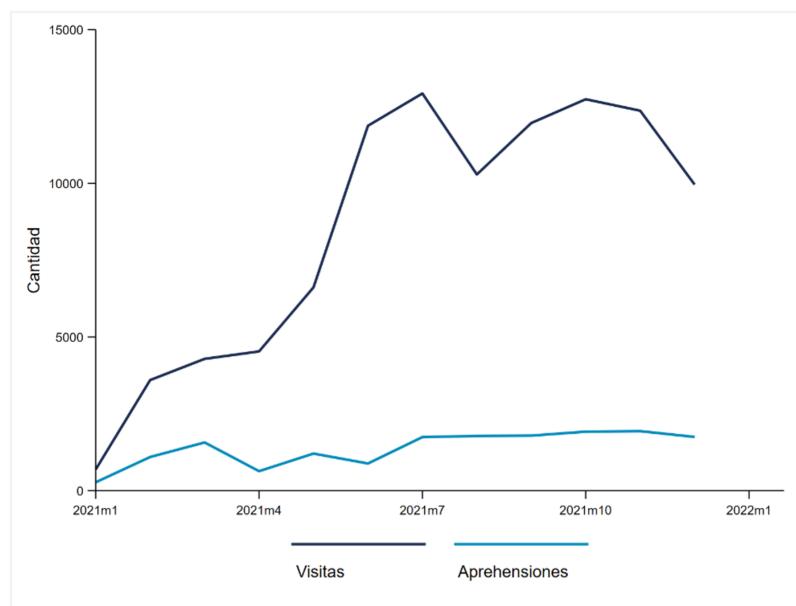


Figura 16. Visitas y aprehensiones en 2021



Estos resultados indican que la inversión en esta línea estratégica es muy eficiente, ya que logra aumentar los resultados de las visitas, es decir, logra aumentar las aprehensiones, la cantidad incautada, el valor comercial incautado, el cierre de establecimientos, los días de cierre y el número de visitas.

Por otro lado, la Figura 17 muestra los resultados para especificación (1) usando una franja de 200 días después del contrato. Suponga que se realiza un contrato para el fortalecimiento de Grupos Operativos el 1 de enero de 2021, no es claro que el mismo día de inicio de ejecución se generen efectos sobre los resultados de visitas y aprehensiones, lo natural es que los efectos aparezcan en los días siguientes al contrato. Por lo cual, lo que se presenta en estas gráficas es el efecto de la inversión sobre visitas y aprehensiones luego de 2, 4, 6... 200 días de la firma del contrato.

Aquí entonces, se puede observar la trayectoria de los coeficientes a través del tiempo. Se registra un efecto positivo y significativo del valor del presupuesto asignado a la línea estratégica de fortalecimiento de Grupos Operativos sobre aprehensiones, cantidad incautada y valor comercial para los primeros 70 días, luego de la asignación del presupuesto.

Asimismo, se observa una tendencia similar para el cierre y cantidad de días de cierre de establecimientos con un efecto significativo para los primeros 50 días después de las asignaciones. Por su parte, para el número de visitas se ve un efecto positivo y significativo durante todo el periodo de análisis. Sin embargo, los coeficientes, aunque continúan siendo significativos, caen luego de los 140 días después de la asignación.

Estas gráficas, nuevamente, corroboran la eficiencia de la inversión en el fortalecimiento de los Grupos Operativos y, además, muestra que este efecto se mantiene en el tiempo luego de la inversión. De esta manera, se traduce en efectos positivos hasta 140 días después del inicio del contrato.

Tabla 4. Resultados regresiones ORCA vs. presupuesto invertido PAI

	Aprehensiones	Cantidad incautada	Valor comercial	Cierre del establecimiento	Días de cierre	Visitas
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Valor total contrato	0.074*** (0.018)	0.15*** (0.040)	0.033** (0.013)	0.020** (0.0090)	0.044*** (0.016)	0.083*** (0.027)
Media var. dep.	0.42	0.97	0.19	0.06	0.10	1.22
Des. Estándar var. dep.	0.94	2.15	0.62	0.38	0.66	1.65
Observaciones	6,418	6,418	6,418	6,418	6,418	6,418
R2 Ajustado	0.15	0.14	0.07	0.09	0.11	0.24

Fuente: Cálculos propios.

Nota: Los errores estándar robustos se muestran entre paréntesis. Todas las regresiones incluyen efectos fijos de día y departamento. *** p\$<\$0.01, ** p\$<\$0.05, * p\$<\$0.1.

Se observa también que luego de cierta cantidad de días (en promedio 60 días), los coeficientes cruzan la línea del 0 y se vuelven negativos y significativos. Eso no estaría indicando una pérdida de eficiencia de los Grupos Operativos, sino más bien, mostraría que hay un número de días óptimo en que deberían usar para estar en campo, después de estos días las cantidades incautadas caen, dado que el contrabando total en circulación pudo haber caído a niveles muy bajos, luego hay menos cantidad de contrabando por incautar, y esto nuevamente mostraría la alta eficiencia de estos grupos.

Futuras investigaciones deberían centrarse en evaluar o estudiar hasta qué punto es óptimo, en términos de días al año, mantener a los Grupos Operativos en trabajo de campo, es decir, realizando visitas y aprehensiones.

Por último, la Tabla 5 presenta los resultados para la especificación (2) que captura los efectos heterogéneos por línea estratégica. Las columnas (1) a (6) presentan los resultados para cada una de

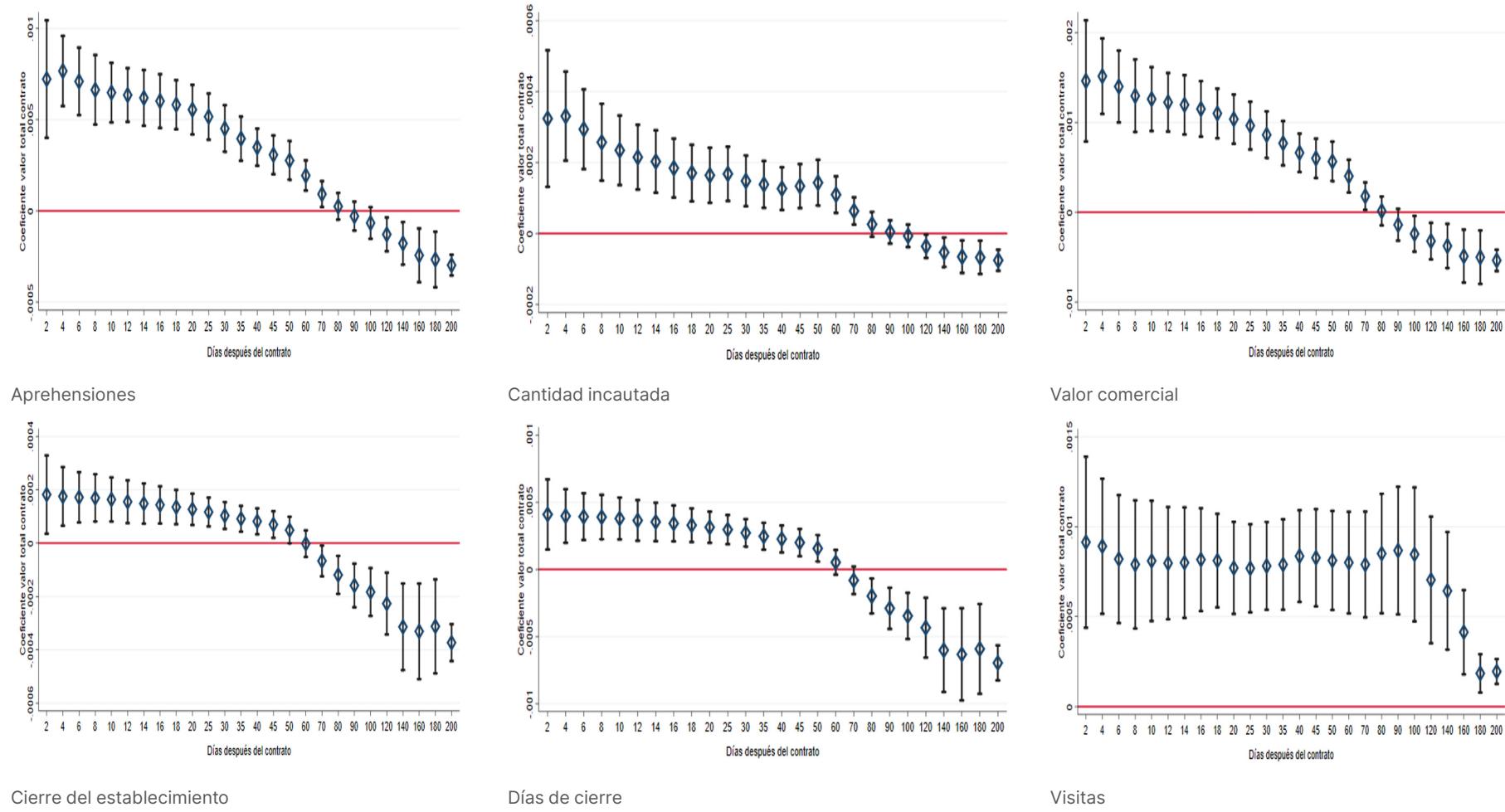
las variables de interés: aprehensiones, cantidad incautada, valor comercial incautado, cierre del establecimiento, días de cierre, y visitas sin aprehensión.

Es importante mencionar que lo que se quiere ver con esta especificación es cuál es el efecto del trabajo conjunto de los Grupos Operativos y las otras tres líneas estratégicas. Es decir, el objetivo es ver qué pasa con el contrabando cuando se implementan dos estrategias al mismo tiempo.

El coeficiente β_1 del valor del contrato, muestra una correlación positiva y significativa entre el presupuesto asignado para la línea estratégica de fortalecimiento de Grupos Operativos y las aprehensiones, la cantidad incautada y los días de cierre. Es decir, un aumento en el presupuesto asignado genera aumentos en estos tres resultados.

Cuando se analizan los efectos heterogéneos o conjuntos, multiplicando el presupuesto invertido en esta línea con el presupuesto asignado a las otras líneas se encuentran efectos diferenciados. Por

Figura 17. ORCA vs. presupuesto invertido PAI, en el tiempo



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las gráficas muestran para cada una de las variables dependientes la variación del coeficiente del valor total del contrato entre los 2 y los 200 días siguientes a la contratación.

Tabla 5. Resultados heterogéneos por línea estratégica

	Aprehensiones	Cantidad incautada	Valor comercial	Cierre del establecimiento	Días de cierre	Visitas
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Valor contrato grupos operativos	0.051*** (0.019)	0.12*** (0.044)	0.0064 (0.0041)	0.013 (0.0077)	0.026* (0.014)	0.042 (0.028)
Grupos Operativos*Información	0.0092** (0.0044)	0.012 (0.010)	-0.00070 (0.00071)	-0.0024** (0.0011)	0.0043** (0.0020)	0.014 (0.0088)
Grupos Operativos*Capacitación	-0.020 (0.028)	0.024 (0.066)	0.0048** (0.0022)	-0.041*** (0.011)	0.084*** (0.019)	0.093 (0.065)
Grupos Operativos*Comunicación	-0.0032 (0.035)	-0.053 (0.079)	-0.0077* (0.0040)	0.089*** (0.019)	0.18*** (0.035)	0.071 (0.046)
Media var. dep.	0.42	0.96	0.01	0.06	0.10	1.20
Des. Estándar var. dep.	0.94	2.15	0.10	0.37	0.65	1.64
Observaciones	6,556	6,556	6,556	6,556	6,556	6,556
R2 Ajustado	0.15	0.14	0.01	0.10	0.11	0.24

Nota: Los errores estándar robustos se muestran entre paréntesis. Todas las regresiones incluyen efectos fijos de día y departamento. *** p\$<\$0.01, ** p\$<\$0.05, * p\$<\$0.1.

Fuente: cálculos propios

un lado, el trabajo conjunto del fortalecimiento de Grupos Operativos y el análisis de información tiene una correlación positiva y significativa sobre las aprehensiones y los días de cierre.

Asimismo, se encuentran resultados positivos para el trabajo conjunto con capacitación, sobre el valor comercial incautado y los días de cierre, y de la misma manera con comunicaciones, sobre el cierre y los días de cierre de establecimientos.

También se registran algunos coeficientes negativos y significativos. Esta relación inversa se puede explicar dada la no existencia de una fuente de información que recopile variables que midan el logro de las otras tres líneas estratégicas. La información suministrada en

ORCA pertenece al quehacer de los Grupos Operativos, luego estas bases de datos permiten evaluar el resultado del trabajo de estos grupos. Sin embargo, no hay un registro de información para las otras tres líneas estratégicas: análisis de la información, capacitaciones, y comunicación. Ya que, no es claro, por ejemplo, que una estrategia de alto impacto en comunicaciones genere un aumento en las visitas y aprehensiones. De hecho, un comportamiento lógico debería ser que un aumento en esta línea estratégica disminuya las aprehensiones ya que, cada una de estas estrategias tiene sus propias metas y están encaminadas en la disminución del monto total de contrabando en circulación.

Es decir, si en un momento del tiempo hay 1.000 unidades de contrabando circulando, y se realiza una estrategia de comunicaciones efectiva, esta debería disminuir estas unidades, suponga en un 20 %, esto generaría 800 unidades de contrabando en los establecimientos comerciales. Luego se espera una disminución de las aprehensiones, ya que el monto total del contrabando en los comercios es menor. Lo que indicaría que ambas estrategias estarían siendo efectivas, pero la forma de medición debería ser distinta.

Aquí entonces se resaltan las limitaciones en términos de recopilación de la información, por un lado, no hay cantidades estimadas de contrabando para el país, y por el otro, no hay una fuente de datos que recopile información de logros de la implementación de las otras 3 líneas estratégicas. Lo cual es importante para el buen desempeño del trabajo de los Grupos Operativos, ya que el fin último de la lucha contra el contrabando es la disminución del contrabando en circulación.

5.3. Índices de planeación y eficiencia de las estrategias anticontrabando

En esta sección, en un primer momento, se realiza una descripción de la construcción de los índices de eficiencia, a saber: 1) número de aprehensiones como proporción del presupuesto total que recibió cada departamento; 2) número de aprehensiones por cada 100 visitas a establecimientos comerciales y; 3) número de cierres realizados a establecimientos comerciales por cada 100 visitas, con el fin de establecer los departamentos que han tenido un mejor desempeño en cuanto a aprehensiones. Lo anterior refleja la relación positiva entre recursos por departamento y resultados de los Grupos Operativos.

En un segundo momento, se detalla los indicadores de seguimiento utilizados por la FND que hacen énfasis en las acciones de los Grupos Operativos Anticontrabando, ellos son: indicador 1: (Número de visitas de control efectuadas en el periodo/Número total de visitas de control programadas para el periodo) *100; indicador 2: (Número de cierres de establecimientos realizados/Número total de cierres programados

para el periodo) e; indicador 3: (Número de Comités Interinstitucionales realizados en el periodo/Número Comités Interinstitucionales programados para el periodo) *100. Sin embargo, se hace necesario analizar el desempeño de un Grupo Operativo al hacer visitas en el mismo sector a través del tiempo con el fin de comparar acciones para cada departamento, por lo que se propone realizar un indicador que busca medir la eficacia como la variación en la cantidad de aprehensiones por visita realizadas en un mismo sector.

5.3.1. Índices de eficiencia

A partir de los datos de aprehensiones, visitas y presupuesto, obtenidos de ORCA y del consolidado de los PAI para cada departamento durante el 2021, se generaron los siguientes tres índices de eficiencia sobre las acciones de los Grupos Operativos:

N.º de aprehensiones por cada millón de presupuesto:

$$1) \frac{\text{Apreh}}{\text{presup}} = \frac{\text{Aprehensiones}}{\text{Presupuesto total anual}} * 1'000,000$$

N.º de aprehensiones por cada 100 visitas:

$$2) \frac{\text{Apreh}}{\text{visitas}} = \frac{\text{Aprehensiones}}{\text{N.º de visitas a establecimientos comer}} * 100$$

N.º de cierres por cada 100 visitas:

$$3) \frac{\text{Cierres}}{\text{visitas}} = \frac{\text{Cierres}}{\text{N.º de visitas a establecimientos comer}} * 100$$

Figura 18. N.º de aprehensiones por cada millón (COP) de presupuesto por departamento (2021)

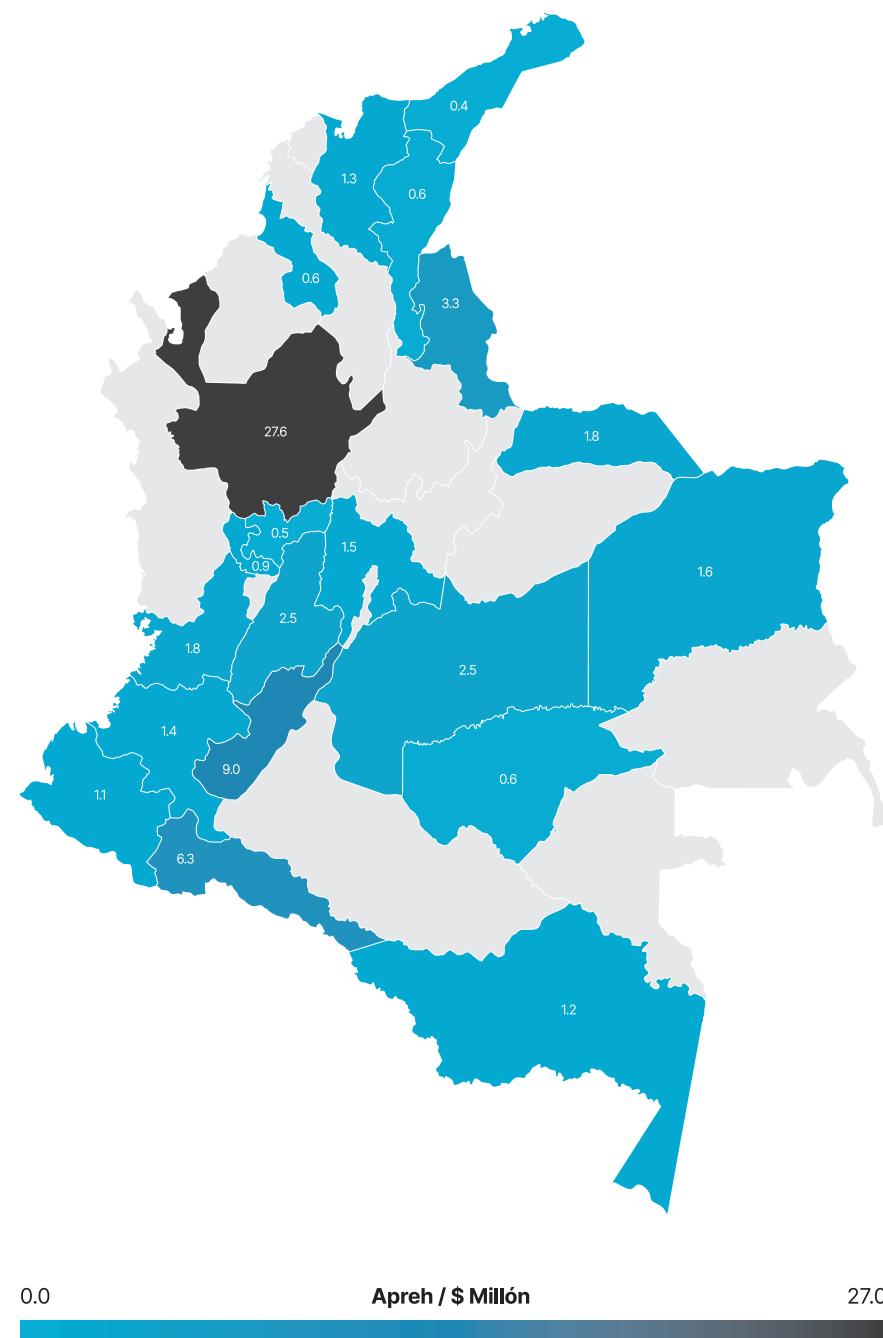
El primer índice mide cuantas aprehensiones se realizaron como proporción del presupuesto total que recibió cada departamento. Por aprehensiones se entiende a la cantidad de visitas a establecimientos que terminaron en algún tipo de aprehensión. En la Figura 18 se observa la distribución de este índice para cada departamento que contaba con datos suficientes para realizar el cálculo.

En la Figura 18 se observa que los departamentos de Antioquia, Huila y Putumayo son los que más aprehensiones realizaron por cada millón de pesos que obtuvieron como presupuesto en la lucha anticontrabando. Y Caldas y Guajira los que menos aprehensiones realizaron por cada millón recibido. Para ampliar esta información puede observarse la información del Anexo 2.

El segundo índice mide el número de aprehensiones por cada 100 visitas a establecimientos comerciales. Cundinamarca, Antioquia y Norte de Santander son quienes más aprehensiones realizan por cada visita a establecimientos, según se observa en la Figura 19. Putumayo y Cauca son quienes menos aprehenden por cada visita realizada. Esta información se encuentra ampliada en el Anexo 3.

Por último, se calculó el número de cierres realizados a establecimientos comerciales por cada 100 visitas. En la Figura 20 se observa que Cundinamarca, Antioquia y Meta son los departamentos que más cierres realizan por cada visita. De los 32 departamentos, 14 de ellos realizaron al menos un cierre a algún establecimiento. Para ampliar la información se puede observar el Anexo 4.

Con base en estos tres indicadores se puede observar que han sido los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Meta y Norte de Santander quienes han tenido un mejor desempeño. Sin embargo, la medición de la eficiencia de los Grupos Operativos realizada por estos métodos presenta varios inconvenientes. Para profundizar en estos problemas de medición e identificación de eficiencia, se realizará, a continuación, una serie de reflexiones y propuestas al respecto.



Fuente: Cálculos propios

Figura 19. N.º de aprehensiones por cada 100 visitas por departamento (2021)

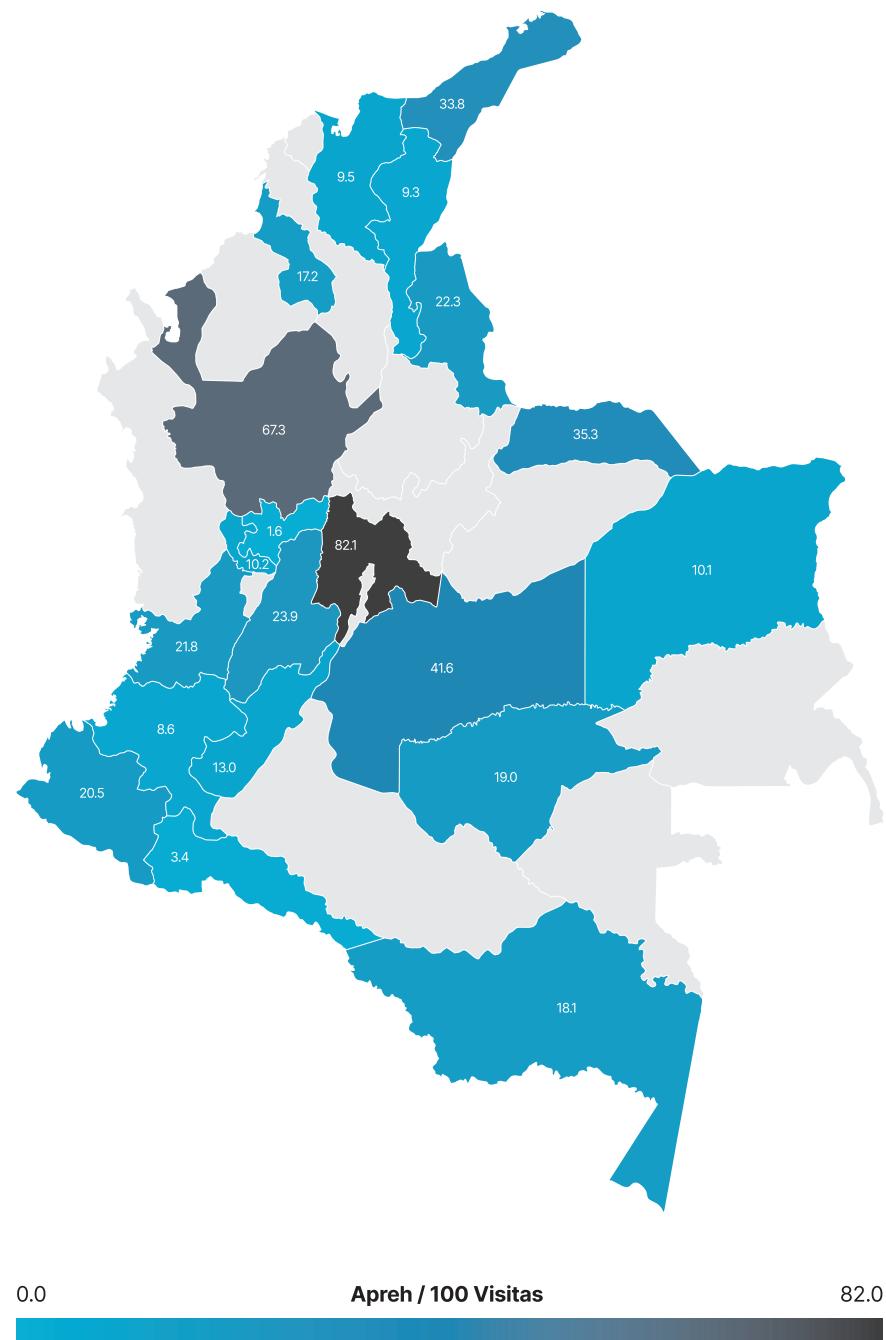
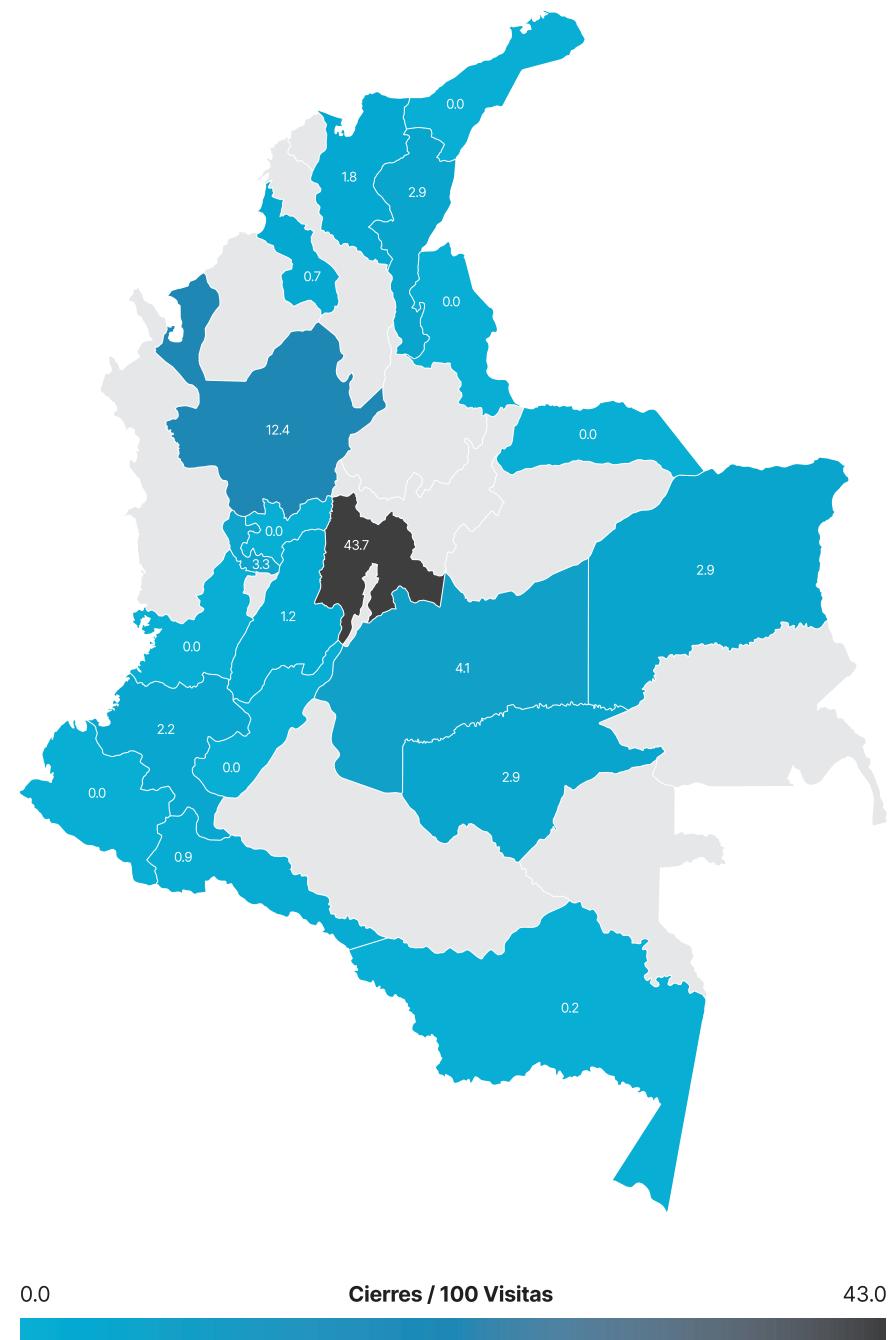
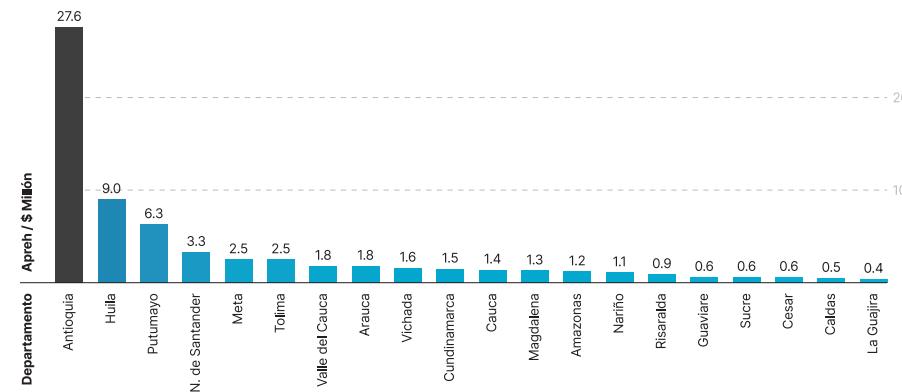


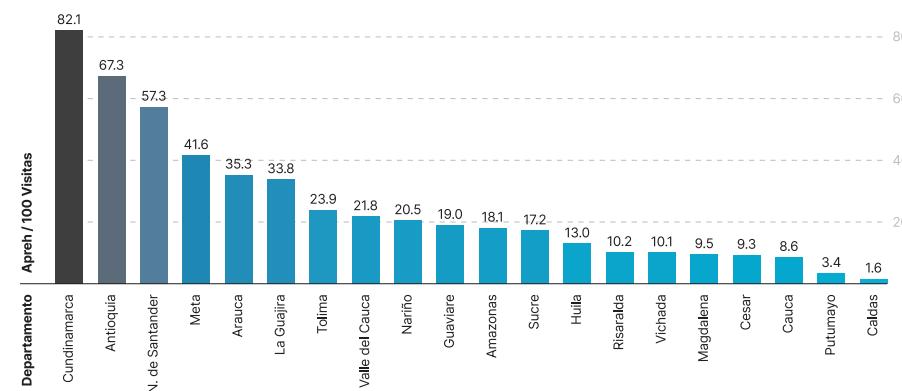
Figura 20. N.º de cierres por cada 100 visitas por departamento (2021)



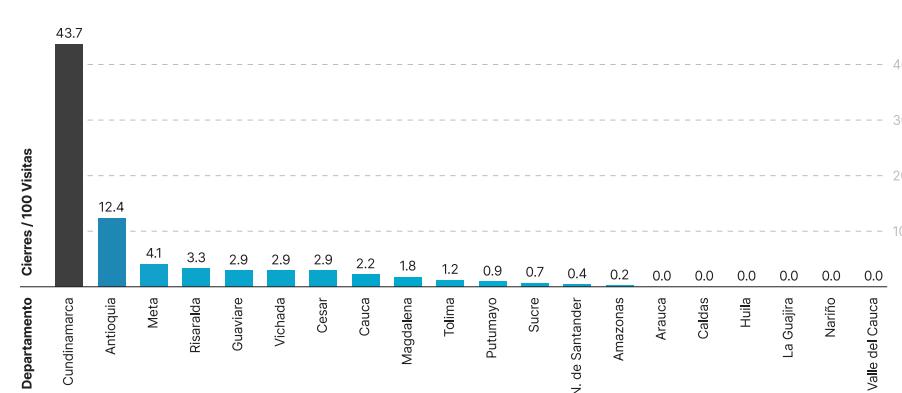
Anexo 2. N.º de aprehensiones por cada millón (COP) de presupuesto por departamento (2021)



Anexo 3. N.º de cierres por cada 100 visitas por cada departamento (2021)



Anexo 4. N.º de cierres por cada 100 visitas por departamento (2021)



Fuente: Cálculos propios

Al segmentar los resultados por frontera, región y densidad población (Tabla 6), se obtienen los siguientes resultados: los Grupos Operativos de los departamentos que comparten frontera con Venezuela son quienes obtienen mejores resultados; al igual que la región Caribe y Andina, con respecto a las otras fronteras; y, en relación con la densidad poblacional, el quintil de departamentos más poblado es donde se observan mejores resultados.

Por último, se analiza la correlación entre presupuestos ejecutados y resultados obtenidos a nivel departamental (Figura 21 y 22). Se observa, a nivel general, una relación positiva entre el presupuesto ejecutado y el número de aprehensiones y cierres a establecimientos. Lo anterior refleja cómo a mayores niveles de recursos por departamento, mayores son los resultados de los Grupos Operativos.

5.3.2. Indicadores de planeación

Haciendo énfasis en las acciones de los Grupos Operativos Anticontrabando realizadas durante el año 2021, se encuentra que la FND realiza un seguimiento a estas acciones mediante los siguientes indicadores de planeación:

- Indicador 1: (Número de visitas de control efectuadas en el periodo/ Número total de visitas de control programadas para el periodo) *100
- Indicador 2: (Número de cierres de establecimientos realizados/ Número total de cierres programados para el periodo) *100
- Indicador 3: (Número de Comités Interinstitucionales realizados en el periodo/Número Comités Interinstitucionales programados para el periodo) *100

Con la intención de complementar y unificar los primeros dos indicadores, se expone el siguiente análisis y se propone un respectivo indicador de eficacia de las visitas realizadas por cada grupo operativo:

Tabla 6. Resultados de los Grupos Operativos

Fronteras	Aprehensiones	Cierres	Visitas	Presupuesto	Apreh. / \$ Millón	Apreh. / 100 Visitas	Cierres / 100 Visitas
Venezuela	1343	105	7222	1456489875.4	5.7	110.9	5.7
Perú	209	28	3575	101984279.7	7.5	21.5	1.1
Ecuador	795	27	6361	673853682.7	7.3	24.0	0.9
Regiones							
Caribe	1211	12	5552	1215536366.1	3.6	72.7	1.0
Pacífica	1172	82	3565	520704460.0	4.3	63.4	4.1
Andina	2196	113	10326	978278702.0	17.6	118.4	8.8
Orinoquía	682	26	2663	596737404.0	2.9	57.7	1.2
Amazónica	232	47	3669	215280438.7	6.9	22.4	3.8
Densidad poblacional							
Quintil más poblado	6900	1625	10999	1164776161.1	31.0	171.2	56.1
Quintil medio	1243	58	41627	1630799083.0	4.5	41.9	4.0
Quintil menos poblado	826	72	6229	573799206.1	11.6	86.0	6.9

Fuente: cálculos propios.

Las visitas, contabilizadas en ORCA, representan la principal acción de control que se le hace a los productos de contrabando que circulan en la etapa de comercialización para el consumidor final. De las visitas se pueden obtener o no aprehensiones. La cantidad de aprehensiones que se obtienen por cada visita dependen de múltiples factores, entre ellos, de la proporción del contrabando que circula en determinado espacio (barrio, sector, ciudad, etc.) y tiempo (ej. temporadas altas o bajas). Partiendo de lo anterior, y teniendo en cuenta las particularidades del contrabando y de sus distintas proporciones para cada departamento, no es adecuado implementar indicadores que comparan distintos departamentos entre sí, dado que las aprehensiones por sí solas no reflejan, de manera insesgada, la eficacia de los Grupos Operativos; siendo esto último lo que es deseable medir.

Por lo anterior, la primera recomendación es generar indicadores que permitan comparar acciones, de manera individual, para cada departamento, pues de esa manera, al analizar las acciones realizadas por parte de los Grupos Operativos en un mismo contexto, se observaría, entre otros elementos, el desempeño de estos.

Para obtener información representativa de cada contexto sería necesario efectuar visitas distribuidas entre distintos sectores. La anterior distribución se puede realizar con base en la experiencia que han tenido en campo los distintos Grupos Operativos. De esa experiencia se debe determinar qué municipios y qué sectores son los que posiblemente concentran más contrabando de licores y cigarrillos. Tras identificar los espacios (sectores), para cada región, que resultan ser objetivos para la realización de visitas, se deberán realizar de manera constante pero inadvertida.

Las aprehensiones por visita, que resulten de esta estrategia, servirán para comparar su eficacia. En aquellos sectores comerciales identificados como entornos generosos y propensos al contrabando, es de esperar que se encuentren mayores niveles de aprehensiones por cada visita. Sin embargo, dado que la comparación ideal, en términos de visitas de los Grupos Operativos, recae sobre las aprehensiones realizadas en un mismo sector a través del tiempo, la eficacia será medida como la variación en la cantidad de aprehensiones por visita

realizadas en un mismo sector, con respecto a ese mismo sector en un periodo de tiempo anterior, lo cual se representa en el siguiente indicador: donde t es periodo de tiempo, s es sector y Ei es la eficacia de las visitas para el grupo operativo i .

$$Ei = \frac{(Apreh./Visita)_{t,s} - (Apreh./Visita)_{(t-1),s}}{(Apreh./Visita)_{(t-1),s}}$$

En términos generales, del anterior indicador se puede analizar el desempeño de un Grupo Operativo al hacer visitas en el mismo sector a través del tiempo. Las tendencias a largo plazo de este indicador podrán revelar información sobre el impacto que puede tener la realización constante de visitas sobre el contrabando en un mismo sector.

Las metas, por consiguiente, se deberán establecer con base en los resultados que se vayan obteniendo. A manera de ejemplo, en aquellos sectores con comercios menos propensos al contrabando no se deberán esperar altas variaciones en el número de aprehensiones por visita. Por otro lado, en aquellos sectores en los que se observan reducciones en el número de aprehensiones a través del tiempo, podrán ser objeto de análisis de cada grupo operativo; análisis con los que se podrá concluir las posibles causas de la reducción de las aprehensiones, con la intención de determinar si estas son fruto de algún cambio en las características y dinámicas internas del sector o si son resultados de acciones externas por parte del Grupo Operativo, las que, de ser identificadas, podrán ser replicadas en operativos para otros sectores.

Figura 21. Correlación entre presupuesto y nivel de aprehensiones por departamento

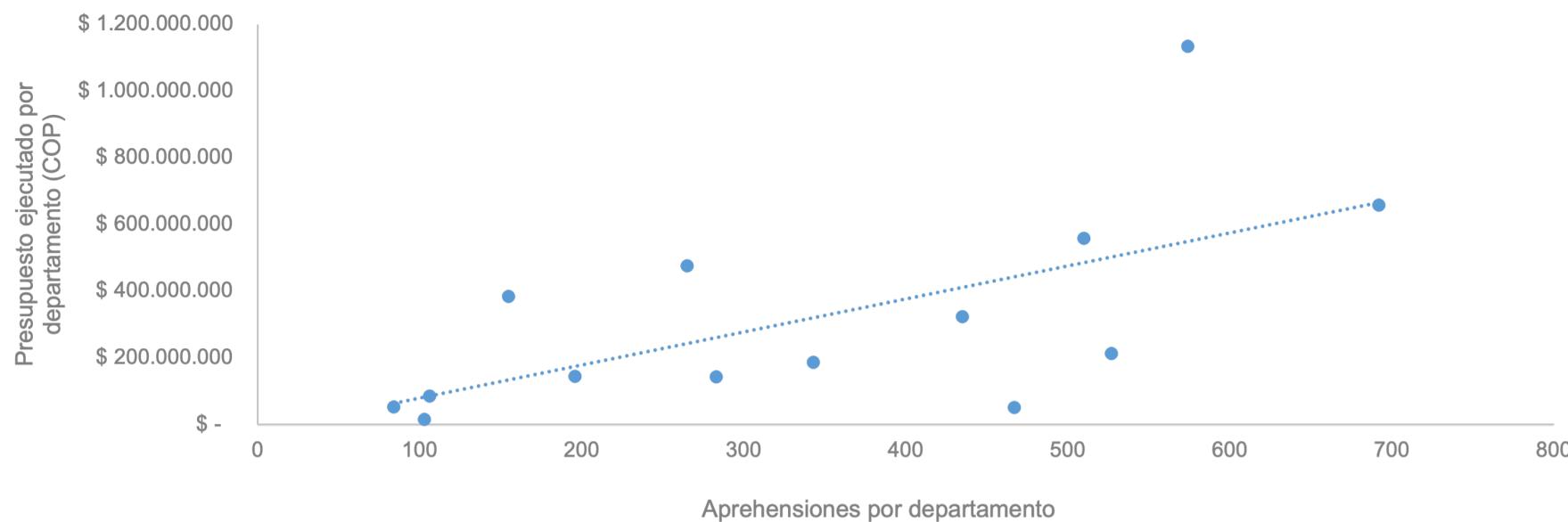
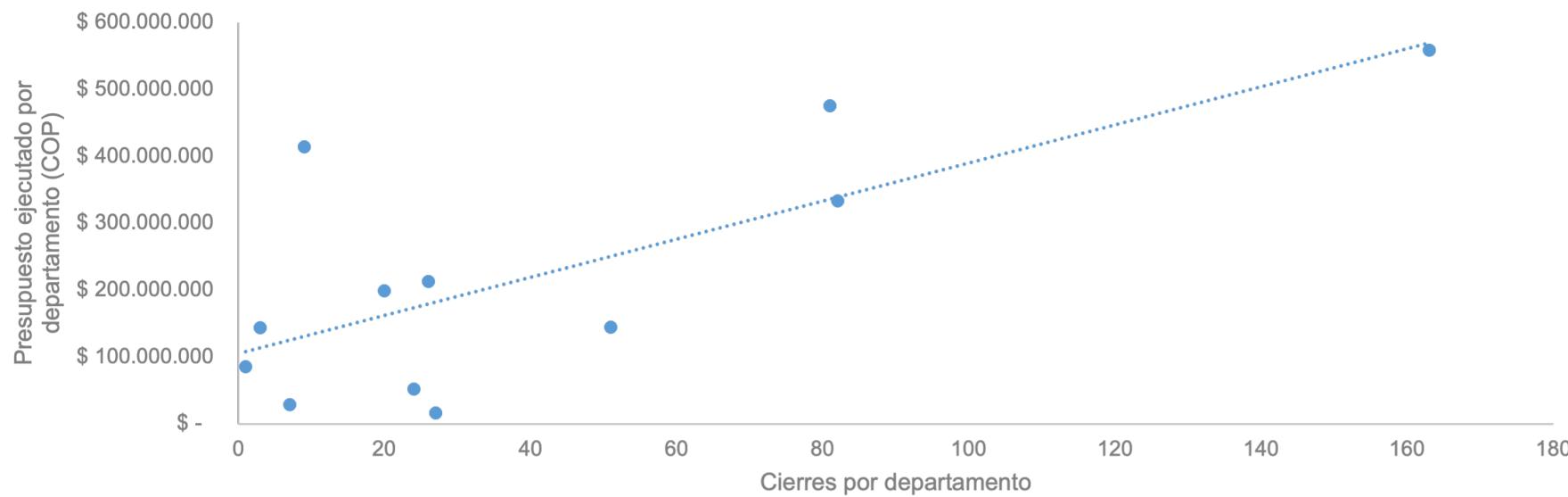


Figura 22. Correlación entre presupuesto y cierres por departamento



Cap. 06

Estudio de caso Medellín y Cartagena

Atacar el contrabando de licores y cigarrillos en Colombia es fundamental para resguardar el Estado de Derecho y mantener altos recaudos de rentas destinadas a la promoción de la salud y el deporte. Bajo esta premisa, en los últimos años el Estado colombiano ha mostrado avances en la lucha contra este delito (Tovar, 2021), pero las estrategias requieren ajustes y mejoras permanentes porque las ganancias ilegales siguen siendo muy altas (Zapata et al., 2021). En otras palabras, hay fuertes incentivos para que los grupos ilegales permanezcan firmes en su apuesta para generar ganancias y lucrarse de esta actividad ilegal. Ante este panorama, la ruta para mejorar la capacidad de respuesta institucional incluye establecer tendencias del fenómeno criminal, identificar buenas prácticas de lucha contra el contrabando y proyectar líneas de acción.

El contrabando es “un delito contra el orden social y económico de un país” (Zapata et al., 2021, p. 41). En el ordenamiento jurídico colombiano se establecen penas de entre 4 y 8 años de prisión y multas que oscilan entre un 200 % y un 300 % del valor de la mercancía incautada para la persona que, evadiendo la normativa fiscal y aduanera, introduzca o extraiga mercancías del país avaluadas en más de 50 salarios mínimos legales vigentes (Sentencia C-191, 2016). Este delito se puede

presentar bajo dos modalidades (DIAN, 2021): contrabando técnico o contrabando abierto. El técnico hace referencia a la mercancía declarada ante las autoridades, pero se señalan cantidades incorrectas, destino, subfacturación o sobrefacturación, se declara un bien distinto al que realmente se está comercializando, o el departamento donde se consume no corresponde con la estampilla de destino. Por su parte, el abierto hace referencia a las mercancías que ingresan al país por zonas no habilitadas por la autoridad aduanera, eludiendo cualquier pago de impuestos, normas, o revisión de las autoridades.

Teniendo como referencia el marco conceptual sobre contrabando, el núcleo central de la metodología del presente trabajo es el estudio de dos casos. El objetivo general es realizar una caracterización general del fenómeno del contrabando de cigarrillo y licor en Medellín y Cartagena. Por una parte, Medellín, con 2.573.220 de habitantes (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018) es la segunda ciudad capital del país y es reconocida como un centro industrial y de servicios financieros clave para la economía nacional. Y por su parte, Cartagena, con 1.043.926 de habitantes (DANE, 2018), es uno de los principales puertos de Colombia y un punto clave para la conectividad del interior del país con el resto del mundo. Ambos

casos se seleccionaron para la comprensión de las dinámicas actuales del contrabando de licores y cigarrillos dadas sus particularidades económicas, político-administrativas y geoestratégicas.

Para lograr el objetivo de este estudio se desarrollaron las siguientes actividades: i) recopilación y análisis de datos cualitativos provenientes de entrevistas a profundidad⁴ con funcionarios de la División de Control Operativo de POLFA en Cartagena (se citarán en el texto como “Entrevistas Cartagena, 2022”), y de la Subsecretaría de Ingresos de la Gobernación de Antioquia (se citará en el texto como “Entrevista Medellín, 2022”); ii) análisis de datos cuantitativos sobre las rentas departamentales provenientes de la Federación Nacional de Departamentos; y iii) revisión documental sobre el contrabando con énfasis en los dos territorios estudiados. Además, se resume el contenido identificado sobre la lucha contra el contrabando en los planes de desarrollo de Medellín y Antioquia, así como Cartagena y Bolívar desde el año 2012. Finalmente, se plantean lecciones extraídas de los casos de Medellín y Cartagena para el mejoramiento y fortalecimiento de la institucionalidad encargada de enfrentar la problemática analizada.

Este documento se organiza en cuatro partes: en la primera se realiza una descripción de los datos departamentales sobre aprehensiones y recaudo mediante el impuesto al consumo. En la segunda y tercera parte, respectivamente, se caracterizan los rasgos generales del contrabando en Medellín y Cartagena, teniendo como eje central las características asociadas al crimen organizado presente en ambas entidades territoriales. Y en la cuarta y última parte, se plantean las recomendaciones que pueden aportar al diseño e implementación de políticas públicas orientadas al mejoramiento y fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la prevención y control del contrabando en Colombia.

⁴ En el anexo 1 se encuentra la guía de preguntas que se realizaron en estos estudios de caso, las cuales dan cuenta del contexto y la experiencia del contrabando en cada ciudad, además de la regularidad en el control y los métodos de contrabando que se han identificado. Sin embargo, el fin último de estas conversaciones fue que el entrevistado pudiera hablar ampliamente de lo que él consideraba podía ser útil en la descripción de esta problemática.

6.1. Datos 2019-2020

El presente apartado busca caracterizar asuntos relacionados con aprehensiones, recaudos, hurtos, homicidios, desplazamientos y secuestros, analizando la relación entre el contrabando y la seguridad ciudadana en Medellín y Cartagena para el período 2019-2020. Los datos presentados tienen como fuentes el Observatorio de Registro y Control de Aprehensiones (ORCA) y SAC de la Federación Nacional de Departamentos (FND), el Centro Nacional de Memoria Histórica-CNMH y la Policía Nacional. Lo anterior, se hace en miras de estudiar el comportamiento de las rentas departamentales y su relación con la criminalidad en estos dos entes territoriales.

Para el período 2019-2020, en Antioquia y Bolívar el valor comercial de las aprehensiones y el valor del recaudo mediante el impuesto al consumo reflejan dinámicas muy diferentes. En Bolívar, el nivel de recaudo es bajo en comparación con el nivel de aprehensiones, lo cual puede ser un reflejo de su condición portuaria.

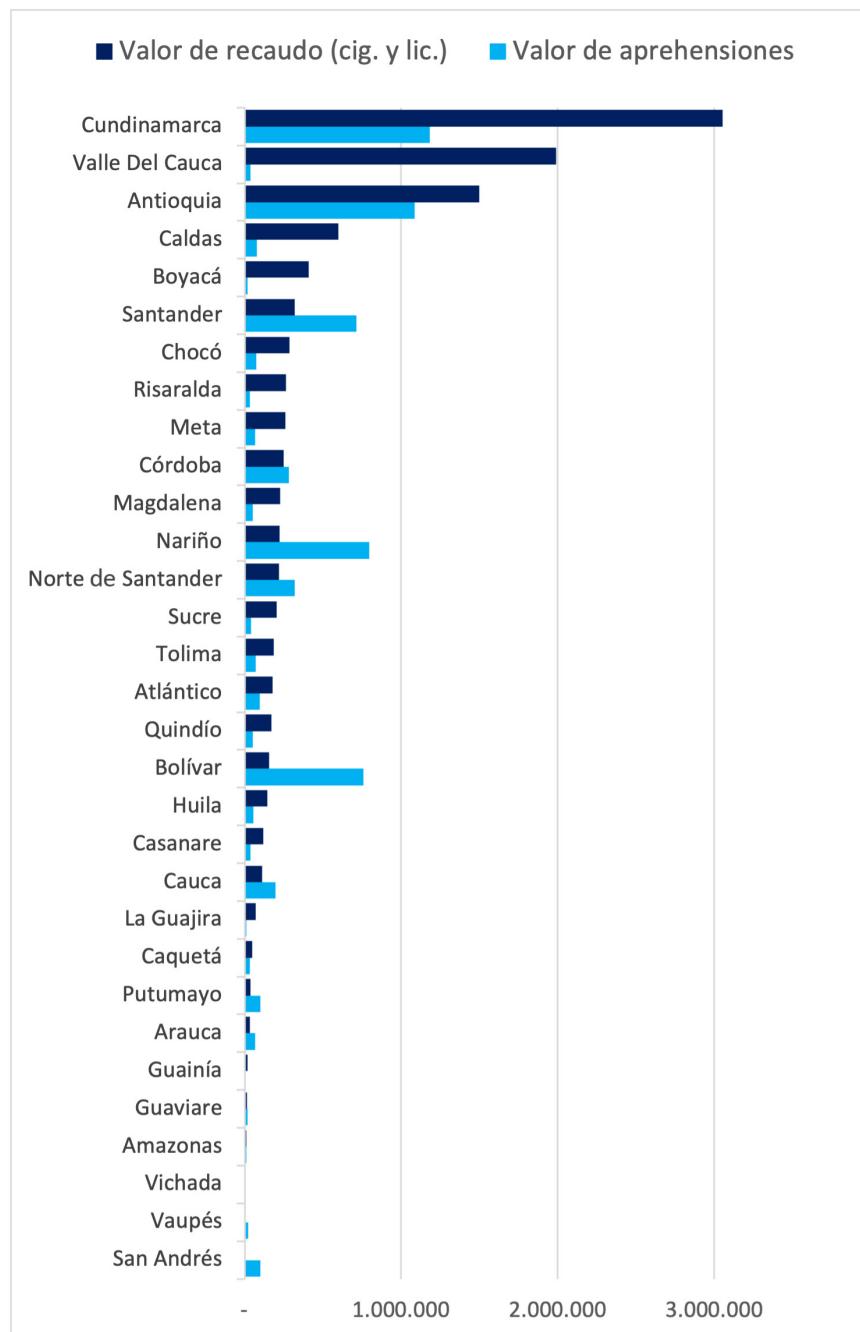
Mientras tanto, en Antioquia sucede lo contrario, el nivel de recaudo es alto en comparación con el nivel de aprehensiones (ver Figura 23)⁵. Sin embargo, esto encubre dinámicas interesantes en las cuales vale la pena ahondar.

En Antioquia el recaudo asociado al consumo de cigarrillos es alto en comparación con el proveniente de los licores (ver Figura 24). En Bolívar se replica la misma dinámica en una menor escala.

Al comparar el valor de recaudo y aprehensiones con la cantidad de hurtos, homicidios, secuestros y desplazados, se observa que, en Antioquia, donde hay mayor nivel de recaudo y aprehensiones respecto a Bolívar, los niveles de hurtos y homicidios son mayores (ver Figura 25). Lo cual refuerza la idea que relaciona el contrabando con otras problemáticas sociales. La evidencia apunta a que existen dinámicas criminales locales, que dictan el comportamiento del contrabando.

⁵ Véase datos referidos a aprehensiones y recaudos 2019-2020 a nivel nacional: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOTJhNDQ3NGQtMjRiMy00MWE5LThkMWQtZDImYWQzMj-c3YmUwliwidCI6Ijk5ZjdiNTVLTljYmUtNDY3Yi04MTQzLTkxOTc4Mjx0GFmYlslmMiOjR9>

Figura 23: Aprehensiones y recaudo por departamentos 2019-2020



Fuente: Observatorio de Registro y Control de Aprehensiones (ORCA) - Federación Nacional de Departamentos (FND).

Figura 24: Recaudo cigarrillos y licores 2019-2020

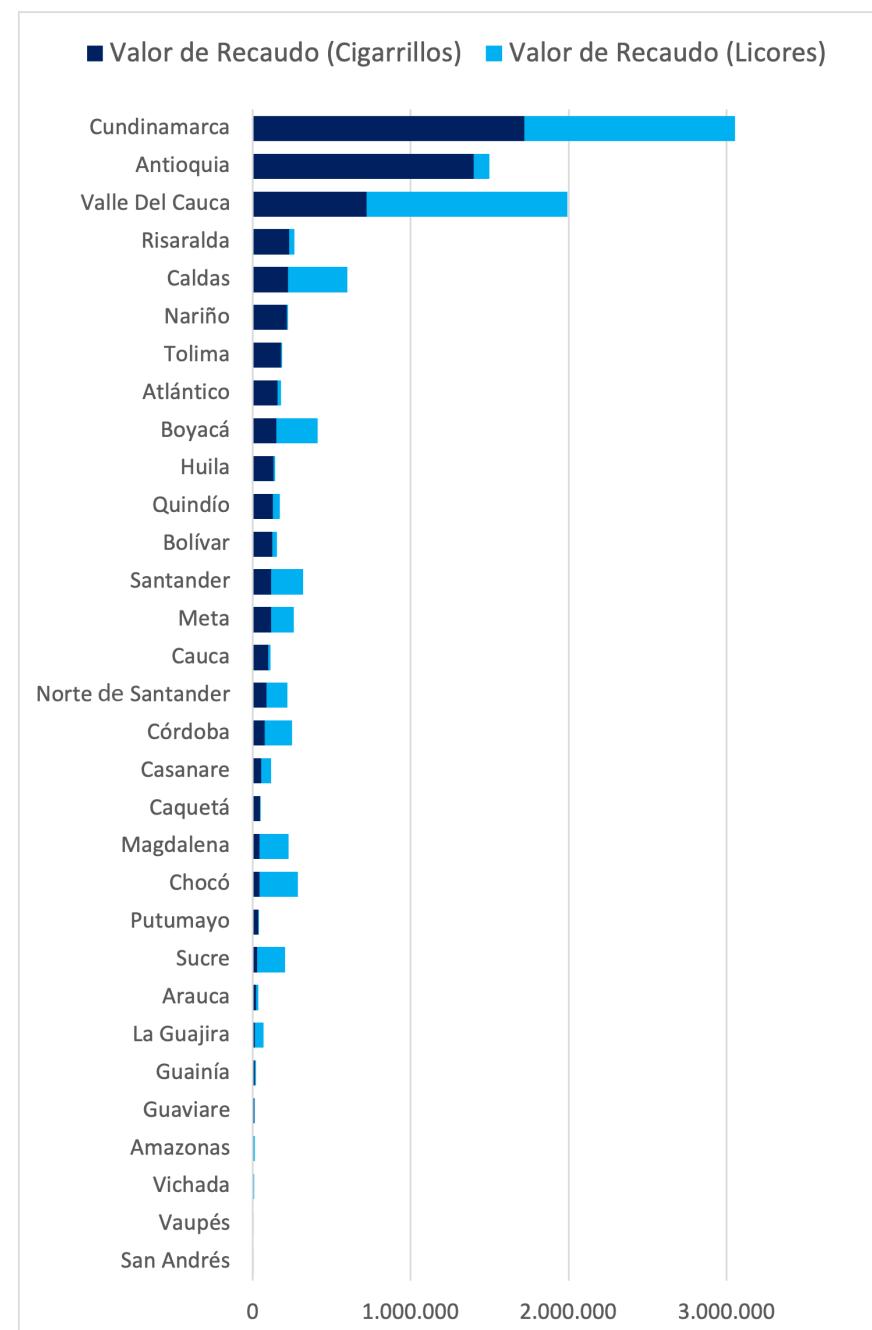
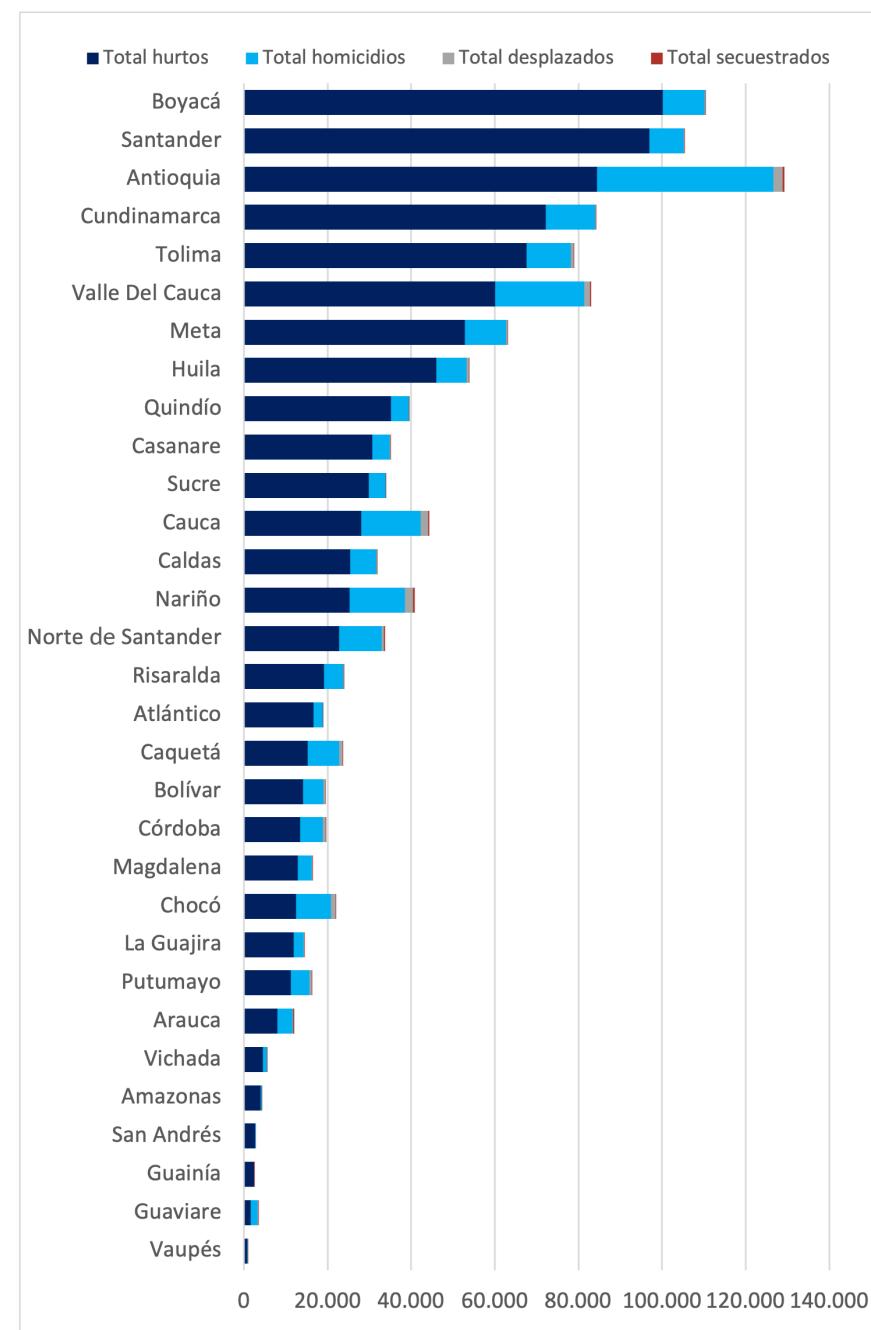


Figura 25: Total hurtos, homicidios, desplazados y secuestrados 2005-2017



Fuente: SAC- Federación Nacional de Departamentos FND.

Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH y Policía Nacional.

6.2. Medellín

En Medellín, ciudad capital del departamento de Antioquia se identifican tres características asociadas a las dinámicas del contrabando. Primero, los grupos criminales organizados tienen un rol fundamental en toda la cadena del contrabando de licores y cigarrillos: transporte, almacenamiento, distribución y comercialización. Segundo, las dinámicas del contrabando evidencian que la ciudad es altamente dependiente de lo que sucede en la subregión de Urabá y de su posición geoestratégica para el transporte de las mercancías ilegales hacia el interior del país. Y tercero, en los tres últimos Planes de Desarrollo, la Gobernación de Antioquia ha planteado como solución a la problemática desde la búsqueda de un cambio cultural en la ciudadanía hasta la militarización de la Oficina de Rentas. A continuación, se amplían las características identificadas teniendo en cuenta las entrevistas realizadas y la literatura disponible.

6.2.1. Criminalidad organizada en Medellín

El contrabando de licores y cigarrillos es controlado por la criminalidad que históricamente ha estado asociada con el narcotráfico en Medellín (Zapata et al., 2012). Los alcances y motivaciones de estas estructuras criminales han variado de tal modo en los últimos años que para entender sus dinámicas y comportamientos es necesario analizar variables económico-criminales como incentivos económicos, maximización de beneficios y minimización de costos (Giraldo et al., 2014). Así, el control de una amplia gama de economías criminales y la regulación cotidiana de la vida social de miles de ciudadanos son dos de los grandes desafíos institucionales que hoy tienen las autoridades en la ciudad. Bajo estas consideraciones se destacan tres particularidades de la criminalidad organizada en Medellín:

Primer, la criminalidad tiene una estructura altamente jerárquica. En la ciudad prácticamente todos los vecindarios de ingresos bajos y medios están ocupados por una de las más de 350 pandillas pequeñas llamadas combos. Además de estos grupos, la ciudad alberga aproximadamente 17 organizaciones mafiosas más grandes también llamadas *razones*⁶. La *razón* ofrece protección, capital de inversión, productos como drogas y abre otras posibilidades de extracción de rentas ilegales (Giraldo et al., 2014), entre las que se incluye el contrabando. A cambio, los combos ofrecen una red de distribución minorista y un ejército en caso de conflicto entre razones (Blattman et al., 2019).

Segundo, los grupos criminales de Medellín mantienen la estructura jerárquica en parte para aumentar su eficiencia y reducir los conflictos que generan pérdidas económicas.

En este sentido, las *razones* además de suministrar drogas al por mayor a los combos, también hacen cumplir contratos y regulan los mercados ilegales (Blattman et al., 2019). Para desempeñar estos roles de gobierno criminal de manera más efectiva, formaron una junta de gobierno similar a un cartel. De esta manera es en el que se racionaliza el uso de la violencia instrumental al punto de que homicidios u otros hechos victimizantes se usan como medidas extremas (Blattman et al., 2019).

Y tercero, las bandas criminales de Medellín también regulan las interacciones entre civiles. En diversos barrios se ha identificado que el combo local no solo maneja mercados criminales, sino que también se ha expandido a una amplia gama de servicios como la vigilancia y castigo de crímenes, o la gestión de derechos sobre la tierra (Blattman et al., 2019). Este nivel de poder e influencia dificulta las intervenciones estatales en el territorio.

Ante el panorama descrito anteriormente, los esfuerzos gubernamentales para reducir de manera general la influencia criminal en la ciudad se han enfocado en dos vías (Sánchez, 2011): i) fortalecimiento de las capacidades de control, inteligencia y judicialización contra el crimen organizado, buscando desarticular las bandas y combos a

través de capturas. Y ii) descentralización de todo tipo de servicios estatales (educación, salud, recreación, deporte y justicia cercana al ciudadano) con el objetivo de reducir vulnerabilidades en diversos territorios sensibles a la presencia de grupos criminales y al reclutamiento de jóvenes.

Sin embargo, estas estrategias poco han funcionado para desmantelar la estructura actual del crimen organizado. Con respecto a las capturas, las organizaciones se siguen manteniendo una y otra vez con otros mandos y líderes, en un ciclo que parece interminable. Y la incidencia de razones y combos en los territorios se blinda ante las intervenciones externas gracias a las ya mencionadas características del gobierno criminal. De hecho, Blattman et al. (2021) muestran, a partir de un experimento controlado, que estas organizaciones tienen una alta capacidad para adaptarse y ofrecer más "servicios" a la ciudadanía en aquellos sitios en donde el Estado ha decidido aumentar su presencia y "gobernar más".

En la lucha contra la criminalidad organizada en Medellín, se requiere entonces una vía alternativa: enfocarse en afectar con determinación los ingresos de estas organizaciones. Aunque no es una tarea sencilla, es necesario impactar de manera estructural a la economía criminal (Giraldo et al., 2014). En este sentido, la evidencia indica que la lucha contra el contrabando es un componente esencial de una estrategia de carácter macro encaminada a impactar el poder e influencia de las organizaciones criminales en Medellín. Así, no parece posible disminuir el fenómeno del contrabando sin una articulación con las estrategias nacionales y departamentales que de manera general buscan la reducción de la criminalidad.

6.2.2.

Dinámicas del contrabando en la ciudad

La influencia y poder de las organizaciones criminales en torno al contrabando no se circunscribe sólo a las fronteras de Medellín. De hecho, lo que sucede en Antioquia es fundamental para entender lo que pasa en la ciudad y en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá⁷ (Zapata et al., 2012). En este sentido, es necesario subrayar que la posición geográfica de Antioquia convierte al departamento en un punto neurálgico para el flujo de mercancías ilegales en el país a partir de dos condiciones:

Primero, Antioquia es un punto de acceso de contrabando a través de las costas de la subregión de Urabá, con especial mención al puerto de Turbo (Gómez et al., 2021). De hecho, este hace parte del listado de puertos del Caribe colombiano (junto a Santa Marta, Barranquilla y Cartagena) por donde ingresan cigarrillos provenientes de Uruguay, Paraguay o China (Zapata et al., 2021). En el caso de los que provienen de Uruguay y Paraguay, primero se desembarcan en el Caribe a través de una triangulación por Aruba y Curazao (Rico & Wiesner, 2018). En el caso de la mercancía proveniente de China, los cigarrillos son enviados a la zona libre de Colón (Panamá) en cargueros comerciales que atraviesan el Pacífico. Luego de cruzar el canal llegan a Turbo (o igualmente a Barranquilla, Cartagena o Santa Marta). Rico y Wiesner (2018) determinan que cuando se incrementan los operativos de control portuario en estos puertos, la mercancía ilegal se redistribuye en embarcaciones de menor calado por el Golfo de Urabá.

Y segundo, las vías intermunicipales antioqueñas son fundamentales para el transporte de los productos ilegales. En el caso del cigarrillo estas mercancías utilizan las vías después de, como ya se dijo, ingresar vía marítima a través de Urabá u otros puertos en el Caribe colombiano, o de ingresar a Colombia vía terrestre desde Venezuela. En este último caso, Rico y Wiesner (2018) explican que el cigarrillo proveniente de Uruguay o Paraguay primero se exporta a ese país y de ahí se lleva a través de trochas a municipios fronterizos como Maicao

⁷ El Área Metropolitana del Valle de Aburrá está conformada por Medellín y nueve municipios más: Bello, Copacabana, Girardota, Barbosa, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas.

(La Guajira), para después distribuirse a otros departamentos de la Costa Caribe y Antioquia. Este transporte terrestre se hace a través de camiones en donde se camuflan las mercancías ilegales con víveres de consumo humano, dificultando las labores de rastreo e identificación (Entrevista Medellín, 2022).

Es importante destacar que tanto los puntos de acceso de las mercancías ilegales como las rutas de transporte a través de Antioquia se ven influenciadas por las dinámicas de confrontaciones armadas en el territorio⁸. Al respecto, el Grupo Armado Organizado (GAO) Clan del Golfo (de ahora en adelante Clan del Golfo) emplea las mismas rutas que utiliza para exportar drogas para introducir cigarrillos ilegales (Rico & Wiesner, 2018). De esta manera, el grupo estaría lavando y aumentando los ingresos que obtienen por el narcotráfico. Cabe aclarar que el lavado de activos es un proceso en el cual se oculta la procedencia ilícita de productos o capital, buscando incorporarlos al sistema económico de un territorio como si fuesen legales. El contrabando es una de las principales formas en las cuales se lava dinero ya que, actividades ilegales como el narcotráfico, adquieren y transan con el dinero propio de sus ganancias, mercancías que se insertan con apariencia de legalidad a través de la no declaración o el reporte fraudulento ante la autoridad aduanera.

En el anterior contexto, Medellín tiene dos roles. El primero es servir como centro logístico (Zapata et al., 2012). En este territorio se recibe, almacena y distribuye la mercancía ilegal hacia el resto de los municipios de Antioquia dentro y por fuera del Área Metropolitana y hacia el interior de Colombia. Bajo el rol de centros logísticos también se han identificado a Bello e Itagüí (Entrevista Medellín, 2022), municipios vecinos de Medellín y cuyas dinámicas demográficas, económicas y sociales también los convierten en territorios con presencia activa de estructuras criminales.

⁸ Indepaz (2021) describe a los actores del foco territorial de la confrontación armada en Antioquia de la siguiente forma: "se configura a partir de dinámicas armadas de los grupos post FARC-EP del frente 18 bajo las órdenes de la Segunda Marquetalia, el Frente 36 y el Frente 37 -hasta ahora independiente-; los grupos narcoparamilitares, Autodefensas Gaitanistas de Colombia y los Caparros; y la guerrilla del ELN"

El segundo rol que tiene Medellín es servir como centro de comercialización para el consumo local y la región metropolitana (Zapata et al., 2012). En general, los 10 municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá conforman un territorio de 4.119.008 habitantes (DANE, 2018) en donde se comparten vías principales, modos de transporte y dinámicas sociales (Patiño, 2015). En este marco, la comercialización de los productos de contrabando se relaciona con el accionar de estructuras criminales, que ejercen el control de la distribución hacia los establecimientos comerciales de la ciudad y otros municipios, en donde se vende el producto al consumidor final. Al respecto, se ha documentado que las autoridades de rentas departamentales que adelantan operativos de registro y control sólo pueden entrar en diversas zonas de Medellín (y de su Área Metropolitana) "si están acompañados de la Policía o incluso del Ejército" (Zapata et al., 2012, p. 55).

Con respecto a los licores, las ventas se concentran mayoritariamente en bares y discotecas (Entrevista Medellín, 2022). Igual, Zapata y Sabogal (2012) identificaron cuatro modalidades de comercialización en este territorio, a partir de grupos focales con tenderos de barrios en Medellín, Bello, Envigado e Itagüí¹⁰:

- Bajo pedido o encargo donde el comercializador sabe que es ilegal. La entrega del pedido se realiza en cajas volteadas y en carros particulares para no llamar la atención de las autoridades

¹⁰ (p.17). En el presente informe se denomina a las Autodefensas Gaitanistas como Grupo Armado Organizado (GAO) Clan del Golfo.

⁹ Según la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas realizada en el 2019 (DANE, 2020), la población de Medellín y su área metropolitana entre los 12 y 65 años presenta una prevalencia anual del 13,9 % de consumo de tabaco o cigarrillo y, muestra una prevalencia mensual del 12 %, ubicándose en ambos casos en tercer lugar después de Manizales y Bogotá D.C. En cuanto a la prevalencia del consumo de licor, anual y mensual se evidencia que el 53,3 % y 32,5 %. respectivamente, de la población entre los 12 y 65 años han consumido bebidas alcohólicas, ubicándose en ambos casos en el segundo puesto de los municipios analizados.

¹⁰ Los hallazgos y principales conclusiones del trabajo hacen referencia a los estudios de caso de Medellín, Bogotá y Cali, con entrevistas a actores indirectos (canal de ventas, comercializadores y tenderos). Los estudios son de carácter cualitativo y no son estadísticamente representativos. Específicamente en Medellín realizaron entrevistas a profundidad a la fuerza de ventas de establecimientos comerciales y además desarrollaron grupos focales con tenderos de los barrios Francisco Antonio Zea y Robledo, de Medellín, y de municipios de Bello, Envigado e Itagüí.

- **Bajo camuflaje.** Los adulteradores y falsificadores imitan a los distribuidores originales para engañar al comercializador. Entre las más comunes se destaca la suplantación de los distribuidores legales con uniformes, papelería y facturas oficiales.
- **Bajo distribución** en establecimientos como bares o discotecas que pertenecen directamente a la cadena de adulteración y falsificación de licores.
- **Bajo el uso de la fuerza y la intimidación.** En este último modo de distribución las organizaciones criminales obligan a los tenderos y comercializadores a vender sus productos adulterados y falsificados bajo amenaza en algunas comunas en Medellín. Esto también ha sido identificado en Bello.

Adicional a lo anterior, se identifica que cada año en Medellín entre los meses de agosto y diciembre hay un crecimiento del número de botellas ilegales presentes en el mercado (Centro de Investigaciones y Consultorías de la Universidad de Antioquia, 2011 en Zapata & Sabogal, 2012). Lo anterior coincide con el incremento de la demanda de licores en el marco de festividades locales como la Feria de las Flores, pero también de las festividades de alcance nacional e internacional como navidad y fin de año. Además, las estructuras criminales que comercializan el licor de contrabando falsifican las estampillas de los licores legales (Entrevista Medellín, 2022). Lo anterior dificulta la diferenciación entre los productos legales e ilegales.

En cuanto a los cigarrillos, los establecimientos comerciales que venden este tipo de producto son, principalmente, las pequeñas tiendas de barrio que se concentran en los sectores populares de la ciudad (Entrevista Medellín, 2022). De igual forma, los contrabandistas han adaptado sus técnicas para contrarrestar las medidas de control. En particular, las estampillas y los pictogramas establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para alertar sobre el riesgo a la salud y que permiten diferenciar las cajetillas legales de las de contrabando, han venido siendo falsificadas por los contrabandistas. El centro de la ciudad es el sector en donde más se han encontrado este tipo de cajetillas de contrabando (Entrevista Medellín, 2022).

6.2.3.

Planes de Desarrollo desde el 2012: referencias contra el contrabando

La institucionalidad departamental sigue buscando fórmulas que permitan efectivamente prevenir y contener la problemática que afecta directamente las finanzas y el orden público. Así, los planes de desarrollo han estipulado estrategias que asumen este negocio desde variadas perspectivas, oscilando entre las campañas comunicacionales que buscan atacar el concepto de “cultura de la ilegalidad”¹¹ hasta la militarización de la Oficina de Rentas departamental. A continuación, se presenta una descripción de las acciones identificadas para controlar la evasión de aranceles e impuestos en los planes de desarrollo departamentales y municipales desde el año 2012 en Antioquia. Es de anotar que no se presenta una evaluación de las acciones que se describen.

En la línea histórica desde el año 2012 se encuentra el Plan de Desarrollo “Antioquia la más Educada” (2012-2015). Este se estructuró a partir de siete líneas de las cuales dos se refirieron al contrabando: la 1, “Antioquia legal” y la 3, “Antioquia es segura y previene la violencia”. En la primera línea se ubicó el proyecto (1.4.6.2) “Acción coordinada para prevenir la producción y/o distribución de bebidas alcohólicas adulteradas, fraudulentas y de contrabando”, que buscaba generar sinergias entre diferentes actores estatales para anticipar y detener el licor de procedencia y comercialización ilegal. El seguimiento de este proyecto contempló la inspección y vigilancia de sujetos por parte de la Secretaría de Hacienda y la capacitación de funcionarios de la Fiscalía, entes de control y rentas, comercializadores y ciudadanos, siendo la dependencia responsable la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA).

¹¹ Entendida como la conjugación de dos prácticas: “una en el ámbito político administrativo y otra en el ámbito de la economía. El primero anuda clientelismo, aprovechamiento abusivo de los recursos o su mal uso, el tráfico de influencias, entre otras prácticas; el segundo –cuyo motor es la búsqueda de lucro privado– recoge prácticas como la evasión de impuestos, la minería ilegal, el narcotráfico, el contrabando, entre otras. Se subraya la existencia de un dispositivo que sirve de puente entre estos dos ámbitos: la corrupción” (Bedoya & Arenas, 2013, p. 34).

El segundo proyecto, (3.1.1.1) “Apoyo a la estrategia integral de lucha contra la criminalidad y las rentas ilícitas”, focalizó la intervención a actividades criminales, entre ellas el contrabando, en las subregiones de Urabá, Norte, Nordeste y Bajo Cauca. Los indicadores de producto fueron tres: i) la formulación y aplicación de un índice de Seguridad Integral; ii) la incautación de bebidas alcohólicas, tabaco y cigarrillos adulterados, fraudulentos o de contrabando; y iii) la confiscación de cajetillas de tabaco y cigarrillos adulterados. El primer indicador responsabilizó a la Secretaría de Gobierno y los dos últimos a la Secretaría de Hacienda (Ordenanza 14 de 2012 de la Asamblea de Antioquia).

Para el período 2016-2019, el Plan de Desarrollo “Antioquia Piensa en Grande” planteó la “Militarización de la oficina de rentas” como estrategia para reducir el contrabando en el departamento. Esta acción se situó en el apartado de políticas gubernamentales del Plan de Desarrollo y tenía por objetivo eliminar las rentas ilegales por medio del relacionamiento de militares y oficiales activos a herramientas jurídicas y coercitivas que sirvieran para combatir el licor adulterado, el chance y los juegos ilegales y el contrabando. Lo anterior buscaba responder al diagnóstico sobre el cual se afirmaba que “las oficinas de rentas en los departamentos de Colombia son pasivas y poco eficaces” (Gobernación de Antioquia, 2016, p. 54). De manera implícita, en el mismo apartado, la estrategia “Fábrica de Licores de Antioquia” planteó la necesidad de modernizar los controles y la lucha contra el licor adulterado (Gobernación de Antioquia, 2016).

En este mismo período, la “Estrategia Integral Control a las Rentas Ilícitas” buscó integrar una serie de acciones dirigidas a combatir los ingresos provenientes de estructuras delincuenciales por medio del despliegue de operativos de control, el desarrollo de actividades pedagógicas y comunicativas, la judicialización, la participación ciudadana y el análisis de la información. Esta estrategia se planteó para contribuir al fortalecimiento fiscal del departamento y la coordinación entre la Fiscalía y Policía Nacional (Gobernación de Antioquia, 2016).

La actual gobernación 2020-2023 y el Plan de Desarrollo “Unidos por la vida”, en una de sus cinco líneas estratégicas propone acciones en contra de mercancías y productos que evaden impuestos (Línea 4 “Nuestra vida”). El programa (4.1.2) “Control de las economías criminales, ilícitas e ilegales” busca prevenir y reducir las violencias relacionadas con el crimen organizado, siendo uno de sus principales objetivos atacar las rentas ilegales que fortalecen a los diferentes grupos armados organizados. Al respecto, la coordinación entre organismos de la Fuerza Pública y entes de justicia e investigación es clave para lograr la identificación e intervención de adulteración, contrabando y/o corrupción de bebidas alcohólicas, tabaco, juegos de azar e hidrocarburos. La Secretaría de Gobierno es la responsable de desarrollar en los municipios y/o distritos estrategias integrales de prevención y contención de economías ilegales e ilícitas, acompañar a las entidades territoriales en programas de formalización y llevar a cabo estrategias comunicacionales y pedagógicas para la prevención, control y sanción del delito (Ordenanza 06 de 2020 de la Asamblea de Antioquia).

Ahora a nivel municipal, de los Planes de Desarrollo entre 2012 y 2022 solo “Medellín un hogar para la vida” (2012-2015) se refiere someramente al contrabando. Particularmente, en el diagnóstico del primer componente “Seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad” de la Línea 1 “Ciudad que respeta, valora y protege la vida”, se habla del contrabando como una de tantas actividades ilegales que financia a las estructuras delincuenciales y que dificulta la consolidación de la ciudad en tanto entorno garante de los derechos fundamentales (Acuerdo 07 de 2012 del Concejo de Medellín).

En general los tres planes de gobierno problematizan las graves afectaciones que genera el contrabando a las finanzas públicas del departamento. La lógica que establecen estos instrumentos de gestión es que cuando se cuenta con menores ingresos de recaudo por el consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos, la inversión pública se ve resentida. En este sentido, los controles técnicos al contrabando y a los procesos de fiscalización se reiteran en los apartados financieros. Igualmente, la lucha contra el contrabando se entiende como un

asunto estratégico para favorecer la seguridad ciudadana e impactar la criminalidad, pues este constituye una renta ilegal que financia y fortalece a los grupos delincuenciales. A pesar de lo anterior, en el material de acceso público sólo fue posible identificar la evaluación de la Estrategia Integral Control a las Rentas Ilícitas del período 2016-2020, la cual advierte el significativo impacto que tiene el contrabando de licores en las finanzas públicas de Antioquia ya que, entre julio de 2016 y agosto de 2019, el total del valor legal de las aprehensiones fue de alrededor de 8.800 millones de pesos, lo que corresponde a un promedio anual para los años de estudio cercano a los 2.200 millones (Gómez et al., 2019) (Gómez et al., 2019). De igual forma, es necesario resaltar la nula articulación entre las necesidades departamentales y las acciones necesarias que el Municipio de Medellín debería adelantar para aportar en la lucha contra el contrabando.

6.3. Cartagena

Se identifican tres características asociadas a las dinámicas del contrabando en esta ciudad: primero, los grupos criminales organizados tienen un rol fundamental en el acceso de las mercancías de contrabando; segundo, la información identificada sigue mostrando a Cartagena y a Bolívar como un territorio de entrada, mas no de consumo; tercero, desde la Gobernación se ha orientado el ataque contra la problemática a partir de estrategias principalmente fiscales, sin que se encuentren en los planes de desarrollo intervenciones de seguridad. A continuación, se amplían las características identificadas teniendo en cuenta las entrevistas realizadas y la literatura disponible.

6.3.1.

Criminalidad organizada en Cartagena

Cartagena ha sido históricamente de importancia para los actores armados ilegales por su ubicación geoestratégica dentro de la región Caribe. En este sentido, la ciudad afronta dos fenómenos de criminalidad: por un lado, en el marco de una economía ilegal de gran escala, el Clan del Golfo¹² y Los Pachena ofertan sus servicios criminales a carteles internacionales, para lo cual contratan y establecen alianzas con redes locales del narcotráfico con el objetivo de transportar la droga que llega desde las zonas de cultivo a los mercados internacionales (Defensoría del Pueblo, 2020). En este contexto, los análisis de la Defensoría del Pueblo (2020) permiten afirmar que el Clan del Golfo mantiene alianzas con los carteles mexicanos que exportan la droga con destino a puertos en Norteamérica, Centroamérica, Asia y Europa.

Y por el otro lado, en economías ilegales a menor escala, la Defensoría del Pueblo (2020) ha establecido que tanto el Clan del Golfo como el grupo armado Los Pachena han cooptado grupos criminales con amplia trayectoria criminal y alto nivel de distribución territorial como Los Rondas, Los Tangana o Los Cebolleros en Cartagena, y otros como Los Corteceros en los municipios vecinos de Arjona (74.819 habitantes según el DANE, 2018) y Turbaco (115.116 habitantes según el DANE, 2018). A través de estos grupos se ha intensificado el microtráfico, las amenazas a la población civil, las extorsiones y toda una serie de hechos victimizantes que generalmente están asociados a la captura de rentas ilegales (Defensoría del Pueblo, 2020). En Cartagena entonces se puede concluir que las autoridades que enfrentan el contrabando deben perseguir a organizaciones ilícitas dedicadas a la generación de ingresos ilegales, con influencia en diversas zonas de la ciudad y con una alta capacidad de relacionamiento con el crimen organizado transnacional.

La presencia de los grupos criminales en Cartagena se explica a partir de tres características del territorio: primera, el Distrito cuenta con grandes extensiones para el embarque en el territorio marítimo, lo que incluye puertos legalmente constituidos y embarcaderos clandestinos

¹² El informe de la Defensoría del Pueblo (2020) que es la fuente bibliográfica central para esta sección denomina al grupo como Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC).

(Defensoría del Pueblo, 2020). En especial, estos embarcaderos son fundamentales para la exportación de armas, contrabando y otras mercancías ilegales hacia los mercados internacionales (Defensoría del Pueblo, 2020).

Segunda, Cartagena es el punto de salida y entrada del Canal del Dique, vía fluvial de más de 100 kilómetros que conecta el río Magdalena con el mar Caribe desde el municipio de Calamar hasta la Bahía de Cartagena. En torno a esta región se configura todo un entramado de vías arteriales que interconectan la región Caribe con el resto del país (Defensoría del Pueblo, 2020). Y tercera, la Troncal del Caribe, una de las vías más importantes de la región, atraviesa de norte a sur a la ciudad de Cartagena y la conecta por la salida suroriental con Arjona y Turbaco (Defensoría del Pueblo, 2020).

En general, los esfuerzos gubernamentales para reducir la influencia criminal en la ciudad se han enfocado en el fortalecimiento de las capacidades de control, inteligencia y judicialización contra el crimen organizado, buscando desarticular los grupos a través de capturas de líderes de estas organizaciones (Sandoval & Martínez-De la Hoz, 2019). Pero, al igual que en el caso de Medellín, los resultados han sido limitados y las estrategias gubernamentales no han funcionado para mermar el poder e influencia de estas estructuras criminales.

Dado lo anterior, se requiere optar por impactar los ingresos de las organizaciones que actúan en este territorio. Y en esta vía se puede llegar a la misma conclusión expresada en el caso de Medellín: la lucha contra el contrabando es un componente esencial de una estrategia macro encaminada a afectar de manera considerable el poder e influencia de las organizaciones criminales que actúan en Cartagena.

6.3.2.

Dinámicas del contrabando en la ciudad

La posición geográfica de Cartagena convierte a la ciudad en un punto neurálgico para el flujo de contrabando en el país dado que es un punto de acceso a través de las costas, principalmente en dos formas. La primera es la llegada oculta entre los grandes volúmenes de mercancías que a diario llegan a los puertos de la ciudad. Dada la magnitud y la cantidad de funcionarios destinados para el control, generalmente las autoridades se limitan a la revisión de los documentos de carga (como declaraciones, autorizaciones de entidades de comercio, o manifiestos de carga) sin hacer revisiones más extensas para no obstaculizar el movimiento en los puertos (Entrevistas Cartagena, 2022).

En el caso de los cigarrillos, Cartagena hace parte del listado de puertos del Caribe colombiano (junto a Santa Marta, Barranquilla y Turbo) por donde ingresan las mercancías ilegales provenientes de Uruguay, Paraguay o China (Zapata et al., 2021). En el caso de los que provienen del Cono Sur, primero se desembarcan en el Caribe a través de una triangulación por Aruba y Curazao (Rico & Wiesner, 2018). Y en el caso de la mercancía proveniente de China, los cigarrillos son enviados a la zona libre de Colón (Panamá) en cargueros comerciales que atraviesan el Pacífico. Luego de cruzar el canal llegan a Cartagena (como también a Barranquilla, Santa Marta o Turbo).

La segunda forma de llegada de mercancías de contrabando a Cartagena es a través de muelles ilegales. Al respecto, la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) han identificado alrededor de 200 muelles ilegales a lo largo de la ciudad (Entrevistas Cartagena, 2022). Estos son estructuras sencillas, móviles o fácilmente desmontables, en donde puede desembarcar un bote de hasta 30 pies. Justamente no es viable el permanente control de estos puntos dada la facilidad de desmonte de las estructuras y la cantidad de estos puntos en comparación con los funcionarios disponibles para el control. Lo anterior conlleva a que la entrada de contrabando abierto sea una modalidad recurrente y difícil de contener (Entrevistas Cartagena, 2022).

Teniendo en cuenta las dos formas de ingreso de las mercancías ilegales, se puede realizar un acercamiento a lo que sucede con los cigarrillos y los licores. En cuanto a los cigarrillos, estos se empacan fácilmente y no pesan mucho, lo que ayuda al desembarque de lanchas y su posterior ingreso al país. En este sentido se reportan dinámicas de llegada de cigarrillos tanto a través de los muelles legales como de los ilegales. También se han reportado hechos en los cuales se encuentran innovaciones frente a las modalidades ya descritas. En el período 2020-2021 se hizo el uso de embarcaciones que salían de Panamá con documentos que indicaban como destino a Aruba, pero en realidad se desviaban en la zona de Moñitos (Córdoba) para ingresar a Colombia (Entrevistas Cartagena, 2022). En teoría, estas embarcaciones deberían informar los desvíos o arribos forzados por cuenta de anomalías en la embarcación o la enfermedad de algún tripulante, pero no lo hacían. Posteriormente a la identificación de esta forma de introducción de los cigarrillos ilegales se iniciaron las intervenciones de la Armada.

En cuanto a los licores, el contrabando de licor se enfrenta a dificultades de transporte. Las operaciones de descarga de contrabando deben ser rápidas, y las cajas con licor, por su delicadeza y peso, son más difíciles de manejar. Dado esto, los contrabandistas de bebidas alcohólicas movilizan y camuflan la carga ilegal principalmente en el comercio internacional proveniente de Panamá, cuyo alto volumen dificulta la revisión y control de las mercancías que llegan a Bolívar (Entrevistas Cartagena, 2022). Otro método consiste en que las grandes embarcaciones no arriban al territorio nacional. Los contrabandistas estacionan estos barcos a catorce mil millas náuticas, en aguas internacionales donde ningún Estado tiene facultades legales para operar. Al lugar arriban naves más pequeñas o lanchas rápidas que desocupan el contenedor rápidamente y luego arriban en el país haciendo uso de algunos de los más de 200 muelles ilegales (Entrevistas Cartagena, 2022).

6.2.3.

Planes de desarrollo desde el 2012: referencias contra el contrabando

La revisión de la temática sobre el contrabando en los instrumentos de gestión pública departamental de Bolívar en los últimos tres períodos de gobierno¹⁴ muestra que el tema no tiene el mismo desarrollo que en Antioquia en términos de diagnóstico, planteamiento de estrategias e indicadores. Así, la Gobernación ha planteado fórmulas que permitan efectivamente prevenir y contener la problemática que afecta directamente las finanzas y el orden público, pero con un enfoque más de gestión tributaria y menos de amenaza a la seguridad pública y ciudadana. A continuación, se presenta una descripción de las acciones identificadas para controlar la evasión de aranceles e impuestos en los planes de desarrollo departamentales y municipales desde el año 2012 en Bolívar. Es de anotar que no se presenta una evaluación de las acciones que se describen.

En primera instancia, en el período 2012-2015 se hizo un diagnóstico sobre los ingresos de Bolívar, advirtiendo una alta dependencia a impuestos al consumo principalmente de productos como licores, cervezas, vinos y similares, nacionales y extranjeros (Gobernación de Bolívar, 2012). En el período siguiente, en el marco del Plan de Desarrollo “Bolívar sí avanza” (2016-2019), el programa “Finanzas públicas sanas y robustas” buscaba fortalecer e incrementar los ingresos corrientes del Departamento para aumentar la inversión pública. Como indicador de producto se fijó el aumento del 12 % anual de los ingresos corrientes, estableciendo como estrategia adelantar y desarrollar acciones y gestiones para atacar el contrabando y disminuir la brecha de la evasión tributaria (Gobernación de Bolívar, 2020).

Luego, en el marco fiscal de mediano plazo 2020-2029 se presenta un análisis de base del 2018, representando el consumo de cerveza, licores y cigarrillos respectivamente el 49,90 %, 18,04 % y 8,49 % de los ingresos corrientes. Puntualmente, se presenta un estudio sobre los ingresos por impuestos de cigarrillo y se observa una tasa de crecimiento compuesta de 20,88 %, pasando de \$12.194 millones en

¹⁴ Además de los Planes de Desarrollo, también se revisaron planes financieros, planes plurianuales de inversiones y marco fiscal.

2014 a \$26.038 millones en 2018. Se afirma que este incremento se debe a las políticas anticontrabando, al control a las importaciones y el aumento de la tarifa expuesta en la ley 1819 de 2016 (Gobernación de Bolívar, 2020).

Y en el actual Plan de Desarrollo “Bolívar Primero” (2020-2023) la problemática del contrabando se referencia en el cuarto de los cinco ejes del Plan: “Bolívar Primero en fortalecimiento institucional y seguridad efectiva para todos”. Particularmente, el objetivo del programa (4.5.1) “fortalecimiento financiero, administrativo y fiscal de la Secretaría de Hacienda” es robustecer el componente financiero y fiscal del departamento y así lograr la ejecución del programa de gobierno. La Secretaría de Hacienda es la encargada de suscribir cuatro convenios para el apoyo financiero y operativo que sirva de guía para enfrentar el contrabando y la evasión (Ordenanza 289 de 2020 de la Asamblea de Bolívar).

Una de las principales conclusiones de los planes revisados en Bolívar es que la lucha contra el contrabando se entiende como una estrategia principalmente enfocada a la gestión tributaria. No se encontraron diagnósticos o herramientas de intervención en contra de la criminalidad organizada responsable de la captura de estas rentas ilegales. En el material de acceso público no fue posible identificar alguna evaluación del impacto de las estrategias identificadas. De igual forma, no se identificó la articulación entre la Gobernación y el Distrito de Cartagena. De hecho, no se encontró ninguna referencia al problema del contrabando en los tres planes de desarrollo distritales aprobados por el Concejo de la ciudad desde el año 2012. Tampoco se encuentran referencias a la creación de sinergias entre la Gobernación de Bolívar y entidades del orden nacional. En términos generales se puede decir que las hojas de rutas de los últimos tres gobiernos departamentales han recogido la problemática de manera limitada en sus diagnósticos y líneas de acción.

6.4. Lecciones aprendidas

Las lecciones y líneas de acciones que se desprenden de los estudios de caso se clasifican en cinco áreas: i) control del contrabando técnico en Cartagena; ii) control del contrabando abierto en Cartagena; iii) eficacia de las medidas para frenar la comercialización de licores y cigarrillos de contrabando en Medellín; iv) medición del desempeño de los Grupos Operativos; y v) Planes de Desarrollo y lucha contra el contrabando.

1. Control del contrabando técnico en Cartagena. Dado el volumen de carga que ingresa por Cartagena, es una tarea ardua determinar cuáles cargamentos presentan documentos alterados con respecto a las cantidades o bienes declarados. En esta línea se establece que actualmente las autoridades encargadas tienen herramientas tecnológicas limitadas para la comprobación eficiente de la mercancía y no existe una cultura que permita la generación de información confiable entre socios comerciales sobre la cantidad de producto que salen de forma legal de otros países y llega a Colombia (Entrevistas Cartagena, 2022).

En adición, los controles que se realizan no son exhaustivos debido a que los flujos de trabajo en los puertos son de grandes volúmenes de mercancía, apresurando el proceso y generando ineficiencias en este. En el mismo sentido, realizar el control a profundidad de la mercancía implica un alto costo para los empresarios (Entrevistas Cartagena, 2022). A futuro, el uso de tecnología como escáneres láser para revisar mercancías, el cruce de información constante y verídica entre socios comerciales y la verificación de los pesos de los cargamentos pueden ayudar a disminuir esta problemática.

2. Control del contrabando abierto en Cartagena. Dada la cantidad de embarcaderos por donde puede ingresar la mercancía de contrabando, el personal uniformado tanto de la POLFA como de la Armada es limitado para hacer presencia constante en los puntos de acceso de las mercancías. Según las Entrevistas Cartagena

(2022), se reitera la necesidad de aumentar el pie de fuerza en los puntos de acceso de mercancías que evaden impuestos.

Dados los alcances y complejidades de las estructuras de crimen organizado responsables del contrabando, es necesario mejorar las capacidades de investigación judicial e inteligencia. En este sentido se identifican dos retos: por un lado, es clave aumentar los costos que tienen los criminales generando investigaciones judiciales que logren efectivamente identificar y judicializar a los culpables, y desmantelar las estructuras criminales que los respaldan¹⁵. Y por otro lado, la capacidad técnica y humana del personal de inteligencia debe fortalecerse ya que se evidencia que los contrabandistas se adaptan y cambian sus estrategias permanentemente en función de sus necesidades y posibilidades¹⁶, las dinámicas de los mercados ilegales y los avances operativos de las autoridades. En este sentido, se identifica que redes de corrupción ligadas al contrabando han permeado a funcionarios en altos cargos públicos garantizando el funcionamiento de esta actividad ilícita con impunidad.

3. Medidas para frenar la comercialización en Medellín. El poder e influencia de los grupos criminales que actúan en Medellín son una amenaza constante al ejercicio de control de contrabando. Los operativos son de alto riesgo y difíciles de organizar, pues los Grupos Operativos deben estar acompañados de grupos de operaciones especiales de la Policía Nacional (Entrevista Medellín, 2022). En este sentido, la evidencia indica que la lucha contra el contrabando es un componente esencial de una estrategia macro encaminada a impactar el poder e influencia de las organizaciones criminales de Medellín.

La capacidad técnica y humana del personal de inteligencia debe fortalecerse ya que se evidencia que la comercialización de los

¹⁵ Para judicializar a alguien por contrabando se debe capturar con una cantidad considerable de mercancía dado que los procesos judiciales son difíciles, extensos y llevan costos altos. En especial, el material aprehendido debe quedar en cadena de custodia en bodegas que tienen un costo alto (Entrevistas Cartagena, 2022).

¹⁶ Las opciones para investigar son amplias. Es clave, por ejemplo, monitorear zonas y actividades que pueden facilitar la operación del contrabando como bodegas, parqueaderos con contenedores, cementerios de contenedores o centros logísticos con contenedores, donde pueden manipularse cargamentos (Entrevistas Cartagena, 2022).

productos de contrabando se adapta y cambia en función de sus posibilidades, las dinámicas de los mercados ilegales y los avances operativos de las autoridades. Dos hechos respaldan la anterior afirmación: i) las medidas para controlar la comercialización de licores mediante redes sociales, entendidas como un nuevo canal de comercialización, son insuficientes. En particular, no hay información que indique cómo los organismos de control están haciendo frente a estas nuevas modalidades de contrabando (Entrevista Medellín, 2022). Y ii) las estampillas falsificadas cada vez se parecen más a las oficiales. Este hecho pone en riesgo la eficacia de las estampillas como factor diferenciador del licor y del cigarrillo de contrabando (Entrevista Medellín, 2022). Igualmente, las capacidades de inteligencia deben contemplar como una de las medidas efectivas, la identificación y extinción de dominio de los inmuebles en los cuales se almacenan y comercializan bienes de contrabando.

Finalmente, las campañas de educación y prevención son necesarias y se deben fundamentar en afectar la demanda por los productos ilegales. En ese sentido, las estrategias anticontrabando se centran en hacerle ver al consumidor que la cajetilla ilegal financia organizaciones criminales que permean todos los círculos de la sociedad y que se relacionan directamente con el narcotráfico. Esta estrategia va directamente relacionada con mostrar los beneficios que le trae al país el consumo de cigarrillos y licores legales, y los impactos negativos que tiene para el país el contrabando y toda la organización criminal que se beneficia de él. Sin embargo, se debe avanzar en la vía de cuantificar el impacto de las actividades de educación y prevención (Entrevista Medellín, 2022).

4. Medición del desempeño de los Grupos Operativos. La División de Control Operativo plantea una preocupación acerca de la forma de medición del desempeño de los Grupos Operativos. Actualmente, se evalúan comparándolos con el desempeño en años anteriores. Es decir, si en 2021 se aprehendieron cantidades valoradas en 2.700 millones, la policía espera que en 2022 se aprehendan 3.000 millones, por ejemplo. Este tipo de medición de desempeño es confuso y ambiguo, ya que no existen mediciones del contrabando

total que ingresa al país ni del contrabando que está en circulación. Después de un año de altos resultados positivos en términos de aprehensiones, los contrabandistas podrían acomodarse. Esto puede generar demoras en los resultados mientras el trabajo de inteligencia de los Grupos Operativos vuelve a descubrir las nuevas modalidades de contrabando. También puede ocurrir que se hayan dado golpes tan fuertes a las organizaciones criminales que estas disminuyan el contrabando que ingresa al país, por lo que nuevamente es difícil esperar grandes aprehensiones.

Esto permite generar un enlace con el informe sobre la eficiencia de las estrategias anticontrabando donde una de las conclusiones principales fue que, si bien el desarrollo de las actividades de los Grupos Operativos tiene una gran efectividad, esta va disminuyendo con el tiempo. Ante el desafío en la medición de su desempeño, una posible línea de acción es la generación de mediciones del contrabando a partir de metas particulares para cada zona donde se realizan con regularidad los operativos. Al respecto, se sugiere evaluar distintos métodos que se han propuesto en la literatura para medir estos fenómenos a nivel nacional y local. A nivel nacional, se podría cuantificar, aproximadamente, el consumo de licor y cigarrillos, y contrastarlo con las cifras de importación; su diferencia sería equivalente al contrabando. A nivel local, se pueden realizar diferentes experimentos, desde el lado de la demanda o de la oferta, para medir el nivel de contrabando en cierta zona. La medición y generación de datos referidos al contrabando, permitiría el diseño de estrategias eficaces y el establecimiento de sinergias institucionales, que impacten directamente en el mejoramiento de las finanzas territoriales.

5. Planes de Desarrollo y lucha contra el contrabando. En el caso de Antioquia, desde los planes de desarrollo se ha entendido la lucha contra el contrabando como un asunto estratégico que favorece el recaudo de impuestos y aumenta las inversiones públicas, y a su vez impacta en la seguridad ciudadana al afectar a la criminalidad. Sin embargo, se identifican dos líneas de acción: primera, evaluar el impacto de las estrategias y evitar que cada próximo

gobierno desconozca los avances e intente volver a transitar por iniciativas poco eficientes. Y segunda, articular a la Gobernación de Antioquia, el Municipio de Medellín y las autoridades de orden nacional en torno a las intervenciones contra la jerarquía criminal existente en la capital antioqueña. En general, no parece posible disminuir el fenómeno del contrabando sin una articulación con las estrategias nacionales, departamentales y locales que buscan la reducción de todos los aspectos relacionados con la criminalidad.

En el caso de Bolívar, desde los Planes de Desarrollo se ha entendido la lucha contra el contrabando como un asunto estratégico que favorece el recaudo de impuestos y aumenta las inversiones públicas, pero a diferencia de Antioquia, no hay referencias asociadas al impacto en seguridad. Por tanto, se identifican dos líneas de acción: primera, incluir diagnósticos o herramientas de intervención en los Planes de Desarrollo departamental en contra de la criminalidad organizada responsable de la captura de las rentas ilegales provenientes del contrabando. Y segunda, articular al Distrito de Cartagena y las autoridades departamentales en torno a estrategias integrales que incluyan las propuestas para mejorar el recaudo de impuestos y combatir a la criminalidad.

En términos generales, desde la FND se puede incidir en las hojas de rutas administrativas de los próximos gobiernos departamentales, buscando que se incluyan diagnósticos, estrategias y presupuestos para mejorar las capacidades departamentales e incidir tanto en el mejoramiento de los recaudos de impuestos como en la afectación de las estructuras criminales.

Conclusiones

El contrabando en Colombia data de épocas coloniales, donde los monopolios otorgados por la corona española incentivaban el comercio ilegal (Laurent, 2000). Hacia la segunda mitad del siglo pasado, esta actividad registró un impulso gracias a las restricciones en el flujo de importaciones de bienes en los años 60. Durante la década siguiente, estimulado por la aparición del comercio ilegal de marihuana en la costa atlántica, esta actividad se incrementó, para finalmente convertirse en un vehículo para el lavado de activos provenientes del tráfico de drogas (González-Plazas, 2008).

El contrabando de cigarrillos y licores representan una dificultad especial dado que además de afectar las finanzas públicas tanto nacionales como departamentales, genera grandes afectaciones en materia de salud pública. Además, es uno de los vehículos de financiación y lavado de activos de organizaciones criminales que delinquen en el territorio nacional. Por estas razones es pertinente el desarrollo de políticas públicas eficientes, que logren reducir los impactos negativos derivados del contrabando tanto de licores como de cigarrillos.

Miembros de la POLFA y de la Fiscalía, coinciden en que el principal motor del contrabando es el narcotráfico. Mencionan además que, el control estatal a las estrategias ilegales de comercialización ha mostrado cómo se genera cada vez más un perfeccionamiento en los métodos de los contrabandistas en su actuar criminal. Además, los elevados ingresos que genera del narcotráfico permiten asumir los altos riesgos que conlleva ejercer el contrabando.

Una vez el licor y cigarrillo de contrabando entran al territorio nacional, sus principales destinos son las grandes ciudades del país. Es decir, existe una alta relación entre el fenómeno de los grandes centros urbanos y el contrabando, que además está vinculado con la violencia y el crimen, pues municipios donde hay más hurtos y homicidios son más propensos a tener mayores niveles de contrabando. Se detecta que el entorno más generoso para es en las zonas donde coexisten los siguientes factores: ciudades grandes, violencia y crimen.

La probabilidad de que en un determinado departamento o municipio exista un mayor nivel de contrabando de licores y cigarrillos aumenta en la medida que en ese lugar haya habido presencia previa de contrabando en años anteriores. Por ello se recomienda focalizar los esfuerzos de la lucha anticontrabando especialmente en las regiones que históricamente han tenido presencia de dicha actividad.

Algunas regiones parecen ser más proclives a llevar a cabo actividades de contrabando. Esto puede deberse a características espaciales (como la cercanía a fronteras), económicas (nivel de riqueza y calidad de vida) e históricas (presencia de estructuras criminales) de las ciudades, las que causan la proliferación de mayores niveles de contrabando. Los motivos que determinan la compra de este tipo de bienes son culturales o frutos de la incapacidad (desconocimiento) de diferenciar un producto legal de uno que es de contrabando.

Se halló que en los departamentos del Valle del Cauca, Huila y Boyacá son los tres que más aprehensiones realizan por cada visita que ejercen los organismos de control. El valor de las aprehensiones por visita se entiende como un indicador de eficiencia de dichos organismos. Por esta razón se recomienda llevar a cabo un análisis el cual permita identificar por qué en estos municipios se está presentando una mayor eficiencia por visita con respecto a otras localidades.

Finalmente, con la intención de reforzar la lucha anticontrabando, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Al reconocer que el contrabando se concentra en las grandes ciudades, se deben enfocar los esfuerzos en descifrar y desmantelar las estructuras que allí operan.
- Hacer seguimiento aleatorio, encubierto, de los licores y cigarrillos que se transportan mediante las Zonas Francas. Existen sospechas, por altos miembros de la Fuerza Pública, de que en estas zonas hay alto flujo de contrabando, el cual se refugia en las figuras de jurisdicciones especiales.
- Realizar un estudio que explore y compare las herramientas tecnológicas que se emplean en otros países para controlar las mercancías que entran por frontera.
- Crear indicadores que midan la eficacia de los controles policiales por departamentos. Esto se puede realizar con los datos actuales depositados en ORCA.
- Endurecer las medidas que se le aplican a los establecimientos que se les aprehende licor o cigarrillos de contrabando.

Bibliografía

- Acuerdo 07 de 2012. Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida”. Junio 8 de 2012. Concejo de Medellín.
- Albornoz-Arias, N., Mazuera-Arias, R., Millán-Vázquez de la Torre, M. G., & Briceño-León, R. (2019). Los pactos sociales y el contrabando en la frontera colombo-venezolana. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 81. <https://doi.org/10.29101/crcs.v26i81.9369>
- Arango, C.A., Misas, M., & López, E. (2009). Economía subterránea en Colombia 1976-2003: una medición a partir de la demanda de efectivo. *Ensayos sobre política económica*, Banco de la República -ESPE.
- Baltagi B.H., Levin, D. (1986). *Estimating dynamic demand for cigarettes using panel data: the effects of bootlegging, taxation and advertising reconsidered. The Review of Economics and Statistics* 68: 148-155
- Baltagi B.H., Levin, D. (1992). *Cigarette taxation: raising revenues and reducing consumption. Structural Change and Economic Dynamics* 3: 321-335.
- Becker, G. S. (1968), *Crime and Punishment: An Economic Approach*, *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- Bedoya, J. F., & Arenas, J. C. (2013). Hacia una cultura de la legalidad en Antioquia: desafíos y oportunidades. *Revista Debates*.
- Bhagwati, J., & Hansen, B. (1973). *A Theoretical Analysis of Smuggling. The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 87. No.2.
- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., & Tobón, S. (2019). *Gangs of Medellín: How organized crime is organized. Unpublished manuscript*.
- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., & Tobón, S. (2021). *Gang rule: Understanding and countering criminal governance. Unpublished manuscript*.
- Canavire-Bacarreza, G. J., Lundberg, A. L., & Montoya-Agudelo A. (2019). *Survey Evidence on Black Market Liquor in Colombia*.
- Carantón, M. (2017). Incentivos que promueven el contrabando técnico en Colombia. ANDI - Actualidad Del Comercio Exterior Colombiano. (2013). Andi.com.co. Obtenido de Andi.com.co: <Http://Www.Andi.com.co/Es/GAI/Guilnv/ActExt/ActComExt/Paginas/Default.Aspx>.
- Chavarría Castillo, C., Casquero Jar, C., & Martínez Castillo, D. (2012). Contrabando: importancia en la región trinacional frente a la estructura espacial. *Espacio y Desarrollo*, 0 (24).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-191 de 2016. (M.P. Alejandro Linares Castillo; abril 20 de 2016).
- DANE. (2020). Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas- ENCSPA. Resultados 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encspa/presentacion-encspa-2019.pdf>
- DANE. (2021). Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Cuentas nacionales. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>
- Defensoría del Pueblo. (2020). Alerta Temprana N° 002-2020 del 15 de enero de 2020. Subproceso: Prevención y Protección.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018, Noviembre 1). CNPV-Proyección población municipal área 2018-2035. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2021). Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas año 2020.
- DNP. (2021). Aplicativo Terridata. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/>
- Feria Diaz, Y. T. (2018). Análisis del contrabando en la zona de frontera colombo-venezolana. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Especialización Gestión Pública s260-s280.
- Gallego, J. M., Llorente, B., Maldonado, N., Otálvaro-Ramírez, S., & Rodríguez-Lesmes, P. (2020). *Tobacco taxes and illicit cigarette trade in Colombia. Economics & Human Biology*, 39, 100902.
- Giraldo, J., Rendón, A. J., & Duncan, G. (2014). Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín. Universidad EAFIT.
- Gobernación de Antioquia. (2016). Plan de Desarrollo Antioquia Piensa en Grande 2016-2019.
- Gobernación de Bolívar. (2012). Plan de Desarrollo Departamento de Bolívar 2012-2015, "Bolívar ganador".
- Gobernación de Bolívar. (2020). Marco fiscal de mediano plazo 2020-2029, "Bolívar primero".
- Gómez, Y., Usma, L., Zapata, L., Zapata, M., Echavarría, R. y Ceballos, L. (2019). Las rentas departamentales en Antioquia: Dimensiones de la ilegalidad, impacto y recomendaciones. Tecnológico de Antioquia - Secretaría de Hacienda Gobernación de Antioquia.
- Gómez Zapata, Y., Zapata Montoya, M. G., Zapata Álvarez, L. F., Usma Zuleta, L. J., Ceballos Urrego, L., Giraldo González, L. C., & Laínez, G. J. (2021). Introducción del cigarrillo y del tabaco elaborados en el departamento de Antioquia: desafíos y recomendaciones. Sello Editorial Tecnológico de Antioquia Institución Universitaria.
- González-Plazas, S. (2008). Pasado y presente del contrabando en la Guajira: aproximaciones al fenómeno de la ilegalidad en la región. Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito (CEO-DD), Facultad de Economía de la Universidad del Rosario.
- Gutiérrez Calderón, C. E. (2019). Elementos de índole legal, cultural y económicos que hacen posible el contrabando técnico en el régimen de importación por envíos de entrega rápida o mensajería expresa (*Doctoral dissertation*, Universidad Externado de Colombia).
- Guzmán, C. L., Moreno Salazar, L. M., & Internacionales, M. en R. y N. (2017). Contrabando técnico: subfacturación como delito internacional y su impacto económico en Colombia para en los años 2013 – 2014. ARROW, k. February 1959a. *Functions of a Theory of Behaviour under Uncertainty*. Metroeconómica, (Wiley) 11 (1-2): 12–20.
- Indepaz. (2021). Los focos del conflicto en Colombia. Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>
- Joossens, L., Merriman, D. & Yurkeli, A. (2000). *Issues in smuggling of Tobacco Products*, en Jhan. *P y loupka Tobacco Control in Developing Countries*, pp. 393-406. London, Oxford University Press.
- Joossens, L., & Raw, M. (2002). *Turning off the tap: the real solution to cigarette smuggling*. Vortragsfolien für die 3. Europäische Konferenz Tabak oder Gesundheit (Vol. 22).
- Joossens, L., & Raw, M. (2008). *Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain*. From BMJ Group: tobaccocontrol.bmjjournals.org
- Laurent, M. (2000). Nueva Francia y Nueva Granada frente al contrabando: reflexiones sobre el comercio ilícito en el contexto colonial.
- López, A. G., & Reyes, P. H. S. (2017). Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas, año 2016.
- Macedo, P., Santiago, J., & Sarabia, L. (2003). Contrabando: Mecanismo de Solución. Universidad Autónoma del Estado Hidalgo, México
- Malagón, V. H., Nargis, N., Llorente, B., Gallego, J. M., Maldonado, N., Góngora, P. & Cárdenas, M. (2018). Foro Internacional: Hacia la eliminación del contrabando de cigarrillos.
- Maldonado, N., Llorente, B. A., Iglesias, R. M., & Escobar, D. (2020). *Measuring illicit cigarette trade in Colombia*. *Tobacco control*, 29 (Suppl 4), s260-s266.
- Martin, L., & Panagariya, A. (1983). *Trade barriers and enforcement in an economy with endogenous smuggling*. Manuscript, University of Maryland.
- Martin, L. (1984). *Smuggling, trade, and price disparity: A crime-theoretic approach*. *Journal of International Economics*. Volume 17, Issues 3-4 , 201-217.

- Merriman, D. (2004). Comprender, medir y combatir el contrabando de tabaco. Serie de herramientas sobre economía del tabaco. Banco Mundial.
- Merriman, D., Yurekli, A., & Chaloupka, F. (2000). *How big is the worldwide cigarette smuggling problem? Tobacco control in developing countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Miguel Ángel, M. P. (2017). La violencia y el fin del conflicto colombiano en la frontera colombo-venezolana. Oportunidades y retos para el desarrollo. Aldea Mundo, 0(41). (DNP, 2021).
- MinCIT. (2021). Estadísticas e informes - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Obtenido de <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/estadisticas-e-informes>.
- ORCA. (2021). FND - Observatorio de Registro y Control de Aprehensiones. Obtenido de <https://fondocuenta.fnd.org.co/ORCA>
- Ordenanza 14 de 2012. Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 Antioquia la más Educada. Junio 14 de 2012. Asamblea de Antioquia.
- Ordenanza 06 de 2020. Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 Unidos por la vida. Junio 16 de 2020. Asamblea de Antioquia.
- Ordenanza 289 de 2020. Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 Bolívar primero. Junio 9 de 2020. Asamblea de Bolívar.
- Patiño, C. (2015). Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano. Planeta - Universidad Nacional de Colombia.
- Peña Cuervo, J. J., Martínez Espinosa, L. F., & Peña Cuervo, L. A. (2018). El delito aduanero de contrabando: identificación de los elementos de su tipo penal en Colombia. *Prolegómenos*, 21(41). <https://doi.org/10.18359/prole.2944>
- Pitt, M. M. (1981). *Smuggling and price disparity*. *Journal of International Economics*.
- Rico, D. M. & Wiesner, D. (2018). El contrabando de cigarrillos y el crimen organizado en Colombia y Ecuador. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.
- Rocha García, R. (2014). La riqueza del narcotráfico y la desigualdad en Colombia, 1976-2012. *Criminalidad*, 56(2).
- Sánchez, E. (2011). Libro blanco de la seguridad y convivencia en Medellín. ONU HÁBITAT, Universidad EAFIT.
- Sandoval, D., & Martínez-De la Hoz, N. (2019). Aplicación de la política criminal en materia de homicidio en Cartagena. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 11(22), 123-133.
- Schneider, F. & Hametner, B. (2007). *The shadow economy in Colombia. Working paper No. 0703, Department of Economics Johannes Kepler University of Linz*.
- Schneider, S. (2000). *Organized contraband smuggling and its enforcement in Canada: An assessment of the anti-smuggling initiative*. *Trends in Organized Crime*, 6(2), 3-31.
- Segal, D. (December 22, 1999). *Canada Sues Tobacco Giant*. p. A7 *Washington Post*.
- Steiner, R. & Fernández, C. (1994). Evolución y Determinantes del contrabando en Colombia. Fedesarrollo.
- Steiner, R., & Corchuelo, A. (1999). Repercusiones económicas e institucionales del narcotráfico en Colombia. CEDE- Universidad de Los Andes.
- Tovar, J. (2021). Contrabando, impuestos y cigarrillos en Colombia (Smuggling, Taxes and Cigarettes in Colombia). Documento CEDE, (43).
- Universidad Externado de Colombia (1999). Análisis y cuantificación de la falsificación y adulteración (18 productos). Estudio financiado por la ANDI.
- Zapata, J. G., Castañeda, C., Wiesner, D., & Garzón, L. C. (2021). Finanzas territoriales y contrabando de cigarrillos en Colombia: Una relación compleja. Cuadernos Fedesarrollo, 71.
- Zapata, J. G., Sabogal, A., Montes, A C., Rodríguez, G. & Castillo, J. (2012). Contrabando de cigarrillos y tributación en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo 42.
- Zapata, J. G. & Sabogal, A. (2012). Una estimación de la adulteración y la falsificación de bebidas alcohólicas en Colombia. SabMiller Bavaria, Fedesarrollo.

Anexos

Anexo 1 Cuestionario a tenderos

CUESTIONARIO A TENDEROS PROYECTO FND-EAFIT.

Muchas gracias por participar en esta encuesta. Somos un grupo de investigadores de la Universidad EAFIT que se encuentra realizando un estudio en el marco de un proyecto liderado por la Federación Nacional de Departamentos sobre la caracterización del contrabando en Colombia.

Es importante mencionar que **sus respuestas son confidenciales**, y serán utilizadas como información para el **proyecto de investigación**. En esta encuesta **no hay respuestas correctas o incorrectas**, simplemente deseamos conocer su opinión.

¿Acepta usted participar en esta encuesta?

Si No

Inicialmente nos interesa saber un poco sobre usted.

Preguntas de caracterización de los individuos

1. ¿Cuántos años tiene?

2. ¿Cuál es su nivel de escolaridad?

Sin educación formal

Primaria

Secundaria

Técnica/Tecnológica

Universitaria

Postgrado

3. ¿Con qué género se identifica usted?

Masculino Femenino No binario / tercer género

4. ¿Qué estrato socioeconómico, según servicios públicos, tiene asignado el establecimiento?

Estrato socioeconómico	Opción
Estrato 1	1
Estrato 2	2
Estrato 3	3
Estrato 4	4
Estrato 5	5
Estrato 6	6

5. ¿Cuántos empleados trabajan en su tienda?

6. ¿Cómo les paga el salario a sus empleados?

Efectivo Consignación o transferencia bancaria Otro medio ¿Cuál?

7. ¿El pago es por hora, por día o por mes?

Hora Día Mes

8. ¿Contrata a sus empleados por medio de un contrato escrito o acuerda con ellos verbalmente?

Escrito Verbal

9. ¿Sus empleados tienen vacaciones remuneradas?

Si ____ No ____

10. ¿Ha registrado su negocio alguna vez a la Cámara de Comercio?

Si ____ No ____

11. ¿Qué medios de pago recibe en su tienda?

Solo efectivo ____ Transferencia o pago con tarjeta ____

12. Aproximadamente, de cada 10 personas que compran en su tienda, ¿cuántas le compran cigarrillos?

13. Aproximadamente, de cada 10 personas que compran en su tienda, ¿cuántas le compran licor?

14. Hemos notado que en establecimientos de la ciudad se vende licor que no cuenta con la estampilla tricolor (amarilla, azul y rojo) que recubre la tapa. ¿Sabe usted si en establecimientos cercanos se vende algún licor que no cuente con esta estampilla?

Si ____ No ____

15. ¿En este establecimiento se ha vendido algún licor sin esta estampilla?

Si ____ No ____

16. Hemos notado que en establecimientos de la ciudad se venden cigarrillos de cajetillas que no cuentan con las imágenes que anuncian los riesgos en la salud del consumo de tabaco. ¿Sabe usted si en establecimientos cercanos se vende cigarrillos de cajetillas que no cuentan con estas imágenes?

Si ____ No ____

17. ¿En este establecimiento se ha vendido cigarrillo que proceda de cajetillas sin esta estampilla?

Si ____ No ____

18. Sabemos que algunos grupos armados como combos, pandillas, o bandas, cobran una cuota o vacuna a algunos negocios de la ciudad por brindarles un servicio de seguridad. En los últimos 12 meses, ¿este negocio ha pagado alguna de estas cuotas?

Si ____ No ____

19. Piense en el último dígito de su cédula, ¿en qué rango se ubica?

1-5 ____

6-0 ____

20. *Experimento de lista*

Responde si el último dígito de su cedula está en 1-5

20(a). Le voy a listar cuatro situaciones, digame con cuántas de ellas está de acuerdo. No necesito saber cuáles, únicamente saber cuántas.

- Usted re que hay alguna raza o etnia superior
- Usted se aislaría en caso de sentir síntomas relacionados al COVID-19
- Usted ha consumido chocolate en algún momento
- Usted visitaría a un familiar mayor si usted está presentando síntomas de una gripe fuerte

Una 1

Dos 2

Tres 3

Cuatro 4

Responde si el último dígito de su cedula está en 6-0

21(b). Le voy a listar cinco situaciones, digame con cuántas de ellas está de acuerdo. No necesito saber cuáles, únicamente saber cuántas.

- Usted re que hay alguna raza o etnia superior
- Usted se aislaría en caso de sentir síntomas relacionados al COVID-19
- Usted ha consumido chocolate en algún momento
- Usted visitaría a un familiar mayor si usted está presentando síntomas de una gripe fuerte
- Usted ha comercializado productos de contrabando

Una 1

Dos 2

Tres 3

Cuatro 4

Cinco 5

22. ¿En su establecimiento o en alguno cercano se ha dado algún tipo de intimidación para ejercer contrabando de alcohol o cigarrillos?

Si ____ No ____

23. Hemos notado que en establecimientos de la ciudad se vende licor de contrabando. ¿Sabe usted si en establecimientos cercanos se vende licor de contrabando?

Si ____ No ____

24. ¿Ha vendido usted algún tipo de licor de contrabando?

Si ____ No ____

25. Hemos notado que en establecimientos de la ciudad se vende cigarrillo de contrabando. ¿Sabe usted si en establecimientos cercanos se vende cigarrillo de contrabando?

Si ____ No ____

26. ¿Ha vendido usted algún tipo de cigarrillo de contrabando?

Si ____ No ____



