Strategos



Contexto del comercio ilegal de aceites de palma en Colombia

Octubre, 2024

Contenido

Contenido

1. Resumen ejecutivo 2
2. Modalidades criminales y de ilicitud 3
2.1 Contrabando técnico 3
2.2 Contrabando abierto (Venezuela y Ecuador) 3
2.3 Evasión fiscal 4
2.4 Reenvase de aceite (incumplimiento de reglamento técnico) 4
2.5 Reutilización de aceites 4
2.6 Envasar menor cantidad a la referida en etiqueta (engaño al consumidor) 4
3. Análisis del mercado ilegal de aceites en Colombia 5
3.1 Incidencia de comercio ilegal e impacto fiscal 5
3.2 Análisis estadístico de incautaciones 7
3.3 Análisis de incidentes de ilegalidad reportados 8
4. Conectividad con criminalidad organizada 9
4.1 El aceite de palma como parte de una nueva renta criminal. El caso del Norte de Santander 10
4.2 Amenazas y violencia 10

1. Resumen ejecutivo

El presente informe analiza de forma contextual el comercio ilegal de aceite de palma en el mercado colombiano.

Este fenómeno ilícito es de larga trayectoria. Al menos desde 1996 hay registros de esta problemática. De acuerdo con personas pertenecientes al sector de la Palma entrevistadas por Bancóldex y el Programa de Transformación Productiva en 2014, el principal problema que enfrentan es la ilegalidad (entendida como contrabando, lavado de activos, y falta de protección arancelaria adecuada).

Esta percepción no es casual. En 2021, de acuerdo con la DIAN, las grasas y aceites animales o vegetales fueron el quinto capítulo arancelario - de todas las importaciones colombianas - más afectado por distorsión y contrabando en Colombia. Más aún, del 2019 al 2022 existe una tendencia al alza en el valor de la distorsión de mercado generado por el contrabando en este capítulo arancelario. Al 2022, el costo fiscal estimado por esta problemática supera los 120 millones de dólares, no obstante a ello, se observa una tendencia a la baja muy inclinada en el número de incautaciones realizadas por la Policía Nacional de Colombia.

Como lo deja ver el caso del Norte de Santander, se trata de una renta criminal en expansión y con serias conexiones con grupos criminales organizados, amenazas, intimidaciones, el lavado de activos, e incluso el financiamiento al terrorismo.

Aunado a ello, la información de la industria revela diversas actividades ilícitas de una competencia desleal feroz en el sector. Particularmente, destacan la metrología para vender contenidos de aceites menores a los declarados en etiqueta, engañando así al consumidor, y los productos remisionados con el fin de evadir los impuestos correspondientes (IVA).

Considerando todas estas modalidades de ilicitud, una estimación del 2015 refiere que alrededor del 30% del mercado nacional es ilícito. La ilegalidad en el comercio de aceites: (1) trae riesgos para la salud pública; (2) engaña al consumidor; (3) amenaza a la industria formal y a las fuentes de empleo, y (4) deteriora las finanzas públicas del Estado colombiano.

Lograr desarticular los esquemas de comercio ilegal y competencia desleal en la industria de aceites vegetales en Colombia, es un reto que requiere la coordinación interinstitucional entre todos los entes de control: el ICA, INVIMA, Secretarías de Salud, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y la Policía Nacional. Por parte de la industria, se sugiere aportar información más accionable y con fines operativos en contra de los jugadores ilícitos. La Central de Investigación, Monitoreo y Análisis del Comercio Ilícito (CIMA), es una herramienta puesta a disposición para estos fines.

2. Modalidades criminales y de ilicitud

A partir de información del Gobierno nacional, del Ministerio de Agricultura[1], del estudio de informalidad del sector que realizó Bancóldex - Programa de Transformación Productiva[2], y de fuentes de la industria, se derivan las diferentes modalidades criminales y de ilicitud:

2.1 Contrabando técnico

Refiriéndose al ingreso al territorio aduanero nacional de mercancías presentadas y declaradas ante la autoridad aduanera, pero utilizando maniobras fraudulentas para alterar la información que se le presenta a la Aduana, con el fin de subfacturar, sobrefacturar, evadir el cumplimiento de requisitos legales, cambiar la posición arancelaria, u obtener otros beneficios.

Tratándose de aceite de palma, se ha enfatizado el uso de vehículos de carga sin el pago de ningún impuesto, haciendo referencia a que se encuentran en tránsito hacia una **zona franca,** en ocasiones incluso falsificando la documentación que valida este procedimiento y con facilidad logran continuar su camino a centros de abastecimiento. Se aprovechan así de la insuficiencia en el control al interior de zonas francas en relación al tipo de aceite (crudo o refinado) que se está ingresando y despachando desde estas zonas. Fenómeno que está siendo aprovechado para hacer mezclas e indicar que se está realizando un proceso de agregación de valor para evadir el respectivo pago de los aranceles correspondientes.

2.2 Contrabando abierto (Venezuela y Ecuador)

Consiste en el ingreso de mercancías al territorio aduanero nacional sin ser presentadas o declaradas ante la autoridad aduanera (a través de playas, trochas, pasos de frontera, aeropuertos, puertos, depósitos, etc.). En el caso del aceite de palma, Venezuela y Ecuador son dos países fronterizos desde el cual procede esta mercancía de contrabando.

En el caso de Venezuela, los incentivos monetarios, la necesidad de nuevas rentas criminales en el lado colombiano y la porosidad de las fronteras, también han influido en una tendencia al alza. Un ejemplo es el caso del municipio de Jesús María Semprum, en Venezuela y colindante con el Catatumbo, del Norte de Santander. De acuerdo con un concejal venezolano, de las casi 37 mil hectáreas cultivadas en 2019, cerca del 50% de la producción termina en plantas extractoras y refinerías en Colombia[3], todo lo cual es enviado informalmente a través de trochas.

---

[1] Ministerio de Agricultura (2018). *Cadena de Palma de Aceite.* Gobierno Nacional de Colombia. Disponible en: https://sioc.minagricultura.gov.co/Palma/Documentos/2018-02-30%20Cifras%20Sectoriales.pdf.

[2] Bancóldex - Programa de Transformación Productiva (2014). *Estudio para definir y caracterizar la informalidad en 8 sectores seleccionados del Programa de Transformación Productiva.* https://www.colombiaproductiva.com/CMSPages/GetFile.aspx?guid=cebfb1a9-dd48-456a-97d1-dcf68eb68577.

[3] El Pitazo (2019). Disponible en: https://elpitazo.net/reportajes/desde-zulia-opera-el-contrabando-de-palma-aceitera-hacia-colombia/.

2.3 Evasión fiscal

El diferencial del pago de IVA entre aceite crudo y refinado es marcado, ya que el primero se encuentra gravado con el 5% mientras que el segundo con el 19%. Esta situación incentiva la evasión técnica del impuesto, diferenciación que adicionalmente no es fácil de verificar sin la pericia adecuada.

2.4 Reenvase de aceite (incumplimiento de reglamento técnico)

La reutilización de envases y el reenvasar en expendios o lugares públicos son prácticas prohibidas por la Resolución 2154 de 2012[4]. No obstante, se ha identificado que se está re-envasando y comercializando aceite de contrabando que ingresa de Venezuela y Ecuador. Asimismo, también se ha identificado que por Buenaventura, La Guajira y Ecuador entran grandes cantidades de aceite para reenvasar que en algunos casos son legalmente importadas. Fuentes de la industria han confirmado que en Bucaramanga venden los bidones a un precio irregular de 3.000 a 5.000 pesos M/C, a actores informales que llegan a reutilizar los envases producidos y pagados por empresas legítimas, y cuya producción legítima cuesta entre 13.000 y 15.000 pesos (COP).

2.5 Reutilización de aceites

Otra fuente de aceites ilegales proviene de aceites reutilizados que ya han cumplido su vida útil, los cuales son blanqueados o filtrados para re-envasarlo y se comercializa nuevamente para su venta y consumo. En estos casos, además del daño que se hace a las empresas legales, se genera un enorme problema de salud pública ya que el aceite que ya ha cumplido su vida útil puede causar diversas enfermedades como el cáncer gástrico.

2.6 Envasar menor cantidad a la referida en etiqueta (engaño al consumidor)

Otra forma de competencia desleal, es empacar menos aceite al referido en la etiqueta de la botella. Lo cual implica un ahorro en términos del vendedor informal, pero también un engaño al consumidor.

[4] Ministerio de Salud y Protección Social (2012). https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-2154-de-2012.pdf.

3. Análisis del mercado ilegal de aceites en Colombia

3.1 Incidencia de comercio ilegal e impacto fiscal

Las últimas estimaciones del impacto general que tiene la ilegalidad en esta industria datan del 2015. Para ese año, se estimó que cerca del 30% del mercado a nivel nacional era ilícito[5]. Para ese momento, la industria formal en esta actividad productiva facturaba cerca de 2 billones de pesos anuales, y generaba más de 5.000 empleos directos.

Asimismo, esta estimación es similar a las estimaciones realizadas por la industria de aceites y grasas tanto en 2013, como en 2014. En el primer caso, refiriendo que el contrabando y la ilegalidad siguen siendo los mayores problemas de la industria, representando entre el 30% y el 40% del consumo total de aceites del país[6]. Y en el segundo, el entonces presidente de Fedepalma refirió "*que el 25% del aceite comestible que se comercializa en el país es de "contrabando", (…) una práctica que permite el lavado de dinero en grandes cantidades."*[7]

En lo que respecta específicamente a ilegalidades de contrabando, la DIAN ha realizado diversos estudios para estimar el tamaño de la distorsión en importaciones colombianas de grasas y aceites animales o vegetales. Como puede verse a continuación, en los últimos cuatro años hay una tendencia al alza en el contrabando de estas mercancías.

Comportamiento de la distorsión de importaciones colombianas y modalidades de contrabando en el capítulo de arancel 15 - Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal[8] -, para los años 2019-2022

Cifras en millones de dólares USD - Valor FOB	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Contrabando **abierto**	3,3	4,2	4,6	1,3
Contrabando técnico por **subfacturación**	139,3	66,9	296	382
Contrabando técnico por **cambio de país de procedencia**	185,3	67,4	230,7	300,3
Contrabando técnico por **sobrefacturación**	8,3	90,4	76	175

[5] Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2015). Colombia Productiva. *Sector Palma contra la ilegalidad.* https://www.colombiaproductiva.com/ptp-comunica/noticias/sector-palma-contra-la-ilegalidad.

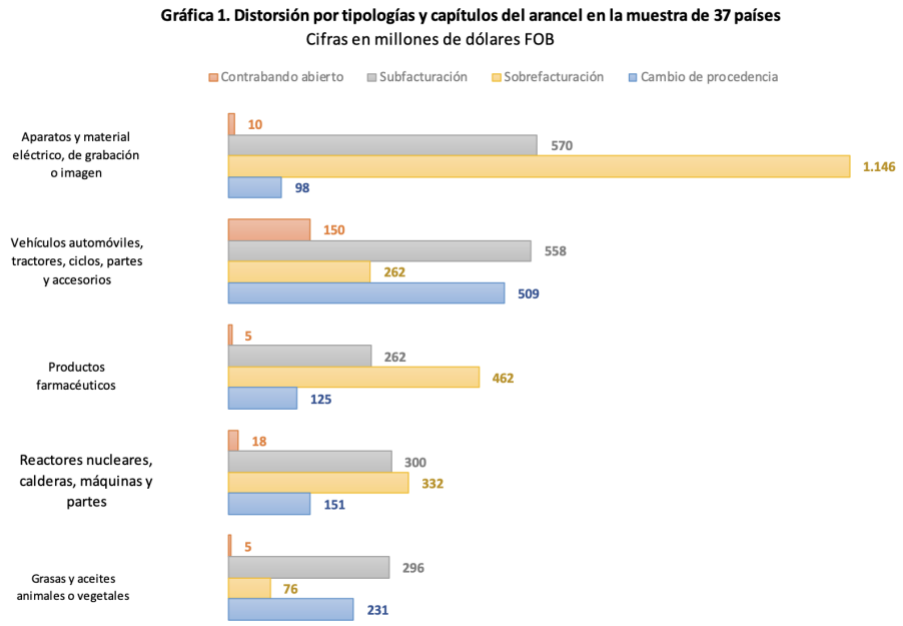
[6] Semana (2013). https://www.semana.com/alianza-team-problema-contrabando-ilegalidad-colombia/363516-3/.

[7] Fedepalma (2014). https://fedepalma.org/noticias/25-del-aceite-que-se-vende-en-el-pais-es-de-contrabando-fedepalma/.

[8] Para referencia técnica sobre este capítulo ver: https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/SA2007.pdf

Los aceites y grasas vegetales o animales son afectados por diversas modalidades de contrabando. Si bien el aceite de palma se incluye en esta categoría, cabe señalar que el tipo de producto mayormente afectado por la distorsión es el aceite de soya.

Un hallazgo relevante, como puede observarse en la siguiente gráfica elaborada por la DIAN, es que este capítulo arancelario está dentro de los top 5 más afectados por distorsión de todas las importaciones que hizo Colombia en 2021[9].



En el análisis de la DIAN del 2022[10], no se identificó un análisis en particular dicho capítulo arancelario; esto se debe - probablemente - a que dejó de estar dentro de los cinco principales capítulos afectados por contrabando bajo cualquier modalidad.

Para 2019, la DIAN estimó que el contrabando por subfacturación fue procedente de **Bolivia** y **Ecuador**[11]. El contrabando por cambio de país de procedencia fue procedente de **Perú** y **Argentina**. Mientras que para 2020 la distorsión por sobrefacturación provenía de **Argentina** y **Estados Unidos**[12].

---

[9] DIAN (2023). *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas. Año 2021.* https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Informe-de-la-distorsion-en-el-valor-de-las-importaciones-colombianas-2021.pdf.

[10] DIAN (2024). *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas. Año 2022.* https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Informe-de-la-distorsion-en-el-valor-de-las-importaciones-colombianas-%20Ano-2022.pdf

[11] DIAN (2020). *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas. Año 2019.* https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Informe-de-la-estimación-de-la-distorsión-en-el-valor-de-las-importaciones-colombianas-año-2019.pdf.

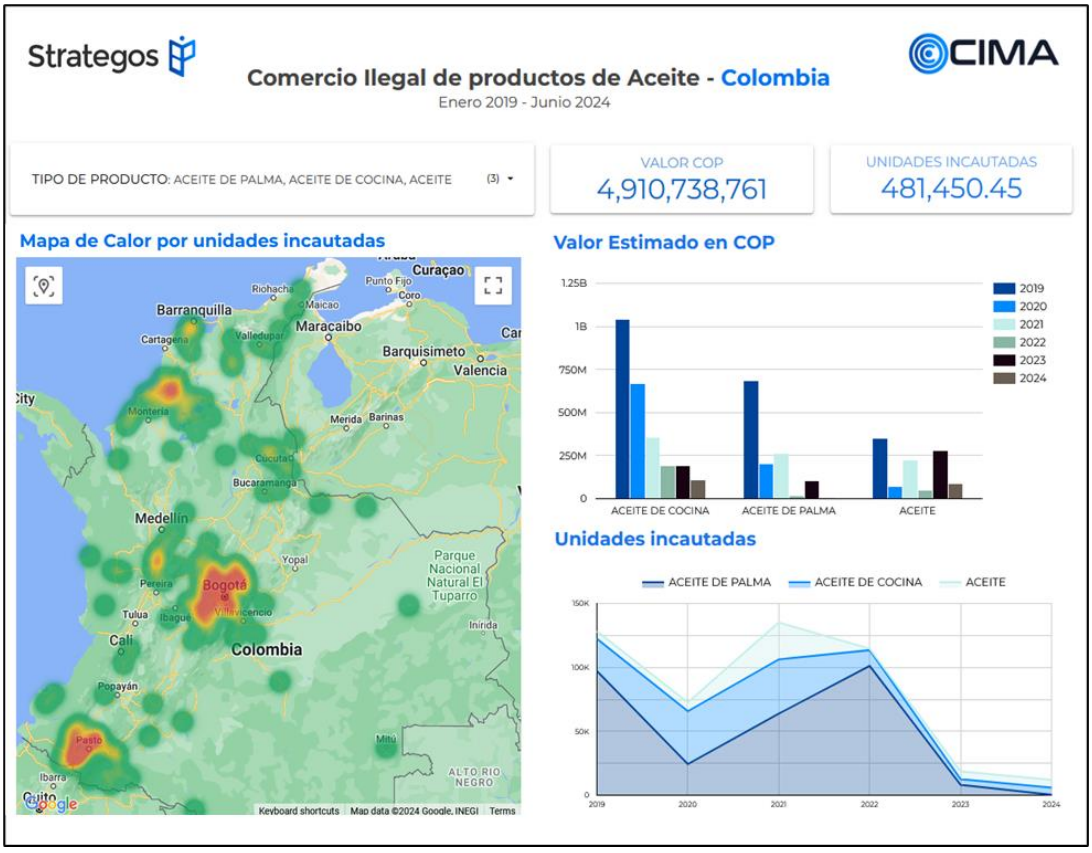
[12] DIAN (2021). *Informe de la estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas. Año 2020.* https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Informe-de-la-Estimacion-de-la-Distorsion-en-el-valor-de-las-Importaciones-Colombianas-2020.pdf.

La misma DIAN ha estimado que el **costo fiscal** en millones de dólares por el contrabando de este capítulo arancelario **es de 120,109 millones de dólares (FOB)**, tanto por concepto de aranceles, IVA y otros impuestos. Representando el 1.3% del costo fiscal por la distorsión de todas las importaciones colombianas en 2022.

3.2 Análisis estadístico de incautaciones

A partir de la información de incautaciones de aceites realizadas por la Policía Nacional de Colombia, podemos extraer también algunos hallazgos:

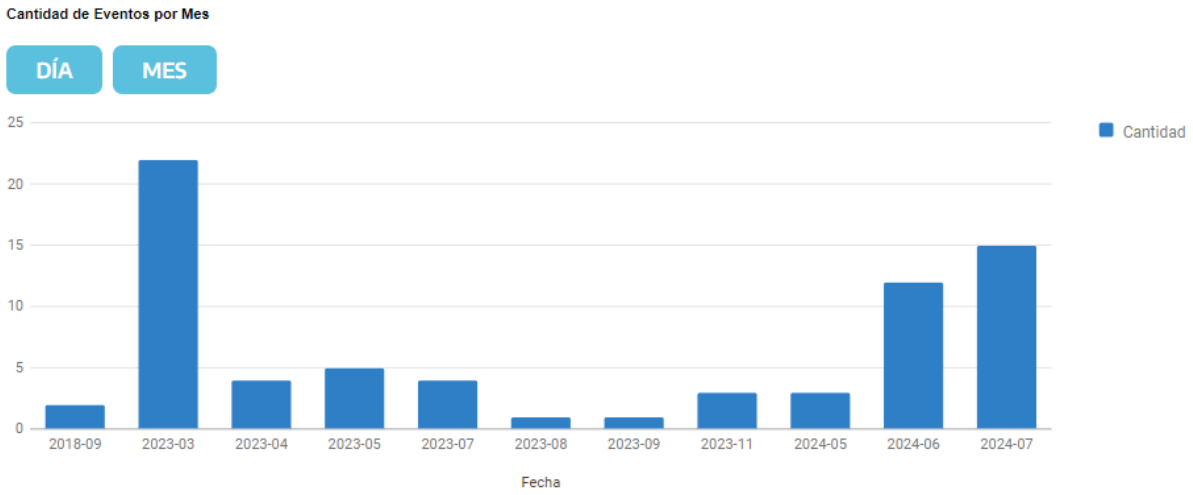
- El año con mayores unidades incautadas fue 2021, siendo el aceite de palma el producto con más incautaciones.
- El producto con mayor valor estimado en pesos colombianos es el aceite de cocina.
- Los puntos de calor están en la capital del país, en la frontera sur con Ecuador por Pasto, una zona conocida por ser un paso fronterizo utilizado para el comercio ilegal, y en el norte, en Sincelejo.
    - Esto refiere un cambio importante a las dinámicas de incautaciones durante el 2015, cuando más del 90% de las incautaciones sucedían en Cúcuta e Ipiales.
- De 2022 a 2023, se observa una tendencia a la baja en las incautaciones de estos tres productos, pasando de 114,646 unidades en 2022 a 18,706 unidades en 2023.



3.3 Análisis de incidentes de ilegalidad reportados

Para la elaboración de este apartado, se procesaron 72 incidentes de ilegalidad[13] remitidos por la industria. Al analizar y profundizar en los datos recolectados, se desprenden ciertos modus operandi.

La gráfica inferior presenta la cantidad de eventos por mes relacionados con posibles actividades fraudulentas en la venta de aceite ilícito. Se observa un pico significativo en marzo de 2023, con más de 20 eventos, lo que coincide con el esfuerzo de monitoreo de mercado coordinado con Fedepalma.



A su vez, las imágenes superiores presentan varios gráficos que analizan eventos relacionados con actividades fraudulentas, como la adulteración y el contrabando. El principal fenómeno de ilicitud detectado fueron otras formas de competencia desleal entre las que destacan el engaño al consumidor con un contenido menor al referido en etiqueta (**metrología**), así como la evasión fiscal (**producto remisionado**).

Adicionalmente, se procesó esta información de manera anonimizada en la Central de Investigación, Monitoreo y Análisis (CIMA), con el objetivo de apoyar a la industria y autoridades en sus esfuerzos de investigación, monitoreo y análisis del fenómeno.

[13] Se omitieron casos de autoventa de personal no autorizado usando indebidamente la marca de empresas formales, por falta de información básica.


Origen
Paradas
Destino
72
Eventos
1
Casos
0
Capturas
Aéreo
Marítimo
Terrestre
Venezuela
Colombia
Panamá
Maracaibo
Barquisimeto
Valencia
Caracas
Cúcuta
Bucaramanga
Medellín
Villavicencio
Popayán
Quito
$ 262.759
Valor estimado en USD
Datos de investigación más frecuentes
No hay resultados.
Tipo de fenómeno
Competencia desleal (otros): 62
Adulteración: 7
Contrabando: 3
Un evento puede tener varios tipos de fenómenos


CIMA
Inicio › Dashboard General Eventos
Buscar en opciones
INCAUTAN VÍVERES DE CONTRABANDO EN PUTUMAYO
Fecha
18 Sep 2018
Estado
Ciudad
Valor Estimado (USD)
$ 254.615
Unidades
0
Capturados
0
Marcas afectadas
Tipo Fenómeno
Contrabando
Descripción
La Armada Nacional de Colombia incautó más de una tonelada de mercancía de contrabando procedente de Brasil que era transportada en una embarcación, dentro de la mercancía incautada hay 1.140 kilogramos de arroz, 420 botellas de licor, 150 cajas de chocolates, 73 unidades de sardinas, 65 unidades de aceite de cocina, 90 unidades de desodorantes, entre otros artículos de cocina y aseo personal. La persona que tripulaba la embarcación no contaba con la documentación que acreditara la legalidad de la mercancía la cual esta valuada en 10 millones de pesos colombianos. No se menciona si el tripulante fue detenido.
Fuente
Enlace
Casos Asociados
0
MAS DETALLE
$ 262.759
Valor estimado en USD
Tipo de fenómeno
Contrabando: 3
Un evento puede tener varios tipos de fenómenos

4. Conectividad con criminalidad organizada

4.1 El aceite de palma como parte de una nueva renta criminal. El caso del Norte de Santander

En el departamento del Norte de Santander las rentas ilegales de la producción y comercialización de cocaína muestran una tendencia a la baja debido a factores exógenos (principalmente, la tendencia global de sustituir la cocaína por sustancias psicoactivas químicas como el fentanilo). Los grupos al margen de la ley, por ejemplo disidencias de las FARC y que poseen mayor influencia en el departamento, se han soportado en dos rentas criminales alternativas principales para sopesar sus gastos operativos: la extorsión minera (carbón en particular), y la extorsión en vías de tránsito a actores industriales y comerciales.

Adicionalmente, de acuerdo con fuentes humanas entrevistadas, el programa regional que impulsó desde hace años el Gobierno nacional para la siembra de palma con el fin de sustituir cultivos ilícitos, trajo como externalidad un mayor acercamiento entre campesinos, empresas informales de esta industria, y grupos al margen de la ley. Hoy en día hay diversas empresas y una industria considerable en aceites de palma.

Derivado de ambas situaciones, fuentes públicas[14] y humanas refieren actividades de contrabando abierto del producto de la palma (materia prima) con fines de procesar e industrializar en Colombia. La introducción se hace por un número incontable de trochas en la región del Catatumbo y también en el departamento del César principalmente. En términos de extorsión a negocios lícitos, cobran $2,000 por kilo de fruta de palma transportada. También se han escuchado rumores sobre básculas donde los grupos al margen de la ley "legalizan" la introducción de fruta de palma a Colombia, como si fuera producción nacional.

En este sentido, la extracción hacia Colombia de la fruta de la palma aceitera, se convirtió en un negocio lucrativo para las mafias que ejercen el control del contrabando en la frontera (ELN, FARC, guerrilla y otros).

4.2 Amenazas y violencia

De acuerdo con un informe del Ministerio de Agricultura del 2018: *"El personal técnico encargado de acompañar el ejercicio de aduana por parte del Gremio, ha sido objeto de amenazas e intimidaciones lo que limita la capacidad de reacción frente a esta problemática."*[15]

[14] El Pitazo (2019). Disponible en: https://elpitazo.net/reportajes/desde-zulia-opera-el-contrabando-de-palma-aceitera-hacia-colombia/.

[15] Ministerio de Agricultura (2018). *Cadena de Palma de Aceite.* Gobierno Nacional de Colombia. https://sioc.minagricultura.gov.co/Palma/Documentos/2018-02-30%20Cifras%20Sectoriales.pdf.

Strategos BIP es una firma de consultoría especializada en investigación, seguridad y protección del comercio legal en Latinoamérica y el Caribe. Tiene cobertura en todo el continente americano, con presencia permanente en Miami, Bogotá, México y Guatemala. Fue fundada en 2020 por el Brigadier General (RA) Juan Carlos Buitrago Arias, de la Policía Nacional de Colombia, siendo la primera consultora enfocada en prevenir y combatir el comercio ilegal en la región. Cuenta con un equipo de profesionales en diversas áreas, incluyendo investigación, inteligencia, análisis de datos, gestión de riesgos de seguridad y comunicación estratégica. Para mayor información, puede contactarnos en: *info@strategosbip.com*

www.strategosbip.com
info@strategosbip.com