

Análisis de las tensiones generadas por la compensación del transporte de combustibles líquidos entre los distribuidores minoristas y distribuidores mayoristas en el plan de abastecimiento para el departamento de Nariño: un estudio de caso en el municipio de Pasto (2017-2023).

ANDRÉS FELIPE PORTILLA REALPE

Maestría en Administración Pública

Facultad de Posgrados

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP –.

Trabajo Final de Maestría de Profundización

Director: PhD Álvaro Gómez Martínez

Docente Titular de la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP

Pasto-Nariño

Diciembre 2024

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN.....	6
II.	TITULO.....	7
III.	PREGUNTA PROBLEMA	7
IV.	OBJETIVOS	7
4.1.	OBJETIVO GENERAL.....	7
4.2.	OBJETIVOS ESPECIFICOS	7
V.	ENFOQUE METODOLÓGICO	8
VI.	DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....	10
VII.	JUSTIFICACIÓN	15
VIII.	MARCO TEORICO.....	16
8.1.	SEGURIDAD ENERGÉTICA	16
8.1.1.	Perspectivas de la Seguridad Energética.....	18
8.1.2.	Dimensiones de la Seguridad Energética.....	18
8.2.	REGULACIÓN.....	23
8.2.1.	Racionalidades Regulatorias	26
8.2.2.	Prototipos regulatorios	27
8.2.3.	Evaluación de la Regulación.....	28
8.2.4.	El Análisis de Impacto Regulatorio.	30
8.3.	SUBSIDIOS.....	32
8.4.	TENSIÓN	35
IX.	ESTADO DEL ARTE.....	38
X.	CAPITULO I.....	42
10.1.	Combustibles líquidos.....	42
10.2.	Zonas de Frontera	48
10.3.	Distribución de combustibles líquidos.....	53
10.3.1.	Cadena de combustibles.....	54
10.3.2.	Estructura de precios.....	58
10.4.	Régimen de Frontera.....	62
XI.	CAPITULO II.....	68
11.1.	Descripción del entorno.	68
11.2.	Distribución mayorista de combustibles líquidos.	69

11.2.1.	Sistema de abanderamiento.....	73
11.2.2.	Mercado relevante.....	75
11.3.	Distribución minorista de combustible líquido.....	79
11.3.1.	Mercado relevante.....	83
11.4.	La distribución mayorista en el departamento de Nariño.	84
11.4.1.	Petrodecól como distribuidor mayorista en Colombia ubicado en Nariño.	90
11.5.	La distribución minorista en el departamento de Nariño.....	97
11.5.1.	Distribución minorista en Pasto.....	100
XII.	CAPITULO III.....	113
12.1.	Itinerario de la Compensación de Transporte	113
12.1.1.	Sobretasa a la gasolina y al ACPM en el departamento de Nariño y en el municipio de Pasto.....	123
12.2.	Tensión por la Compensación de Transporte.....	127
XIII.	Conclusiones y Recomendaciones	139
XIV.	Bibliografía	144

Índice de tablas.

Tabla 1 Demanda global por producto.....	10
Tabla 2 Galonaje vendido	11
Tabla 3 Número de agentes de la cadena según su tipo.....	68
Tabla 4 Distribución del mercado mayorista 2024.....	70
Tabla 5 Distribución del mercado mayorista porcentaje(%) total de volúmenes despachados (GMC, GE y ACPM).	71
Tabla 6 Número de estaciones de Servicio (EDS) por distribuidor mayorista.	72
Tabla 7 Clasificación de EDS por volúmenes de venta	81
Tabla 8 Posición de Nariño por Galonaje vendido (GMC, GE y ACPM) en Colombia.	85
Tabla 9 Participación de Nariño en el galonaje vendido (GMC, GE y ACPM) en Colombia. ...	86
Tabla 10 Distribución del mercado mayorista en el departamento de Nariño porcentaje (%) total volúmenes despachados (galones GMC, GE y ACPM).	86
Tabla 11 Número de estaciones de servicio (EDS) por distribuidor mayorista departamento de Nariño 2024.	87
Tabla 12 Esquema regulatorio de Petrodecol	91
Tabla 13 Capacidad de almacenamiento de la planta de Petrodecol en Tumaco-Nariño.	95
Tabla 14 Capacidad de almacenamiento de la planta de Petronar en Chachagüi-Nariño.	96
Tabla 15 Capacidad de almacenamiento de la Planta de Cenit en Tumaco-Nariño	96
Tabla 16	99
Tabla 17 Participación de Pasto, Tumaco e Ipiales en el total de galones vendidos en Nariño.	100
Tabla 18 Estaciones de Servicio en el Municipio de Pasto	105
Tabla 19 Aplicación de la clasificación de EDS por volúmenes de venta.....	112
Tabla 20 Canasta y ponderación de costos del ICTC.	116
Tabla 21 Estructura de costos del transporte Modelo CREG.	119
Tabla 22 Zonas de origen.....	120
Tabla 23 Valores para reconocer por compensación de transporte terrestre de combustibles líquidos derivados del petróleo. en pesos colombianos por galón de combustible fósil (\$/gal).	121
Tabla 24 Valores para reconocer por compensación de transporte terrestre de combustibles líquidos derivados del petróleo en pesos colombianos por galón de combustible fósil en Pasto(\$/gal).	134

Índice de gráficos.

Gráfico 1 Crecimiento de estaciones de servicio por regiones 2019-2022.....	12
Gráfico 2 Sistema nacional de transporte de combustibles líquidos derivados.	14
Gráfico 3 Balance del FEPC (Déficit / Superávit) billones de pesos corrientes.....	47
Gráfico 4 Sumatoria de déficits y superávits en billones de pesos corrientes 2008-2023.	47
Gráfico 5 Incidencia de pobreza multidimensional-porcentaje (%).	49
Gráfico 6 PIB per cápita-pesos corrientes en zonas de frontera.	50
Gráfico 7 Índice de Desempeño Fiscal por municipio y departamento.....	50
Gráfico 8 Cadena de suministro de combustibles líquidos.	56
Gráfico 9 Estructura administrativa Dirección de Hidrocarburos.	63

Gráfico 10 Definición de mercados relevantes para la distribución mayorista.	77
Gráfico 11 Incremento de estaciones de servicio en Colombia.	82
Gráfico 12 Definición de mercados relevantes para la distribución minorista.	83
Gráfico 13 Galonaje (GMC, ACPM y GE) vendido en Nariño.	85
Gráfico 14 Estaciones de servicio por municipio con bandera de Petrodecop 2024.	88
Gráfico 15 Esquema de abastecimiento para Nariño antes de la resolución 311031 de 2017 del MME.	89
Gráfico 16 Esquema de abastecimiento para Nariño después de la resolución 311031 de 2017 del MME.	94
Gráfico 17 Incremento de las EDS en Nariño 2017-2023.	98
Gráfico 18 Galonaje (GMC, ACPM y GE) vendido en Pasto 2017-2023.	101
Gráfico 19 Incremento EDS en Pasto 2017-2023.	102
Gráfico 20 Estaciones de servicio Municipio de Pasto.	104
Gráfico 21 Estaciones de Servicio por bandera. Municipio de Pasto	107
Gráfico 22 EDS por distribuidor mayorista municipio de Pasto 2024.	108
Gráfico 23 Mapa de calor estaciones de servicio. Municipio de Pasto	109
Gráfico 24 Promedio de galones/meses vendidos en Pasto.	111
Gráfico 25 Promedio de galones/meses vendidos en Nariño.	111
Gráfico 26 Municipios del Departamento de Nariño por Zonas de Destino.	120
Gráfico 27 Presupuesto para Compensación al Transporte de Combustible en Nariño (CTN).	122
Gráfico 28 Sobretasa a la Gasolina y ACPM en Nariño 2017-2023.	125
Gráfico 29 Sobretasa a la Gasolina en Pasto 2017-2023.	126
Gráfico 30	137

I. INTRODUCCIÓN

La prestación del servicio público de combustibles constituye un tema de gran relevancia para el departamento de Nariño, particularmente por su ubicación geográfica y las dinámicas regulatorias propias de las zonas de frontera. En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo analizar la dinámica de la cadena de suministro de combustibles líquidos derivados del petróleo a nivel regional, con énfasis en el impacto del factor de compensación de transporte como un elemento clave dentro de la regulación del abastecimiento en esta región.

Para alcanzar este propósito, se parte de una descripción detallada del entorno institucional y regulatorio que enmarca el subsector de combustibles líquidos, con especial atención a las disposiciones y excepciones aplicables a las zonas fronterizas. En segundo lugar, se identifican los principales actores involucrados en el proceso de abastecimiento y distribución, evaluando sus interacciones tanto a nivel nacional como en el departamento de Nariño.

Finalmente, se aborda el papel de la compensación de transporte de combustibles líquidos, analizando cómo este mecanismo ha dado lugar a tensiones significativas entre distribuidores mayoristas y minoristas, tensiones que permanecen vigentes y que demandan soluciones concretas. En este marco, el estudio expone los esfuerzos institucionales encaminados a proponer alternativas que contribuyan al fortalecimiento y mejora de la prestación de este servicio público esencial.

II. TITULO

Análisis de las tensiones generadas por la compensación del transporte de combustibles líquidos entre los distribuidores minoristas y distribuidores mayoristas en el plan de abastecimiento para el departamento de Nariño: un estudio de caso en el municipio de Pasto (2017-2023).

III. PREGUNTA PROBLEMA

¿Cuáles son las tensiones generadas por la compensación de transporte de combustibles líquidos entre los distribuidores minoristas y distribuidores mayoristas en el plan de abastecimiento para el departamento de Nariño entre los años 2017 a 2023 para el municipio de Pasto?

IV. OBJETIVOS

4.1.OBJETIVO GENERAL

Analizar las tensiones generadas por la compensación de transporte de combustibles líquidos entre los distribuidores minoristas y distribuidores mayoristas en el plan de abastecimiento para el departamento de Nariño entre los años 2017 a 2023 en el municipio de Pasto.

4.2.OBJETIVOS ESPECIFICOS

Describir el marco regulatorio de la distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera.

Identificar los efectos en las relaciones entre distribuidores mayoristas y distribuidores minoristas con base en la compensación de transporte de combustibles líquidos en el departamento de Nariño.

Analizar las tensiones generadas por las relaciones entre distribuidores mayoristas y distribuidores minoristas con base en la compensación de transporte de combustibles líquidos en el departamento de Nariño.

V. ENFOQUE METODOLÓGICO

Se aplicará una metodología mixta de tipo convergente, analítica de nivel explicativo, correlacional (Hernández Sampieri et al., 2014; Creswell & Creswell, 2018 & Hurtado de Barrera, 2012) en tanto para obtener un análisis de cada variable se acude a distintos instrumentos para capturar información y procesar datos y se utilizará las herramientas brindadas por Julián López Murcia (2022), en Inteligencia Regulatoria, pues sus utillajes analíticos pueden dar cuenta del propósito de este trabajo.

En primer término, se trata de un sector altamente regulado con multiplicidad de actores que juegan el papel de reguladores y regulados, para entender este entramado se hace necesario describir ese marco regulatorio a través de un ejercicio comprensivo de todos los elementos contentivos de la regulación y su relacionamiento.

En este sentido, en el primer capítulo se realiza un compendio normativo, contexto institucional y de política pública del sector de distribución de combustibles líquidos y se acude a una revisión documental, es decir que la *fuentes* de la información son los documentos (Hurtado de Barrera, 2012, pág. 156), En esta línea se acudirá a la información oficial dispuesta a través de los distintos medios virtuales y físicos de consulta. Para efectos de este estudio se referencia combustibles líquidos en concreto a Gasolina Motor Corriente (GMC), ACPM y Gasolina Extra (GE).

Posteriormente se estudia a los regulados, dado que al estar en una zona de frontera tienen una connotación especial y caracterizarlos, técnica, financiera, económica y legalmente, dará cuenta de las diferencias, especialmente entre el nivel de información respecto al contenido, propósito, efecto de la regulación y su intención para el cumplimiento. Para tal fin, se utiliza la recolección de datos de los regulados y a los gremios por medio de entrevistas y de datos

reportados a la institucionalidad reguladora. Para efectos de la población, se tomará a los distribuidores minoristas del municipio de Pasto que cuentan con 49 estaciones de servicio, pues este sitio se utiliza como precio de referencia y además por la disposición de su información ante las entidades del orden local, como la Alcaldía Municipal; respecto al distribuidor mayorista, se tomará a la Empresa Petrodecot, ubicada en el distrito de Tumaco dado que es la única que cuenta con autorización de la institucionalidad regulatoria para su operación y está incluida en el Plan de Abastecimiento del Departamento de Nariño, expedido por la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía.

Para el segundo capítulo se utilizará documentos oficiales y estudios realizados principalmente por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG 2016, 2020, 2022 y 2023. En ese desarrollo, el estudio acudirá a la estadística descriptiva sobre la población, es decir, las 49 estaciones de servicio con sede en el municipio de Pasto, consultando como información primaria las fuentes oficiales, principalmente ASGA base de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que reporta el galonaje vendido para calcular la liquidación del impuesto a la sobretasa a los combustibles; SICOM, administrado por el Ministerio de Minas y Energía, en conjunto con la información de la Unidad de Planificación Minero Energética- UPME- y de los gremios como la Confederación de Distribuidores Minoristas de Combustibles y Energéticos, COMCE, para su posterior procesamiento.

Por último, se debe centrar el estudio en la medida concreta la cual requerirá revisar las bases de datos administradas por la institucionalidad regulatoria y obtener información de los regulados por medio de sus pronunciamientos o recopilaciones institucionales y otra información requerida que se puede extraer de su caracterización.

Finalmente, en el tercer capítulo, se precisa el contenido y alcance de la compensación de transporte y su transformación a través de su regulación y se hace un examen de dos decisiones: una en instancia judicial y otra en sede administrativa las cuales dan luces acerca de las tensiones presentes en el departamento de Nariño.

VI. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Según el Informe de la International Energy Agency (IEA), en su Oil Market Report del 14 de diciembre del 2023, en el mundo la demanda efectiva y proyectada de petróleo y de sus principales derivados, como lo son la gasolina y Diesel, seguirán creciendo:

Tabla 1

Demanda global por producto

	(miles de barriles por día)							
	Demanda				Variación anual (kb/d)		Variación anual (%)	
	2019	2022	2023	2024	2023	2024	2023	2024
LPG & Ethane	13 274	14 137	14 594	14 878	467	284	3.3	1.9
Naphtha	6 573	6 801	7 125	7 596	324	471	4.8	6.6
Motor Gasoline	26 812	26 214	26 911	27 010	696	99	2.7	0.4
Jet Fuel & Kerosene	6 179	6 130	7 197	7 186	1 067	-10	17.4	-0.1
Gas/Diesel Oil	28 195	28 134	28 286	28 505	152	219	0.5	0.8
Residual Fuel Oil	6 179	6 525	6 452	6 544	-73	92	-1.1	1.4
Other Products	11 803	11 522	11 163	11 066	-359	-97	-3.1	-0.9
Total Products	100 750	99 454	101 728	102 785	2 274	1 057	2.3	1.0

Fuente: Oil Market Report del 14 de diciembre del 2023. Pág. 5¹

Dentro de los energéticos, los combustibles líquidos ocupan un lugar predilecto en el consumo de los colombianos pues al cerrar el 2023, se tiene que observando el crecimiento anual del IPC del total de la economía se ubicó en 9,28% y el IPC para combustible líquidos estuvo en

¹ <https://www.iea.org/reports/oil-market-report-december-2023>

44,79% ubicándose por encima de otros energéticos y mostrando el peso inflacionario sobre la economía y en términos de valores el IPC total de la economía alcanzó 143,67, seguido del IPC eléctrico con 184,04 y el IPC de combustibles con 169,38. Estos datos retratan el peso que tienen este tipo de energéticos en la canasta de los hogares colombianos. (Unidad de Planeación Minero Energética-Subdirección de Demanda, 2023).

El combustible líquido más consumido en Colombia para el periodo 2020 es ACPM con el 44% seguido de la gasolina corriente con un 41% (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021, pág. 33), los cuales se adquieren en estaciones de servicio principalmente.

Tabla 2

Galonaje vendido

<i>Año</i>	<i>Producto -Volumen: Galones</i>			
<i>2023</i>	<i>ACPM</i>	<i>G. M. C</i>	<i>G. E</i>	<i>TOTAL</i>
<i>Colombia</i>	2.399.976.691	2.358.664.690	41.558.173	4.800.199.554
<i>Nariño</i>	51.954.019	87.830.307	119.895	139.904.221
<i>Pasto</i>	22.494.803	25.738.718	86.065	53.315.593

Fuente: Elaboración propia con base en ASGA.

Este panorama representa una gran oportunidad para toda la cadena de distribución de los combustibles derivados del petróleo, particularmente en Colombia. Según el informe de la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas (2024), “*Los combustibles líquidos representan el 42% del consumo final de energía del país. Los principales sectores de la economía donde están presentes son: transporte e industria (...)*” (pág. 2) y seguidamente sostiene:

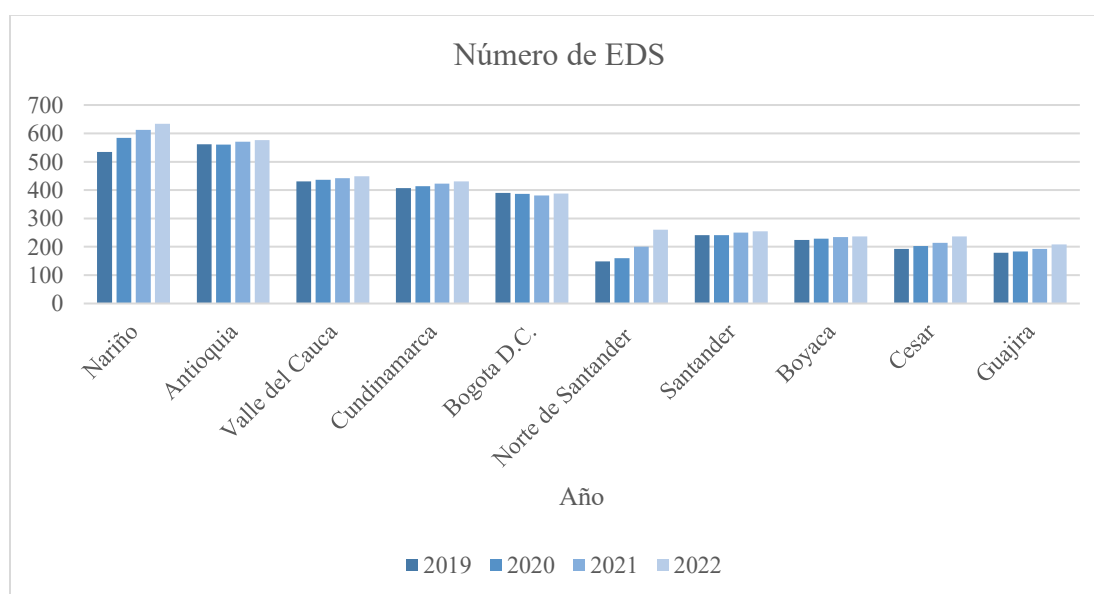
Los prestadores de este servicio público, los agentes de la cadena de distribución de combustibles (refinador/importador, transportador por poliductos, distribuidores mayoristas y minoristas) durante 2023 ejecutaron una inversión cercana a los \$2,9 billones, y esperan para 2024

incrementarla un 12%, alcanzando los \$3,3 billones. (Asociación Colombiana de Petróleo y Gas, 2024, pág. 2)

El andamiaje logístico para la distribución de combustibles líquidos consta de 6.518 estaciones de servicio a nivel nacional (Confederación de Distribuidores Minoristas de Combustibles y Energéticos, 2024) y de otros actores con una función específica y dependiendo de su cumplimiento se asegura el abastecimiento a los consumidores, para el caso de Colombia es un negocio que proyecta inversiones por cerca de 3,3 billones de pesos según la Asociación Colombiana de Petróleos (2024). Dentro de la cadena de abastecimiento aparecen dos tipos de distribuidores: mayoristas y minoristas; al 2023 se registran 640 estaciones de servicio en el departamento de Nariño de las cuales 49 están ubicadas en Pasto. Estas se ocupan de la tarea de distribución a distintos tipos de mercados, para el caso de los distribuidores mayoristas su mercado son los distribuidores minoristas de una zona geográfica específica y para los distribuidores minoristas es el consumidor final.

Gráfico 1

Crecimiento de estaciones de servicio por regiones 2019-2022.



Fuente: Elaboración propia con base en SODILCOM-SICOM, Cifras del sector de la distribución minorista de combustibles líquidos en Colombia 2019-2023.

Cada distribuidor debe atender requerimientos técnicos, financieros y legales, los cuales lo habilitan para ejercer la actividad, en tanto en Colombia todo lo relacionado con la distribución de combustible es considerado servicio público (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021) y su regulación se expide por distintas instituciones las cuales tiene como finalidad, el abastecimiento de combustibles líquidos y la formación del precio al consumidor final.

Dentro de este servicio existe un régimen especial que es el de Zona de Frontera. Según ASGA para el año 2023, en los municipios de frontera se comercializaron 916.604.425 galones de gasolinas y ACPM en este caso Nariño representa el 15,3% de este mercado, en estas condiciones sobresalen unas particularidades que afectan el proceso de formación del precio dada la presencia de elementos que pueden distorsionar el mercado como las excepciones tributarias, diferencial en el ingreso al productor o la compensación del transporte del combustible.

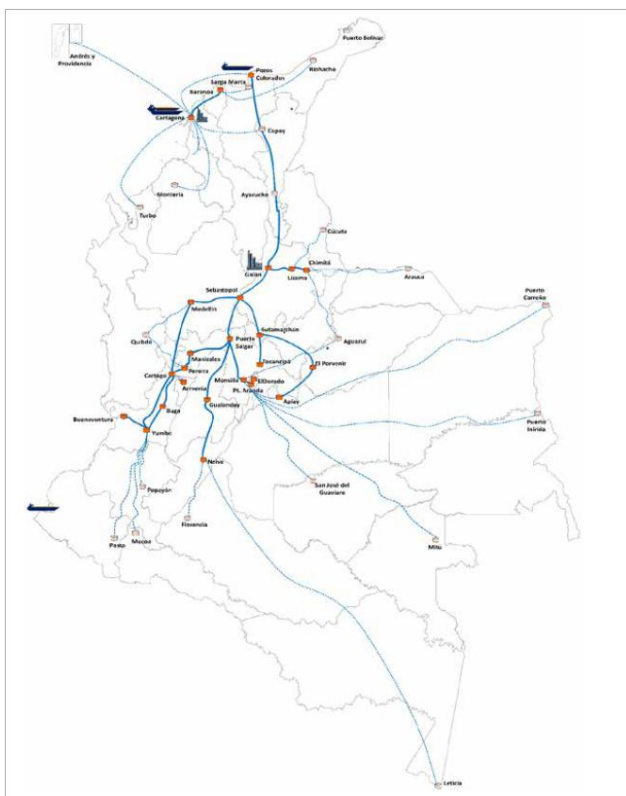
Este último lo ganan los distribuidores minoristas por el transporte efectuado desde la ubicación del distribuidor mayorista hasta las respectivas estaciones de servicio, esta prerrogativa se otorgó en el entendido que la infraestructura de poliductos del país no cubría muchas regiones y el transporte debía ser asumido por la nación, para asegurar el abastecimiento de la región, este es el caso del departamento de Nariño, pues el municipio de Pasto es catalogado como municipio de frontera y los distribuidores minoristas tenían que abastecerse desde el punto más cercano donde operaban los distribuidores mayoristas que era en el departamento del Valle del Cauca en el municipio de Yumbo, sitio donde termina la red de poliductos.

El transporte terrestre representa una vulnerabilidad y persistente el riesgo del sistema de distribución en el departamento de Nariño, dadas las constantes interrupciones intempestivas de tráfico, que se pueden presentar, los cuales pueden obedecer a un carácter socioeconómico como

movilizaciones o ambientales como desastres naturales que no permitan el flujo de combustibles a la región. (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021).

Gráfico 2

Sistema nacional de transporte de combustibles líquidos derivados.



Fuente: (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021, pág. 49).

En el año 2017 se autoriza la operación de un distribuidor mayorista en el departamento de Nariño, en el Distrito de Tumaco con instalaciones en el puerto y esto desata el debate de la pertinencia y conveniencia de esa planta, pues la norma establece una prelación respecto al distribuidor mayorista que este ubicado en el mismo departamento y entra en discusión la formación del precio, pues se asumiría que la posibilidad para el abastecimiento del mayorista tendría que hacerse vía marítima y esto elevaría los costos. Además, se podría perder la compensación del transporte por parte de los distribuidores minoristas, generando una tensión en el mercado regional que incluso escalo a estrados judiciales.

VII. JUSTIFICACIÓN

El trabajo de investigación aporta al desarrollo de la política pública de regulación y la gobernanza (Chica Velez & Salazar Ortiz, 2020) regulatoria en Colombia adoptada bajo el Análisis de Impacto Normativo (AIN), en el servicio público de distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera. Es así como se deberá entender de mejor manera el proceso de refinación industrial, petroquímica y el encadenamiento logístico para la comercialización de los productos refinados, como lo son los combustibles líquidos en estas delimitaciones geográficas pues tiene una serie de condiciones que particulariza su estudio, como lo es el caso de subsidios de distinta clase como la compensación al transporte terrestre para Nariño, pues si bien hay investigaciones para entender esta cadena, los estudios no logran copar los elementos de disputa entre los regulados, pues a pesar de ser mercados distintos para cada distribuidor tienen efectos que no se pueden separar, por las mismas disposiciones regulatorias. Por ejemplo, las implicaciones de la prelación en un territorio determinado es decir un mercado geográfico, estos factores aún no se han dimensionado lo suficiente ni su posible afectación a los consumidores.

Además, puede servir como insumo para la institucionalidad reguladora en la toma de decisiones. En el departamento de Nariño, no se tiene la suficiente claridad de la operación de abastecimiento de combustibles líquidos por partes de los consumidores o usuarios finales y por este motivo es necesario avanzar en la comprensión de las reglas de juego y como repercuten en los actores regulados. Esta investigación puede ser un punto de partida para otras con elementos técnicos más robustos o con mejor nivel de información para poder influir en el proceso regulatorio.

VIII. MARCO TEORICO

8.1. SEGURIDAD ENERGÉTICA

Garantizar el acceso de la sociedad colombiana a una energía asequible, segura, sostenible y moderna, es parte de los objetivos de la política energética, con un modelo energético sostenible, que minimice su vulnerabilidad ante cambios en las condiciones del entorno social e interactúe de manera eficiente con recursos como el agua, el aire, el suelo y el clima. (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021, pág. 8)

Este tema ha sido estudiado con una mayor consideración, para el caso de Latinoamérica, a partir del estudio de Fontaine y Puyana 2008, el cual es un gran esfuerzo académico por tratar de comprender el tema energético desde una perspectiva amplia utilizando el término de *gobernanza energética*, el cual se aborda desde las aristas política, económica, social e incluso ética. En este contexto la seguridad energética se circunscribe a la órbita política con un impacto mundial y regional para América Latina.

Un esfuerzo a nivel nacional, orientado a identificar los elementos clave de la seguridad energética, pone de manifiesto que este no es un tema ni específico ni exento de controversias. La definición del concepto varía según el enfoque adoptado y la disciplina científica desde la cual se aborde, así como según el propósito para el que se construya dicho término. En este sentido, la Unidad de Planificación Minero Energética (UPME) y el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico (CIDET) (2017) realizaron una revisión de la literatura científica sobre la temática, con el objetivo de elaborar un compendio de definiciones que reflejan el carácter multidimensional y multifactorial de los enfoques en los distintos momentos del debate global.

En primer término está el denominado concepto clásico² el cual hace referencia a la disponibilidad, entendida como el flujo energético constante y sin interrupciones y asequibilidad,

² La Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés) define la seguridad energética como la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible. La seguridad energética tiene múltiples aspectos: la seguridad energética a largo plazo se centra en realizar inversiones oportunas para garantizar el

comprendida como un precio acompasado a las necesidades de los usuarios, (Puyana, 2015), posteriormente se relata lo estratégico al señalar el haz de posibilidades en la esfera pública y privada que proporciona aumentar la protección, la fiabilidad y la capacidad de reacción, en la construcción se acuña *availability*, *accessibility*, *affordability*, *acceptability*, este contenido se fundamenta en la ampliación del concepto básico por parte del WEC e integrado por el Centro de Investigación en Energía de Asia Pacífica. Es de destacar que las cuatro dimensiones propuestas no son exclusivas de la órbita energética, también han sido utilizadas para la seguridad alimentaria, social entre otras, e incluso se ha llegado a hablar de las 5^a: *availability*, *accessibility*, *accommodation*, *affordability* y *acceptability*, en la cual juega un papel transversal la adaptabilidad tecnológica. Por último, se tiene el concepto planteado por Cherp & Jewell, (como cito Unidad de Planificación Minero Energética-UPME& Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico - CIDET, 2017), el cual no tiene limitaciones sectoriales o modales esta atribución la vuelve maleable y se acondiciona históricamente y se esfuerza por poner el foco en las piezas comunes a todos los conceptos expuestos como lo es la presencia de un sistema energético vital, la revisión de su vulnerabilidad y las decisiones que enderezan la priorización hacia un sistema energético y sus vulnerabilidades, se debe precisar que la nominación de sistema energético vital obedece a la observancia de unas características sectoriales o geográfica y la vulnerabilidad es una conjugación entre riesgos y resiliencia los primeros se diferencia sea por su naturaleza u origen, así como su temporalidad (corto o largo plazo) choques o tensiones.

La clasificación realizada servirá para encuadrar las definiciones o teorías propuestas, porque incorpora un sentido metodológico histórico y analítico pues las concepciones propuestas

suministro de energía acorde con las necesidades económicas y ambientales. Por otro lado, la seguridad energética a corto plazo se enfoca en la capacidad del sistema energético para reaccionar rápidamente ante cambios repentinos en el equilibrio entre la oferta y la demanda.

siguen vigentes y en casos convergen para dotar de mayor peso las ideas desplegadas hechas. No hay que olvidar la gama de ámbitos y paradigmas que puede tomar la seguridad energética, por eso es útil tener presente algunos criterios mínimos con una construcción coherente y factual de las discusiones.

8.1.1. Perspectivas de la Seguridad Energética

En el esfuerzo por entender mejor el alcance de la seguridad energética, los enfoques sobresalen, en tanto son los que orientan el grado de discusión y comprensión del fenómeno. En ese entendido, desde la política, se orienta la discusión de la dirección estatal sobre los sectores claves y la motivación de esa decisión, la atención de los impactos geopolíticos e internacionales y diplomáticos que revisten importancia de contención externa y las salidas gubernamentales internas y de cohesión nacional y subnacional. En la esfera económica, la gestión, administración y precios de los recursos energéticos y el análisis de la balanza comercial, política fiscal y monetaria revisten de importancia pues juega un papel tanto en las cuentas nacionales, macroeconomía, como en la de hogares y empresas, microeconomía. Desde la ingeniería, se brinda el soporte material y la mirada técnica, logística y operativa. Con el medioambiente hay una relación tanto por el origen de los energéticos como por las consecuencias de su uso, debiendo integrarse cada vez más este direccionamiento teniendo como propósito el desarrollo sostenible y la ciberseguridad, en un mundo con un vertiginoso avance de big data, blockchain, machine learning, automatización, robótica, computación cuántica e inteligencia artificial es una perspectiva de primer orden para poder prevenir, contener y mitigar los ataques a los distintos sistemas energéticos. (Unidad de Planificación Minero Energética-UPME& Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico - CIDET, 2017)

8.1.2. Dimensiones de la Seguridad Energética

Se debe puntualizar que hay distintos conceptos que guardan relación con la definición de seguridad energética, pero estas pueden hallar cabida en un agrupamiento por dimensión. En este sentido, robustez puede estar asociados al suministro o acceso, disponibilidad y adaptabilidad con un amparo en la concepción clásica. La soberanía en un entendido de accesibilidad en sentido de mercado mundial y confrontación geopolítica y adaptabilidad. Para el caso de la resiliencia con suministro por desbarajustes internos y transformabilidad. La asequibilidad desde la órbita de los precios y las limitaciones como es la pobreza energética y la aceptabilidad en su acepción social y ambiental y manifestación del desarrollo sostenible, aparejado de la eficiencia energética como ajuste necesario. (Unidad de Planificación Minero Energética-UPME& Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico - CIDET, 2017)

En esta línea el aporte realizado por Puyana, Mutis y Rodríguez Peña (2020) en los estudios regionales en América del Norte (EE.UU, Canadá y México) son un caso paradigmático pues a pesar de las relaciones de todo tipo que tiene no se muestra en una estructura energética compartida, muestran un interés por estudiar los inicios de concepto de seguridad energética, y el transcurso de acuerdos y políticas para su garantía, identificar las variables principales en el transcurso de la S.E., para la construcción de índices de: *seguridad petrolera (ISP)*, *diversidad energética (IDE)* y *transición energética (ITE)*, esa tarea si bien sigue algunas premisas formuladas por estudiosos del tema precisa, no es un solo indicador con aplicación unívoca y global; la S.E. está en función de varias fuentes de energía pero individualiza el petróleo y se contabiliza de manera positiva el menor consumo de combustible fósil. Hacen un abordaje estratégico de la S.E. en sus albores de inicio del siglo XX, consultan la literatura especializada ampliada hacen economía petrolera y los documentos de la IEA y sintetizan sus análisis en lo pertinente, utilizan

una dimensión de economía política del petróleo enfocado en la región Norte de América posando la atención en México, lugar con pocos estudios al respecto.

La S.E. nace atada al petróleo con un valor geopolítico y estratégico en un ambiente bélico, nace atada a la seguridad nacional, todos los aspectos sociales y económicos giran en torno a ese energético pues la alta penetración en la vida productiva y de consumo lo refieren así, la balanza petrolera mundial es la que tiene un peso decisivo en las economías de los países y consolidan el liderazgo de EE. UU, por su capacidad de reservas o de maniobra para poder abastecerse, además de todo tipo de tratos va encaminado a preservar la garantía de suministro a costos bajos, el papel institucional de IEA es generar acuerdos fuertes que rebajen el peso de los países exportadores OPEP+ y en las últimas etapas la inserción de temas de sostenibilidad ambiental y la formulación sería:

En conclusión, la S.E. es un fenómeno *político*, que amerita un abordaje interdisciplinario y específico. No hay unanimidad frente a los objetivos de está e incluso se muestran contradicciones. Por ejemplo, la demanda de energéticos fósiles, los requerimientos de transición energética y las matrices económicas y energéticas de los países de la región.

Urquiza & Billi, 2020 en su trabajo para la Comisión Económica para América Latina - CEPAL, desde un enfoque de derechos, en perspectiva de sostenibilidad y centrándose en el riesgo y previendo la utilización para política pública, consideró complejizar la definición de S.E., e incorporar los conceptos de territorios, servicios, brechas y riesgos; en este sentido el territorio es “una unidad espacialmente delimitada y multiescalar de interrelaciones, procesos y dinámicas de carácter ecosistémico, técnico y sociocultural” se dota de ubicación espacial, las relaciones son asumidas ilimitadamente dando paso a ejercicios de gobernanza a todos los niveles y comprendiendo las características particulares ancladas; los servicios se prestan, suministran o

proveen en base a las *Necesidades Fundamentales y Básicas*; las brechas se analizan respecto al acceso y equidad asegurando estándares de calidad y cantidad en los servicios; y el riesgo asumido como la potencialidad de producción de efectos desfavorables sobre cualquier cosa que represente valía, hay incertidumbre respecto al alcance de ocurrencia y magnitud, entroncando con la amenaza, entendida como la eventualidad y rigor esperado de circunstancias diversas que posiblemente causen daños. Como corolario servicios y brechas hacen referencia al nivel de pobreza y el riesgo representa una arista importante pues trata de contener los elementos claves para entender un peligro, la exposición de los procesos sistémicos de todo orden, observando la vulnerabilidad intrínseca al territorio.

La seguridad energética como ausencia de pobreza y riesgo energético es definida como la capacidad de un territorio para garantizar el acceso equitativo —en calidad y cantidad— a servicios energéticos resilientes que permitan el desarrollo humano y económico sostenible de su población. Esta dilucidación se puede relacionar más con los conceptos de las 4As y concepto moderno, porque la garantía de carencia de pobreza energética se vincula con la disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad de servicios energéticos a su vez que la privación del riesgo energético se enlaza con palear la vulnerabilidad y bajar la probabilidad de daño atendiendo la importancia del sistema energético y su infraestructura principalísima.

Castelo Branco (2018), aborda con una visión institucional la política energética internacional y señala, varios elementos, distingue entre Seguridad Energética (SE) y Seguridad en la Demanda (SD), pone de presente que cada una de estas realidades tiene su expresión institucional la IEA y la OPEP. La autora propone una visión de cooperación e interdependencia entre los esquemas organizativos y los países productores y consumidores de petróleo, ya que a pesar de la construcción histórica transitada con más contradicciones, tanto en sus orígenes, como

objetivos, insiste en que deben arribar a entendimientos. Además, sostiene que no pueden seguir en el largo plazo con disputas o antagonismos, pues la misma dinámica económica pondrá de relieve las relaciones y su estrechamiento y poder coadyuvar a rebajar la vulnerabilidad del sistema energético y un campo en el cual se podrían dar estas relaciones de construcción mancomunada podría ser el International Energy Fórum.

Para lo descrito se percibe la utilización del concepto estratégico y el concepto moderno, pero atravesados por la *interdependencia y cooperación*, como condiciones en un horizonte de tiempo prolongado.

Como conclusión, la Unidad de Planificación Minero Energética-UPME& Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico - CIDET (2017) presentan una definición validada de seguridad energética en el escenario de Colombia, la cual utiliza una metodología cualitativa que pasa por una revisión bibliográfica, la consolidación de un marco teórico y estado del arte, la consulta con expertos y participación sectorial y territorial de distintos actores. La definición propuesta se direcciona en atender las insuficiencias energéticas (pobreza energética) atendiendo la confiabilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad social y ambientalmente, calificando particularmente cada aspecto comenzando con caracterización multisectorial de riesgos y la concreción de sistemas críticos considerado como riesgo energético:

“(...) es el estado de baja vulnerabilidad o probabilidad de daño de los sistemas energéticos críticos, de forma que se garantice mantener el balance entre la oferta y la demanda de energía, tanto interna como externa, considerando:

- Disponibilidad: entendida como suficiencia en fuentes primarias y secundarias, donde se espera incluir mayor participación de fuentes renovables no convencionales para alcanzar mayor cobertura de acceso a formas modernas de energía.

- Accesibilidad: en relación con el funcionamiento de infraestructura de abastecimiento (transporte y transformación), buscando garantizar la descentralización y la flexibilidad de los sistemas energéticos críticos.

- Asequibilidad: fundamentada en mantener la competitividad del mercado energético, de forma que existan precios estables para la energía y se garanticen ganancias para toda la cadena, contribuyendo al desarrollo económico del país.

- Aceptabilidad: por un lado, dirigida al aumento en la eficiencia energética y a la electrificación, de forma que se garantice una disminución en las emisiones de gases de efecto

invernadero, al igual que el uso responsable de los recursos energéticos y naturales. Por otro lado, también se ocupa del fortalecimiento de la institucionalidad, de forma que se haga frente a los riesgos relacionados con la paradoja de la abundancia de recursos y con el conflicto armado en Colombia.”

(...)

Esta definición utiliza el enfoque de minimización de riesgos presentado por Cherp y Jewell (2014), pero incorpora las dimensiones de disponibilidad, aceptabilidad, asequibilidad y aceptabilidad relacionándolas con las etapas de la cadena de suministro, similar a como es propuesto por Sun, Liu, Chen y Li (2017). El enfoque hacia la seguridad de la cadena de suministro es fundamental, teniendo en cuenta que, a pesar de ser un país exportador, Colombia no puede centrar su atención exclusivamente en la seguridad de demanda, pues se enfrenta a grandes retos para garantizar el suministro continuo de energía a nivel interno, principalmente por la deficiencia en infraestructura y el aislamiento de algunas regiones del país debido a la geografía o factores relacionados con el conflicto. (Andrade Rendón, 2020, pág. 39 y 40)

8.2.REGULACIÓN

Para Julián López Murcia, estudioso de temas regulatorios en la doctrina nacional, parte de los aportes hechos por la London School Economics, a través de su maestría en regulación, acoge una visión interdisciplinaria desde la Economía, Ciencia Política, Derecho y Psicología y se presenta en: Inteligencia regulatoria. Algunas herramientas para diseñar y analizar la regulación como una caja de herramientas, una primera parte conceptual en la cual se señala la regulación siguiendo a Julia Black (como cito por Lopez Murcia, 2022) “toda forma de uso intencional de autoridad por actores estatales y no estatales que afecta una parte diferente” en la cual se articula con el concepto de Régimen Regulatorio propuesto por Lodge y Wegrich (como cito por Lopez Murcia, 2022), el cual contiene:

Reglas: las cuales disponen las metas, actores estrategias del régimen.

Modificación de comportamientos: contemplan los mecanismos para hacer cumplir la regulación utilizando la disuasión o el cumplimiento, por ejemplo:

Obtención de información: el fin de recoger información a partir de instrumentos con el propósito de desarrollar reglas y modificar comportamientos.

El propósito central del régimen regulatorio es el cambio del comportamiento. (Lopez Murcia, 2022)

Se debe precisar que no solo existe regulación en el sector privado, empresarial o de los negocios, existe una regulación de gobierno como advierte Hood, James, Jones, Scott y Travers (como cito Lopez Murcia, 2022):

Burocracia reguladora: pretende ejercer control sobre otra.

Separación administrativa: se distingue entre burocracia reguladora y burocracia regulada, en la cual se distingue un grado de separación.

Mandato Oficial: Esa la fuente de la burocracia reguladora para el control del comportamiento de la burocracia regulada.

¿Por qué surge la regulación, se desregula o hay ausencia de regulación? La explicación, siguiendo a Baldwin et. Al (2012) (como cito Lopez Murcia, 2022) se puede hacer desde:

Interés público: parte de la protección y beneficio del público en general atendiendo a Hantigue-Domas (como cito Lopez Murcia, 2022), con un regulador desinteresado y experto que responde a fallas del mercado según McVea (como cito Lopez Murcia, 2022), sus debilidades son la suposición de altruismo de los responsables de la regulación; desconocer la influencia de los grupos de interés sobre la regulación y la dificultad de armonizar los distintos entendimientos de interés público.

Interés Particular o Grupos de interés analizado por DalBo y Piore 2011 (como cito Lopez Murcia, 2022), dentro de estas se contempla, la regulación como una adquisición de la industria, la cual es diseñada y operada para su beneficio, a criterio de Stigler (como cito Lopez Murcia, 2022); la desregulación es promovida por la misma industria y presupone que la regulación en búsqueda del equilibrio regulatorio afecta la base de la riqueza de la industria atendiendo a

Peltzman (como cito Lopez Murcia, 2022) y se captura el regulador logra que los beneficios se concentren y los costos asociados a la regulación se difuminen entre usuarios o consumidores, Wilson (como cito Lopez Murcia, 2022). Otras manifestaciones del interés particular es la del político, el cual tiene por objetivo aumentar su caudal electoral, financiar una campaña o establecer alianzas y los burócratas pueden aspirar a pasar del sector público al privado en los mismos renglones donde venían funcionando sectorialmente o pretender aumentar su poder al interior de la administración pública o el presupuesto, su falencia estriba en la suposición de la claridad de preferencias y la racionalidad de los grupos de interés, se llega a desconocer por completo el papel de las instituciones y las manifestaciones de altruismo.

Contexto institucional: se presenta una doble vía las instituciones influyen sobre los individuos y estos a su vez intervienen en las instituciones, proponer un análisis institucional que renuncie al determinismo y busque un espacio regulatorio, entendiendo que existen diversos actores públicos y privados, en comunicación y que pueden compartir autoridad reguladora y se presenta el aporte de la agencia reguladora por McCubbins, Noll y Weingas (como cito Lopez Murcia, 2022), en su relación principal-agente, principal es la impulsadora de la creación de la agencia reguladora y el agente es la agencia como tal la limitación que puede presentar son las diferencias entre intereses y objetivos y el control mediante del monitoreo, denuncia y procedimiento administrativo. Las limitaciones el equilibrio con otras explicaciones que producen cambios regulatorios, la relación principal agente no da cuenta de toda autoridad regulatoria; establecer límites a las redes y espacios regulatorio y la falta de inclusión de instituciones informales.

Poder de las ideas: prevalencia del isomorfismos, tiene una condición obligatoria pues somete a la identidad de acción una unidad con otra que está en los mismos determinantes,

tipología, coercitivo, prevalece la imposición utilizando distintas formas según corresponda el análisis; mimético, bajo el paradigma de fluctuación las organizaciones deciden reinventarse emulando a otras referenciadas positivamente, por ejemplo los elementos extranjeros con aterrizaje nacional y normativo, se construyen comunidades científicas, técnicas o de tal grado transnacionales asociadas al conocimiento que se vuelve norma sus estándares, la dificultad estriba en separar la fuerza de las ideas de intereses económicos.

El Estado Regulador: características para Colombia, prolija, minuciosa y detallada constitución; congreso desbarajustado y altos tribunales con decisiones de impacto (Lopez Murcia, 2022).

8.2.1. Racionalidades Regulatorias

¿Cuál es el problema que se pretende solucionar con la regulación?, para responder esta pregunta se utiliza el *design thinking*, en este sentido se busca precisar y detallar el problema que en última instancia es el que activa la justificación de la regulación, que guarda relación con las atribuciones del regulador para cada caso. (Lopez Murcia, 2022)

Desde el funcionamiento adecuado del mercado, hay eventos que impiden la operación del mercado perfecto como los bienes públicos, la continuidad o disponibilidad de un servicio, la escasez de ciertos bienes y servicios, la presencia de externalidades positivas o negativas, riesgos moral, ganancias extraordinarias, la presencia de monopolio, desequilibrio en el poder de negociación, precios predatorio amparados en el dumping y asimetría en la información, estos sucesos no permiten la pluralidad de agentes que demanden u oferten, torpedean la formación del precio, hay escollos de ingreso y de movimiento de insumos. (Lopez Murcia, 2022)

Desde la atención a los derechos humanos, que irradie los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la mejora regulatoria, que permitan utilizar armónica y concomitantemente estas

racionalidades, como es el caso del servicio público de distribución de combustible líquido, en un sentido de seguridad energética, que asegure la disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y ausencia tanto de pobreza como de riesgo en el sistema energético, eso se asegura planteando unas medidas regulatorias eficientes y eficaces que consulten las realidades de los actores en la cadena. (Lopez Murcia, 2022)

Desde el desarrollo, la regulación es una talanquera o un incentivo para la inversión privada foránea, y sus manifestaciones han sido, el formalismo normativo, la delegación institucional en organismos técnicos y autónomos o las licitaciones o concesiones con sus contratos de estabilidad jurídica, estos son los compromisos regulatorios. (Lopez Murcia, 2022)

8.2.2. Prototipos regulatorios

Para esta etapa es necesario un examen del entorno regulatorio, este aspecto debe contener una dimensión de la racionalidad regulatoria enfocada en derechos humanos y revisar regulaciones más amplias que contengan, refieran o toquen con otras regulaciones, otro elemento es la de identificar el conjunto de regulados, especialmente en dos aspectos el nivel de información y la intención, pues el cruce de estas variables da distintos escenarios y su evaluación es clave para la modificación del comportamiento, como objetivo de la regulación, pues pueden existir regulados: bien informados y mal intencionados; bien informados y bien intencionados; mal informados y mal intencionados y mal informados y bien intencionados y su variación a partir de las actuaciones del mismo regulador, en cuanto a los estándares de información y los valores asociados al cumplimiento. Introduce el riesgo como base de la regulación, en primer lugar la especificación del objetivo regulatorio; segundo, graduación de los comportamientos, teniendo en cuenta la afectación a los objetivos importantes y la capacidad de cumplimiento; tercero, posicionar conductas según los aspectos evaluados y por ultimo detectar las conductas prevalecientes para

que el regulador pueda conminarlos de manera efectiva, efectuados los análisis precedentes se pueden mezclar varias maniobras para influir en el comportamiento del regulado y la concreción de tipos específico, asociados a diseño, para advertir despliegues riesgosos, en este sentido precisar procedimientos o elementos técnicos dentro del sector; tipo de producto, se genera una ampliación de iniciativa al regulado para la administración del riesgo que genera su despliegue y el tipo de resultado, pone el foco en el despliegue logrado. La delineación de reguladores, el espacio regulatorio introducido por Scott; Hancher y Moran; Black; Proser (como cito Lopez Murcia, 2022), esto se entiende como una gama de elementos y entrelazamientos, dando paso a varios reguladores; autores hablan de empresa regulatoria como Prosser (como cito Lopez Murcia, 2022), a contramano, Ballinas (como cito Lopez Murcia, 2022), precisa la importancia de lo político y lo burocrático y sus intereses, se proponen unas piezas para el buen establecimiento de un regulador, instrucciones claras; herramientas e instrumentos para adquirir información; capacidad y disposición para explicar los propósitos y efectos de sus acciones con transparencia; procedimientos de gobernanza; capacidad técnica; organización administrativa funcional y cualificada y mecanismos para sortear problemas mencionado por Trucker (como cito Lopez Murcia, 2022).

8.2.3. Evaluación de la Regulación

Exigencias del diseño regulatorio:

- Calidad: Baldwin, Cave y Lodge (como cito Lopez Murcia, 2022), exponen 5 criterios para identificar una buena regulación.

- Mandato: cumplimiento de la tarea encomendada por la normatividad nacional y el conjunto de instrumentos de derechos humanos.

- Accountability: rendiciones públicas de cuentas y participación de usuarios, consumidores y público en general.

- Debido proceso regulatorio: en sentido formal, la creación de la regulación siguió el procedimiento instituido para tal cometido; en sentido material, debe ser *justo, equitativo y abierto* Baldwin et al., (como cito Lopez Murcia, 2022), en este aspecto se hace necesario la participación efectiva de todos los agentes involucrados en la regulación, con información, proposición, consideración y evaluación de propuestas sobre el tema que atañe.

- Experticia: en una visión amplia se debe recoger la racionalidad regulatoria de los derechos humanos en conjunción con las variables técnico-científicas y/o económicas que puedan presentarse.

- Eficiencia: el aspecto del costo-beneficio es un cedazo necesario, pues ayuda a poner atención sobre aspectos que van desde el diseño regulatorio, requisitos, información y vulnerabilidades lo que conllevaría a ajustar la regulación periódicamente.

Regulación Inteligente: toma como sustento la mezcla de distintas medidas regulatorias y actores en un espacio regulatorio entendiendo (Lopez Murcia, 2022), señalan 5 premisas de la regulación inteligente:

- Combinación de instrumentos: como los aportados por la teoría cultural del riesgo.
- Intervención estrictamente necesaria: para su perdurabilidad y confiabilidad.
- Organización de los mecanismos de modificación de comportamientos escalonadamente: en este punto sigue (Lopez Murcia, 2022), graduación y escalonamiento relacionado con la severidad de la medida, en la base y de mayor amplitud, las comunicaciones generales; más restringidas las comunicaciones particulares ante incumplimientos; posteriormente se debe acrecentar la afabilidad y certeza respecto a la regulación a través de distintos actos

estructurados por el regulador; agotado lo anterior puede abrirse paso medidas de carácter sancionatorio sea individual o grupal, el propósito debe ser señalar el quebrantamiento exacto de la regulación y por ultimo servirse de la comunicación de las sanciones hacia los grupos de interés.

El ítem de evaluación de estas acciones va a ser la modificación de comportamientos en cada escala.

Empoderar a actores aptos para la posición del regulador: fomentar la autorregulación sectorial o gremial.

Maximizar las oportunidades para los resultados gana/gana: se debe estar atento a las oportunidades para ese tipo de configuraciones gana/gana.

8.2.4. El Análisis de Impacto Regulatorio.

Este insumo utilizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, Banco Mundial entre otras instancias internacionales, que promueven la calidad de la regulación aterrizó en Colombia de la mano del Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Privado de Competitividad. El propósito es vislumbrar el costo-beneficio dentro de un plan regulatorio y generar mayores beneficios y ampliar su impacto. (Lopez Murcia, 2022)

Interrogantes que indaga el AIR:

¿Cuál es el problema que se busca solucionar?

¿Cuál es la intervención promovida?

¿Cuáles son los objetivos de la intervención?

¿Qué alternativas de solución fueron tenidas en cuenta?

¿Cuál es la relación costo-beneficio de la intervención escogida y de las demás alternativas?

¿Cuál es el mecanismo de revisión de cumplimiento de los objetivos?

Este utensilio ha tenido sus desarrollos en Colombia, a través del CONPES 3816 del 2014, Decreto 1468 del 2020 y posteriores guías de aplicación, se ha estimulado en varios sectores su uso pero aún tiene limitaciones, distinto al caso de Brasil³, con más desarrollos en la administración pública, el avance debe darse en distintos momentos, según la temporalidad, en una primera etapa se debe intensificar las capacidades mínimas para tratar los problemas; una segunda debe procurar avanzar en una racionalidad de derechos humanos y especialmente en la garantía de progresividad, o cual sirve para responder cada uno de los interrogantes y por ultimo llegar a tratar la regulación dentro del gobierno a nivel funcional, sectorial y territorial (Lopez Murcia, 2022).

Cumplimiento de la Regulación

Propone la *tabla de los once*, presentada por Van der Schraaf y Roessen; Bawldin et al., (como cito Lopez Murcia, 2022) los cuales se segmentan en *cumplimiento espontaneo* y *cumplimiento forzado*:

- 1) Familiaridad y claridad de la regulación.
- 2) Relación costo-beneficio para los regulados.
- 3) Aceptación de los propósitos y efectos de la regulación.
- 4) Credibilidad del regulador.
- 5) Control por parte de la sociedad sobre los regulados.
- 6) Riesgo de reporte.
- 7) Riesgo de inspección.
- 8) riesgo de detección.
- 9) Riesgo de selección.

³ DECRETO N.º 10.411, DE 30 DE JUNHO DE 2020.

10) Riesgo de sanción.

11) Severidad de la sanción.

8.3.SUBSIDIOS

Para el presente estudio tomaremos la definiciones y consideraciones de subsidio hechas por la Comisión del Gasto y de la inversión Pública en su informe final, esta decisión se justifica, en primera instancia porque es un documento que recoge los principales aspectos del funcionamiento del gasto público a nivel nacional proporcionando un enfoque, teórico, diagnóstico y de intervención, además, su elaboración se hizo con los más altos estándares académicos para el estudio de las finanzas públicas (Restrepo, 2024).

Un subsidio se define como una transferencia de recursos públicos que otorga un beneficio económico a un individuo o entidad, ya sea una persona física o jurídica. Este mecanismo de intervención estatal es fundamental para el apoyo a diversas actividades económicas y sociales. (Villar et al, 2018).

La forma más básica de subsidio consiste en la transferencia directa de recursos a través de pagos monetarios o en especie. Esto implica una reducción en los ingresos del Gobierno, tal como ocurre en el caso de las exenciones fiscales, o puede manifestarse en la compensación de déficits mediante subsidios cruzados entre distintos sectores de la sociedad. Asimismo, los subsidios pueden ser canalizados a través del mercado; por ejemplo, cuando se implementan políticas que elevan artificialmente los precios, lo que conlleva que los consumidores asuman directamente los costos asociados a dichos subsidios. (Villar et al, 2018).

Muchos subsidios están fundamentados en consideraciones económicas o sociales y cumplen propósitos útiles. Sin embargo, su entrega y la forma que adoptan generan inquietud en la ciudadanía por al menos dos motivos. En primer lugar, dado que los presupuestos

gubernamentales son limitados, es crucial garantizar que los recursos se utilicen en beneficio del interés público, asegurando que efectivamente lleguen a los ciudadanos que necesitan apoyo y que generen el impacto esperado. En segundo lugar, los subsidios pueden tener efectos profundos y duraderos en la economía, así como en la distribución del ingreso y en el medio ambiente. (Villar et al., 2018).

En términos generales, los mercados abiertos y competitivos se consideran el medio más eficiente para maximizar el bienestar de los consumidores y fomentar el crecimiento económico. La competencia impulsa a los productores a mejorar su eficiencia interna y reducir costos, lo que les permite ofrecer bienes y servicios a precios más bajos. Además, promueve la adopción temprana de nuevas tecnologías, incentiva la inversión en innovación para mejorar la calidad de los productos y reduce ineficiencias gerenciales. A largo plazo, la mayor eficiencia y el estímulo a la innovación, asociados con la competencia, conducen a tasas más elevadas de crecimiento de la productividad, resultando en un aumento del crecimiento económico y la prosperidad general. (Villar et al., 2018).

La competencia en los mercados locales también refuerza la capacidad de los productores para competir en mercados internacionales, incrementando la eficiencia de los sectores exportadores y disminuyendo los costos de insumos producidos localmente. (Villar et al., 2018).

Sin embargo, los mercados no siempre funcionan de manera óptima, lo que confiere al Gobierno un rol crucial. Por un lado, establece el marco normativo y regulatorio en el que operan los mercados; por otro, interviene para corregir fallas que obstaculizan la competencia o para ajustar resultados en beneficio de ciertos grupos sociales.

Existen diversas circunstancias que limitan la eficiencia de los mercados, tales como:

Externalidades: Cuando se produce una cantidad socialmente inadecuada de un bien o servicio.

Bienes públicos: Aquellos que son no rivales y no excluyentes, donde el consumo adicional no implica un costo.

Problemas de información: La falta de información suficiente sobre la calidad de los productos o el acceso a dicha información para los consumidores.

Barreras a la entrada: Situaciones donde pocos actores dominan el mercado, alejando el precio y la cantidad del óptimo social, como ocurre en un monopolio natural. (Villar et al., 2018.).

Además, muchas sociedades valoran la redistribución del ingreso, lo que implica que es necesario ir más allá de la eficiencia para comprender las intervenciones gubernamentales que buscan transferir recursos a los sectores más vulnerables. Estas intervenciones no siempre están justificadas por fallas de mercado, sino que responden a concepciones de justicia y a la equidad como objetivos sociales. (Villar et al., 2018).

Un cuerpo considerable de literatura económica estudia las justificaciones y métodos más eficaces de intervención para alcanzar la equidad o la justicia social. Un tema central en esta discusión es la existencia de dilemas (trade-offs) potenciales entre los objetivos de eficiencia y equidad al decidir la forma de intervención. Las acciones gubernamentales pueden influir en los incentivos de los participantes del mercado, y su impacto debe ser considerado para evitar distorsiones que puedan contrarrestar los objetivos de dichas intervenciones.

Un subsidio se considera una intervención adecuada en presencia de fallas de mercado o externalidades positivas, como es el caso en sectores como la educación, la salud y la innovación tecnológica. Asimismo, es un instrumento válido cuando la sociedad busca transferir recursos a los más desfavorecidos, en virtud de una concepción de justicia y de equidad como objetivos

sociales prioritarios. La correcta implementación de subsidios, en este contexto, puede contribuir a una mayor cohesión social y a un desarrollo más equilibrado.

El concepto de subsidio se puede asumir en Colombia, como una transferencia del gobierno a personas o empresas para corregir una falla del mercado que para el presente estudio estaría dado por la falta de infraestructura para suplir adecuadamente el servicio público de suministro de combustible líquido en una región del país.

8.4.TENSIÓN

En términos generales, una *tensión* generalmente se refiere a la presión o conflicto que surge entre diferentes agentes económicos debido a la escasez de recursos, lo que lleva a decisiones difíciles sobre cómo asignar esos recursos. También puede aludir a situaciones en las que la oferta y la demanda no están en equilibrio, lo que genera fluctuaciones en los precios o en la distribución de bienes y servicios. (Mankiw, 2012)

Para el presente caso tomaremos como referencia, los contenidos impartidos en el Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE de México desde el enfoque económico de las organizaciones⁴ (Arellano Gault, 2020) especialmente lo atinente a la teoría de los contratos incompletos y principal agente, entre agentes económicos⁵. (Arellano Gault, YouTube, 2020).

Aunque no existe una definición consensuada para el término "contrato incompleto", este concepto se basa en la idea de que es extremadamente costoso o incluso imposible que un acuerdo entre partes logre prever todas las eventualidades que puedan surgir a lo largo de la relación contractual. La falta de cobertura para ciertas circunstancias que pueden presentarse en el desarrollo de esta relación implica que dichos contratos se consideran incompletos. (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020).

⁴ (Coase, 1960) & (Olson, 1992)

⁵ (North, 1990); (Williamson, 1991) & (Eisenhardt, 1989)

En el contexto de un contrato incompleto, y suponiendo que busca regular una relación bilateral, el agente que enfrenta mayores dificultades en la gestión del riesgo se verá obligado a ceder parcialmente el control sobre su actividad económica a su contraparte. Esta cesión es necesaria para evitar asumir completamente las consecuencias de situaciones para las cuales no está preparado. (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020).

Por otro lado, el agente que posee una mayor capacidad para gestionar el riesgo tendrá incentivos para adquirir derechos de control sobre la actividad económica de su contraparte. Esto le permitirá determinar, total o parcialmente, el desarrollo de la relación con el agente más vulnerable, que enfrenta mayores dificultades en la gestión de su riesgo, e incluso influir en su desempeño en el mercado. (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020).

Finalmente, la necesidad del agente más débil de realizar concesiones a su contraparte se verá exacerbada si su interacción es fundamental para el desarrollo de la actividad económica de este último. (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020).

Para el caso de estudio tomaremos como referente los desarrollos teóricos hechos por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en lo relacionado con concentraciones económicas, especialmente los contenidos en la “*Guía de Análisis de Integraciones Empresariales (Trámites de Pre-Evaluación)*” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2018), pues está supone una serie de pasos que conllevan al análisis de las relaciones entre distintos agentes económicos dentro de una cadena de valor, para este estudio se debe reseñar que han estudiado integraciones entre distribuidores mayoristas y distribuidores minoristas de combustibles líquidos pues el propósito es evaluar la operación de integración en términos de restricción a la libre competencia, este se desarrolla en estas etapas:

- Definición del mercado relevante.

- Análisis de la estructura del mercado relevante definido: concentración, dominancia, competencia potencial y barreras de entrada.
- Análisis de los potenciales riesgos para la competencia en caso de perfeccionarse la operación: efectos unilaterales y coordinados.
- Estudio de las eficiencias que contrapesen dichos riesgos

Dentro de este paso se puede evaluar las distintas tensiones presentes entre agentes económicos pues se desagregan los conflictos de mercado en sus distintas manifestaciones.

Se puede delimitar un mercado relevante como:

(...) el producto o grupo de productos, y el área geográfica en la cual, un bien es producido o vendido tal que, una firma hipotética que maximiza ganancias no sujeta a regulación de precios, que fuese la única presente en el mercado impusiese por lo menos un aumento en el precio, pequeño pero significativo y no transitorio (U.S Department of Justice and Federal Trade Commission, 1992). Es decir, es aquel mercado que incluye todos los productos y firmas entre los cuales existe una competencia cercana. En este sentido, se reconocen dos dimensiones dentro de un mercado relevante: de producto y espacio geográfico. En la primera dimensión, el mercado relevante abarca todos los productos o servicios que son considerados intercambiables o sustitutos por el consumidor en función de sus características. En la segunda dimensión, corresponde al espacio donde se intercambian los productos y las condiciones de competencia son lo suficientemente homogéneas y diferenciadas de las zonas geográficas más próximas.

Es así como, el objetivo de definir un mercado relevante tanto en su dimensión de producto y geográfica, es identificar aquellos competidores actuales que son capaces de influir en el comportamiento de la firma en análisis (Ramírez Monroy, 2019, pág. 3)

Una tensión en este sentido será la oposición u hostilidad latente entre los agentes económicos en un mercado relevante definido, en el cual puede presentarse concentración, dominancia, competencia potencial o barreras de entrada.

IX. ESTADO DEL ARTE

El trabajo de Zuleta (2003), precisa la identificación los agentes económicos, en la distribución de combustibles, y señala que internacionalmente son 4: el refinador, el importador de combustibles, el distribuidor mayorista y el distribuidor minorista. Excepcionalmente, en algunos países está el refinador o importador y el minorista. El estudio se centra en la regulación, internacional con centro en Latinoamérica particularizando en los agentes y califica la regulación colombiana sobre este sector. El autor indica que se necesita de desregulación del sector y de los márgenes asignados a los distribuidores mayoristas y minoristas, nivel de competencia para mejorar precios e integración vertical para evitar doble marginalización.

El trabajo de Garcia et al. (2010) recoge las experiencias internacionales respecto a la diferencia de precios de combustibles en zonas de frontera, describiendo fenómenos como el “turismo por combustibles” y propiamente el contrabando. También se advierten de los motivos que impulsaron la Ley 681 de 2001, principalmente el contrabando que golpeaba al fisco nacional y territorial y a los agentes de mercado, distribuidores mayoristas y minoristas, por lo cual en un primer momento se estructuraron excepciones tributarias, crenado un subsidio a la oferta, para la eliminación de los diferenciales de valores del combustible en zonas de frontera, a través de la asignación de cupos para grandes consumidores y estaciones de servicio.

El trabajo de Eraso & Morillo (2012), se enfoca en averiguar acerca de las tendencias de consumo, de los combustibles líquidos, para ello utiliza una metodología de carácter mixto, pues revisa la regulación de los combustibles en zonas de frontera, así mismo analiza la demanda del municipio en su parque automotor y la compara con la metodología de asignación de cupos, los cuales tienden a bajar, situación que genera limitaciones en las finanzas territoriales, se presentan escenarios de intercambio de cupos como cesiones y otros elementos que conduzcan al

establecimiento de medidas adecuadas para medir la demanda y como poder atenderla, sin distorsionar el mercado.

El trabajo de Martínez et al. (2015), se centra en explicar la estructura de precios de los combustibles líquidos en Colombia, precisando, su composición: el ingreso al productor, impuestos y los costos logísticos, analizando el panorama macroeconómico y microeconómico, precisando ejercicios de modelación, las elasticidades, los subsidios y el impacto económico en la reducción del precio.

El trabajo de Martínez & Marulanda (2019) aporta una caracterización de los distribuidores minoristas, distinguiendo elementos como el consumo, la cadena de la distribución de combustibles y se observa el riesgo de la actividad empresarial utilizando la información disponible, las variables, demográficas, geográficas, regulación, estructura de precios y márgenes y los servicios adicionales.

El trabajo de Martínez et al., (2019) sobre las categorías de distancia óptima y las características propias de las estaciones de servicio. Se estimó un modelo SAR con efectos fijos de tiempo y efectos fijos de estación de servicio para los departamentos definidos como zonas de frontera, las 4 principales ciudades capitales (Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali), y el resto del país, donde cada tipo de estimación tiene diferenciación en la especificación técnica de la metodología. También, se aplicó modelo SAR sencillo, con efectos fijos por EDS, y otro que introduce más características, permitiendo la comparación en la modelación, como los elementos distintivos de las EDS, los precios finales entre otros.

El trabajo de Delegatura para la Protección de la Competencia (2020) realiza una caracterización de la distribución mayorista y minorista de combustibles líquidos y posteriormente indica una metodología para el seguimiento competitivo del mercado minorista, dentro de las

conclusiones destaca, que la condición de servicio público se da por la estructura monolítica en la formación del precio de los combustibles; la infraestructura y el precio mayorista hace identificar diferencias en mercados y los mercados minoristas están atados a los mercados mayoristas.

El trabajo de Espinosa & Ramirez Olaya (2020), precisa la estructura de precios de combustibles líquidos, en cada componente, utilizando la información reportada a las bases de datos oficiales, arrojando que las medidas en Zonas de Frontera distorsionan el mercado minorista.

El trabajo de Suarez et.al (2017) aborda una aproximación del impacto de los subsidios para el abastecimiento de combustible en Zonas de Frontera, y desagrega los elementos esenciales para una evaluación, dado que el desarrollo de estas zonas geográficas depende de más factores no se logra determinar su peso específico, pero si su conveniencia en las actividades de los moradores de estas regiones.

El trabajo de Garcia E. (2020) analiza el entramado reglamentario de los subsidios a los combustibles en las determinadas Zonas de Frontera- ZDF y su impacto para el Departamento de Nariño estimando los avances en los distintos tipos de desarrollo, para lo cual centra la atención en los planes de desarrollo nacional y regional.

El trabajo de Bondensiek Arenas (2023), describe el régimen normativo de la distribución de combustibles líquidos en Colombia centrándose en los distribuidores mayoristas y minoristas, entendiendo las características más destacadas e indagando sobre los pronunciamientos de la Superintendencia de Industria y Comercio como entidad vigilante de la libre competencia.

Los trabajos de la Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG (2016, 2020, 2022 y 2023), para la definición de los mercados relevantes, analizar las estructuras de las relaciones contractuales y los regímenes de los márgenes de distribución mayorista y minorista describen e ilustran los distintos estadios de los lazos que unen a estos agentes económicos y como su

interacción esta mediada por los temas de control y competencia en su sector económico, utilizando distintos índices que tienen por fin medir la intensidad de competencia en un mercado con variables que pueden ser sujetos a ampliaciones o restricciones pero que dan una visión del estados actual del problema, basados principalmente en estadística descriptiva y algunos análisis cualitativos y de revisión.

X. CAPITULO I

En este capítulo se expondrán dos apartes: La primera dedicada a la descripción de la política de combustibles en Colombia, teniendo en cuenta su andamiaje institucional y funcional, seguido por una aproximación al tema fronterizo desde una perspectiva socioeconómica y encontrando el propósito de la excepción al régimen general de combustibles. El segundo apartado está dedicado a la comprensión de los elementos de regulación de agentes económicos, fijación de precios de combustibles líquidos, señalando las diferencias que tiene esta actividad en zonas de frontera.

10.1. Combustibles líquidos

En esta sección se dará una descripción de los principales aspectos de la política de combustibles en Colombia, teniendo en cuenta las decisiones, instrumentos e instituciones que delinean este aspecto y presentado su estado actual, posteriormente se desarrolla el tema de zonas de frontera con el propósito de revisar su estado y mostrar el fin de la política de combustibles en estas regiones.

La política de combustibles en Colombia ha tenido varias etapas, y muchas de ellas asociadas al petróleo⁶. Incluso han sido definitivas en la adopción de los precios de los derivados y durante periodos considerables (Villegas, 1973). Un hito lo constituye el año de 1998, en el que se toman medidas tendientes a la liberalización del precio en el mercado de combustibles líquidos (Martínez et al., 2015).

Sin embargo, se debe tener en cuenta algunos elementos anteriores a ese año: para el periodo comprendido entre 1976 y 1985, el país era importador de petróleo. A través de distintos mecanismos normativos, decretos 2104 de 1974 y 1736 de 1975, complementados por la ley 1 de

⁶ Para este caso es interesante ver la periodización sobre la industria petrolera en Colombia hecha por (Puyana, 2015).

1984 y decreto ley 2119 de 1992, el Ministerio de Minas y Energía (MME) tuvo a su cargo la política general de precios de combustibles derivados del petróleo y particularmente, estructurar los precios y aprobar las alzas, esto con el propósito de asegurar al refinador los costos de importación del crudo y el procesamiento, aunque no siempre se cumplía, las consecuencias, se triplico el precio constante y los impuestos, desde 1986 la situación cambia pues la explotación de Caño Limón, vuelve autosuficiente al país y cambian los objetivos de la política, por una de estabilización, esto conlleva a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) la defina teniendo en cuenta el control de la inflación, es de anotar que desde 1996 se trató de que el precio de los combustibles no incidiera sobre los precios a nivel global, aunado a la liberación del precio en gasolina extra y la incorporación de la sobretasa (Martínez et al., 2015).

Desde 1998 mediante las Resoluciones 82438 y 82439 el MME, formularon los precios de los combustibles líquidos, adoptando el precio de costo de oportunidad, este puede responder a un criterio de importación, exportación o combinado según el tipo de combustible (Martínez et al., 2015) asimilando precios internacionales y tasa de cambio, los costos logísticos asociados al transporte, distribución y comercialización y para los distribuidores minoristas se liberaliza su margen de ganancia, señalando si es un régimen de libertad vigilado o libertad regulada. El propósito del cambio era la entrada de agentes privados en la cadena; desmonte de subsidios; menguar los costos fiscales para Ecopetrol; desacoplar los precios de combustibles a la inflación y no beneficiar los propietarios de vehículos particulares (Martínez et al., 2015). Además, se comienzan a ventilar propuestas como la integración vertical entre distribuidores mayoristas y minoristas para hacer eficientes las operaciones (Zuleta , 2003).

Otras visiones apuntan a criticar el costo de oportunidad, sosteniendo lo inadecuado de este criterio, apoyándose en la teoría del excedente del consumidor y adoptando una metodología, en

la cual se tiene en cuenta los costos reales de producción de los refinados y tratando de demostrar que no existe un subsidio sobre los combustibles, sino que por el contrario un cobro injustificado por parte del refinador. (Otero Prada, 2010), Además Rincón (2008), señala en este sentido, que los consumidores dada la estructura de precios, al cancelar el valor de los combustibles se ha pagado mucho más por concepto de impuestos que lo percibido por subsidios (Rincón, 2009) y estudia los efectos inflacionarios de las alzas en los combustibles, y sostiene la afectación al índice de precios al consumidor. Estos elementos son glosas a la política de precios hacen parte de la discusión que aún sigue en este terreno y arrojan otros puntos para el abordaje del tema no solo limitado a la formula actual sino visitando otros escenarios.

Una institución de primer orden es la Unidad de Planificación Minero-Energética (UPME), nacida de Ley 143 de 1994 y desarrollada por el Decreto 1258 de 2013, la cual tiene como propósito ser el centro de estudios y análisis técnico, económico y social de los datos y la información del sector minero energético en el país y elaborar productos como planes, especialmente el indicativo de abastecimiento de hidrocarburos, programa, proyectos, metodologías entre otros instrumentos para la toma decisiones. (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021)

Una adecuación institucional promovida en el año 2003 por medio del Decreto 1760, fue la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la cual tuvo por objeto quitar la administración de la política petrolera en cabeza de Ecopetrol y tener un órgano autónomo para dicha finalidad, con una adecuación en su forma de contratación, pues cubre regalías, impuestos y derechos y cubre las fases de exploración, evaluación y explotación. (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2024). En este entendido, este organismo vela por dos variables importantes tal como lo señala la Ley 697 de 2001 desarrollado por el Decreto 3683/2003: una la *autosuficiencia*

nación que “contempla la posibilidad de que el crudo de Ecopetrol más el crudo de regalías sea suficiente para abastecer la carga de las refinerías de Ecopetrol.” (Espinosa Velásquez & Bejarano Velásquez , 2017, pág. 3), y otra más amplia *autosuficiencia país* que “contempla la posibilidad de que el crudo producido dentro del territorio nacional, de propiedad de Ecopetrol, de regalías, de asociados y de propiedad privada, sea suficiente para abastecer la carga de las refinerías de Ecopetrol ” (Espinosa Velásquez & Bejarano Velásquez , 2017, pág. 3). Estos indicadores trabajan con una constante y es el abastecimiento para el proceso industrial de refinación, concentrado en Ecopetrol, además se debe tener en cuenta que la ANH, cuenta con varios instrumentos, contratos de exploración y producción y evaluación técnica, para incentivar la inversión en el sector tanto de capital público como privado acompañado del desarrollo propio de las actividades de perforación, sísmica y producción, las cuales son las que aseguran verdaderamente la autosuficiencia.

La transformación de Ecopetrol⁷ con el objetivo de promover la participación privada, especialmente de entidades financieras al interior de la empresa, la firma desarrolla todos los eslabones del sector hidrocarburos en las etapas del proceso de hidrocarburos, actualmente se constituye como un Grupo Empresarial con subsidiarias y filiales, cotizante en la bolsa de valores de New York y dado el nivel de sus operaciones y el tamaño de sus ingresos se consolida como la primera compañía del país (Superintendencia de Sociedades de Colombia, 2022).

En Colombia la refinación la realiza Ecopetrol, a través de las refinadoras de Cartagena y Barrancabermeja sobre las cuales ha habido ingentes inversiones para ampliar su capacidad

⁷ Ecopetrol es una sociedad de economía mixta, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía (MME). Tiene participación pública y privada, de carácter comercial, que desarrolla su objeto en competencia con particulares. El objeto social de Ecopetrol es el desarrollo, en Colombia o en el exterior, de actividades industriales y comerciales correspondientes o relacionadas con la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, sus derivados y productos; así como investigación, desarrollo y comercialización de fuentes convencionales y alternas de energía; la producción, mezcla, almacenamiento, transporte y comercialización de componentes oxigenantes y biocombustibles, la operación portuaria y la realización de cualesquiera actividades conexas, complementarias o útiles para el desarrollo de las anteriores. (ECOPETROL S.A, 2022)

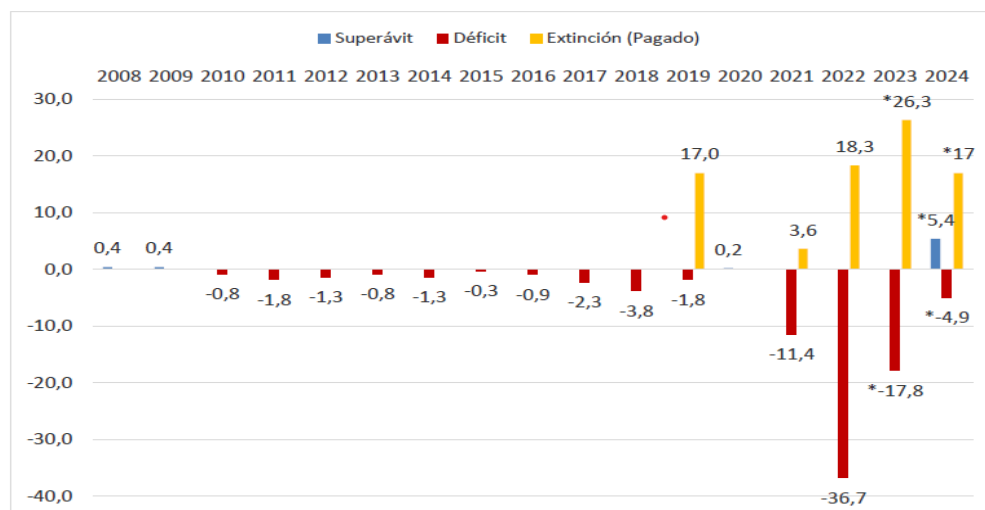
productiva, con el propósito de suplir la demanda interna de combustibles líquidos. La Resolución 180966 de 2006, la cual le impuso a los refinadores la obligación del abastecimiento nacional (ECOPETROL S.A, 2022), esta infraestructura le da un monopolio sobre el cual descansa la *autosuficiencia en combustibles*, concebida como “capacidad instalada de refinación, y corresponde al hecho de que el país disponga de una capacidad de refinación tal que pueda abastecer la demanda interna de combustibles” (Espinosa Velásquez & Bejarano Velásquez , 2017, pág. 3). Para el 2022, se alcanzó una carga de 357.5 miles de barriles por día (kbd) y una carga consolidada de 344,9 kbd y vendió: 124,396 Barriles Por Día (BPD) de Gasolina y 110.909 BPD de ACPM (ECOPETROL S.A, 2022), abasteciendo más 70% en combustibles que demanda Colombia, (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2022).

Un componente vigente para tener en cuenta es la creación del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles FEPC, artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, que tiene como función “*atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.*” artículo ART. 2.3.4.1.2., Dto. 1068 de 2015. Este instrumento en su entorno funcional ha sido desarrollado por Decretos 4839 de 2008, 4863 de 2011, 2713 de 2012, 10 470 de 2013, 1067 de 2014, 1880 de 2014, 1068 de 2015 y Decreto 1451 de 2018. Es importante señalar que desde el 2020 su manejo se asimila a un establecimiento público o fondo con autonomía administrativa y su financiación se basa en los aportes de una contribución parafiscal creada por la Ley 1819 de 2016, con el propósito asegurar su permanencia, se precisa que los resultados fiscalmente observados, no hacen parte de las cuentas del gobierno nacional central pero si se ubica en este nivel. El balance que este mecanismo ha mantenido en su funcionamiento ha sido deficitario, sumando más de 100 billones, con el fin de contener las fluctuaciones y alzas respecto al precio internacional de combustibles estos valores han sido

pagados del presupuesto general de la nación y de los dividendos de Ecopetrol y también se han estructurado operaciones crediticias a base de TES, al respecto ver gráfico 3 y 4, los cuales dan cuenta del estado de cuentas de FEPC. (Espinosa & Ramirez Olaya, 2023).

Gráfico 3

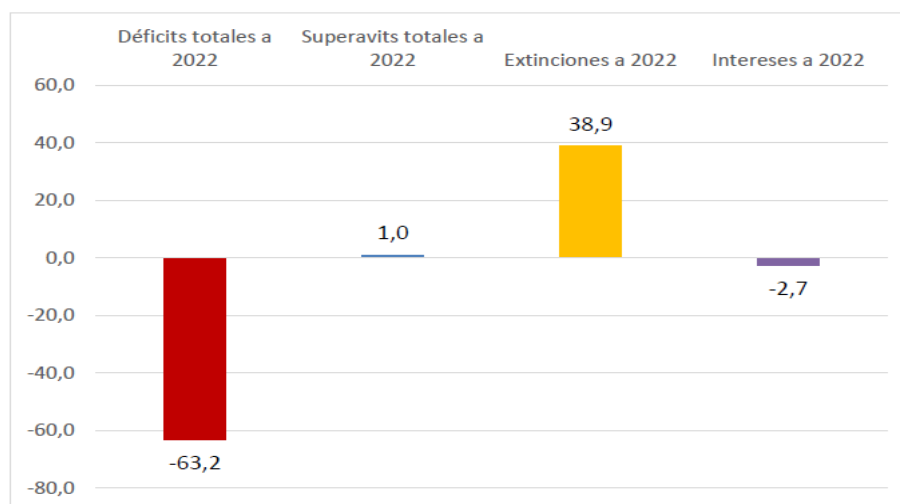
Balance del FEPC (Déficit / Superávit) billones de pesos corrientes.



Fuente: (Espinosa & Ramirez Olaya, 2023, pág. 25)

Gráfico 4

Sumatoria de déficits y superávits en billones de pesos corrientes 2008-2023.



Fuente: (Espinosa & Ramirez Olaya, 2023, pág. 29)

Recientemente la política de combustibles se ha centrado, en el tema fiscal, en la eliminación de los subsidios de los combustibles: “en el corto plazo la política de combustibles del Gobierno nacional se centrará en cerrar de manera gradual la posición neta deficitaria del FEPC, e implementar estrategias que le permitan focalizar de mejor manera el subsidio implícito entregado al consumo de CL” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023, pág. 114).

La política de combustibles en Colombia para la fijación de precios tiene como principal variable los mercados internacionales, su enfoque es fiscal (Uribe Zuluaga, 2018) y el manejo de esta se da través de distintas herramientas e instituciones cuyo fin es lograr la estabilidad de las finanzas públicas del país.

10.2. Zonas de Frontera

La política de combustibles cubre el territorio nacional, pero en lo tocante con zonas de frontera esta ha tenido una excepción considerando que son una parte de las medidas tomadas en estas regiones para su desarrollo económico. Así pues, en este aparte, se analiza en primer término el estado de estas regiones, posteriormente se señala que este régimen tiene como propósito generar mejor desempeño económico volviendo más dinámico y competitivo este mercado, el de combustible líquidos y por otro lado enfrentar el contrabando de combustibles líquidos.

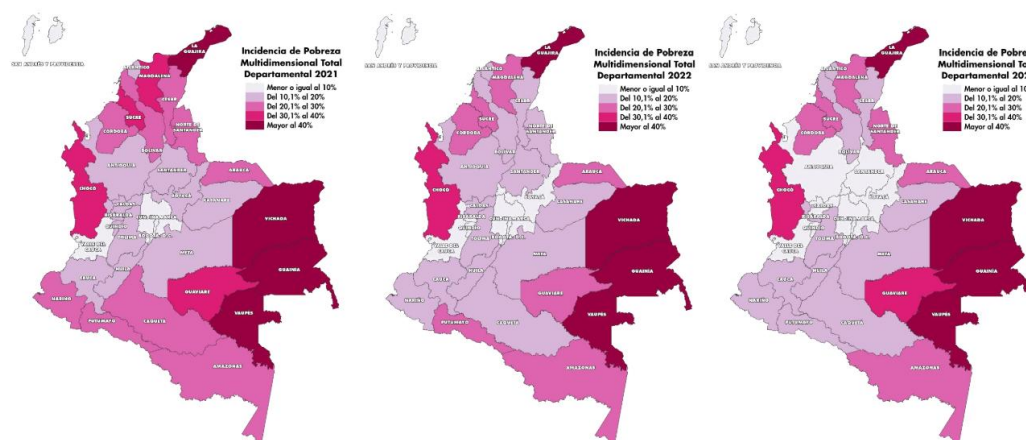
El debate del desarrollo fronterizo en Colombia se enmarca en que estas regiones, dadas sus condiciones geográficas, sociales, económicas, e históricas tienen un carácter marginal, alejados de los grandes centros económicos y políticos y no logran su articulación con otros puntos nodales, principalmente concentrados en el interior del país y presentan una disfuncionalidad entre territorio e institucionalidad. (Choles Povea, 2018). Colombia cuenta con 9.242Km aproximadamente de fronteras terrestres distribuidas así: Venezuela (2.219km), Brasil (1.645km), Perú (1.626km), Ecuador (586km) y Panamá (266km) (Suarez et al., 2017). en 13 departamentos

fronterizos incluyendo San Andrés y Providencia, que cubren un área de 523.370,138 Km², aproximadamente el 46% del área nacional (Instituto Geografico Agustin Codazzi, 2024); en cuanto a población representa el 13,7% de la población total (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018).

Algunos datos retratan la situación de frontera: se identifican por la alta prevalencia de pobreza (Departamento Administrativo nacional de Estadística, 2024). El Producto Interno Bruto (PIB) aportado por estas zonas es del 7.94%, del total nacional y el PIB por habitante para 2022 se sitúa en promedio en \$ 16.791.388,80 (por debajo del nacional\$ 21.941.953,54) (Departamento nacional de Planeación, 2024). Además, desde el punto de vista institucional, tienen un bajo desempeño departamental, año 2022, inferior al promedio nacional de 70,16 puntos. En materia fiscal y financiera, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), los departamentos fronterizos se clasifican en riesgo y a nivel municipal el IDF los municipios fronterizos en su mayoría se encuentran en Riesgo y excepcionalmente Vulnerables (Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, 2022).

Gráfico 5

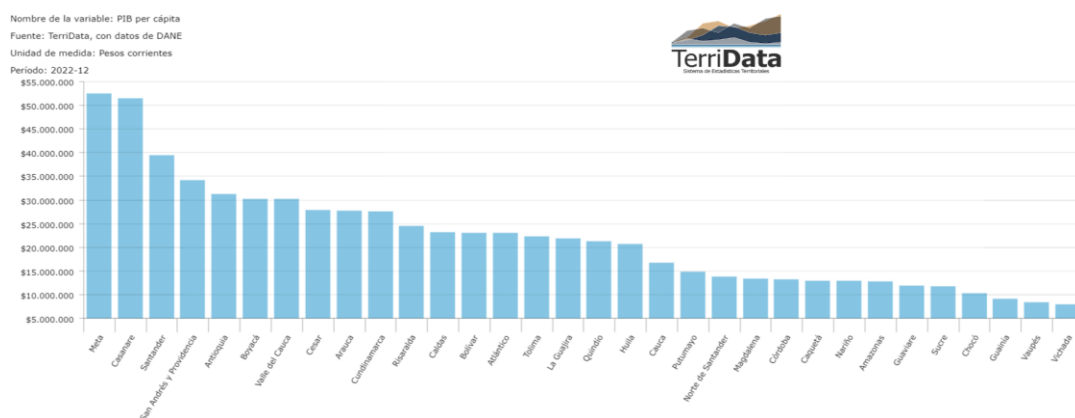
Incidencia de pobreza multidimensional-porcentaje (%).



Fuente: (Departamento Administrativo nacional de Estadística, 2024).

Gráfico 6

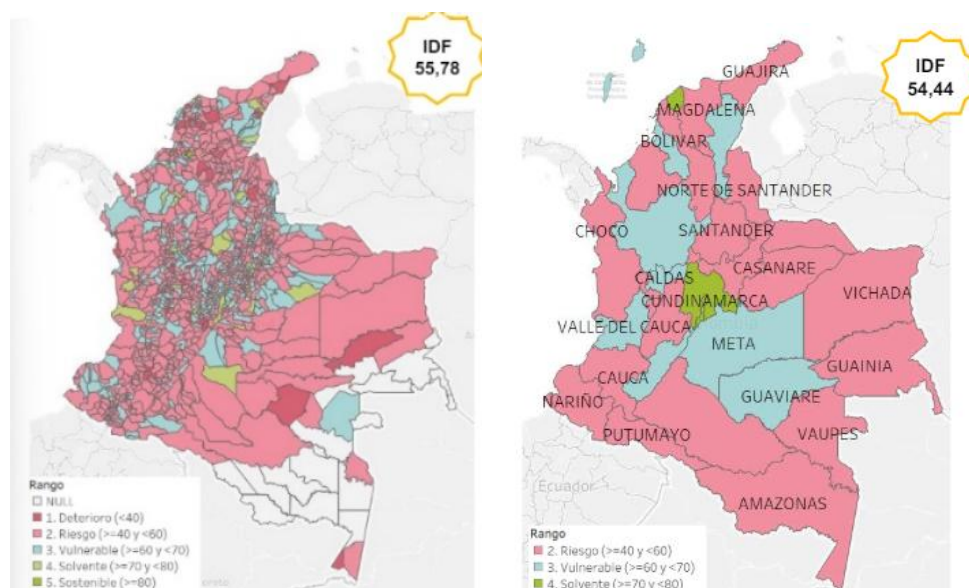
PIB per cápita-pesos corrientes en zonas de frontera.



Fuente: Elaboración propia con base en (Departamento nacional de Planeación, 2024).

Gráfico 7

Índice de Desempeño Fiscal por municipio y departamento.



Fuente: Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, 2022.

Este incipiente panorama demuestra la precariedad económica persistente en las fronteras, pero el Estado es el actor con la capacidad para solucionar este desequilibrio territorial (Choles Povea, 2018, pág. 9) a través de herramientas como adecuaciones institucionales creando la

Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo y actualmente la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza y la política pública como los CONPES 3155 del 2002 “Lineamientos para el Desarrollo de una Política de Integración y Desarrollo Fronterizo” y CONPES 3805 del 2014 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”, el cual daba un arsenal de medios para:

“fortalecer la institucionalidad del gobierno nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional; reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país; promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera; integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos; fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom.” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014)

Pero los datos evidencian la necesidad de seguir implementando medidas dirigidas a superar las marcada diferencias entre los avances regionales, procurando un enfoque diferencial en todo el ciclo de la política pública, con una fuerte participación de los entes territoriales y una coordinación permanente con el Gobierno Nacional. (Choles Povea, 2018).

En el escenario de desarrollo territorial se presenta la necesidad de incentivar la actividad económica y preservar ingresos fiscales (Garcia et al., 2010, pág. 21 y 22) para reducir las diferencias entre las zonas de frontera y otras regiones, por este motivo se adecuó una política de abastecimiento de combustibles distinta al resto del país. La cual consiste en excluir un volumen definido de combustibles líquidos de impuestos, para su distribución en frontera. Esta política persigue un propósito fiscal pues el objetivo es buscar aumentar los ingresos por impuestos tanto nacionales como territoriales (Suarez et al., 2017, pág. 31), a través de una mayor demanda de estos bienes. También poder enfrentar el contrabando y el “*turismo de combustibles*” originado en el diferencial de precios de un país a otro, en las zonas limítrofes del territorio nacional (Garcia et al., 2010), volviendo a estas zonas competitivas con sus pares internacionales.

Actualmente se aboga por eliminar el diferencial de precios entre zonas del país, tal como lo sugiere el Fondo Monetario Internacional, (Abdallah et al., 2019) manifestación acogida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2023 y poniendo especial atención sobre el tema fronterizo, “El PND habilita al Gobierno nacional para formular e implementar estrategias que permitan reformular la forma de estabilización de los CL, además de implementar estrategias particulares de control en zonas de frontera.” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023, pág. 115) y acudir a la focalización de los subsidios, como operación principal del FEPC (Espinosa & Ramirez Olaya, 2023). En este marco las medidas que se prevén en zonas de frontera, como régimen exceptuado, obedecen a la focalización de subsidios y controles para el comercio de combustibles líquidos.

Las zonas de frontera tienen una situación compleja en pie de desigualdad con otras regiones y en el marco de la política de desarrollo fronterizo se activó un componente relacionado al abastecimiento de combustibles creando un régimen excepcional, pues esta política se basa en la reducción de impuestos a los combustibles líquidos en estas zonas para una cantidad definida. Con esto se busca eliminar las diferencias de precios con otros países y aumentar la demanda de estos bienes. Además, frenar el contrabando justificó este tipo de medidas pues afectaba fiscalmente a la nación y entes territoriales, el cual al tener impacto fiscal se proyecta su reforma, por medidas de control y focalización.

Espacio Regulatorio

La interacción de actores y la complejidad en la regulación permite hablar de espacio regulatorio, pues se reconoce la pluralidad de agentes participantes tanto regulados como reguladores y las instituciones que median esa relación, con el propósito de verificar que no solo le corresponde a una sola autoridad la exclusividad regulatoria, sino por el contrario son varios

organismos que intervienen sectorialmente y deben aunar esfuerzos para alcanzar los objetivos comunes (Lopez Murcia, 2022, pág. 67). Por tanto, a continuación analizaremos la distribución de combustibles líquidos, precisando la naturaleza de esta actividad, los actores participantes que conforman la cadena de distribución y revisando la estructura de precios vigente para el periodo analizado en el estudio. En segundo lugar se anotará las principales diferencias con el régimen de frontera.

10.3. Distribución de combustibles líquidos

La distribución de combustibles líquidos en Colombia es un servicio público⁸. En ese entramado debe entenderse lo establecido desde la Ley 39 de 1987 y Ley 26 de 1989, que se acompasa con normatividades como el Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953), las cuales tienen por objeto dar un realce a esta actividad económica y facultar la intervención del Estado en la misma, a través de distintos medios (Moreno Castillo, 2018 & Pacheco Reyes, 2021).

La forma de intervención en este segmento comprende varios instrumentos, pero todos pensados en asegurar el abastecimiento de los combustibles líquidos por parte del gobierno (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021) dado ese control se vuelve factible la fijación de precios el cual está en cabeza del MME y el MHCP y que por delegación se asignó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), Decreto 4130 de 2011 y Decreto 1260 de 2013. Por medio de la Ley 1955 de 2019, los ministerios reasumen esas facultades pero con la posibilidad de delegarlas cosa que se concretó por medio de la Resolución 40193 de 2021, se debe precisar que la Ley 2294 del 2023, manutuvo sobre los ministerios señalados las potestades atinentes a combustibles líquidos, pero no existe un instrumento derogatorio de la delegación

⁸“La Constitución Política, en los artículos 332, 333, 334, 360 y 365, establece: (i) la propiedad del Estado sobre los recursos naturales no renovables; (ii) la libertad para el desarrollo de la actividad económica y la iniciativa privada; (iii) la responsabilidad del Estado con respecto a la dirección general de la economía, con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; (iv) la facultad del Estado para intervenir en la explotación de los recursos naturales no renovables; (v) el deber del Estado de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, incluso cuando sean prestados por privados.” (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021, pág. 9)

hecha, por tanto se entiende que la CREG tiene la posibilidad de reglamentar ciertos componentes de la estructura del precio, a excepción del Ingreso al Productor e impuestos.

Otro aspecto es la política de precios, contemplada en la Ley 81 de 1988, que establece tres modalidades: control directo, libertad regulada y libertad vigilada. Esta acotación tiene relevancia para el caso de los márgenes de los distribuidores mayoristas y minoristas, pues a estos actores les definen la modalidad y el valor en las respectivas decisiones de componentes.

Finalmente se tiene que el aseguramiento de la distribución de combustibles líquidos en Colombia está en cabeza del Gobierno Nacional (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021, pág. 9), en virtud de esta tarea está al pendiente del funcionamiento de los actores que intervienen en el suministro de combustibles líquidos y ha desarrollado la función de la fijación de la estructura de precios, tarea que le corresponde al MME, actualmente la CREG puede fijar criterios para algunos elementos pero el MME se reserva lo correspondiente al Ingreso al Productor.

10.3.1. Cadena de combustibles.

Clásicamente la cadena de producción y de agregación de valor del petróleo se ha estudiado, diseñado y operado, comprendiendo estas tres secciones: Upstream, referida a la exploración y producción del petróleo; Midstream: asociada al transporte y almacenamiento de petróleo y Downstream, comprendida como la refinación, petroquímica, comercialización y distribución de productos derivados del petróleo, entre los que se encuentran los combustibles líquidos (EITI Colombia, 2021; Forero Portela, 2020; Marín Triana & Quimbayo Mora, 2021; Ramon Trillos, 2017, ECOPETROL S.A, 2022 & Andrade Rendón, 2020).

La cadena de combustibles necesita un andamiaje logístico, planeado y coordinado lo que en esencia representa una cadena de suministro, (Andrade Rendón, 2020), por eso se debe precisar

siguiendo a (Andrade Rendón, 2020, pág. 13) citando a (Lima, Relvas, & Barbosa-Póvoa, 2016) *“Una cadena de suministro integra agentes y actividades en un proceso de actividad económica, donde fluyen recursos, productos e información, tratándose así de un sistema dinámico.”*

Al ser un sector regulado, el MME ha asumido la misión de asegurar la distribución de combustibles líquidos, y por tal motivo es el encargado de habilitar, vigilar y sancionar a los agentes de la cadena, pues estos deben cumplir los requisitos normativos, técnicos y económicos además de las obligaciones para la prestación del servicio de manera ininterrumpida teniendo como eje principal el abastecimiento del bien (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021). Estos elementos se recogen en el Decreto 1073 de 2015, que compila y organiza el sector administrativo de Minas y Energía, convirtiéndose en un estructurador y racionalizador de las normas sectoriales, también establece el conjunto de actividades, agentes permitidos y reglamenta el funcionamiento de los participantes en la distribución de combustibles.,

Con el fin de obtener mayor rentabilidad y lograr articular a todos los actores en una cadena de suministro, se hacen necesarias medidas de administración que pueden ser de carácter estratégico (definen la estructura de la cadena y tienen efectos a largo plazo), táctico (modifican flujos y tienen efectos a mediano plazo) u operacional (programan actividades y tienen efectos a corto plazo). Dichas medidas también contribuyen a hacer que una cadena de suministro sea más segura y resiliente, de forma que pueda responder ante posibles disrupciones y reestablecer rápidamente su operación original. (Andrade Rendón, 2020, pág. 13).

Almacenador: Es el encargado de almacenar combustible para el refinador, distribuidor mayorista y gran consumidor.

Distribuidor mayorista: Se encarga de recibir los combustibles líquidos de los refinadores y/o importadores, agregar las mezclas de biocombustible permitido y demás característicos de marca, para su distribución a los distribuidores minoristas o gran consumidor, según sea el caso de los centros de consumo importantes.

Plantas de abastecimiento mayorista: En estos equipamientos se hace la combinación de entre los combustibles fósiles y alcohol carburante.

Transportador: Esta actividad logística es todo tipo de personas que realicen el transporte de combustibles líquidos de origen fósil y alcohol carburante, pueden ser:

Transportador por Poliducto: la totalidad de la operación la realiza Ecopetrol S.A., a través de CENIT.

Transportador de biocombustibles: transporta los biocombustibles desde su punto de fabricación hasta las plantas de abasto mayorista.

Transportador a distribución minorista: a través del sistema intermodal (terrestre, fluvial, aéreo o férreo) suministra combustibles líquidos hasta las estaciones de servicio, este tipo debe cumplir con los requerimientos propios del sector transporte siguiendo las especificidades del caso.

Gran consumidor: Su infraestructura la faculta para recibir y guardar para su consumo más de 10.000 galones al mes de combustibles líquidos. Si consume por encima de 420.000 galones mensuales le suministraran los refinadores o importadores directamente.

Distribuidor minorista: Es toda persona que por medio de una estación de servicio (aviación, marítima, fluvial y automotriz) o adoptando la forma de comercializador industrial, vende al consumidor final, bajo la bandera del distribuidor mayorista.

En este punto se tiene la comprensión general del sistema de abastecimiento de combustibles líquidos en Colombia, el cual está en cabeza del Gobierno Nacional, la composición de la cadena de suministro y sus agentes. Se debe señalar que la cadena está abierta para todo tipo de personas, siempre y cuando cumplan los requisitos habilitantes para su operación y respeten las obligaciones que el marco normativo les impone. Conociendo al papel que desempeña cada actor, se puede abordar el tema del precio, pues es la forma que ha utilizado la regulación para lograr la rentabilidad del sector y asegurar la participación en este segmento.

10.3.2. Estructura de precios.

El precio de los combustibles líquidos ha evolucionado desde proporcionar estabilización a los precios en la economía doméstica a dar información a los agentes económicos para sus decisiones sin olvidar el objetivo de paliar la volatilidad y equidad. Estudiar la estructura de precios refleja 3 elementos claves para su comprensión: el primero el ingreso al productor, el segundo los impuestos y el tercero los costos logísticos (articulación de eslabones) de colocar un galón de combustible para la disposición final del consumidor (Martínez et al., 2015) y (Espinosa & Ramirez Olaya, 2020).

Cada mes se actualiza el precio de los combustibles, pero este se basa en la Resolución 40112 del 12 de abril del 2021, a excepción de las Zonas de Frontera. Los componentes del precio son cuatro:

Ingreso al productor (IP): Originalmente el procedimiento para el cálculo de este ítem está señalado en la Resolución 181602 de 2011, reformado para la GMC por la Resolución 181493 de 2012 y para el ACPM por la Resolución 90145 de 2014, y en virtud de estos se expiden las respectivas Resoluciones fijando el valor mes a mes.

En este apartado se concentra la política de combustible del Gobierno, dado que para su cálculo se tiene en cuenta el costo de oportunidad, precio de referencia internacional, la tasa de cambio y sirve como parámetro del Fondo de Estabilización de Precios del Combustible además. El valor básicamente corresponde al valor pagado al refinador o Importador en la puerta de refinería o en puerto de importación, este valor se encuentra gravado según la Ley 1955 de 2019. En términos prácticos es el valor que se le paga a Ecopetrol S.A., pues de facto tiene el monopolio de esas actividades hasta la fecha.

Precio Máximo de Venta al Distribuidor Mayorista (PMM): Este es el máximo precio que el refinador o importador puede venderle al Distribuidor Mayorista, teniendo en cuenta el lugar de entrega por poliducto y el valor del transporte de biocombustible:

Impuesto nacional: artículos 167, 168 y 173 de la ley 1607 de 2012, modificados por los artículos 218, 219 y 220 de la Ley 1819 de 2016

IVA ingreso al productor: artículo 467 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 183 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 74 de la ley 1955 de 2019.

Impuesto al carbono: artículos 221 y 222 de la Ley 1819 de 2016

Tarifa de marcación: Resolución 91349 del 28 de noviembre de 2014

Tarifa de transporte por poliducto: Resolución 41276 del 30 de diciembre de 2016

Tarifa de transporte biocombustible: Resolución 41277 del 30 de diciembre de 2016

Margen Plan de Continuidad: Eliminado por el artículo 19 Resolución 40112 del 2021, deroga las Resoluciones 90155 de 2014 y 41281 de 2016. La supresión incluye a Zonas de Frontera.

Precio Máximo de Venta en Planta de Abastecimiento Mayorista (PMA):

-Margen de distribuidor mayorista: Resolución 40222 del 22 de febrero de 2015.

-IVA sobre margen de distribuidor mayorista: artículo 467 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 183 de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016

-Sobretasa: Resolución 40147 del 27 de febrero de 2017

Precio de Venta por Galón al Público (PVP):

-Margen de distribuidor Minorista: Resolución 40222 del 22 de febrero de 2015. Debe considerarse, además, lo relacionado con el régimen de libertad vigilada o régimen de libertad regulada aplicable según lo establecido por la Resolución 181254 del 30 de julio de 2012.

-Pérdida por evaporación: La pérdida por evaporación y merma de transporte, manejo y trasiego de los combustibles entre la planta de abastecimiento y la estación de servicio corresponde al 0.4% del precio de venta en planta de abasto mayorista en las diferentes zonas del país, conforme lo dispone el artículo 2.2.1.1.2.2.3.109 del Decreto 1073 de 2015.

-Transporte de planta mayorista a estación de servicio: Resolución 41280 del 30 de diciembre de 2016.

Para comprender mejor cada elemento constitutivo del precio, se analizará la ciudad de Bogotá como ejemplo típico de estudio (Espinosa & Ramirez Olaya, 2020). Por ejemplo, se tiene que para el año 2023, el precio cerró con las siguientes características:

Precio de Referencia GMC

CIUDAD	BOGOTÁ	Porcentaje %
PORCENTAJE DE MEZCLA POR CIUDAD	7%	
INGRESO AL PRODUCTOR	10.226,28	68,30
IMPUESTO NACIONAL	616,74	4,12
IVA	461,01	3,08
IMPUESTO AL CARBONO	157,17	1,05
TARIFA MARCACIÓN	8,89	0,06
TARIFA DE TRANSPORTE POLIDUCTOS	425,81	2,84
TARIFA DE TRANSPORTE ALCOHOL	40,88	0,27
MARGEN PLAN DE CONTINUIDAD		-
PRECIO MAXIMO DE VENTA DISTRIBUIDOR MAYORISTA	11.936,77	79,72
MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	519,76	3,47

IVA MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	98,75	0,66
SOBRETASA	1.328,97	8,88
PRECIO MAXIMO DE VENTA PLANTA DE ABASTO	13.884,26	92,73
MARGEN DISTRIBUIDOR MINORISTA	956,00	6,38
PERDIDA DE EVAPORACIÓN	55,54	0,37
TRANSPORTE PLANTA DE ABASTO A ESTACIÓN DE SERVICIO	76,75	0,51
PRECIO MAXIMO DE VENTA POR GALON INCLUIDA SOBRETASA	14.972,54	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en UPME- diciembre del 2022.

Precio de Referencia ACPM

CIUDAD	BOGOTÁ	Porcentaje %
PORCENTAJE DE MEZCLA POR CIUDAD	10%	
INGRESO AL PRODUCTOR	5.930,68	63,38
IMPUESTO NACIONAL	571,27	6,10
IVA	214,79	2,30
IMPUESTO AL CARBONO	171,9	1,84
TARIFA MARCACIÓN	8,89	0,10
TARIFA DE TRANSPORTE POLIDUCTOS	421,23	4,50
TRANSPORTE BIOCOMBUSTIBLE	48,61	0,52
MARGEN PLAN DE CONTINUIDAD	0,00	-
PRECIO MAXIMO DE VENTA DISTRIBUIDOR MAYORISTA	7.367,37	78,73
MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	519,76	5,55
IVA MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	98,75	1,06
PRECIO MAXIMO DE VENTA PLANTA DE ABASTO	7.985,89	85,34
MARGEN DISTRIBUIDOR MINORISTA	956,00	10,22
TRANSPORTE PLANTA DE ABASTO A ESTACIÓN DE SERVICIO	76,75	0,82
SOBRETASA	339,00	3,62
PRECIO MAXIMO DE VENTA PUBLICO ESTACION	9.357,63	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en UPME- diciembre del 2022.

ITEM	GMC	ACPM
Ingreso al Productor	68,30%	66,59%
Impuestos (Impuesto Nacional, IVA, Impuesto al Carbono, IVA Margen Distribuidor Mayorista, Sobretasa)	17,78%	14,92%
Costos Logísticos	13,92%	21,71%

Fuente: Elaboración propia con base en UPME- diciembre del 2023.

En conclusión, el precio remunera a cada uno de los eslabones que intervienen en el suministro de combustibles líquidos. El IP tiene una importancia capital pues representa más del 60% del valor final y se tiene que sumados Ingreso al Productor e Impuestos, representan más del 80%, del valor total del precio de los combustibles. Esto reafirma que la política de precios orbita

sobre un tema fiscal, pues no hay que olvidar que sobre el IP, se dan las discusiones atinentes al FEPC y otros componentes y el peso de los impuestos que son indirectos, pues van dirigidos al consumo aseguran ser una fuente de recursos estatales. El resto de los componentes asociados a los costos logísticos, son valores menores que no inciden mucho en la composición final del precio.

10.4. Régimen de Frontera

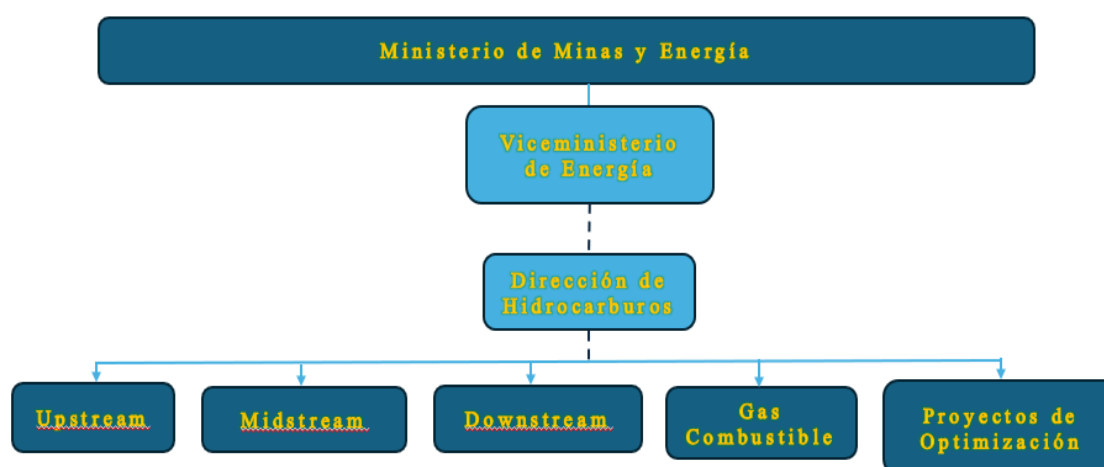
Dentro del régimen general de regulación se presenta un compendio especial de disposiciones dirigidas a las zonas de frontera, las cuales tiene justificación constitucional y se han materializado en distintas medidas una de esas son las excepciones en el abastecimiento de combustibles líquidos, pues dado los problemas de desarrollo económico previamente expuesto y de contrabando se optó por tomar estas medidas con el fin de asegurar la competitividad de estas regiones estimulando la oferta de combustibles.

La Constitución Política en sus artículos 289 y 337, posibilita una reglamentación excepcional para estas zonas geográficas con el fin de elevar sus condiciones, en ese entendido se expide la Ley 191 de 1995, la cual orienta al Estado para el logro del desarrollo económico de estas zonas, Ley 488 de 1998, Ley 681 de 2001, enfocada al tema de contrabando pero que confiaba a Ecopetrol la Distribución en Zonas de Frontera, instruyendo a la UPME para la asignación de volúmenes máximos y Ley 788 de 2002, posibilitó a los municipios fronterizos el menor cobro por sobretasa posteriormente la Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012, actualizan y amplían su espectro en la Ley 2135 de 2021, y respecto a la distribución de combustibles no ha mutado la potestad del Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Hidrocarburos, para la distribución de combustibles líquidos y el tema de precios se define en conjunto con el Ministerio de hacienda y Crédito Público.

Existen dos instrumentos claves para la distribución de combustible en zonas de frontera: el primero es el llamado “cupo”, que corresponde a la determinación de volúmenes máximos asignados con beneficios tributarios de combustible líquido, este aspecto se rige por la Resolución 40412 de 2021, y el segundo, son los planes de abastecimientos, Decreto 1073 de 2015, para cada departamento con presencia de municipios de frontera señalados en la misma normativa, los cuales definen la operatividad de la cadena de distribución, definiendo los lugares de abastecimiento para las zonas de frontera, los elementos de distribución y las mejores condiciones teniendo en cuenta aspectos logísticos y económicos.

Gráfico 9

Estructura administrativa Dirección de Hidrocarburos.



Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 1075 de 2015, Decreto 381 de 2012, Decreto 1617 de 2013 y Resolución 4-0614 del 2019 y Ministerio de Minas y Energía.

Respecto a los actores dentro de la cadena de distribución no hay cambios, se presentan los mismos agentes.

La variación se presenta en la estructura del precio. Respecto al Ingreso al Productor, se tiene el establecimiento de proporcionalidades, es decir que no se cobra el valor pleno del IP, sino

un porcentaje que corresponde al volumen máximos asignado, artículo 2.3.4.1.16 del Decreto 1068 de 2015, en este punto juega un papel importante el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), pues este cubre el déficit que se presenta por el cobro diferencial del Ingreso al Productor, en la actualidad las proporcionalidades están establecidas en la Resolución 40202 de 2021.

Otro componente son los beneficios tributarios de la Ley 1819 de 2016, se tiene que para el cálculo del precio en las zonas de frontera se excluye el impuesto nacional, el IVA e IVA al margen de distribución mayorista (excepción por volumen de frontera) y también para el caso de la sobretasa al combustibles los valores de referencia son menores, para GMC \$1.900 y ACPM 3.400, que para el resto del país, según la Resolución 40147 de 2017 conforme a la Ley 488 de 1998 y el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria 1625 de 2016, y solo se aplican a los volúmenes máximos asignados por municipio. Además se debe tener en cuenta que para el cálculo de los márgenes de los distribuidores mayoristas y minoristas se harán según el régimen de libertad regulada. Además de el no cobro de arancel por importaciones.

Así pues, por ejemplo Pasto al cerrar el 2023:

PRECIOS DE REFERENCIA EN PASTO [\$/Galón]	GMC	Porcentaje	ACPM	Porcentaje
PORCENTAJE DE MEZCLA POR CIUDAD	7%	%	10%	%
INGRESO AL PRODUCTOR	9.812,29	77,16	5.688,40	67,74
IMPUESTO AL CARBONO	157,17	1,24	171,90	2,05
COSTO DE CESIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE DISTRIBUCIÓN	127,36	1,00	127,36	1,52
RECUPERACIÓN DE COSTOS ley 681	18,11	0,14	18,11	0,22
TARIFA MARCACIÓN	13,72	0,11	13,72	0,16
TARIFA DE TRANSPORTE POLIDUCTOS	476,09	3,74	470,98	5,61
TRANSPORTE BIOCOMBUSTIBLE	13,81	0,11	123,87	1,48
MARGEN PLAN DE CONTINUIDAD	0,00	-	0,00	-
PRECIO MÁXIMO DE VENTA AL DISTRIBUIDOR MAYORISTA	10.618,56	83,50	6.614,34	78,77
MARGEN AL DISTRIBUIDOR MAYORISTA	519,76	4,09	519,76	6,19
SOBRETASA	498,48	3,92	230,00	2,74

TRANSPORTE ENTRE PLANTAS NO INTERCONECTADAS	0,00	-		-
PRECIO MAXIMO DE VENTA PLANTA DE ABASTO - Hasta Tumaco	11.636,80	91,51	7.364,10	87,70
MARGEN DISTRIBUIDOR MINORISTA	956,00	7,52	956,00	11,39
PERDIDA POR EVAPORACIÓN	46,55	0,37		-
TRANSPORTE PLANTA DE ABASTO A ESTACIÓN DE SERVICIO	76,75	0,60	76,75	0,91
PRECIO MAXIMO DE VENTA POR GALÓN	12.716,09	100,00	8.396,84	100,00

Fuente: UPME- diciembre del 2023. El análisis porcentual elaboración propia.

ITEM	GMC	ACPM
Ingreso al Productor	77,16%	67,74%
Impuestos (Impuesto Nacional, IVA, Impuesto al Carbono, IVA Margen Distribuidor Mayorista, Sobretasa)	5,16%	4,79%
Costos Logísticos	17,68%	27,47%

Fuente: Elaboración propia con base en UPME- diciembre del 2023. Se tiene que para GMC y ACPM.

el Ingreso al Productor representó el 77,16% y 67,74% del valor total, situándose por encima de Bogotá, en materia tributaria, dada las excepciones y diferencias se tiene que ascienden a 5,16% para GMC y 4,79% para ACPM, estando inferiormente situado para Bogotá en el caso de GMC la diferencia es de 12,62% y ACPM 10,13% encontrándose una fuerte rebaja del precio final. Es de anotar que los precios logísticos tienen mayor representación pero al observar el margen de distribución minorista 7,52% para GMC y 11,39% para ACPM que comparándolo es semejante al de Bogotá.

Para el caso del Departamento de Nariño, el primer plan de abastecimiento se aprobó mediante Resolución 124101 de 2007, presentado por Ecopetrol S.A. modificado por las Resoluciones 124358 de 2008; 124164 y 124256 de 2009; 124132, 124150, 124271 y 124698 de 2010, dada las variaciones normativas especialmente la Ley 1430 de 2010 y los Decreto 381 de 2012 y Decreto 1617 de 2013, la función de diseño, elaboración y aprobación de los planes de abastecimiento está en cabeza del MME específicamente de la Dirección de Hidrocarburos, además de realizar unos ajustes técnicos al control de distribución, motivó la expedición de la Resolución 31536 de 2014, se debe señalar que desde el año 2007, la prelación de plantas de los

distribuidores mayoristas la ostentaron la planta Conjunta Yumbo perteneciente a Primax-Chevron y Mulalo a Terpel, ubicadas en el Municipio de Yumbo-Valle del Cauca, al tenor de lo consagrado en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7. del Decreto 1073 de 2015.

Con motivo de la Resolución 31787 de 2017, por la cual se verifica el cumplimiento de los requisitos legales para el funcionamiento como agente mayorista ubicado en el municipio de Tumaco (Nariño), la sociedad Petróleos y Derivados e Colombia S.A. (PETRODECOL), se hace necesario expedir el plan de Abastecimiento para el departamento de Nariño aprobado mediante Resolución 311031 de 2017, modificada por resoluciones 31117 y 31524 de 2018; 31013 de 2019; 31323 y 31380 de 2020 y finalmente Resolución 01705 de 2023, estos actos administrativos atienden la preferencia a los mayoristas que estén en ZDF en la prestación del servicio, establecido por el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7. del Decreto 1073 de 2015, en su numeral primero, el cual otorga prelación a las plantas de abastecimiento ubicadas en el respectivo departamento fronterizo.

Adicionalmente hay un factor importante a nivel de costos logísticos asociados al abastecimiento de combustibles líquidos en Nariño y es la compensación de transporte definida, artículo 55 de la Ley 191 de 1995, modificado por el artículo 9º de la Ley 1118 de 2006 como una garantía para poder realizar el transporte desde las plantas mayoristas o de abastos hasta la capital del departamento de Nariño (Pasto) vía carretera, dicha obligación en principio estaba en Ecopetrol, posteriormente dada la transformación de la Empresa, la Nación asumió esa tarea, constituyéndose como una cuenta a cargo del MME desde el 2008, la compensación se materializó por medio de la resolución 40208 del 29 de febrero de 2016 expedida por el MME, esta establece el monto de la compensación entre las plantas mayoristas con sede en Yumbo – Valle del Cauca y Pasto.

Corolario de lo anterior, el régimen especial de frontera está enfocado en mejorar el abastecimiento de combustibles líquidos a través de optimizar la oferta de este servicio, por eso el MME, a través de la Dirección de Hidrocarburos, recurre a varias herramientas de planificación tanto operativa como fiscal para consolidarla, utilizando los planes de abastecimiento y el “cupo” para cada departamento considerado frontera. En el caso de Nariño, también se tiene la compensación por transporte como una medida adicional para mejorar la distribución en el suroccidente del país, así, para cada apartado que constituye el precio, IP, impuestos y costos logísticos, hay un diferencial que permite dar un precio final menor al del resto del país.

Teniendo en cuenta la descripción hecha en esta sección se tiene los principales lineamientos de política de combustibles en Colombia, naturaleza, actores y relaciones de la estructura de precios.

A continuación, se desagregará el segmento correspondiente al tránsito de la distribución mayorista a la distribución minorista, revisando sus principales aspectos, desde una óptica nacional hasta descender al nivel regional.

XI. CAPITULO II

El presente capítulo tiene como propósito indagar acerca de la actividad de distribución mayorista y minorista de combustibles líquidos, escrutando sus atributos y funcionalidades. Para tales efectos el presente aparte se divide primordialmente en dos, en la primera se aborda la distribución mayorista y minorista en el país para posteriormente aterrizar al estudio de estos tópicos a nivel regional en el departamento de Nariño y vislumbrar sus interacciones.

11.1. Descripción del entorno.

Cada segmento de la distribución de combustible líquidos tiene sus particularidades que van desde la presencia de monopolio hasta mercados más competitivos (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020), dicha situación puede verse en el número de participantes por sección.

Tabla 3

Número de agentes de la cadena según su tipo

TIPO DE AGENTE	SUBTIPO DE AGENTE	2024
Refinador		4
Importador		11
Almacenador		66
Transportador		1
Productores (B-100 y alcohol		14
Gran consumidor		235
Distribuidor mayorista		19
Distribuidor minorista	Comercializador industrial	167
	EDS automotriz	6311
	EDS fluvial	40
	EDS marítima	26
	EDS aviación	77

Fuente: elaboración propia con información de SICOM y Fondo Soldicom COMCE

Esto conlleva a observar distintos tipos de encadenamientos entre los sujetos, especialmente en los que guardan una cercanía dada por el tipo de ejercicio económico, como es

el caso de los distribuidores mayoristas y distribuidores minoristas a los cuales rigen ciertas pautas que particularizan sus tratos.

11.2. Distribución mayorista de combustibles líquidos.

Los distribuidores mayoristas pueden ser cualquier tipo de personas (natural o jurídica) las cuales tengan como actividad comercial u objeto social la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, a través de una planta de abastecimiento la cual puede ser de su propiedad o contar con ella bajo otro tipo de contrato. (Bondensiek Arenas, 2023).

La capacidad instalada por parte de estos agentes va desde una planta de abasto de mínimo setecientos ochenta mil (780.000) galones por mes, la suscripción de contratos de por volúmenes superiores a dos millones seiscientos mil (2.600.000) galones por mes de los cuales el 70% debe ser con distribuidores minoristas, tener permanentemente disponible el 30% del volumen mensual despachado y realizar las mezclas obligatorias definidas por el MME en la planta de abastecimiento. Estos deberes le imponen al distribuidor mayorista tener un capital inicial con el cubra los gastos de infraestructura y la búsqueda de relaciones comerciales con muchos agentes minoristas. (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020).

Los distribuidores mayoristas por las cualidades de su actividad comercial son agentes de gran tamaño, los mercados que cubren son regionales abarcando múltiples municipios y distintos departamentos este fenómeno tiende establecer economías de escala y aglomerada para su funcionamiento, permitiéndole la obtención de información privilegiada sobre el mercado (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020).

El mercado mayorista, aunque tiene una pluralidad de agentes, se caracteriza por su concentración (Delegatura para la Protección de la Competencia, 2020 & Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020) y de acuerdo con la Comisión de Regulación de Energía y Gas,

CREG, (2022), el mercado de distribución mayorista está compuesto por 20 distribuidores, actualmente 19, de los cuales seis (6) capturan aproximadamente 90% del mercado de Gasolina Motor Corriente (GMC) y ACPM-Diésel. Estos distribuidores se encargan del suministro de combustible líquido a través de 60 plantas a nivel nacional, de las cuales el 50% están conectadas al sistema de poliductos. Estas plantas pueden contener los suministros de más de un distribuidor mayorista.

Tabla 4

Distribución del mercado mayorista 2024

Distribuidores mayoristas	% Total volúmenes despachados (galones GMC, GE y ACPM)
Grandes	82,74%
Medianos	13,71%
Pequeños	3,54%
TOTAL	99.99%

Fuente: elaboración propia con información de SICOM y Fondo Soldicom COMCE.

Se clasifican los distribuidores mayoristas por participación dentro del mercado en el total distribuido para los productos GMC GE y ACPM. Los “grandes” son quienes tienen participaciones superiores al 5% del mercado del producto, los “medianos” son aquellos con participaciones mayores al 1% y menores o iguales al 5%. Los “pequeños” mayoristas son aquellos con participaciones menores o iguales al 1%. (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020)

Es importante reseñar, que para entre los años 2017 y 2018 se pretendió la integración empresarial entre Terpel y Exxon, resoluciones 76541 de 2017 y 9915 de 2018 emitidas por la Superintendencia de Industria y Comercio la cual está a cargo de avalar dichas acciones comerciales, la cual abrió paso para la llegada de un tercero adquirente del negocio de combustibles de ExxonMobil, pues ese era un condicionamiento de la autoridad de competencia, en ese sentido la llegada de Primax se cimenta como producto de dicha operación mercantil y entra con una

importante participación al mercado de combustibles líquidos a nivel nacional. También se da un reacomodo general de las empresas que lideran el sector en su composición dadas el cambio de propietarios o accionistas en las compañías. La consigna principal era buscar una mejor posición en el mercado colombiano (Bondensiek Arenas, 2023).

En 2024 los cuatro (4) principales mayoristas vendieron el 82,74% del total (galones GMC, GE y ACPM) a través de EDS automotriz y fluvial. El grupo que abarca los seis (6) siguientes mayoristas vendió el 13,71% de los productos y finalmente los siguientes nueve (9) mayoristas vendieron 3,54% de los combustibles mencionados.

Tabla 5

Distribución del mercado mayorista porcentaje(%) total de volúmenes despachados (GMC, GE y ACPM).

Distribuidor mayorista	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Terpel	43,27	43,57	43,11	43,23	43,23	43,27
Primax (ExxonMobil)	20,58	19,36	19,51	19,92	19,95	19,87
Chevron	10,73	10,16	10,20	10,25	10,21	10,31
Biomax	9,85	9,75	9,40	8,88	8,64	9,29
Petromil	4,11	4,07	4,16	4,35	4,47	4,24
Zeuss	2,38	2,60	2,74	2,80	2,89	2,66
Petrodecol	0,09	0,23	0,27	0,28	0,20	0,22
Petrobras	3,35	2,99	2,85	2,68	2,57	2,88
Ayatawacoop	0,58	0,96	1,07	0,99	0,94	0,91
Puma	1,43	1,26	1,22	1,16	1,28	1,26
Coomulpinort	1,25	1,78	1,83	1,71	1,58	1,63
Ecospetrol	1,02	1,07	1,03	0,99	1,00	1,02
Discom	0	0,33	0,54	0,69	0,90	0,50
Plus	0,31	0,55	0,56	0,58	0,62	0,52
Disco Wayuu	0,24	0,40	0,52	0,44	0,42	0,41
Marketing oil	0,47	0,44	0,48	0,57	0,53	0,50
Zapata y Velasquez	0,22	0,26	0,25	0,24	0,30	0,25
P&B	0,04	0,11	0,16	0,17	0,16	0,13
Proxxon	0,09	0,11	0,10	0,10	0,09	0,10

Fuente: elaboración propia con información de SICOM y Fondo Soldicom COMCE.

Este comportamiento se ha observado en el tiempo y obedece a los distintos tipos de parapetos que tiene este mercado. Según la Delegatura para la Protección de la Competencia, (2020), existen barreras de entrada para ingresar al mercado de distribuidores mayoristas, la cuales clasifica en legales, correspondiente a los requisitos, permisos y autorizaciones para entrar en operación entre los que figuran la planta de abastecimiento con la capacidad mensual y los contratos con distribuidores minoristas; las de tipo estructural, carencia de plantas de abastecimientos en muchas regiones del país y de sus correspondientes relaciones contractuales de suministro de más de dos millones seiscientos mil galones y que en un 70% correspondan con distribuidores minoristas, así las cosas un distribuidor mayorista sin planta de abastecimiento en una región determinada tendría que utilizar el transporte terrestre lo que representa una ventaja comparativa en costos con un distribuidor mayorista que tenga planta u otra opción sería arrendarle a sus competidores almacenamiento para cubrir la demanda de los distribuidores minoristas; la viabilidad de integraciones verticales que influyan negativamente el mercado inferior, utilizando con pretexto el abanderamiento u otro tipo de control.

Otra forma de abordar la concentración es la cantidad de EDS que tiene bajo el sistema de abanderamiento exclusivo:

Tabla 6

Número de estaciones de Servicio (EDS) por distribuidor mayorista.

Distribuidor mayorista	Número de EDS	% EDS
Terpel	2.365	32,96
Biomax	1.053	14,68
Primax	1.024	14,27
Chevron	737	10,27
Petromil	517	7,21
Zeuss	266	3,71
Petrodecol	205	2,86

Petrobras	159	2,22
Ayatawacoop	151	2,10
Puma	144	2,01
Coomulpinort	142	1,98
Ecospetrol	102	1,42
Discom	67	0,93
Plus	65	0,91
Disco Wayuu	56	0,78
Marketing oil	53	0,74
Zapata y Velasquez	33	0,46
P&B	29	0,40
Proxxon	7	0,10

Fuente: Elaboración propia con información de SICOM y Fondo Soldicom COMCE

11.2.1. Sistema de abanderamiento

El sistema de abanderamiento exclusivo es un método de control en cabeza del distribuidor mayorista, en el marco de la distribución del combustible líquido, proporciona vigilancia, manejo y en general intervención en el movimiento de combustible en la sección final de la cadena, dado que los distribuidores mayoristas son empresas con amplia fama comercial esto conlleva a que tengan como cometido velar por los atributos y volúmenes de combustible que se vende en las estaciones de servicio. Esta acción proporciona herramientas de seguimiento del combustible por parte del distribuidor mayorista previendo y conteniendo posibles vicisitudes que recaigan sobre el consumidor final. (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020)

Actualmente, a los distribuidores mayoristas no les está autorizado comercializar combustible líquido a los distribuidores minoristas sin suscribir un acuerdo comercial, por lo cual los distribuidores minoristas se obligan exclusivamente a abastecerse del distribuidor mayorista y a utilizar su marca, lo que conlleva implícitamente a no distribuir combustible de marca distinta.

Para cumplir dicho precepto se han utilizado una amplia gama de modalidades contractuales:

- “Contrato de suministro de combustibles a minorista
- Acuerdo de pago por exclusividad para fijación de imagen
- Acuerdo de pago por exclusividad

- Contrato de suministro de combustible a distribuidor minorista (EDS)
- Oferta mercantil contrato de suministro
- Contrato de comodato
- Contrato de prenda abierta sin tenencia
- Contrato de concesión y distribución + comodato precario
- Contrato de prenda sin tenencia” (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020, pág. 10)

En ese abanico de figuras dan diferentes tipos de condiciones, las cuales hacían entrever una desproporción en la capacidad de negociación, esto se vino a regularizar por medio de la resolución 024 de 2020, emitida por la CREG, la cual estableció reglas para las relaciones comerciales entre distribuidores mayoristas y distribuidores minoristas de combustibles líquidos con obligación de abanderamiento exclusivo.

En este sentido cobra importancia destacar que ha entendido por control la autoridad de competencia, en los contextos de integraciones a nivel de compañías, tomando como referencia el contexto normativo y económico de las compañías:

El régimen de protección de la competencia, según el artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, establece que el control se refiere a la capacidad de una empresa de influir en las decisiones de otra empresa relacionadas con su comportamiento en el mercado. Esto incluye aspectos como su política empresarial, la iniciación o cese de actividades económicas, y la disposición de bienes o derechos esenciales para sus operaciones.

El punto clave de esta definición es que una empresa pueda afectar el rendimiento competitivo de otra, sin que sea necesario demostrar que esta influencia se ha ejercido en el pasado o que ocurrirá en el futuro próximo; la mera posibilidad de influir es suficiente para que exista control desde el ámbito del derecho de la competencia.

Finalmente, se concluye que solo cuando la empresa controlante ejerce subordinación desde el derecho societario (ya sea por poseer más del 50% de las acciones con derecho a voto, elegir la mayoría de la junta directiva o tener una influencia dominante a través de un negocio o

acto), se puede considerar que ambas empresas conforman un solo agente económico. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2018)

Aun así, sigue habiendo muchas figuras contractuales las cuales pueden encubrir o contener las siguientes relaciones de control:

- ❖ El mayorista es (directa o indirectamente) propietario y operador de la estación de servicio
- ❖ El mayorista es (directa o indirectamente) propietario de la estación de servicio, pero la operación está en cabeza de un tercero
- ❖ El mayorista opera (directa o indirectamente) la estación de servicio, pero la propiedad en cabeza de un tercero
- ❖ La propiedad y la operación de la estación de servicio están en cabeza de un tercero, pero existe una franquicia entre el distribuidor mayorista y el distribuidor minorista
- ❖ La propiedad y la operación de la estación de servicio están en cabeza de un tercero que es independiente respecto del distribuidor mayorista (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020, pág. 18)

Las relaciones de control pueden generar una interacción no solo entre sus abanderados sino con otros distribuidores mayoristas (Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la protección de la Competencia., 2023) pues las mismas relaciones de control suponen un poder de direccionamiento empresarial, por esto no se puede argumentar el actuar aislado de un agente sino por el contrario hay un asociado, el cual no es homogéneo y se habilita por distintos medios, el cual se debe establecer particularmente.

11.2.2. Mercado relevante.

En el sector mayorista no hay sustituibilidad del mercado de producto (Comisión de Regulación de Energía y Gas. CREG, 2022):

Dado que los combustibles líquidos derivados del petróleo son compuestos de origen fósil que, al entrar en contacto con el oxígeno, generan energía. Entre los más comunes se encuentran el diésel, la gasolina corriente y la gasolina extra.

El diésel, también llamado Aceite Combustible para Motores (ACPM), destaca por su alta densidad energética, lo que implica que puede generar una gran cantidad de energía por unidad de

volumen. Es particularmente eficiente, ya que puede iniciar una combustión sin necesidad de una fuente externa de calor. Por esta razón, es frecuentemente empleado en motores de vehículos pesados que requieren un mayor esfuerzo para operar.

La gasolina corriente, por su parte, es un combustible utilizado en motores de combustión interna y se distingue por su alta volatilidad, lo que facilita su evaporación a temperaturas normales. Esta característica permite que se mezcle eficazmente con el aire en el proceso de combustión, generando una rápida ignición y un rendimiento eficiente en los motores. La gasolina corriente posee un nivel moderado de octanaje, adecuado para la mayoría de los vehículos. En contraste, la gasolina extra es de mayor calidad, con un octanaje más elevado, lo que favorece un funcionamiento más eficiente y suave en motores de alto rendimiento y compresión. Además, la gasolina extra contiene más aditivos que ayudan a mantener los motores limpios, evitando la acumulación de residuos y mejorando su eficiencia.

A pesar de que estos combustibles comparten un origen común, los motores de gasolina y diésel requieren tecnologías de combustión diferentes, lo que impide que un motor diseñado para uno pueda funcionar con el otro. Además, utilizar gasolina de menor octanaje, como la corriente, en motores diseñados para gasolina extra puede generar problemas de rendimiento. No obstante, el uso de gasolina extra en un motor diseñado para gasolina corriente no presenta estos riesgos. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023.)

El mercado geográfico, cambia según la metodología que sirva para definirlo, pero a nivel nacional se puede afirmar partiendo de la descripción de los flujos entre las plantas y las estaciones de servicio (EDS), se concluye que estas transacciones involucran a un reducido número de agentes mayoristas, quienes distribuyen los combustibles a diversos minoristas, principalmente ubicados en áreas con alta densidad poblacional. Además, estos mayoristas abastecen los combustibles a

través de plantas cuya localización está determinada por la proximidad a la red de poliductos y a los principales centros de población. Asimismo, se observa que las regiones con una mayor concentración de plantas, mayor presencia de agentes mayoristas o un mayor número de EDS, tienden a registrar precios minoristas promedio más bajos en comparación con otras zonas. (Martínez Ortiz & Mosquera Daza, 2023).

Gráfico 10

Definición de mercados relevantes para la distribución mayorista.

Metodología	Mercados mayoristas	Descripción
Comisión de Regulación de Energía y Gas. CREG, 2016.	1. Arauca, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas y Putumayo.	Se definieron los mercados mayoristas en dos etapas: 1). Aplicación de análisis de conglomerados (clustering), definiendo el mercado geográfico como resultado del método jerárquico con base en la distancia mínima (vínculo simple), con los resultados del método jerárquico se procedió a la etapa 2). depurando los conglomerados atendiendo métodos de abastecimiento, políticas o estrategias comunes.
	2. Guaviare.	
	3. Guajira.	
	4. Norte de Santander.	
	5. Nariño.	
	6. Caquetá.	
	7. Sur del César y zona aledaña en Santander.	
	8. Costa Atlántica (excepto La Guajira y la parte del Cesar del mercado interior).	
	9. Gran mercado del interior.	
Superintendencia de Industria y Comercio, 2019.	1. Antioquia, Boyacá, Caldas, Cauca, Chocó, Cundinamarca, Meta, Nariño, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca (Centro – Occidente).	Retomando los desarrollos de la CREG 2016, se precisó periodo de enero de 2016 a diciembre de 2018, en la determinación de mercados relevantes utilizó la prueba no paramétrica de Wilcoxon para encontrar diferencias estadísticamente significativas entre las distancias de los mercados que eran considerados diferentes entre sí. Para la asignación de regiones se estableció: (a) las regiones no agrupadas en algún clúster serían asignadas a la planta que realizaba la totalidad del despacho de combustibles; y (b) en caso de que la región demandase de diferentes plantas ubicadas en distintos clústeres, la región sería asignada a la planta que tuviese la mayor participación en el consumo de dicha región.
	2. Cesar y Norte de Santander.	
	3. Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, y Sucre.	
	4. Guaviare y Vaupés.	
	5. Caquetá y Huila.	
	6. La Guajira.	
	7. Vichada.	
	8. Putumayo.	
	9. Arauca.	

Comisión de Regulación de Energía y Gas. CREG, 2022.	10. Casanare.	
	11. Guainía.	
	12. Amazonas.	
	13. San Andrés y Providencia	
	Mercados internos	La Comisión de Regulación de Energía y Gas identificó los mercados, llamándolos “ <i>espacios de competencia</i> ” con base en el flujo del combustible de las plantas de distribución mayorista hacia los municipios de las EDS. La CREG construyó dos indicadores de importancia relativa con información de compras de las EDS a las plantas de distribución que fueron reportadas en el SICOM entre los años 2010 y 2022 (corte a mayor de 2022). Estos indicadores son:
	1. Caribe.	
	2. Centro-Occidente.	
	3. Centro-Oriente.	
	4. Centro-Sur.	
	5. Eje Cafetero.	
	6. Noroccidente.	
	7. Nororienté.	
	8. Suroccidente.	
	Mercados ZDF y San Andrés y Providencia	$IRPM = \frac{\text{Total de combustible transportado por la planta}}{\text{Consumo de combustible del municipio}} \quad (3)$
	1. Aguazul ZDF.	
	2. Arauca ZDF.	
	3. Florencia ZDF.	$IRPM = \frac{\text{Consumo de combustible del municipio}}{\text{Total de combustible transportado por la planta}} \quad (4)$
	4. Guajira ZDF.	
	5. Inírida.	
	6. Leticia ZDF.	Para los cuales se debía cumplir el siguiente criterio bidireccional con $X \in (0,0.1,0.2,0.3,0.4,0.5)$: 1. Al menos el x% de los volúmenes de la planta i son dirigidos al municipio J. 2. Al menos x% de los volúmenes recibidos por el municipio J son enviados por parte de la planta i. *planta (planta de abasto)
	7. Nariño ZDF.	
	8. Norte de Santander ZDF.	
	9. Puerto Asís ZDF.	
	10. Puerto Carreño ZDF.	
	11. San José del Guaviare.	
	12. San Andrés y Providencia.	

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez Ortiz & Mosquera Daza, 2023.

De lo anterior se puede colegir la existencia de un interés por determinar el alcance del mercado relevante, para lo cual se realizan distintas aproximaciones metodológicas las cuales buscan dilucidar el contorno geográfico más adecuado para analizar las dinámicas del mercado, pero el mismo regulador, CREG, señala las limitaciones existentes para la tarea especialmente las de carácter técnico, normativo y económico, es de resaltar que el mercado mayorista de Nariño siempre ha sido referenciado como resultado de los distintos estudios.

En esta primera sección se presentó los aspectos que determinan la distribución mayorista en el territorio nacional, advirtiendo que se está frente a un mercado con barreras de entrada, con alta concentración y un sistema de control sobre los distribuidores minoristas, al cual se ha buscado aproximarse desde distintos estudios para entender sus dinámicas de competencia, especialmente desde un abordaje geográfico.

11.3. Distribución minorista de combustible líquido.

Los distribuidores minoristas pueden ser cualquier tipo de personas (natural o jurídica) las cuales tengan como actividad comercial u objeto social la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, al consumidor final, por medio de estaciones de servicio o conformado como comercializador industrial. (Bondensiek Arenas, 2023)

Estos agentes son la parte final de la cadena de distribución y dado el distinto tipo de usuarios que están demandando los productos, estos pueden asumir distintas formas para su operación, como lo son las estaciones de servicio (EDS) las cuales pueden ser de distinto tipo o utilizando otra figura:

- EDS automotriz.
- EDS fluvial.
- EDS marítima.
- EDS aviación.
- Comercializador industrial. (Bondensiek Arenas, 2023)

Las EDS automotriz son las que tiene mayor presencia, dada la cantidad y distribución territorial. Existe una alta heterogeneidad de distribuidores minoristas lo cual dificulta la comprensión y equiparación de estos agentes.

1. Estaciones de servicio que operan en áreas urbanas mientras que otras operan en carreteras principales intermunicipales.

2. Estaciones de servicio que operan en municipios o ciudades con alta densidad poblacional (ciudades capitales y más de 100.000 habitantes), mientras que otras operan en municipios o ciudades con baja densidad poblacional (menos de 100.000 habitantes).

(...)

3. Especialización de las EDS. El tipo de consumidor puede diferir ampliamente entre unas estaciones y otras. Las EDS puede atender transporte de carga o vehículos livianos, lo que implica diferencias en el tipo de combustible que manejan y en los tiempos de rotación del inventario, entre otras.

4. EDS que han diversificado su oferta de servicios por lo que pueden impactar de forma diferente los precios ofrecidos de combustibles líquidos.

5. Características geográficas de la zona que podrían implicar esfuerzos logísticos distintos. (Comisión de regulación de Energía y Gas. CREG, 2023, pág. 4)

Adicionalmente se presentan circunstancias como: posibilidad de integración vertical, esto de por si no promueve actos en contra de la libre competencia, pero es un aspecto para tener en cuenta dadas las relaciones entre la actividad mayorista y minorista y como se traducen en el escenario de competencia, imposibilitando al regulador de examinar costos como resultado *dobles* *marginalización o economías de alcance*. Otro aspecto es la cesión de márgenes por parte del distribuidor mayorista al distribuidor minorista, lo cual puede trastocar los supuestos de funcionamiento para reglamentar los precios de los márgenes, no se tiene claro el alcance de esta acción en tanto a la partición de ganancias entre os agentes o los beneficios para el consumidor. (Comisión de regulación de Energía y Gas. CREG, 2023)

Atendiendo estas diferencias se puede evidenciar distintas clasificaciones, que consultan los tamaños de los volúmenes comercializados o el número de islas⁹ entre otros factores, creándose distintas tipologías según el estudio, objetivo o justificación en conjunto con otras variables. Pero el volumen de venta siempre ha tenido una preminencia dentro de distintos tipos de pesquisas sectoriales.

⁹ Isla de surtidor para combustibles líquidos derivados del petróleo: Es la base o soporte de material resistente y no inflamable, generalmente concreto, sobre la cual van instalados los surtidores o bombas de expendio, construida con una altura mínima de veinte (20) centímetros sobre el nivel del piso y un ancho no menor de un metro con veinte centímetros (1.20 m). ARTÍCULO 2.2.1.1.2.2.1.4. decreto 1073 de 2015.

Tabla 7*Clasificación de EDS por volúmenes de venta*

Metodología	Tipología
ITANSUCA	Tipo 1: Ventas menores a 50.000 galones/mes
	Tipo 2: Ventas entre 50.000 y 100.000 galones/mes
	Tipo 3: Ventas entre 100.000 y 150.000 galones/mes
	Tipo 4: Ventas mayores a 150.000 galones/mes
SUMATORIA	Tipo 1: Ventas menores a 20.000 galones/mes
	Tipo 2: Ventas entre 20.000 y 40.000 galones/mes
	Tipo 3: Ventas entre 40.000 y 60.000 galones/mes
	Tipo 4: Ventas entre 60.000 y 80.000 galones/mes
	Tipo 5: Ventas mayores a 80.000 galones/mes
FEDESARROLLO	Tipo 1: Ventas menores a 10.000 galones/mes
	Tipo 2: Ventas entre 10.000 y 19.999 galones/mes
	Tipo 3: Ventas entre 20.000 y 39.999 galones/mes
	Tipo 4: Ventas entre 40.000 y 59.999 galones/mes
	Tipo 5: Ventas entre 60.000 y 79.999 galones/mes
	Tipo 6: Ventas entre 80.000 y 99.999 galones/mes
	Tipo 7: Ventas mayores a 100.000 galones/mes

Fuente: Elaboración propia con base en (Martínez & Marulanda, 2019)

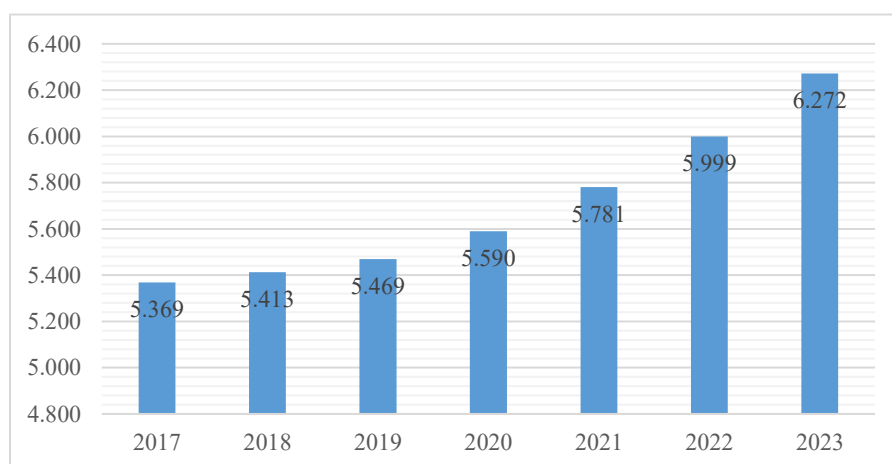
Sin embargo acudiendo a algunos estudios se puede constatar que una EDS promedio puede comercializar unos cincuenta mil (50.000) galones y requiere medianamente este equipamiento: una construcción de cerca de 20 años de antigüedad, con un área aproximada de 960 M2, con cerca de 3 tanques de almacenamiento en su mayoría en metal, en doble pared, probados herméticamente además de una tubería rígida mayormente galvanizada, y con disposición propia de transporte para el abastecimiento, la atención al público corresponde a más o menos 20 horas, en casi 3 turnos, cuentan con 7 empleados dedicados a la EDS, aproximadamente 5 isleros (vendedores), con una dotación de poco menos de tres veces al año, con una infraestructura y protocolos para el aseo, limpieza, disposición de residuos prácticas de saneamiento y en la mayoría de casos ofertan servicios adicionales, especialmente venta de lubricantes y aceites, lo cual les puede generar incrementos de ventas. Por último, el 67% de las

EDS tiene un único propietario. (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020) y (Leon Barreto, 2016)

La demanda de estos agentes esta masivamente atomizada (Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, 2020) y si se añade una proliferación de EDS, dado que según la reglamentación no existe limitación para la construcción de nuevas en una localidad, dado que solo se requiere la viabilidad del uso y utilización del suelo establecido en el plan de ordenamiento territorial por parte del respectivo ente territorial. (Martínez & Marulanda, 2019), verificando también algunas condiciones de concesionarios viales en el caso que sea rural y estén sobre una vía de carácter nacional. (Delegatura para la Protección de la Competencia, 2020)

Gráfico 11

Incremento de estaciones de servicio en Colombia.



Fuente: elaboración propia con información de SICOM y Fondo soldicom COMCE.

La distribución minorista presenta una mayor competencia signada por los factores de distancia y tiempo, lo cual representa que la ventaja en estos aspectos influye en la decisión final del consumidor. Esto incentiva una mayor oferta del servicio derivando en la presencia de más actores en la actividad, pero dada la proliferación de sujetos se vuelve complejo su estandarización por eso el acercamiento hacia estos actores se da según su volumen de comercialización, la cual

no logra dimensionar todos los caracteres pero sirve para efectos de lograr organizar un instrumento y aplicarlo.

11.3.1. Mercado relevante.

En el mercado de la distribución minorista de combustibles líquidos no se contempla la sustituibilidad del producto, pues los automotores solo funcionan bajo cierto tipo específico de combustible líquido bien sea gasolina o Diesel, por lo que no existen productos sustitutos. Empero, este mercado presenta competencia local y un poder de mercado que se limita geográficamente. Por lo tanto, la cercanía en términos de distancia del consumidor a una estación de servicio es un factor preponderante en la decisión del consumidor al comprar en determinado punto de servicio (Ramírez Monroy, 2019).

Gráfico 12

Definición de mercados relevantes para la distribución minorista.

Metodología	Resultado			DESCRIPCIÓN: REZAGO ESPACIAL
Econometría Consultores S.A. 2015	M.	GMC	ACPM-Diesel	
	1	Bogotá		
	2	Vía Bogotá-Tunja	Vía La Dorada - Medellín	
	3	Bucaramanga	Vía San Alberto - Ciénaga	
	4	Vía Buga-Buenaventura	Soacha	
	5	Tuluá	Envigado	
El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes. 2019.	1 km de Distancia alrededor de la EDS para Bogotá D.C.			
Fedesarrollo 2019.	Departamento/Región/Ciudad		Distancia crítica	
	Cesar		3,75 km	
	Norte de Santander		3 km	
	Boyacá		3,75 km	
	Arauca		3,25 km	
	Bogotá		1,50 km	
	Cali		2,5 km	
	Medellín		1,75 km	
	Barranquilla		1,25 km	
	Nariño y Putumayo		4 km	
	Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena y Sucre		3,75 km	

	Cundinamarca y Santander	2 km
	Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda	4 km
	Chocó, Valle del Cauca y Cauca	4 km
	Casanare, Guaviare y Meta	3,75 km
	Amazonas, Caquetá, Huila y Tolima	4 km
Superintendencia de Industria y Comercio	Isodistancia alrededor de la EDS de 4 km.	
Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG 2023	Espacio de Competencia. Isócrona: El área accesible desde un punto del espacio dado un tiempo de desplazamiento. El usuario está dispuesto a movilizarse, en promedio a nivel nacional de 15 minutos para abastecerse de combustible, independientemente de la distancia recorrida (distancia no lineal, sino considerando la ruta que deben realizar los vehículos para ir de un EDS a otra).	

Fuente: Elaboración propia con base en (Comisión de regulación de Energía y Gas. CREG, 2023).

La actividad minorista presenta una pluralidad de participantes, que a pesar de compartir una misma actividad económica tienen bastantes particularidades para su escrutinio, se ha tratado de acercarse utilizando instrumentos de ventas pero no logran captar todas sus propiedades, sin embargo se puede señalar que son agentes de menor tamaño, respecto a los mayoristas, con una capacidad de infraestructura y operación pequeña destinada a atender muchos usuarios en una demanda fragmentada, su barrera de entrada se concentra en el ordenamiento territorial de los municipios y cada vez intervienen más sujetos en esta franja.

11.4. La distribución mayorista en el departamento de Nariño.

El departamento de Nariño se ubica en el suroccidente de Colombia, con una extensión de 33.268 Km², con una variedad geográfica de características: andinas, amazónicas, marinas, del Choco biogeográfico y del litoral pacífico (Departamento de Nariño, 2024). Cuenta con 64 municipios categorizados de frontera, según las disposiciones contenidas Decreto 1073 de 2015 en concordancia con la Ley 2135 de 2021 en lo relacionado con el abastecimiento de combustibles

líquidos y es definido, por medio de distintas metodologías, como un mercado relevante de la distribución mayorista (Martínez Ortiz & Mosquera Daza, 2023).

Tabla 8

Posición de Nariño por Galonaje vendido (GMC, GE y ACPM) en Colombia.

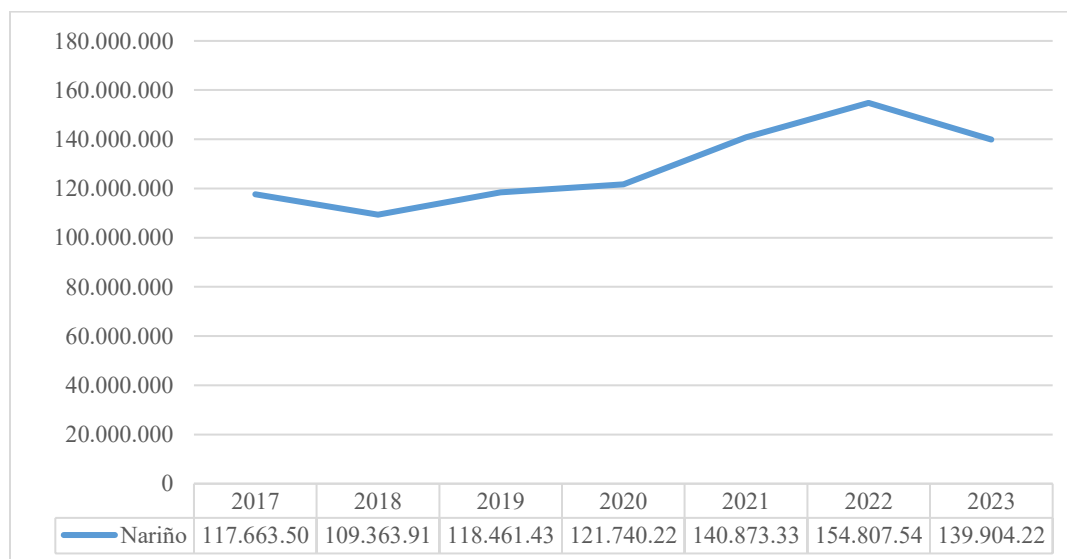
Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Puesto	11	12	12	9	11	10	13

Fuente: Elaboración propia con información de ASGA.

Además, su aportación en el escenario nacional ha sido constante, pues su nivel de participación lo ubica como un departamento con un volumen de demanda que se ha posicionado en lugares que han fluctuado entre el noveno puesto y el treceavo entre los departamentos lo cual se puede constatar en la participación del galonaje vendido en Colombia el cual ha oscilado entre el 2,91% y el 3,51%.

Gráfico 13

Galonaje (GMC, ACPM y GE) vendido en Nariño.



Fuente: Elaboración propia con información de ASGA.

El volumen vendido regionalmente tiene una tendencia al alza, con una pequeña caída en el año 2018 y 2023 pero con un ritmo de crecimiento que aumenta anualmente, implicando la consolidación regional del mercado y posicionándolo como referente a nivel nacional.

Tabla 9

Participación de Nariño en el galonaje vendido (GMC, GE y ACPM) en Colombia.

Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nariño	3,08%	2,92%	3,00%	3,51%	3,29%	3,23%	2,91%

Fuente: Elaboración propia con base en dato de ASGA.

El MME, mediante la Dirección de Hidrocarburos es el encargado de velar por el adecuado abastecimiento en el departamento de Nariño, ya que cuenta con amplias facultades para asegurar la prestación de este servicio en las zonas de frontera. Para tal propósito utiliza un plan de abastecimiento, instrumento que orienta la actividad de distribución de combustible en estas zonas y se otorga al MME un amplio margen de acción y reconfiguración de las operaciones para los agentes en caso de que las condiciones de perturbación de cualquier orden lo requieran.

El desempeño de la actividad mayorista en Nariño no dista del comportamiento a nivel nacional, dado que también se observa el posicionamiento de las firmas que ocupan los primeros lugares también a nivel regional, con un fuerte posicionamiento. Si bien a nivel nacional la participación está en cabeza de Terpel, Primax ocupa el segundo lugar, para el caso de Nariño Primax ostenta la delantera muy seguido de Terpel, con una consolidación afianzada y probada en el tiempo.

Tabla 10

Distribución del mercado mayorista en el departamento de Nariño porcentaje (%) total volúmenes despachados (galones GMC, GE y ACPM).

Distribuidor mayorista	2019	2020	2021	2022	2023	2024
------------------------	------	------	------	------	------	------

Primax	35,39	32,52	31,74	33,19	33,29	33,20
Terpel	30,00	30,25	30,33	29,96	29,86	30,08
Biomax	14,99	16,11	15,70	14,89	16,61	15,60
Chevron	13,58	11,78	11,57	11,00	10,99	11,76
Petrodecol	2,77	6,25	7,80	8,21	6,24	6,37
Petromil	3,27	3,09	2,86	2,75	3,01	2,98

Fuente: Elaboración propia con información de SICOM y Fondo Soldicom COMCE

En el departamento de Nariño 4 distribuidores mayoristas, Primax, Terpel, Biomax y Chevron, participan con más del 90%, de la distribución de combustibles líquidos y entre estos agentes, Primax y Terpel exceden el 60%, Petrodecol apenas cuenta con el doble que el competidor más pequeño, Petromil.

En lo relacionado a las EDS, se podría inferir que dada la participación de los mayorista en la región, esta se vería reflejada en el número de estaciones de servicio, conclusión que no encuentra asidero pues llama la atención la presencia de Petrodecol a nivel regional, pues saca una ventaja considerable sobre las demás, también se debe considerar la presencia de la planta en Tumaco, esta congrega a su alrededor muchos agentes con interés de participar en la cadena y los requisitos legales que debe suplir un distribuidor mayorista, para la ejecución de sus actividades.

Tabla 11

Número de estaciones de servicio (EDS) por distribuidor mayorista departamento de Nariño 2024.

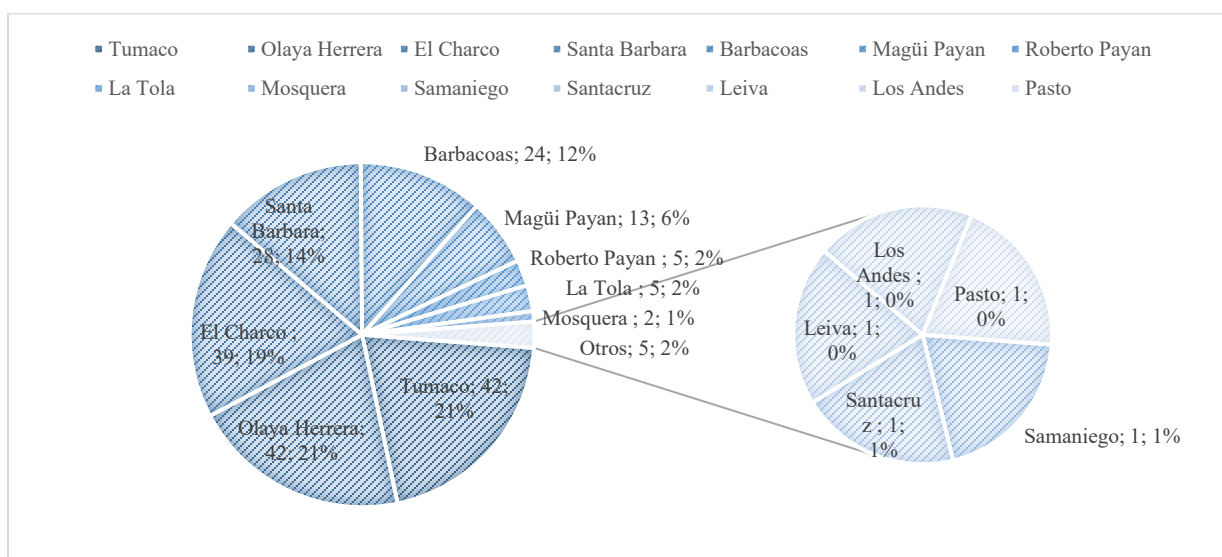
Distribuidor mayorista	Número de EDS	%
Petrodecol	205	28,08
Biomax	170	23,29
Terpel	165	22,60
Primax	66	9,04
Chevron	63	8,63
Petromil	61	8,36

Fuente: Elaboración propia con información de SICOM y Fondo Soldicom COMCE.

Las EDS de Petrodecól en el departamento de Nariño están concentradas en la subregiones: pacífico sur, Sanquianga y Telembí (Departamento de Nariño, 2024) distribuidas de manera dispar entre los municipios que las conforman, resalta la participación en los municipios de Tumaco con 42, Olaya Herrera con 42, El Charco con 39, Santa Barbara con 28, Barbacoas con 24, Magüi Payan con 13, Roberto Payan con 5, La Tola con 5 y Mosquera con 2 y marginalmente los municipios de Samaniego, Santacruz, Leiva, Los Andes y Pasto tienen una (1) EDS en la respectiva localidad.

Gráfico 14

Estaciones de servicio por municipio con bandera de Petrodecól 2024.



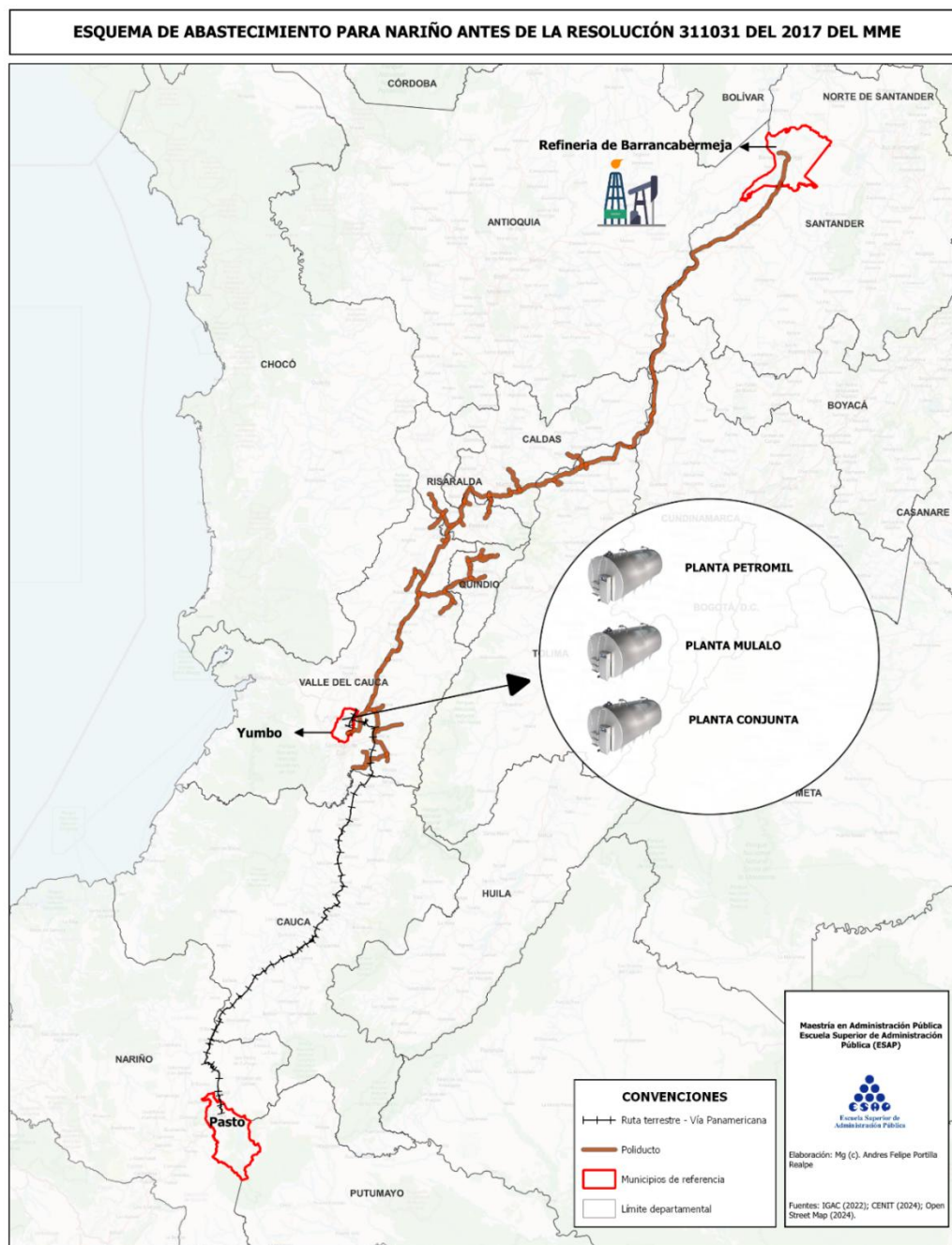
Fuente: Elaboración propia con información de SICOM y Fondosolidicom COMCE.

La cadena de abastecimiento, anterior a la entrada de funcionamiento de Petrodecól, iniciaba en la refinería de Barrancabermeja con el transporte del combustible vía poliducto. Este producto se entregaba a las plantas de abastecimiento autorizadas en el municipio de Yumbo – Valle del Cauca: planta conjunta, Primax, Colgas de Occidente, Vidagas, Velogas, Chilco, CLC en Yumbo y Terpel en Mulaló para desde allí enrutarse por transporte terrestre por la vía Panamericana a la que se conecta a la altura de Palmira el tramo vial desde los almacenamientos

asociados a las instalaciones de la terminal de los poliductos de Cenit en Yumbo, departamento del Valle del Cauca y dirigirse hacia el municipio de Pasto en el departamento de Nariño. (Delvasto & Echeverría Asociados y UPME, 2019).

Gráfico 15

Esquema de abastecimiento para Nariño antes de la resolución 311031 de 2017 del MME.



El recorrido de esta ruta consta de aproximadamente 424 kilómetros, por ella transitan con carga de combustibles refinados vehículos de diferentes capacidades, que cargan en Yumbo o Mulaló y se desplazan hasta Nariño pasando por el control contratado por el MME en Altos de Daza en el municipio de Pasto. Los principales tipos de vehículos para transporte de refinados son: cisternas movilizadas sobre automotores de cinco ejes (capacidad de 14.000 galones) y carrotanques montados sobre automotores de tres ejes (capacidad entre 7.000 y 10.000 galones), en algunos casos se movilizan carrotanques de menor capacidad (capacidad entre 3000 y 4.000 galones) sobre automotores de 2 ejes. (Delvasto & Echeverria Asociados y UPME, 2019).

El punto donde finaliza la ruta terrestre Yumbo – Pasto, es Altos de Daza en el Kilómetro 6 vía Chachagüi, desde el municipio de Pasto, sitio en el que está ubicado un control contratado por el MME con la empresa Combustibles & Servicios Limitada, para inspeccionar los vehículos que llegan a Pasto procedentes de Yumbo y cuya carga es objeto de subsidios de conformidad con la resolución MME 40702 de 2018. (Delvasto & Echeverria Asociados y UPME, 2019).

El mercado mayorista a nivel regional no dista de las dinámicas nacionales, ya que los dos distribuidores con mayor participación en Colombia la tienen en el Departamento de Nariño, situación que se matiza por el orden de estos pero que no modifica la estructura de manera vertiginosa. Llama la atención el número de EDS abanderadas por Petrodecól, pero se entiende por dos motivos uno la sede de la planta de abastecimiento en el distrito de San Andrés de Tumaco y los requisitos que exige la regulación como lo son las relaciones contractuales, los volúmenes a distribuir entre otros. Por último, se esquematiza el proceso de suministro antes de la entrada en operación de la planta de Petrodecól.

11.4.1. Petrodecól como distribuidor mayorista en Colombia ubicado en Nariño.

Tabla 12*Esquema regulatorio de Petrodecól*

Resolución	Objeto
31787 del 27 de septiembre de 2017	Autorización como distribuidor Mayorista a Petrodecól.
311031 del 29 de diciembre de 2017	Cambio al plan de abastecimiento del departamento de Nariño.
311117 del 16 de abril de 2018	Adiciones a la resolución 311031 del 2017.
31524 del 27 de junio de 2018	Revoca los elementos de fijación de precios, resalta la prelación de Petrodecól para un conjunto de municipios y señala el abastecimiento de su planta de desde la refinería de Cartagena.

Fuente: Elaboración propia.

En primer término, por medio de la Resolución No. 31787 del 27 de septiembre de 2017 el MME autorizó a Petrodecól ejercer como distribuidor mayorista de combustibles líquidos derivados del petróleo, desde la planta de abastecimiento que se encuentra ubicada en Tumaco (Nariño), como producto de la acreditación y cumplimiento de las exigencias establecidas en el Decreto 1073 de 2015.

Posteriormente a la habilitación, el MME procedió examinar la inclusión de Petrodecól en el primer orden de la prelación contenida en el Decreto 1073 de 2015. En consecuencia de lo mencionado, y obedeciendo las funciones asignadas por la normatividad, el MME expidió la Resolución No. 311031 del 29 de diciembre de 2017. En esta, dispuso del primer orden de prelación para Petrodecól en el plan de abastecimiento del departamento de Nariño, sin que esto cercene la posibilidad de que otros distribuidores mayoristas puedan acceder al posicionamiento cumpliendo lo señalado en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del decreto 1073 de 2015.

La Resolución No. 311031 de 2017, también se pronunció sobre los siguientes aspectos:

En primer término, indicó que a este instrumento de abastecimiento le quedaba vedada la posibilidad de modificar los precios al consumidor final, imponiendo algún tipo de incremento para la venta al público. En este campo Petrodecól en sus estándares de administración, operación, mantenimiento y en general en todo funcionamiento debe buscar la eficiencia en la prestación del

servicio de distribución, sin perturbar o entorpecer la actividad de los distribuidores minoristas ubicados en los municipios de zonas de frontera.

Posteriormente, esclareció que a los distribuidores minoristas de los municipios ubicados en zona de frontera en el departamento de Nariño les asistía la facultad de poderse abastecer de los distribuidores mayoristas en segundo orden, cuando las condiciones de costos y de capacidades, técnicas, logísticas y operativas sean insuficientes o no obedezcan a los preceptos del plan de abastecimiento. Por lo tanto, podrían dirigirse a las plantas de abastecimiento ubicadas en los municipios y departamentos vecinos a la respectiva zona de frontera mientras contaran posibilidades técnicas y económicas de abastecerlos.

Por último, fijó el plazo de un (1) año a los distribuidores minoristas del departamento de Nariño, que ejercen la actividad a través de EDS autorizadas, para que acojan al nuevo plan de abastecimiento definido en dicho acto administrativo. El término referido se contaría desde la ejecutoria de la Resolución No. 311031 de 2017.

A la postre, con el propósito de adicionar tiempos y rutas desde la planta de abastecimiento ubicada en Tumaco hasta otros municipios de Nariño como Samaniego, Santacruz, Sapuyes y Túquerres, el MME expidió la Resolución No. 31117 del 16 de abril de 2018, por medio de la cual se modificó el artículo 4 de la Resolución No. 311031 del 29 de diciembre de 2017.

Con la expedición de la Resolución No. 31524 del 27 de junio de 2018, por medio de la cual se modificó la Resolución 311031 de 2017. En el artículo 1 de esta última resolución se revocó la mención a los lineamientos para la fijación de la estructura de precios para el departamento de Nariño. En relación con la prohibición de elevar precios, esta prerrogativa obedece a la estructura de precios en el Departamento de Nariño, por cuanto se debía expedir un acto administrativo de carácter general por parte del MME, en el cual se fije la estructura como es el caso de la Resolución

40827 del 6 de agosto de 2018 que adoptó la estructura para la fijación de precios de la gasolina corriente motor, gasolina motor corriente oxigenada, ACPM y ACPM mezclado con biocombustible para uso de motores diésel, a distribuir en los municipios definidos como zona de frontera del Departamento de Nariño.

El artículo 3 de la Resolución No. 31524 del 27 de junio de 2018 modificó el artículo 6 de la Resolución No. 311031 de 2017. En este se consignó que:

"(...) A partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, los distribuidores minoristas que ejercen la actividad a través de estaciones de servicio en los municipios de Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Magüi, Mosquera, Olaya Herrera, Roberto Payán, Santa Bárbara (Iscuandé) y Tumaco deben cumplir el orden de prelación establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015".

Lo anterior resulta relevante, pues el MME adicionó algunos municipios del departamento de Nariño que debían acogerse al plan de abastecimiento y al orden de prelación definido en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015. Esto como quiera que en la Resolución No. 311031 de 2017 no se habían incluido para dicho efecto.

Por último, en el artículo 2 de la Resolución No. 31524 de 2018 modificó el párrafo 1 del artículo 2 de la Resolución 311031 del 2017. El MME precisó que el esquema de abastecimiento a utilizar sería el que se origina desde la refinería de Ecopetrol ubicada en Cartagena, dado que la planta de abastecimiento de Petrodecot no se encontraba conectada al sistema nacional de poliductos, este postulado debe aparejarse con lo previsto en artículo 2.2.1.1.2.2.6.16 del Decreto 1073 de 2015, el MME tenía a su cargo la obligación de definir la estructura de precios del combustible de la zona, y así lo hizo, por medio de la Resolución 40827 del 6 de agosto de 2018. incorporando uso de los costos en los que se incurran en la cadena de distribución, pero, en ningún evento, podían superar el precio máximo de referencia que fijara el MME.

Gráfico 16

Esquema de abastecimiento para Nariño después de la resolución 311031 de 2017 del MME.

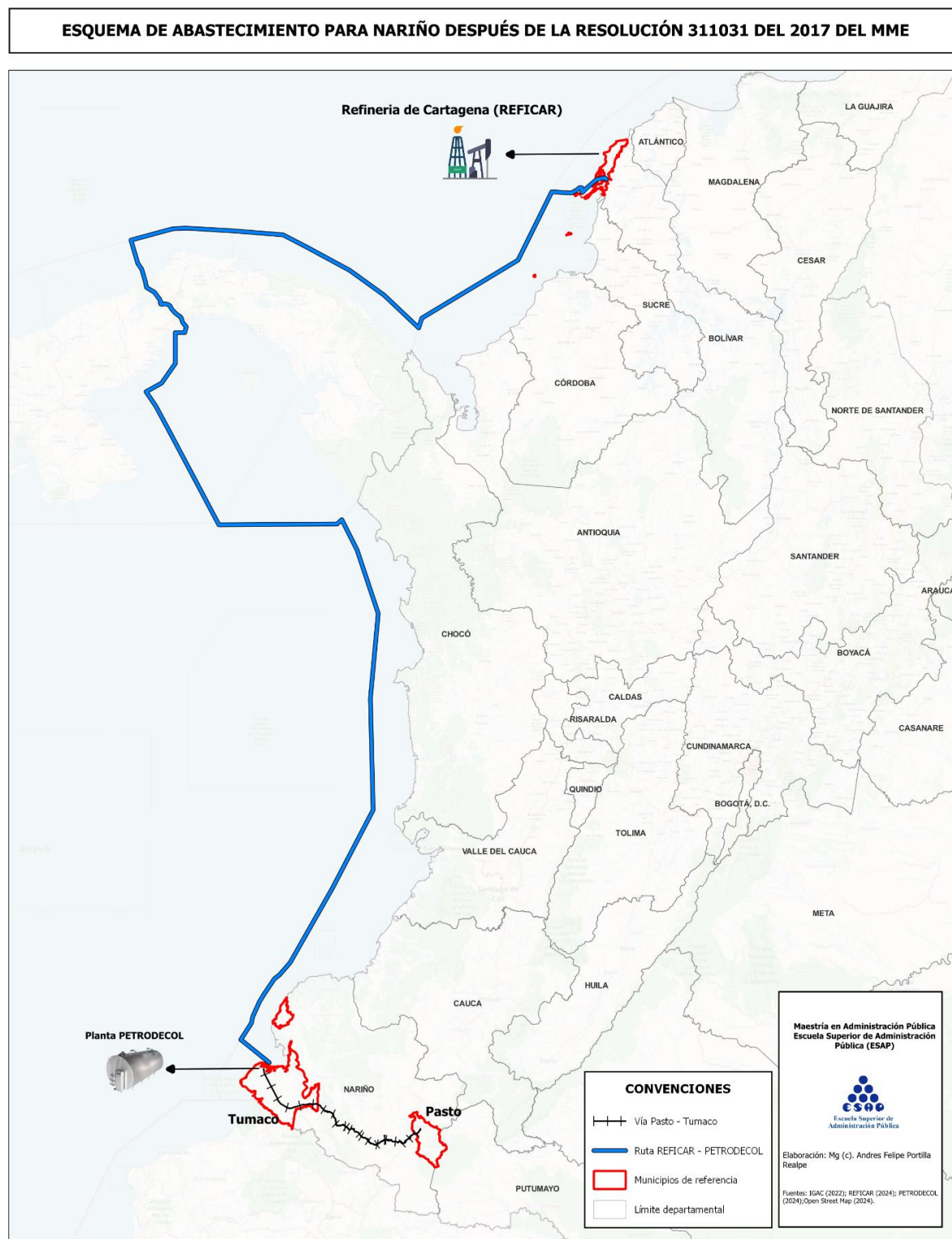


Tabla 13

Capacidad de almacenamiento de la planta de Petrodecó en Tumaco-Nariño.

Tanque	Producto	Barriles	Galones
101	GMC	22.054	926.268
102	ACPM-Diesel	14.983	629.286
201	ACPM-Diesel	9.963	418.446
107	GE	2.817	118.314
106	Etanol	2.789	117.138
105	B-100	2.789	117.138
Total		55.395	2.326.590

Fuente: Elaboración propia con base en Delvasto & Echeverría Asociados y UPME, 2019.

La planta está en curso de una ampliación para los almacenamientos con un tanque en construcción para GMC de 856.548 galones y 2 de ACPM (uno de 785.148 galones y otro de 424.242 galones). (Delvasto & Echeverría Asociados y UPME, 2019).

La precisión hecha por el MME es relevante en la medida en que podía indicar la sustracción del beneficio definido en el artículo 55 de la Ley 191 de 1995. De allí que los distribuidores minoristas hayan alegado que el plan de abastecimiento definido por el MME encarecería el combustible.

Con base en esta posibilidad, se han originado una serie de acciones por parte de los distribuidores minoristas en concurso con los distribuidores mayoristas con el fin de entorpecer la entrada en funcionamiento de Petrodecó las cuales se categorizan por la Superintendencia de Industria y Comercio, 2023, en *litigio predatorio*, que no es otra cosa que una multitud de acciones de carácter administrativo y judicial que tienen como propósito obstaculizar la puesta en marcha de la planta de Petrodecó con todas las consecuencias traídas para el abastecimiento, dado que el cambio en el esquema de abastecimiento, impactaría en la estrategia de negocio desde sus plantas ubicadas en Yumbo-Valle del Cauca. Este punto se ampliará de manera pormenorizada en el

último capítulo el cual pretende analizar la compensación al transporte y la forma de impacto entre los distribuidores mayoristas y minoristas.

Es de anotar que en la región también se encuentra en curso otro proyecto que consiste en una planta ubicada en la subregión centro del departamento, en el municipio de Chachagüi cerca de Pasto, la cual hasta el momento no tiene la autorización para operar pero que cuenta con un avance en infraestructura consistente en:

Tabla 14

Capacidad de almacenamiento de la planta de Petronar en Chachagüi-Nariño.

Tanque	Producto	Barriles	Galones
1	Gasolina	20.000	840.000
2	Gasolina	20.000	840.000
3	ACPM-Diesel	13.000	546.000
4	ACPM-Diesel	13.000	546.000
Total		66.000	2.772.000

Fuente: Elaboración propia con base en (Delvasto & Echeverría Asociados y UPME, 2019)

Además, (CENIT transporte y logística de hidrocarburos S.A.S., 2020), cuenta con unas instalaciones las cuales le permiten operación de almacenamiento, las cuales en caso dado podrían servir para el suministro de combustibles líquidos:

Tabla 15

Capacidad de almacenamiento de la Planta de Cenit en Tumaco-Nariño

Producto	Barriles	Galones
Gasolina	250.000	10.500.000
ACPM-Diesel	250.000	10.500.000
Total	66.000	2.772.000

Fuente: Elaboración propia con base en Delvasto & Echeverría Asociados y UPME, 2019.

En este punto se tiene que existe un distribuidor mayorista ubicado en el distrito de Tumaco, en el departamento de Nariño, cuenta con una planta y todos los aspectos técnicos, operativos, jurídicos y contables para su operación, tal y como da cuenta tanto los actos de

autorización y el plan de abastecimiento con sus distintas enmiendas, se puntualiza que la infraestructura se abastecerá vía marítima desde la refinería de Cartagena, lo que abriría la posibilidad de que la distribución minorista no acceda a la compensación de transporte, fundamentado el cambio de esquema en Nariño. La puesta en marcha de la planta de Petrodecól es una situación por la cual distribuidores mayoristas y minoristas ven una afectación a su esquema de negocio y la cual prevén podría desembocar en mayores precios al consumidor final.

11.5. La distribución minorista en el departamento de Nariño.

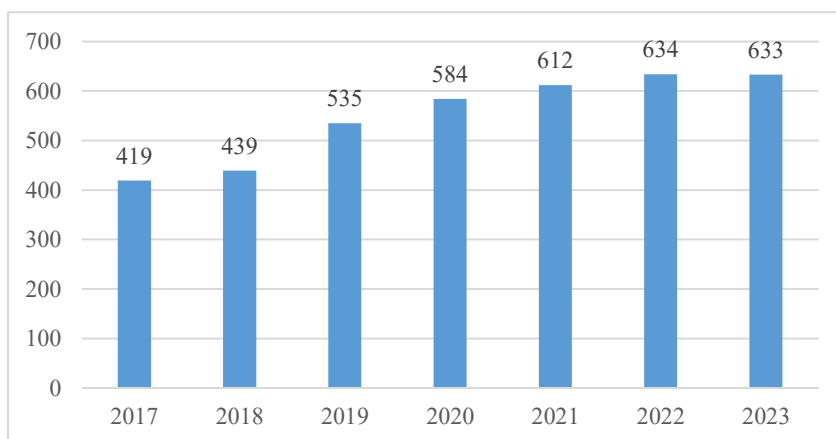
En Colombia los departamentos con mayor cantidad de EDS son: Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Bogotá, Norte de Santander, Boyacá, Cesar, La Guajira y Nariño, anotando que los primeros tienen un gran volumen de venta por parte de los minoristas y los demás un nivel moderado, situación disonante ya que tomando como referencia la posición de consumo relativa de combustible esta se acompasaría con la cantidad de estaciones de servicio. (Cabezas & Carreño, 2023) y (Espinosa & Ramirez Olaya, 2020).

El departamento de Nariño destaca por el crecimiento del mercado de las EDS ya que sus números están por encima de las demás regiones y con una tasa de incremento mayor a la del conjunto e incluso tomando como referencia regiones semejantes, sigue situándose como un mercado en constante expansión durante el 2017 a 2023 e incremento en un 51% el número de EDS en la región (Suarez et al., 2017) & (Espinosa & Ramirez Olaya, 2020).

Respecto a la ubicación de las EDS, comparando el número de estas por departamento y ciudad capital se tiene que en Nariño más del 90% están por fuera del área capital y se ubican en los demás municipios. (Cabezas & Carreño, 2023).

Gráfico 17

Incremento de las EDS en Nariño 2017-2023.



Fuente: Elaboración propia con información de SICOM y Fondo Soldicom COMCE.

Las Características físicas y de operación de una EDS promedio en Nariño, a nivel de infraestructura, cuentan con un área construida 997mts², antigüedad en la construcción es 16 a 26 años; funciona cerca de 14 horas en 1,67 turnos, trabajan algo más de 4 empleados por EDS y 2,25 isleros por EDS y la entrega de dotación casi dos veces al año. El 48,1% cuentan con certificado técnico de instalaciones eléctricas; el 40,28% cuentan con plan de gestión de residuos peligrosos y el 43,88% tiene permiso de vertimiento exigido por la autoridad ambiental y cuentan con las adecuaciones necesaria para drenajes de lodos y almacenamiento temporal de residuos sólidos. A nivel de equipos los tanques de almacenamiento se reportan cerca de 3, el 66% de estos tienen prueba de hermeticidad, casi un 90% utiliza un control manual de inventarios y el 60% cuenta con transporte propio para el suministro de combustible. (Leon Barreto, 2016). Por último, las EDS en Zona de Frontera, como Nariño ofertan al máximo precio permitido, en una alta proporción se vende casi la totalidad del cupo estipulado e incluso pueden vender por encima de dicha medida (Martínez & Marulanda, Riesgos de la distribución minorista de combustibles líquidos de uso automotor en Colombia, 2019).

En el departamento la mayoría de EDS se encuentran por fuera de la capital. Para el municipio de Pasto en el año 2023, las EDS en funcionamiento representaban en 7,58% del mercado de las EDS en Nariño (Cabezas & Carreño, 2023). Sin embargo, su participación en el volumen vendido lo posiciona con un 34,5% de participación situándolo a la cabeza de la distribución de combustibles a nivel departamental.

Tabla 16

Participación representada en porcentaje de los municipios en los galones vendidos (ACPM, GMC y GE) en Nariño 2023.

Municipio	Galonaje	(%)
Pasto	48.319.586	34,5
San Andrés de Tumaco	13.892.261	9,9
Ipiales	11.541.172	8,2
Barbacoas	4.010.713	2,9
Tuquerres	3.612.340	2,6
Chachagüi	3.235.686	2,3
Magüi Payan	3.056.988	2,2
Taminango	3.016.902	2,2
Policarpa	2.913.513	2,1
Samaniego	2.532.338	1,8
La Unión	2.530.683	1,8
Leiva	2.252.665	1,6
Tangua	2.201.973	1,6
Cumbal	1.741.412	1,2
Aldana	1.592.063	1,1
Yacuanquer	1.588.397	1,1
Pupiales	1.469.755	1,1
Guachucal	1.450.133	1,0
San Pablo	1.431.587	1,0
Olaya Herrera	1.428.385	1,0
El Charco	1.377.463	1,0
Roberto Payan	1.338.765	1,0
Los Andes	1.291.342	0,9
Cumbitara	1.268.036	0,9
La Cruz	1.145.107	0,8

Ricaurte	1.126.942	0,8
Iles	1.076.439	0,8
Santa Barbara	1.072.807	0,8
Buesaco	1.015.059	0,7
Imues	970.384	0,7
Sapuyes	961.936	0,7
Sandoná	906.625	0,6
El Tambo	801.982	0,6
Puerres	736.269	0,5
Nariño	704.660	0,5
San Lorenzo	597.351	0,4
Gualmatan	561.290	0,4
El Rosario	503.407	0,4
Consaca	479.172	0,3
Linares	478.186	0,3
Guaitarilla	471.084	0,3
Tabón de Gómez	467.318	0,3
La Tola	460.317	0,3
Córdoba	449.695	0,3
El Peñol	429.933	0,3
La Florida	416.365	0,3
Arboleda	400.252	0,3
Belén	394.046	0,3
Contadero	392.568	0,3
Ospina	381.624	0,3
Ancuya	372.130	0,3

Alban	353.550	0,3
San Pedro de Cartago	315.543	0,2
San Bernardo	309.596	0,2
Potosí	307.272	0,2
La Llanada	267.617	0,2
Santacruz	263.115	0,2
Funes	260.807	0,2

Mallama	228.879	0,2
Colon	209.563	0,1
Cuaspu	190.163	0,1
Mosquera	148.361	0,1
Francisco Pizarro	128.280	0,1
Providencia	40.655	0,0
		1100

Fuente: Elaboración propia con información de ASGA.

Para lograr un panorama de la participación de los municipios en la demanda regional, se observó una segmentación bien diferenciada en cuatro grupos: uno por encima del 30% ubicada la capital, Pasto; otro que va del 3% al 29,9% en el que se encuentra Tumaco e Ipiales; uno más amplio con 19 municipios del 1% al 2,9% y otro donde se ubican la mayoría de los municipios, 42, entre el 0% y el 0,9%. Se debe señalar que los municipios de Pasto, Tumaco e Ipiales concentran más del 50% del consumo a nivel regional, en el periodo del 2017 a 2023, teniendo pequeñas variaciones pero con una representación significativa en la oferta y consumo regional.

En suma, dada la importancia del mercado a nivel local de Pasto se hace necesario revisar los aspectos más sobresalientes de su funcionamiento y la disposición de los agentes.

11.5.1. Distribución minorista en Pasto.

La situación de la capital nariñense particularmente se pone de relieve dado el volumen de consumo, pues en comparación en los dos municipios que le siguen en participación tienen una abultada brecha, cotejada la información con el distrito de San Andrés de Tumaco a este lo triplica y respecto al municipio de Ipiales lo cuadruplica, el desempeño de este municipio lo pone como punto de referencia dentro del mercado de combustibles líquidos.

Tabla 17

Participación de Pasto, Tumaco e Ipiales en el total de galones vendidos en Nariño.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
--	------	------	------	------	------	------	------

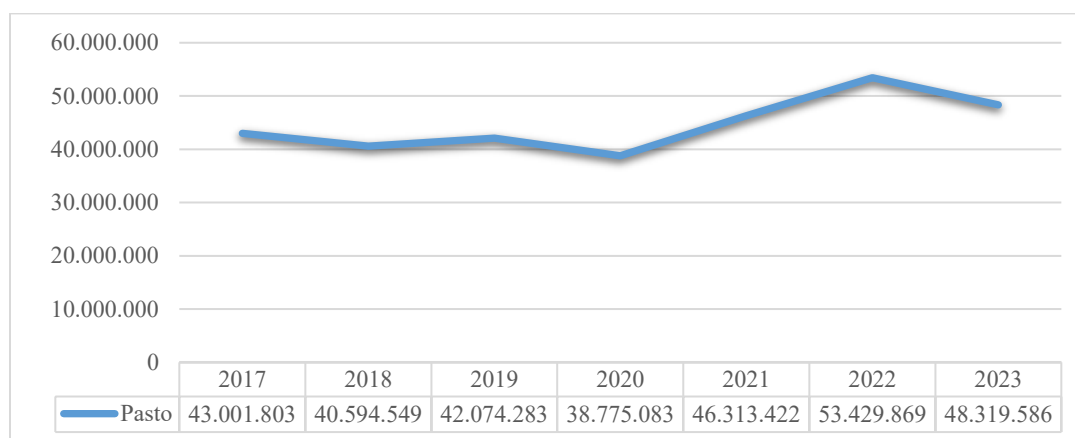
Pasto	36,55%	37,12%	35,52%	31,85%	32,88%	34,51%	34,5%
Tumaco	10,97%	11,75%	11,46%	10,99%	11,67%	10,26%	9,90%
Ipiates	7,5%	7,1%	7,3%	7,5%	7,8%	8,3%	8,2%

Fuente: Elaboración propia con información de ASGA.

En el periodo de 2017 a 2023, en Pasto se puede observar que el consumo excepcionalmente se ubicó por debajo de los 40 millones de galones por año, durante el año de pandemia el cual registro algo más de 38 millones de galones, y la anualidad con mejor desempeño fue el 2022 con más de 53 millones de galones.

Gráfico 18

Galonaje (GMC, ACPM y GE) vendido en Pasto 2017-2023.

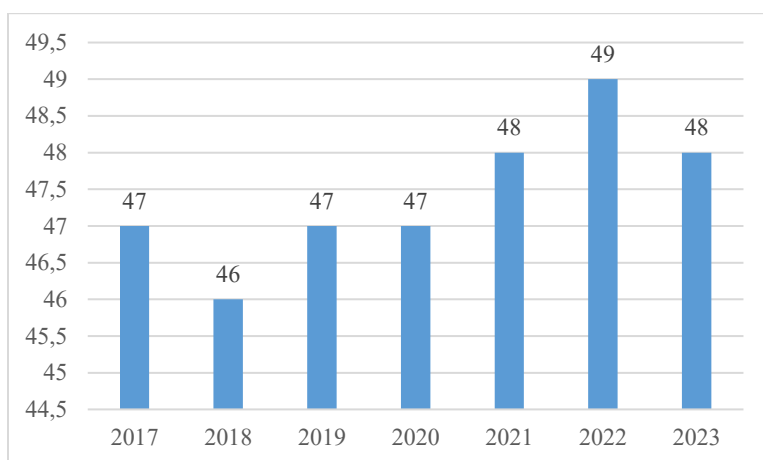


Fuente: Elaboración propia con información de ASGA.

Esta demanda de combustible ha creado un mercado local, el cual durante el periodo de estudio, fluctúa entre las 46 y 49 EDS, de las cuales una (1) es de servicio privado, adscrita a una empresa de transporte urbano y las demás están abiertas al público. Otro aspecto a tener en cuenta es el valor del negocio, utilizando como referencia el estudio de Martínez & Marulanda, (2019) los costos de AOM y CAPEX para una estación de servicio en Pasto, pueden estar por encima de los 2.000 millones de pesos, situación a tener en cuenta para emprender este tipo de negocios, dada los riesgos que presenta este tipo de mercados (Martínez & Marulanda, 2019).

Gráfico 19

Incremento EDS en Pasto 2017-2023.



Fuente: Elaboración propia con información de SICOM.

El incremento en la demanda de combustibles líquidos empuja la creación de nuevas estaciones de servicio, localmente este paso ha sido acorde con el tamaño del mercado de estos bienes. En el municipio de Pasto, confluyen una serie de características que la vuelven un centro logístico importante para Nariño entre las que destacan: la población de 413.484 habitantes para 2024 (Terridata-Departamento Nacional de Planeación, 2024), que en términos económicos representa cerca del 40% del valor agregado departamental (Consejo Privado de Competitividad-Universidad del Rosario, 2024) y es una *ciudad capital en proceso de consolidación de oportunidades* (Asociación colombiana de ciudades capitales, 2020).

Se debe señalar que según la Encuesta Nacional Logística (Departamento Nacional de Planeación, 2023), el transporte representa el 35,9% del costo logístico, por eso ayuda a la comprensión de la demanda de combustibles de una zona específica (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021) y da cuenta de las dinámicas de consumo de volúmenes.

El ambiente descrito crea unas condiciones, las cuales hacen recaer unas consideraciones sobre la capital nariñense, Pasto al interior del sistema de ciudades es una *aglomeración urbana o*

área urbana funcional, (Conarcon & Desarrollo y Gestión Territorial, 2022), dado que su tamaño y relacionamiento con otros entes territoriales, la dota de capacidad de integración; Pasto se ubica en el corredor logístico entre Cali y el Ecuador, articulando de manera integral a modo de unidad, medios físicos y funcionales a todo nivel que giran en torno al comercio conectando centros de producción y consumo; Pasto tiene una proximidad a plataformas logísticas¹⁰, como el área logística de apoyo en frontera en Ipiales además del desarrollo de alianzas o procesos de avance en la constitución de las ILE tratando de consolidar estudios y avances en materia de prospectiva para la implementación de las ILE; Pasto cuenta con una serie de actividades que ofrecen servicios a la carga, vehículos y tripulaciones y específicamente tiene operaciones para la carga en tránsito al interior de un centro urbano o si es el destino de llegada, para lo cual el plan de ordenamiento territorial contempla una plataforma logística (Municipio de Pasto, 2015), que atienda estos menesteres y por ultimo Pasto cuenta con las capacidades para la entrega de bienes y servicios al productor de origen o al consumidor final, para lo cual el territorio ha dejado organizando por medio de centralidades a distinto nivel e impacto. (Municipio de Pasto, 2015). El mercado está relativamente estable con unos agentes identificados, sin cambios abruptos en su composición, sea al alza o a la baja, circunstancia que se acompaña de las condiciones de entrada que deben cumplir los agentes minoristas, para concurrir a un mercado local.

¹⁰ *La Plataforma Logística contempla, entre otros, nodos de abastecimiento mayorista, centros de transporte terrestre, áreas logísticas de distribución, zonas de carga terrestre, centros de carga aérea, zonas de actividades logísticas portuarias, puertos secos y zonas logísticas multimodales. El alcance logístico de una plataforma contempla toda actividad logística antes mencionada que presta servicio a una aglomeración urbana.* (Conarcon & Desarrollo y Gestión Territorial, 2022, pág. 9)

Gráfico 20

Estaciones de servicio Municipio de Pasto.

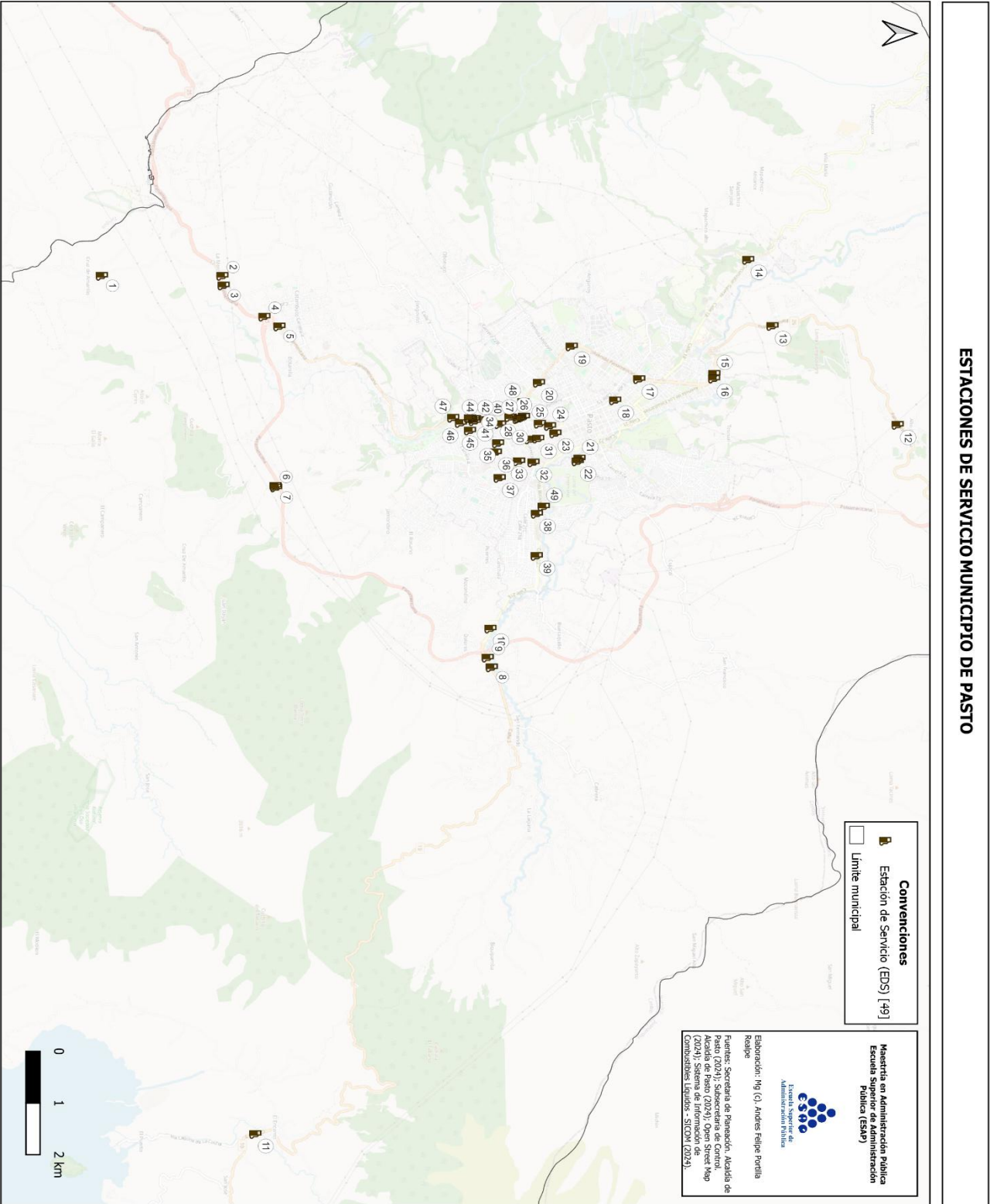


Tabla 18*Estaciones de Servicio en el Municipio de Pasto*

Nombre	Ubicación
1 ESTACION DE SERVICIO SERVICENTRO CRUZ DE AMARILLO	Vereda Cruz de Amarillo de Pasto
2 EDS PANAMERICANA DE SERVICIOS DE TRANSPORTES SAS	Km 76-534 Vía Rumichaca - Pasto
3 ESTACION DE SERVICIO CENTRO CAMIONERO DE NARIÑO	Km 76- 689.20 Vía Rumichaca - Pasto
4 ESTACION DE SERVICIO PORVENIR GUADALUPE	Calle 1 No. 3-145 Km.7 Catambuco.
5 ESTACION DE SERVICIO LOS FUNDADORES	Km 7 Vía Panamericana Sur
6 ESTACION DE SERVICIO BOTANA REINA	Km 3 650 Vía Circunvalar de Pasto
7 ESTACION DE SERVICIO BOTANA REY	Km 3 750 vía Circunvalar de Pasto
8 ESTACION DE SERVICIO EKIPETROL DOLORES	Vereda Dolores Centro
9 ESTACION DE SERVICIO HEROES DE ORIENTE	Km 6 vía a Oriente
10 ESTACION DE SERVICIO ESTRELLA ROJA	El Manzano-Vereda Dolores
11 SERVICENTRO EL ENCANO	Km 23 Vía Oriente - El Encano
12 ESTACION DE SERVICIO ALTOS DE DAZA	Km 6 Sector Altos de Daza
13 ESTACION DE SERVICIO PINASACO PASTO	Km 3 vía Pasto - Cali
14 ESTACION DE SERVICIO SERVICENTRO LA VICTORIA	Km 4 Vía Occidente
15 SERVICENTRO PANAMERICANA	Calle 20 no. 44A-70
16 ESTACION DE SERVICIO MORASURCO	Calle No 20. 46-14
17 ESTACION DE SERVICIO SERVICENTRO PARANA	Cra. 36 calle 16B Barrio Paraná
18 ESTACION DE SERVICIO PARQUE INFANTIL	Calle 16B No. 29-89
19 EDS COOPERATIVA NARIÑENSE DE TAXISTAS LTDA - COONARTAX	Calle 2A No.33-10
20 ESTACION DE SERVICIO GUAMUEZ	Calle 2 No. 22A-32 Av. Panamericana
21 CORPORACION DE TRANSPORTADORES NARIÑENSES	Calle 24 No. 19-27
22 GREEN EDS JUANAMBU	Cra. 19 No.23 A-15
23 ESTACION DE SERVICIO LA MERCED	Calle 17 No. 19-03
24 ESTACIÓN DE SERVICIO AMÉRICAS PASTO	Cra. 19 No. 14-58 Las América
25 ESTACION DE SERVICIO BECORD	Calle 14 No. 17-23 Av. Julián Bucheli
26 SERVICENTRO SUPER	Av. Boyacá Calle 12 Cra 14 Esquina
27 ESTACION DE SERVICIO EL GUAITARA	Calle 12 No. 13-30
28 SERVISUR S.A.S.	Calle 12 No. 12-24
29 GREEN EDS PUENTE	Avenida Panamericana 11-50
30 EDS DISTRIBUIDORA SERVICENTRO LAS AVENIDAS S.A.S.	Cra. 14 No. 15-109 Champagnat
31 SERVICENTRO CALLE LA 17	Calle 17 No. 15-85
32 ESTACION DE SERVICIO METROPOLITANA	Cra. 14 No. 20-30
33 GREEN EDS TERMINAL AMERICANO	Cra. 11 No. 18A-50 Barrio Fátima
34 ESTACION DE SERVICIO SERVICENTRO FALCON	Diagonal 12A No. 11-21
35 EDS LAS LUNAS	Cra. 9 N 13-45 Las Lunas 1
36 SERVICENTRO EL POTRERILLO	Calle 15 No. 78-20
37 ESTACION DE SERVICIO EL TERMINAL DE TRANSPORTES	Cra. 6 No. 16D-50
38 ESTACION DE SERVICIO ORIENTE	Calle 22 No. 1A-32
39 COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES URBANOS CIUDAD DE PASTO	Calle 22 No. 9 E 20 Vía Oriente
40 EDS PORVENIR ESTADIO	Calle 12 No. 7-97 Chapal
41 ESTACION DE SERVICIO COOTRANAR	Calle 12 No. 5-08
42 ESTACION DE SERVICIO SAN BARTOLOME LTDA	Calle 12 No. 4A-109 Barrio Chapal
43 ESTACION DE SERVICIO TRASERVICOL	Calle 12 No. 5-09 Barrio Chapal
44 SERVICENTRO TRANSIPIALES	Cra. 4B No. 118-13 Barrio Chapal
45 ESTACION DE SERVICIO EL PILAR	Calle 128 4B-36
46 ESTACION DE SERVICIOS AUTOBUSES DEL SUR LTDA	Cra 4 No. 12-85 Barrio Chapal
47 SERVICENTRO GALERAS	Calle 12 No. 3-17 Barrio Chapal
48 SERVICENTRO PASTO	Calle 9 No. 16A-20
49 EDS COOPERATIVA AMERICANA DE TRANSPORTADORES	Calle 22 No. 2-126 Barrio El Ejido

El grafico 22 y la tabla 18, dan cuenta de la presencia de las estaciones de servicio en el municipio de Pasto, las cuales tienen asiento tanto en el sector urbano como en el sector rural, pero

mayoritariamente se ubican en el casco urbano. Mayoritariamente estas estaciones se ubican en el perímetro urbano, especialmente sobre la avenida Panamericana que atraviesa la ciudad, concentrándose en la zona sur que conduce hacia la frontera con el Ecuador y el 18,4% de esas unidades están adscritas o pertenecen a una empresa o cooperativa de transporte de tipo urbano, individual o colectivo, de pasajeros o de carga.

Este comportamiento dista del ejercicio de la actividad a nivel regional, esto hace que la oferta en cierto sentido se focalice y no se extienda de manera tan vertiginosa como en el resto del departamento, pues como se advirtió anteriormente en la capital el número de agentes son conocidos, configurando un espacio de competencia atendiendo la disponibilidad de tiempo y distancia (Comisión de regulación de Energía y Gas. CREG, 2023).

Se debe resaltar que a nivel local, la alcaldía de Pasto, a través de la subsecretaria de control, acudiendo a las facultades establecidas en la ley 1480 de 2011¹¹, hace un estricto seguimiento, control y vigilancia a los inventarios de combustibles en el municipio, así como lo atinente a precio y metrología, para tal propósito habilitaron tres aplicativos¹² en línea en los cuales se puede consultar la disponibilidad de combustibles líquidos, sea con los beneficios de frontera y los no cobijados por ese régimen, en las EDS de servicio público. También cuando se requiera esta unidad administrativa puede limitar ciertos aspectos del devenir del normal funcionamiento del negocio en función de las disposiciones de policía administrativa y preservando el servicio público¹³.

¹¹ Decreto 0433 del 23 de octubre de 2017, expedido por la Alcaldía de Pasto.

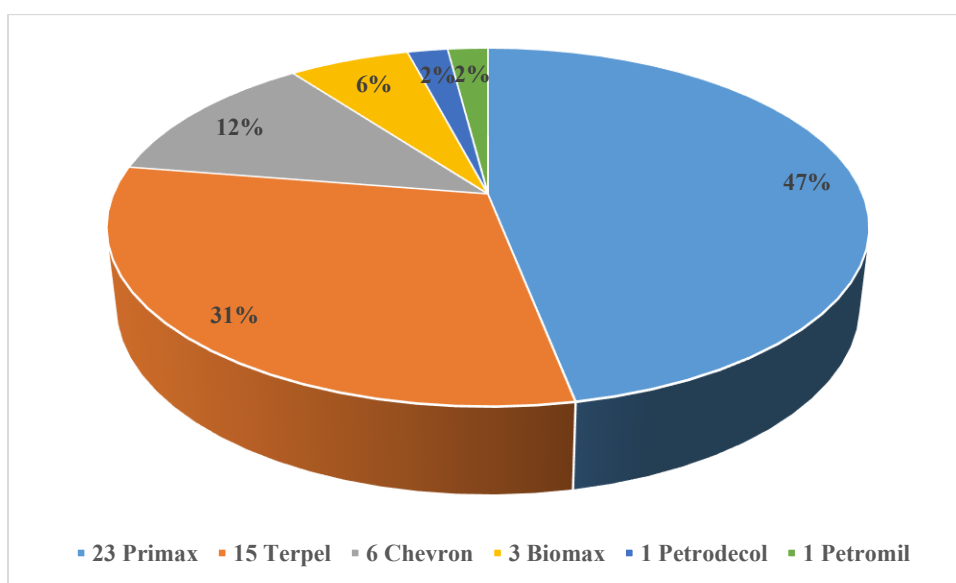
¹² http://apps2.pasto.gov.co/control-combustible/web/estacion/public_acpm; http://apps2.pasto.gov.co/control-combustible/web/estacion/public_gas; http://apps2.pasto.gov.co/control-combustible/web/estacion/public_extra

¹³ Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012 y Ley 1801 de 2016.

El grafico 21, muestra la distribución de los agentes minoristas según el abanderamiento, dando cuenta de la participación sobre el mercado, la más alta la tiene Primax con un 47%, seguida por Terpel con 31%, Chevron con 12%, Biomax con 6% y Petrodecoll y Petromil con 2% respectivamente.

Gráfico 22

EDS por distribuidor mayorista municipio de Pasto 2024.

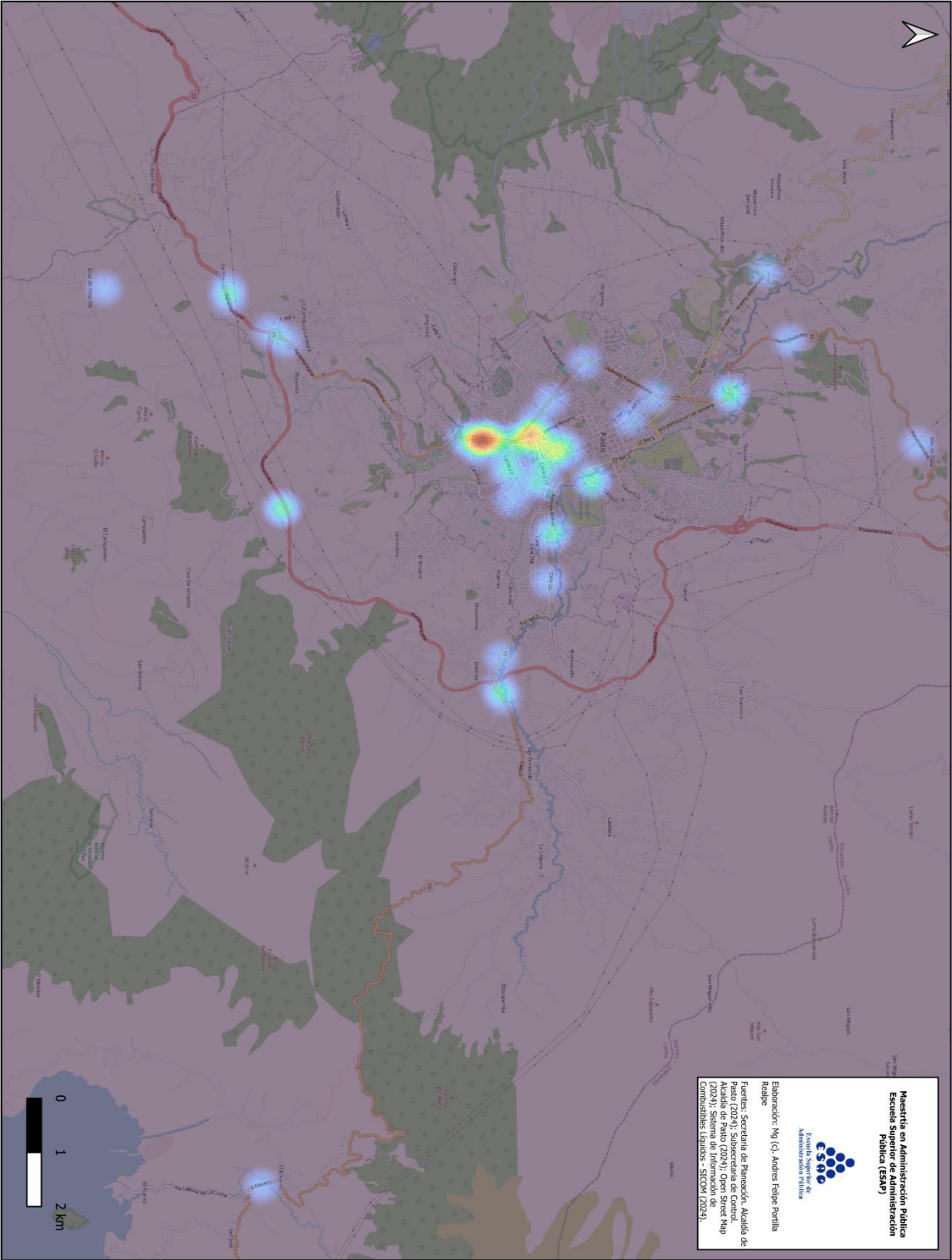


Fuente: Elaboración propia con información de SICOM y Fondo Soldicom COMCE.

Se debe señalar que tanto Primax como Terpel no solo tienen el mayor número de estaciones de servicio abanderadas, sino también las mejores ubicaciones cerca de los centros de consumo, por ejemplo, Terpel tiene un punto en el Terminal de Transporte de Pasto y en la principal plaza de mercado de Pasto, El Potrerillo. A su turno Primax, tiene una expansión por casi todo el casco urbano y en sitios claves como la Corporación de Transportadores Nariñenses y en las principales intersecciones que conectan con la vía que conduce hacia Ipiales y el resto del departamento.

Gráfico 23

Mapa de calor estaciones de servicio. Municipio de Pasto



MAPA DE CALOR ESTACIONES DE SERVICIO. MUNICIPIO DE PASTO

El mapa de calor representa un espectro de la presencia de estaciones de servicio, la gradualidad y presencia de colores indica la presencia de una aglomeración bien definida en el casco urbano, en un sector que conecta el municipio de Pasto con las localidades fronterizas y la costa pacífica y por lo tanto de tráfico de automotores. La franja con un color rojo intenso (punto caliente), con tonalidades amarillas verdes y azules denota una concentración bien marcada de agentes, la cual se rastrea hasta cerca al área céntrica del municipio, con algunas muestras más dispersas y de menor intensidad, constituyéndose como un clúster del servicio de distribución de combustible en el municipio de Pasto (Martínez et al., 2019).

Traslapando el grafico 21 y 23 se tiene que en la zona de mayor confluencia de colores de distinta intensidad, confluyen varias estaciones de servicio, ubicándose principalmente distribuidores abanderados en Primax y Terpel y marginalmente las demás, cuentan con alguna participación pero en menor medida. Es decir, en el conglomerado de estaciones de servicio de Pasto, tienen presencia 5 de las 6 marcas del mercado local, pero con una preminencia de Primax y Terpel por el número de agentes.

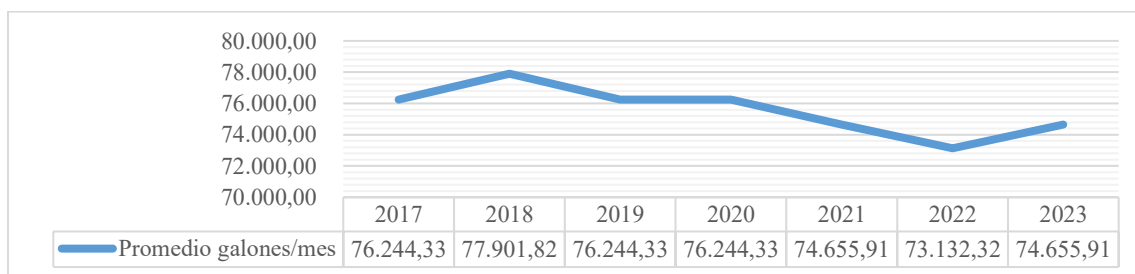
Esto sugiere que Primax y Terpel tienen una posición dominante en el mercado, porque las dos concentran cerca del 80% del mercado de las EDS locales y están en las zonas de mayor concentración de agentes al interior de la ciudad de Pasto, esto los faculta para tomar decisiones sobre la distribución minorista con una posibilidad de poder coordinar acciones que limiten la competencia de ciertos agentes, tal como lo sugiere la Superintendencia de Industria y Comercio, (2023), dada la estructura del mercado relevante es una *relación vertical*, entre el distribuidor mayorista y distribuidor minorista.

Las EDS del municipio de Pasto tienen un comportamiento en sus ventas que las sitúa por encima de los 75.000 galones/mes vendido en promedio vendidos en el periodo del 2017 a 2023 y

en el mismo lapso se nota que el punto de menor consumo estuvo en 2022 73.132 Gaones/mes y el más alto 77.902 galones/mes en 2018, lo que las sitúa en una clasificación superior a la del departamento, la explicación estriba en el número de agentes en el mercado local esto concentra consumos y no los fracciona de manera tan fragmentada, mejorando el desempeño comercial.

Gráfico 24

Promedio de galones/meses vendidos en Pasto.

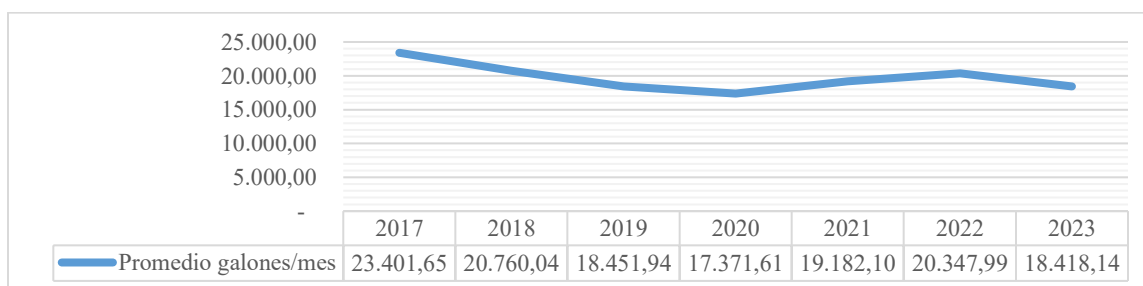


Fuente: Elaboración propia con información de ASGA y SICOM.

En Nariño, incluido Pasto, el promedio para la misma época se sitúa por encima de los 19.000 galones/mes con una caída estrepitosa durante el año de pandemia, 2020 con 17.372 galones/mes y en 2019 con 18.452 galones/mes y con un desempeño favorable fue el 2017 con 23.402 galones/mes, esto lo pone en una posición inferior a la de la capital, la cual se podría explicar por el tamaño del mercado porque como se dijo anteriormente la mayoría de EDS se ubican por fuera de la capital lo cual desintegra más las ventas entre los agentes.

Gráfico 25

Promedio de galones/meses vendidos en Nariño.



Fuente: Elaboración propia con información de ASGA y SICOM.

Tabla 19

Aplicación de la clasificación de EDS por volúmenes de venta.

Periodo: 2017-2023	Metodología	Nariño	Pasto
Promedio:	ITRANSUCA	Tipo1	Tipo 2
Nariño: 19.704,78 galones/mes	SUMATORIA	Tipo 1	Tipo 4
Pasto: 75.582,71 galones/mes	FEDESARROLLO	Tipo 2	Tipo 5

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez & Marulanda, 2019, ASGA y SICOM.

El municipio de Pasto cuenta con unos atributos los cuales indefectiblemente la convierten un punto de referencia logístico tanto a nivel regional como nacional, esta situación crea unas condiciones de mercado para los distribuidores minoristas más favorables a las demás localidades. Por este motivo su volumen de ventas se ubica por encima de la actividad regional, además el limitado número de agentes contribuye a la poca dispersión de la demanda.

El suministro de combustibles en el departamento de Nariño cambió desde la entrada en funcionamiento de Petrodecól, ya que al entrar en operación este nuevo distribuidor mayoristas, se generó modificaciones en el plan de abastecimiento lo cual originó el establecimiento de una prelación a favor de este agente por situarse en el distrito de Tumaco en sede del departamento de Nariño, a su vez la distribución minorista no sufrió traumatismo en su esquema de venta, pues se observa una vertiginosa expansión del negocio minorista en la región y particularmente Pasto da cuenta de ser un centro logístico de importancia regional con proyección nacional por eso las EDS de esta localidad, son pocas pues representan menos del 10% del total departamental, tienen un desempeño por encima del regional, en lo relacionado a su promedio de ventas, esto indica la importancia de este mercado y como su desarrollo orienta varias actuaciones en este renglón.

Revisadas las principales características de los mercados mayorista y minorista de combustibles líquidos y sus agentes, se debe precisar el contenido y alcance de la llamada compensación del transporte terrestre de combustibles líquidos derivados del petróleo a distribuir en los municipios del departamento de Nariño.

XII. CAPITULO III

Este capítulo se presenta para tener una comprensión de la naturaleza, sujetos que intervienen, contenido, alcance, entre otros aspectos de la compensación de transporte , además de presentar su evolución regulatoria y las lógicas que han acompañado dichos cambios y las relaciones que ha originado entre los actores de la cadena y como distribuidores mayorista y minoristas actúan frente a este elemento. Por último, se hace un parangón con la sobretasa para dar una referencia de su impacto a nivel de la hacienda pública territorial y se menciona la principal alternativa a la compensación y su posible impacto.

12.1. Itinerario de la Compensación de Transporte

La compensación de transporte se puede considerar como una “*remuneración de otros eslabones de la cadena de combustibles líquidos*” (Martínez et al., 2015, pág. 5), o un costo logístico (Díaz, 2017 & García E. , 2020), estos son los gastos en los cuales incurren los actores de la cadena para poner a disposición los combustibles líquidos a los consumidores, están incluido el transporte y los márgenes a los distribuidores mayoristas y minoristas y para el caso de estudio se constituyen dentro de esta categoría porque no son ni ingreso al productor, ni tampoco se constituyen como impuestos y es un valor que se paga para la movilización de combustibles líquidos entre zonas definidas, dada la falta de terminales de poliducto en una región determinada.

Todo el transporte de los combustibles se paga a través de las tarifas fijadas por el MME, Resoluciones 180088 de 2003 y 41276 de 2016 tanto por la vía poliductos como a nivel de transporte terrestre, Resolución 41280 del 30 de diciembre de 2016, se hace el respectivo reconocimiento. En ese sentido la compensación tiene como objetivo garantizar un adecuado abastecimiento del Departamento y mantener los costos de los combustibles en una situación de

equivalencia respecto al escenario donde hubiese un poliducto para que los precios al usuario final sean los más eficientes dadas las circunstancias.

La creación legal de la compensación de transporte asume una serie de condiciones atinentes a la distribución de combustibles, en primera instancia la nación construirá una red de poliductos, después señala que esa carga la deberá asumir Ecopetrol y el tercer elemento donde particulariza el beneficio ya que señala la presencia de una planta de abasto o mayorista, la cual se sitúa en una terminal de poliducto y tenga conexión vía carretera con una capital de departamento en zona de frontera (Unidad de Planificación Minero Energética - Subdirección de Hidrocarburos, 2014).

Como se puede apreciar, la disposición es supremamente abstracta, por cuanto los supuestos que contiene poseen un alto grado de amplitud y generalidad, de suerte que su aplicación requiere de la precisión de las circunstancias de tiempo, modo, lugar, cantidad, así como de orden subjetivo y de todas las demás que resultan necesarias para determinar las condiciones en que la empresa obligada deba reconocer el pago del costo referido, lo cual es precisamente función de los actos reglamentarios, a fin de garantizar que se efectúe de forma correcta. (Consejo de Estado-Sección Primera, 1998)

La condición de capital con este tipo de conectividad de infraestructura es el municipio de Pasto en el departamento de Nariño y el municipio Yumbo en el departamento del Valle del Cauca, precisando la corporación que los gastos desde Pasto hacia otros municipios los asumirían las estaciones de servicio (Consejo de Estado-Sección Primera, 1998) consideración hecha en un primer momento pero que posteriormente se ampliaría.

Por tal razón toda la arquitectura regulatoria ha girado en torno a esta sección geográfica y han desarrollado el direccionamiento del pago, esto los pone en manos de los distribuidores

minoristas con sede fronteriza pues son estos agentes quienes incurren en ese gasto de transporte dada las limitaciones de la infraestructura de poliductos y el costo que implica el recorrido de este trayecto. En suma el valor de la compensación se retribuye en el eslabón final de la cadena de transporte y distribución, donde se han acumulado todos los costos de la operación (de transporte (García E. , 2020).

En conclusión los distribuidores minoristas ubicados en el departamento de Nariño no pagaran el transporte desde las plantas de abastecimiento de los distribuidores mayoristas ubicadas en Yumbo-Valle del Cauca, ya que no se ven reflejado en la estructura tarifaria para el municipio de Pasto (Unidad de Planificación Minero Energética, 2024), es así como quien se hará cargo de dicho costo será la Nación, en un primer momento representada por Ecopetrol y posteriormente por el MME.

Esta circunstancia lleva a afirmar que este instrumento de transferencia de recursos es un beneficio económico en términos de racionalidad económica es un subsidio (Villar et al., 2018 & Unidad de Planificación Minero Energética - Subdirección de Hidrocarburos, 2014), respecto a esto la CEPAL expresa que acudiendo a la Agencia Internacional de Energía, la definición de subsidio en temas energéticos es *“una transferencia de un recurso económico del Gobierno al comprador o vendedor, que tiene el efecto de reducir el precio pagado, incrementar el precio recibido o reducir el costo de producción de un bien o servicio”* (Mendoza, 2014, pág. 12).”

Este beneficio ha tenido un desarrollo desde su creación atendiendo a los cambios económicos, técnicos y normativos. Para lo cual se puede identificar 3 periodos.

Un primer periodo comprendido entre 1996 y 2016, En este contexto surge la resolución 81705 de 1996, por la cual se autoriza a Ecopetrol a reconocer la compensación por transporte de combustible y en este lapso básicamente se utiliza dos elementos para la estructuración de este

ítem, el pago de este concepto sería con destino a los distribuidores minoristas, utilizando la fijación de volúmenes anuales por parte del MME, los cuales podía ser sujeto del beneficio y unos costos fijados por Ecopetrol, el cual hacía las veces de pagador, esto se reflejaba en un valor el cual tenía que ajustarse cada año en un primer momento por la inflación que certificará el banco de la República, posteriormente se acudió al Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En este intervalo son importantes las resoluciones 80955 y 80956 de 1999, las cuales precedieron los insumos para la expedición de la resolución 81268 de 2000, por la cual se fijó el valor de la compensación en 181,04\$ y la forma de actualización, por medio del IPC dado por el DANE. Además, se debe señalar que esta estuvo vigente hasta el año 2016 e incluso fue la base de cálculo después de lo acontecido en la ley 1118 de 2006, por la cual se transformó Ecopetrol y las cargas fiscales quedan en cabeza del MME como lo dispuso el artículo 9 parágrafo 1 de la misma norma.

Un segundo momento se inaugura con la resolución 40208 de 2016 del MME, esta tiene por objeto cambiar la forma de actualización del valor de la compensación del transporte sustituyendo el Índice de Precios al Consumidor (IPC) por el Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera (ICTC), el cual a criterio de la cartera es el indicador técnico más adecuado para consultar la variación promedio de los costos de bienes y servicios necesarios para la operación de un vehículo prestador del servicio de carga por carretera. Para tal fin su metodología contempla una gama de precios que se pueden consultar a continuación:

Tabla 20

Canasta y ponderación de costos del ICTC.

GRUPOS/PONDERADO	SUBGRUPOS	CLASE
Combustibles: 40,20%	Combustibles	Combustibles
Insumos: 9,79%	Servicios de estación, lubricantes, filtros y parqueadero.	Servicio de estación
		parqueadero

	Llantas	Lubricantes
		Filtros
		Llantas ubicadas en la dirección
		Llantas ubicadas en la tracción
		Llantas ubicadas en los ejes libres
Costos fijos y peajes: 45,19%	Impuestos y revisiones, seguros y mano de obra conductor y ayudante	Impuestos y revisiones
		Seguros
		Mano de obra conductor y ayudante
	Costos del vehículo y su apalancamiento	Costos del vehículo y su apalancamiento
	Peajes	Peajes
Partes, piezas, servicio de mantenimiento y reparación: 4,81%	Partes y piezas del motor, caja, embrague y dirección	Partes y piezas utilizadas en el motor
		Partes y piezas utilizadas en la caja de velocidades
		Partes y piezas utilizadas en el embrague
		Partes y piezas utilizadas en la dirección
	Partes y piezas del diferencial, rodamientos y retenedores	Partes y piezas utilizadas en el diferencial
		Partes y piezas utilizadas en los rodamientos y retenedores
	Partes y piezas utilizadas en los frenos	Partes y piezas utilizadas en los frenos
	Partes y piezas del sistema eléctrico e inyección	Partes y piezas utilizadas en el sistema eléctrico
		Partes y piezas utilizadas en la inyección
	Partes y piezas de la suspensión y el tráiler	Partes y piezas utilizadas en la suspensión
		Partes y piezas utilizadas en el tráiler
	Servicios de mantenimiento y reparación del vehículo	Servicios de mantenimiento y reparación del motor, inyección, caja de velocidades, embrague y dirección
		Servicios de mantenimiento y reparación de diferencial, rodamientos, retenedores y suspensión
		Servicios de mantenimiento y reparación de los frenos y eléctricos
		Servicios de mantenimiento y reparación del tráiler
		Latonería y pintura

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección de Metodología y Producción Estadística / DIMPE, 2018.

Además de tener una cobertura nacional, pues toma los principales corredores con sus ramales y también contempla toda la gama de tipo de vehículos de carga. Esta herramienta es fundamental para la toma de decisiones por partes del gobierno y de los agentes económicos

(Dirección de Metodología y Producción Estadística / DIMPE, 2018), ya que al proporcionar una información específica del sector facilita las labores del sector transporte y de los asociados. Es así como a partir de 2016, el pago anual por concepto de la tarifa de compensación por el transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre las ciudades de Yumbo y Pasto, se realizará con base en la siguiente formula:

$$T_t = T_{t-1} (1 + ICTC_{t-1})$$

donde:

T_t Corresponde a la tarifa anual de compensación, por cada galón de combustible derivado del petróleo, transportado entre las ciudades de Yumbo y San Juan de Pasto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la Ley 191 de 1995, expresada en \$ por galón.

$ICTC_t$ Corresponde a la variación anual del Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera (ICTC), reportado por el DANE” resolución 40208 de 2016 del MME.

Los demás elementos como volúmenes asignados, sujetos que perciben el pago de la compensación, y el valor tomado como referencia para el cálculo actuarial no presentó variación, es decir la estructuración de la cuantía fue la heredada por las disposiciones anteriores, la modificación se hizo en los parámetros para la actualización de la tarifa.

Por último desde el año 2019 hasta la actualidad, se tuvo un cambio estructural en el cálculo de la compensación, la resolución 40702 de 2019, en primera instancia se debe entender que esta regulación no solo cubre lo señalado en el artículo 55 de la ley 191 de 1995, además reconocerá el transporte desde las plantas de abastecimiento mayorista ubicadas en el departamento de Nariño, esto se fundamenta principalmente en la ley 1940 de 2018, artículo 147 y 1955 de 2019 artículo 267.

En segundo término, técnicamente se toma como base el estudio de la CREG (Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG-, 2015), por el cual se calcula los costos de transporte terrestre de combustibles líquidos a nivel nacional:

Tabla 21

Estructura de costos del transporte Modelo CREG.

1. Costos de viaje	2. Costo fijos mensuales	3. Costos de administración
Costos directos:	Personal	
Combustibles	Recuperación de capital	
Peajes	Seguros	
Gastos de vieje	Total costo impuesto de vehículo	
Costos indirectos:	Total costo parqueadero	
Costo de Mantenimiento vehículo x componente	Total costo lavado	
Costo lubricante	Total costo GPS y sellos de seguridad	
Costo filtros	otros costos mensuales	
Costo llantas		
Imprevisto de viaje		
Total Costos de Viaje	Total Costos fijos mensuales	
1+2+3=Costo de Transporte		

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG-, 2015.

El modelo consiste en la introducción o selección de una información, el cual arrojará unos resultados teniendo en cuenta los costos señalados y las variables suministradas, estos elementos proporcionan flexibilidad y adaptabilidad de la información, toda la información requerida se encuentra al alcance del regulador o en este caso de la Dirección de Hidrocarburos del MME (Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG-, 2015).

Además, se toma como referencia la entrada en operación de la planta mayorista con sede en Tumaco (Nariño) y el funcionamiento de las plantas ubicadas en Yumbo (Valle del Cauca) ubicándose dos orígenes principales para el suministro de combustibles líquidos, en este sentido se denominará *zonas de origen* a las plantas de abastecimiento donde hubiere terminales de poliducto o planta de suministro no interconectadas, dejando abierta la opción de más concurrencias de plantas mayoristas ubicadas en el departamento, las cuales estén contempladas en el plan de abastecimiento y suministren combustibles líquidos en el departamento de Nariño y por tanto se fijará el valor de compensación obedeciendo su ubicación y escenarios logísticos.

Tabla 22

Zonas de origen

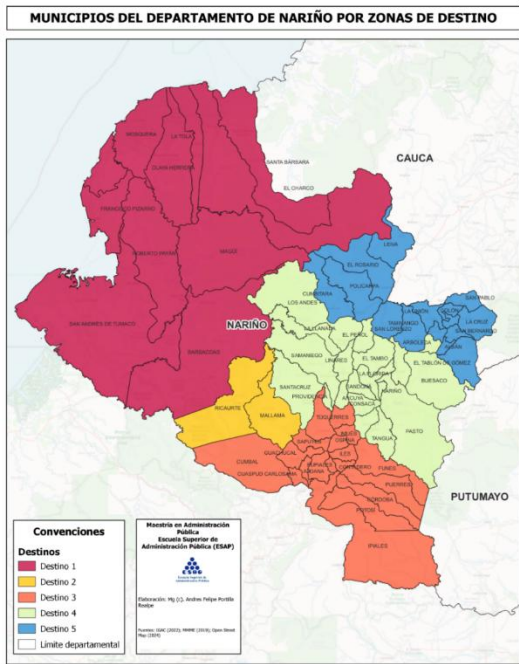
Código zona de origen	Departamento de origen	Municipios de origen de reconocimiento:
ORIG_1	Nariño	San Andrés de Tumaco
ORIG_2	Valle del Cauca	Yumbo

Fuente: Resolución 40702 del 6 de septiembre del 2019 del MME.

También se llamarán *zonas de destino* a los municipios de Nariño receptores de combustible líquido objeto de compensación, para tal fin se acudirá a una segmentación de acuerdo con su proximidad y teniendo en cuenta ubicación geográfica y aspectos logísticos, este análisis agrupó los municipios de igual manera que presentan similitud en los costos de transporte: tales como los peajes, los perfiles de elevación y las distancias a las vías primarias y secundarias y demás medios de acceso. En ese sentido se establecieron cinco destinos, en donde se agruparon los 64 municipios de Nariño.

Gráfico 26

Municipios del Departamento de Nariño por Zonas de Destino.



Los valores pagaderos por concepto de compensación son el resultado de los cálculos hechos por la Dirección de Hidrocarburos del MME, aplicando el modelo y metodología de la CREG 2015 para calcular los costos del transporte terrestre de combustibles líquidos, aplicables al contexto del transporte terrestre para el mercado local y suministrando la información de las variables con información actualizada.

Tabla 23

Valores para reconocer por compensación de transporte terrestre de combustibles líquidos derivados del petróleo. en pesos colombianos por galón de combustible fósil (\$/gal).

Zona de destino	Zona de origen	Zona de origen
	ORIG_1	ORIG_2
DEST_1	61.5	423.4
DEST_2	153.4	423.4
DEST_3	265.2	423.4
DEST_4	298.2	423.4
DEST_5	403.9	403.9

Fuente: Resolución 40702 del 6 de septiembre del 2019 del MME.

Es preciso acotar que el cupo máximo mensual asignado, es el criterio de referencia para determinar el monto de las respectivas compensaciones, todo esto en el marco de una verificación y control consignado en la resolución 31237 de 1 de octubre del 2019 del MME, con sus respectivos procedimientos según sea el caso de origen y destino. Por otro lado, la actualización del valor dado en la resolución se actualizará anualmente, atendiendo el Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera (ICTC), reportado por el DANE, instrumento dotado de especificidad e idoneidad para mantener el valor adecuado.

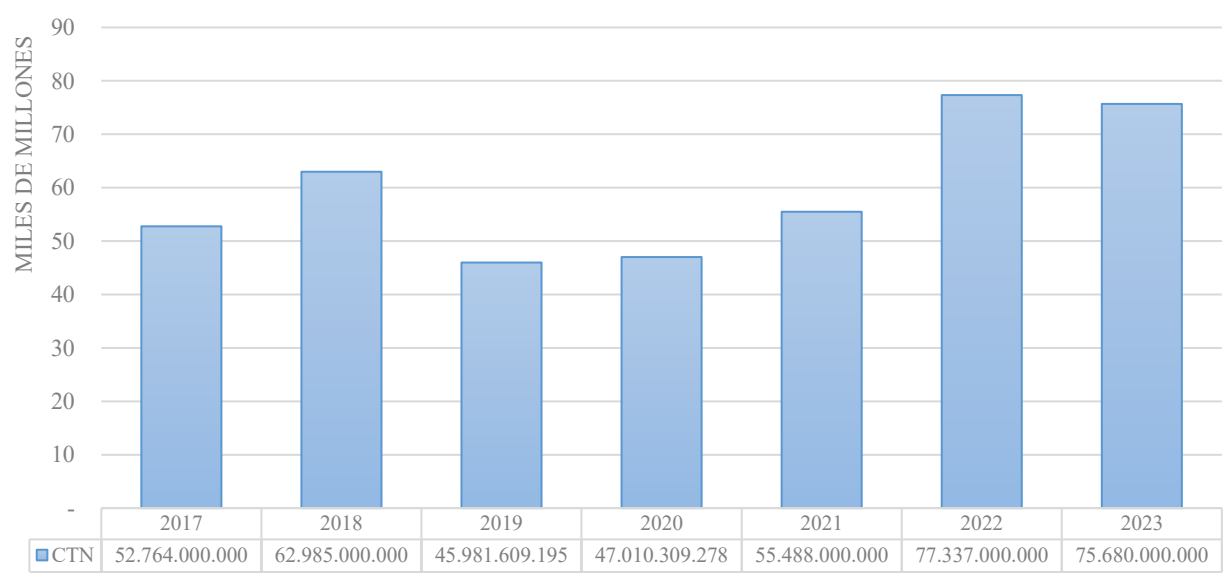
Por último desde la regulación, frente a la presencia de plantas mayoristas que abastecen a los municipios de Nariño desde el interior del departamento, y desde otros departamentos vecinos, se hacía necesario que la compensación del transporte terrestre de combustibles líquidos sea revisada, ajustada y actualizada, *con el objetivo de que se creen las señales económicas adecuadas*

y eficientes (Lopez Murcia, 2022), por eso se adecuo todo el andamiaje de cálculo utilizando herramienta diseñadas por el regulador, CREG, y adaptándolas a las circunstancias en un entorno regional y local. Por esto se clarifica y unifica el régimen de compensación evitando el esparcimiento normativo, de tal modo que los insumos introducidos en la resolución sirven como base para la entrada en operación de nuevos agentes, pues al ampliar el margen del beneficio, se estimula la oferta de combustibles en esta sección del país y asegura el suministro para los consumidores.

Teniendo en cuenta este panorama, a continuación, se presenta el comportamiento del presupuesto destinado por la dirección de hidrocarburos, para la compensación al transporte de gasolina en Nariño:

Gráfico 27

Presupuesto para Compensación al Transporte de Combustible en Nariño (CTN).



Fuente: Elaboración propia con base en Subdirección administrativa y financiera del MME, 2024.

Se debe señalar que en el lapso de estudio el valor de compensaciones fue de \$417.245.918.473, es importante señalar que las menores cifras se dieron en los años 2019 con \$45.981.609.195 y 2020 con \$47.010.309.278, después se nota un repunte entre el 201 y 2022, con

un ligero descenso para el 2023, la cifra considerable presupuestada contrasta con el nivel de tributos territoriales como por ejemplo la sobretasa a la gasolina y al ACPM en el departamento en el mismo periodo ascienden a \$98.740.728.469 (Gobernación de Nariño, 2024), esto demuestra el peso de la compensación en el mercado regional y para la hacienda pública.

Los cambios introducidos en cada una de las etapas de la compensación se realizan con el propósito de asegurar el mejor diseño metodológico para el pago del beneficio y mostrar una estabilidad en su funcionamiento, atendiendo las condiciones de distribución en el departamento de Nariño. Sin embargo hasta la fecha no se presenta un estudio de costo beneficio que de luces acerca de su impacto en las condiciones regionales.

12.1.1. Sobretasa a la gasolina y al ACPM en el departamento de Nariño y en el municipio de Pasto.

Este apartado tiene como propósito presentar el comportamiento de la sobretasa a la gasolina y al ACPM en el departamento de Nariño y particularmente en el municipio de Pasto, dado que este impuesto se genera por el consumo de combustibles líquidos (Medina Salazar, 2017) en el respectivo ente territorial y en este particular sirve como punto de referencia para dimensionar la cantidad de dinero destinado a la compensación al transporte en Nariño.

La sobretasa a la gasolina y al ACPM tiene su origen en la ley 86 de 1989, el artículo 259 de la ley 223 de 1995, ley 488 de 1998, ley 788 de 2002 y ley 681 de 2001, pero la ley 488 de 1998 concibió el conjunto de nociones estructurantes, así las cosas, el hecho generador es el consumo de gasolina motor corriente o extra de origen nacional o importada, en la jurisdicción del municipio, distrito o departamento y el sujeto pasivo es el distribuidor mayorista, productores e importadores de GMC, GE y ACPM. También fue reglada la base gravable y tarifa, la base gravable consignada en el artículo 121 de la ley 488 de 1998, el cual fue declarado inexecutable por

la Corte Constitucional mediante sentencia C-030 de 2019, dada la precaria claridad, precisión y certeza, dada la falta de criterio, referente o pauta que oriente la función del Ministerio de Minas y Energía, para el establecimiento del valor de referencia de venta al público (Acosta Navarro et al., 2020).

Como efecto de esta situación se expidió la ley 2093 de 2021, la cual fijó los parámetros para la adecuada información, gestión, administración y proyección tributaria de esta sobretasa. Respecto a la base gravable, se determinó el volumen del respectivo combustible expresado en galones y estableció el valor en pesos del impuesto por cada galón vendido, acogiendo la recomendación hecha por (Acosta Navarro et al., 2020).

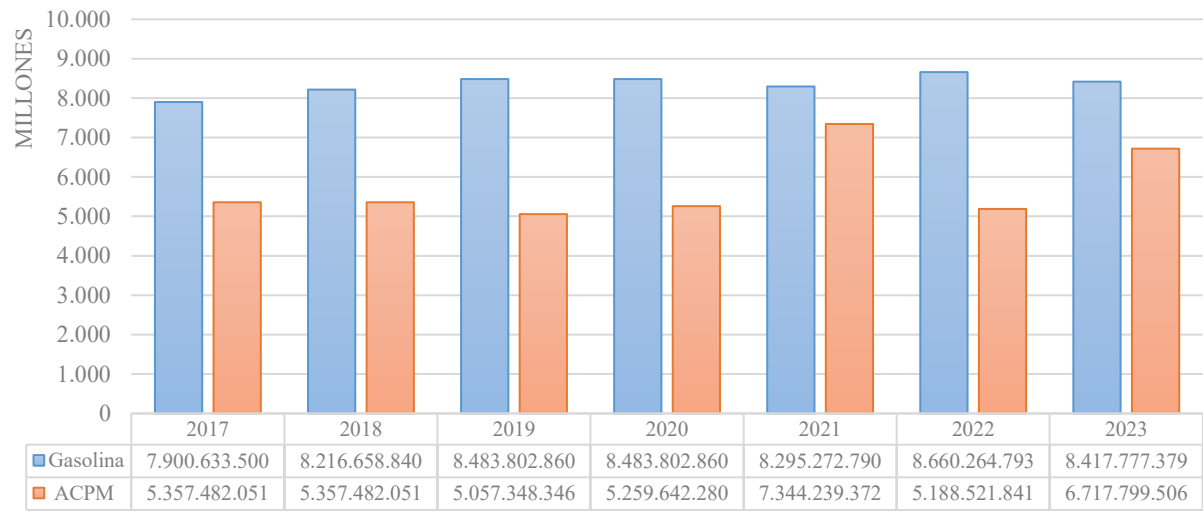
Las tarifas se establecieron a nivel municipal en \$940 por cada galón de gasolina motor corriente, \$1.314 por cada galón de gasolina extra y \$301 por cada galón de ACPM; a nivel departamental \$330 por cada galón de gasolina motor corriente y \$462 por cada galón de gasolina extra. Para zonas de frontera como el departamento de Nariño, a nivel departamental \$124 por cada galón de gasolina motor corriente y \$462 por cada galón de gasolina extra y a nivel municipal como el municipio de Pasto en \$352 por cada galón de gasolina motor corriente y \$1.314 por cada galón de gasolina extra, atendiendo los volúmenes máximos asignados a los diferentes agentes de la cadena de distribución, en caso de sobrepasar dichos volúmenes se tendrá la tarifa general y se debe precisar que la tarifa se actualizará conforme al IPC certificado por DANE.

Teniendo en cuenta lo precedente, con el fin de identificar el efecto del mercado de combustibles líquidos en las finanzas territoriales, se observa que en Nariño, la sobretasa de gasolina y ACPM tuvo el siguiente comportamiento: el recaudo parece consistente sin variaciones abruptas como consecuencia de la base gravable (Acosta Navarro et al., 2020), Así las cosas, para la gasolina un monto más alto que para el ACPM y durante el periodo de estudio se tiene los

mejores ingresos para la gasolina en el 2022 y para el ACPM en el 2021 y en total los ingresos fiscales por concepto de sobretasa a la gasolina fueron de \$58.458.213.022 y por sobretasa al ACPM \$40.282.515.447, y sumados ascienden a un monto valor de \$98.740.728.469.

Gráfico 28

Sobretasa a la Gasolina y ACPM en Nariño 2017-2023.



Fuente: Elaboración propia, con base en Gobernación de Nariño, 2024.

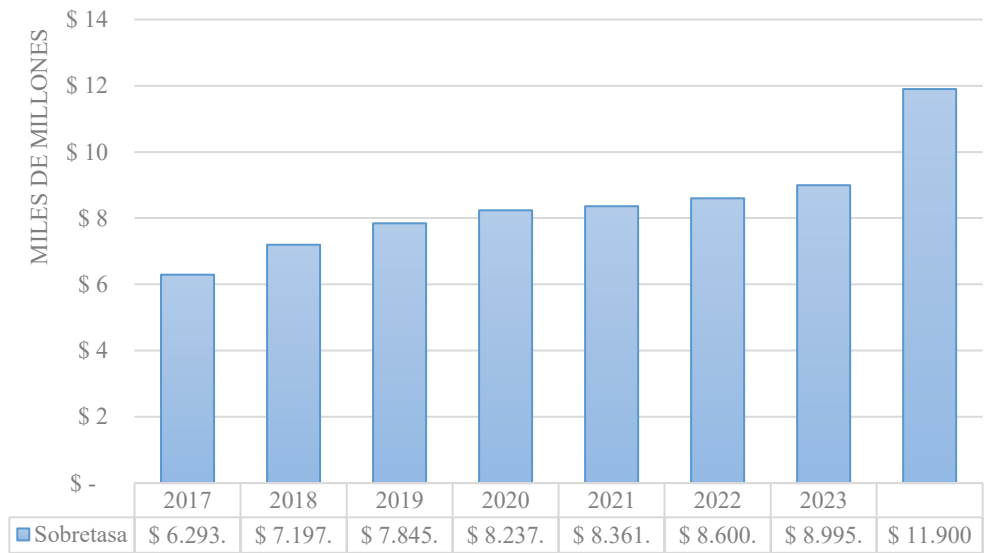
En el caso de la sobretasa a la gasolina en el municipio de Pasto, se logra observar el siguiente comportamiento: en este periodo el municipio de Pasto logró acumular la suma de \$61.263.300.486 (Alcaldia de Pasto, 2024), el comportamiento de recaudo estuvo en parámetros estables, pero el mayor recaudo se proyectó para el año 2023, anualidad en la cual se aplicaría la nueva metodología de cálculo del tributo municipal¹⁴, este apartado logra ilustrar el impacto del mercado de la gasolina en Pasto a nivel de sus ingresos corrientes, cabe recordar que el 75% del recaudo es de libre destinación, el 15% para vías rurales del municipio y el 10% para valorización¹⁵.

¹⁴ Acuerdo 023 del 28 de julio del 2021, expedido por el Concejo de Pasto.

¹⁵ Artículo 147, del Acuerdo 046 del 2017 del Concejo de Pasto. Estatuto Tributario del Municipio de Pasto.

Gráfico 29

Sobretasa a la Gasolina en Pasto 2017-2023.



Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía de Pasto, 2024.

Llama la atención que los valores de sobretasa a la gasolina de Pasto sean similares a los de Nariño, situación evidente desde el año 2020 a 2022 y en el 2023, se eleva en Pasto, casi al punto de llegar a los 12.000 millones, esto indica el nivel de consumo y como la capital se convierte en epicentro de transacciones incluso superando al departamento.

En este sentido, al sumar los montos de estos tributos en Nariño y Pasto, se alcanza un valor de \$159.878.575.828, lo que representa el 38,32% del presupuesto asignado a la compensación del transporte de combustibles líquidos para Nariño. Este dato ilustra la magnitud del beneficio, posicionándolo por encima de los ingresos corrientes de las finanzas territoriales. Además, constituye una medida significativa del impacto sobre la comercialización y el consumo de estos bienes.

Al concluir se tiene que utilizando la sobretasa a la gasolina y ACPM a nivel departamental en Nariño y Municipal en Pasto, como paralelo para ver su impacto a nivel de finanzas públicas se

tiene que el valor asignado por compensación del transporte de combustibles líquidos para Nariño es mucho mayor al que los entes territoriales logran captar por la actividad de consumo de los mismos, esto permite vislumbrar que una buena porción de los dineros públicos no le están llegando a la sociedad en su conjunto sino que se queda en los agentes de la cadena, situación que debe ser valorada, al argumento por el cual al mejorar la oferta de estos combustibles iba a estimular la hacienda territorial, situación a revisar a la luz de estos datos.

12.2. Tensión por la Compensación de Transporte.

A lo largo de la pesquisa se ha logrado identificar el contenido de las relaciones existentes entre los distribuidores mayoristas y minoristas. Estas relaciones están marcadas por un componente de control que se manifiesta de diversas maneras y que es fomentado por la regulación de la cadena de distribución de combustibles líquidos.

En este estado de cosas conviene analizar dos decisiones en distintas instancias las cuales brindan elementos para precisar la relación entre distribuidores mayoristas y minoristas a partir de la compensación del transporte para el departamento de Nariño.

Para el caso del Departamento de Nariño, a partir del 2017, con la entrada de un agente mayorista al mercado regional, se han venido presentado una serie de acciones tendientes a limitar la entrada de este actor en la operación de suministro, utilizando distintas maneras, la SIC ha podido, encontrar una fuerte interposición de orden judicial y administrativos al funcionamiento de Petrodecol, principalmente trayendo a colación el beneficio de compensación por transporte que perciben las estaciones de servicio, por el tramo Yumbo-Pasto, argumentando la pérdida del beneficio pues no se cumplirían las condiciones establecida en el artículo 55 de la ley 135 de 1991 y en ese entendido modificar los precios establecido en la región.

Sin embargo este argumento ya fue examinado por el Consejo de Estado, en el marco de una acción popular la cual tenía como propósito principal revocar el último plan de abastecimiento con todas sus modificaciones. en el sentido de plantear si *“¿el posicionamiento de Petrodecol en el primer orden de prelación para la distribución de combustibles en Nariño afecta o amenaza con repercutir en el precio a la comunidad del Departamento de Nariño?”*

Es así como para solucionar la interrogante, en un inicio menciona que la resolución 311031 de 2017, la prelación de Petrodecol mediante su planta de abastecimiento con sede en el municipio de Tumaco, lugar desde el cual se realizará el suministro de combustible a los municipios de Nariño, además, por resolución 31524 de 2018, señala que la planta mayorista de Petrodecol no se encuentra unida al sistema nacional de poliductos, razón por la cual debía abastecerse por la Refinería de Cartagena (Reficar). Esto motivo al alto tribunal a indicar que este cambio produciría el cese en la aplicación a la compensación establecida en el artículo 55 de la ley 191 de 1995, pues no se cumpliría con los requerimientos normativos especialmente con que la planta de abasto o mayorista este en terminal de poliducto.

Teniendo este panorama, la corporación indaga respecto a la fijación de la estructura de precios en zonas de frontera, la cual es función del MME, atendiendo lo estipulado en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.16 del decreto 1073 de 2015, resaltando los costos en los que se incurra y la cadena a utilizar, por este motivo se expide la resolución 40827 de 2018, la cual trae como garantía que la aplicación de la estructura de costos contenida en el acto administrativo, no podrá superar el precio máximo de referencia que fije el MME.

En este estadio, afirma que la fijación del precio máximo de venta al público lo impone el MME y por tanto será esta dependencia la que controle el nuevo esquema de distribución en Nariño, con el fin de no afectar al consumidor final. También se tiene la existencia legal de

potestades al MME para reconocer el transporte terrestre ubicadas en el departamento de Nariño, lo cual no riñe con el beneficio del artículo 55 de la ley 191 de 1995.

En conclusión, el alto tribunal determina que no existe perjuicio para los consumidores finales de combustibles. Esta decisión se basa en la regulación expedida por el MME, que ha buscado preservar los costos de combustibles líquidos en Nariño, emitido la correspondiente estructura de precios para esta región y ampliando el beneficio de compensación por transporte, conforme a las disposiciones del plan de abastecimiento regional.

En lo concerniente a la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco de una investigación por obstrucción a la libre competencia, sostiene que algunos distribuidores minoristas con sede en el Departamento de Nariño y Terpel, Chevron, Primax y Biomax, como distribuidores mayoristas, presuntamente “*habrían desarrollado una estrategia coordinada con la finalidad de obstruir la entrada en el primer orden de prelación de agentes de distribución mayorista como es el caso de **PETRODECOL***” (Superintendencia de Industria y Comercio- Delegatura para la protección de la Competencia., 2023, pág. 15), se debe señalar que para la delegatura de protección de competencia estas acciones de concertación tuvieron como marco las reuniones de la Asociación de Distribuidores Minoristas de Combustibles y Derivados del petróleo de Nariño - ADICONAR, como entidad gremial, tanto en la asamblea general como junta directiva, en las cuales los afiliados coordinaron la estrategia de obstaculización para la participación de Petrodecol en el mercado.

Las acciones desplegadas por los distribuidores minoristas se pueden considerar como litigio predatorio y abuso al derecho de litigar ya que:

En ciertas ocasiones, el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia puede atentar contra el régimen general de la libre competencia. Esto se presenta cuando los agentes del mercado lo ejercen de manera recurrente e injustificada, con las siguientes finalidades: (i) excluir competidores; (ii) proteger su participación en el mercado; (iii)

impedir o dificultar la concurrencia de competidores; (iv) incrementar su participación en el mercado. (Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la protección de la Competencia., 2023, pág. 58 y 59)

Este tipo de conductas tiene como objetivo crear o incrementar barreras en el mercado mediante el uso reiterado de acciones legales, buscando obstruir el acceso o permanencia de competidores y desincentivar la entrada de nuevos actores. Por lo tanto, para calificar el uso arbitrario de acciones en sede judicial o administrativa, se debe constatar la falta de fundamentos objetivos que respalden la pretensión, revisando pronunciamientos previos que hayan resuelto las peticiones del agente, además de evaluar la congruencia y trazabilidad de los litigios.

Para determinar si el uso indiscriminado de acciones legales (judiciales y/o administrativas) por parte de un agente del mercado se dirige contra un competidor con el propósito de bloquear o impedir su permanencia en el mercado mediante la creación de barreras que desincentiven la participación o la entrada de otros competidores, la Delegatura considera relevante analizar los siguientes elementos, que evidenciarían la finalidad y el carácter anticompetitivo de dicha conducta:

En primer lugar, es fundamental examinar la falta de justificación objetiva de las acciones legales emprendidas por el agente en contra de su competidor. Esto implica que las demandas o acciones sean "objetivamente infundadas", es decir, que carezcan de mérito razonable para obtener un resultado favorable. La presencia de este primer elemento indicaría que el uso de los mecanismos legales tiene como objetivo bloquear el acceso o impedir la permanencia del competidor en el mercado, así como restringir la competencia. En este contexto, resulta pertinente considerar la existencia de decisiones previas de las autoridades judiciales y administrativas que hayan sido desfavorables a las pretensiones del agente. (Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la protección de la Competencia., 2023)

En segundo lugar, se debe analizar la reiteración en la presentación de estas acciones legales (judiciales y/o administrativas). Esto se refiere a la interposición sucesiva, concomitante y persistente de un número significativo de acciones que solicitan prácticamente lo mismo y se fundamentan en argumentos similares. Tal conducta buscaría incrementar los costos del competidor y generar desincentivos para aquellos otros que deseen ingresar al mercado. En la evaluación de este elemento, es relevante considerar aspectos tales como la cantidad de acciones legales presentadas por el agente del mercado, el lugar y la fecha de estas, así como si su inicio coincide con la entrada o el anuncio de entrada del competidor en el mercado. También es importante analizar la identidad de los competidores denunciados o demandados y los posibles efectos que los procesos legales iniciados puedan tener sobre ellos, así como si el beneficio económico que obtendría la empresa demandante de una decisión favorable es significativamente menor al costo de litigación. (Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la protección de la Competencia., 2023)

Cabe destacar que este tipo de conductas tiene como objetivo o efecto la creación o el incremento de barreras existentes en el mercado, derivadas del ejercicio reiterado de acciones legales (judiciales y/o administrativas). Por un lado, el agente anticompetitivo busca incrementar los costos de un competidor para obstruir su acceso al mercado o impedir su permanencia; por otro lado, estas acciones generan desincentivos para otros competidores que desean ingresar al mismo. (Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la protección de la Competencia., 2023)

Las acciones legales ejercidas por distribuidores minoristas en el mercado pueden ser clasificadas como litigio predatorio y abuso del derecho de litigar, dado que, en su ejercicio, pueden vulnerar el régimen de libre competencia. Este fenómeno se manifiesta a través de la

utilización recurrente e injustificada de mecanismos legales que persiguen finalidades anticompetitivas, tales como la exclusión de competidores, la protección de su participación en el mercado y la creación de barreras que dificulten la entrada de nuevos actores.

Para identificar este tipo de conductas, es fundamental analizar la falta de justificación objetiva de las acciones legales y la reiteración en su presentación, lo cual sugiere un uso arbitrario de los recursos judiciales destinado a bloquear el acceso o permanencia de competidores. La evaluación de estos elementos, junto con el contexto de decisiones previas desfavorables, permite vislumbrar la intencionalidad detrás de dichas acciones. En definitiva, este patrón de conducta no solo obstruye la competencia en el mercado, sino que también genera un entorno desfavorable para el ingreso de nuevos participantes, lo que pone en riesgo la dinámica de competencia necesaria para el beneficio del consumidor final y la salud del mercado en su conjunto. (Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la protección de la Competencia., 2023)

También se observa una actitud comercial y contractual, la cual buscaba minar las operaciones de Petrodecol por parte de algunos mayoristas, especialmente, Chevron y Primax. (Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la protección de la Competencia., 2023).

Todas estas acciones se toman con el fin de proteger una renta derivada de la compensación por el transporte. Restringiendo las actividades de la empresa en un mercado en específico, se debe tener en cuenta que el mercado de combustibles líquidos en Colombia tiene unas barreras de entrada, especialmente el mercado mayorista dado por los elementos legales, económicos y técnicos, las cuales se ven agravadas con este tipo de despliegues los cuales tienen por objeto impedir al ingreso de nuevos agentes. (Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la protección de la Competencia., 2023).

En este contexto, las tensiones en el mercado se traducen en una escalada de controversias jurídicas de diversa índole, cuyo propósito es evitar la entrada de nuevos agentes. Este fenómeno genera un efecto de exclusión, especialmente en el departamento de Nariño, donde la estructura regulatoria del servicio público de distribución de combustibles permite que un agente mayorista, situado en la misma región fronteriza, tenga prioridad sobre otros. Esta dinámica adquiere mayor relevancia debido a la existencia de la compensación por transporte establecida en el artículo 55 de la Ley 191 de 1995, la cual otorga un subsidio a los distribuidores minoristas. No obstante, esta situación también conlleva el riesgo de desabastecimiento y puede crear obstáculos que impidan mejorar los precios al consumidor final.

En relación con esto, la Delegatura para la Protección de la Competencia señala que, como consecuencia del plan de abastecimiento basado en un orden de prelación, tanto los distribuidores minoristas como mayoristas dejarían de percibir el subsidio por el transporte desde las plantas de abastecimiento en Valle del Cauca hacia las estaciones de servicio en Nariño. Esta disminución en los costos de transporte podría incentivar a los distribuidores a trasladar los ahorros resultantes al precio del combustible para el consumidor final. Es importante destacar que, si bien la regulación establece un precio máximo, el precio final al que cada estación de servicio vende al público dependerá del margen del distribuidor. (Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la protección de la Competencia., 2023)

Asimismo, la construcción de plantas de abastecimiento locales podría reducir los costos de transporte, lo que permitiría que esta disminución se refleje en las negociaciones con los distribuidores minoristas. Estos, a su vez, podrían trasladar los ahorros resultantes al precio que pagan los consumidores finales. (Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la protección de la Competencia., 2023)

Sin embargo, esta situación ha generado disputas, ya que a las estaciones de servicio les resulta inconveniente renunciar a los ingresos derivados del subsidio. La reciente resolución regulatoria de la compensación por transporte ha evidenciado la siguiente situación, para los municipios ubicados en el destino 4, en donde se sitúan la mayoría de los municipios del departamento incluida la capital nariñense, Pasto, también esta misma condición se puede predicar de, los destinos 1, 2 y 3, donde es más rentable, de manera preliminar, en términos de compensación abastecerse desde Yumbo, en el Valle del Cauca, que desde Tumaco. En términos de (Lopez Murcia, 2022), la regulación no está cambiando comportamientos, ya que no se presentan ventajas para abandonar el suministro desde Yumbo (Valle del Cauca), en este sentido existe la posibilidad que el regulador no está actuando con toda la información disponible y en ese sentido no pueda operar el cambio de comportamiento esperado. (Lopez Murcia, 2022)

Tabla 24

Valores para reconocer por compensación de transporte terrestre de combustibles líquidos derivados del petróleo en pesos colombianos por galón de combustible fósil en Pasto(\$/gal).

Año	Origen Tumaco	Origen Yumbo
2017	0,0	392,6
2018	0,0	411,1
2019	0,0	444,6
2020	298,2	423,4
2021	271,1	385,0
2022	293,4	416,6
2023	302,9	430,1

Fuente: Elaboración propia con base en MME.

Como se puede observar los contrastes entre orígenes es fundamental dado que influye en el valor a recibir y conforme pasa el tiempo la diferencia entre los pagos a realizar se han ido incrementando a pesar de que examinado los valores pagaderos en el trayecto de origen en Yumbo, desde el 2017 a 2023 solo se han elevado e 9%. Se debe precisar como para el momento de iniciar

la distinción entre Tumaco y Yumbo era apenas de 25\$/galón, pero a 2023 asciende a 127, 2\$/galón, creando una ganancia nada despreciable en la estructura de costos y fortaleciendo el incentivo para abastecerse desde Yumbo, Valle del Cauca.

En el municipio de Pasto, la decisión de abastecimiento juega un papel crucial en el mercado de combustibles líquidos, debido al volumen de ventas y su impacto en la dinámica comercial. Los agentes minoristas enfrentan una disyuntiva en cuanto a la estrategia que deben adoptar: por un lado, pueden enfocarse en capturar la renta derivada de la compensación por transporte, en el entendido de incentivo (Coase, 1960); por otro lado, tienen la opción de optimizar sus procesos logísticos aprovechando la ubicación estratégica de las plantas mayoristas. Esta decisión influye directamente en su rentabilidad y eficiencia operativa, lo que subraya la importancia de una planificación adecuada en el proceso de suministro.

En caso de optar por la renta, esta circunstancia representa un riesgo para la prestación del servicio, para lo cual es pertinente analizar la posibilidad de otro tipo de instrumentos más costo efectivo o rediseñar el mismo (Villar et al., 2018). Dado que, a pesar de la prelación otorgada por el plan de abastecimiento, se fomenta la inoperancia del distribuidor mayorista, es el caso de Petrodecop con sede en Nariño, creándose las condiciones de inseguridad energética y se seguirá presentado un escenario de contradicción entre los agentes mayorista regionales con los agentes minoristas, porque no se puede perder de vista, la capacidad de maniobra de las maracas establecidas y consolidadas sobre las territoriales, las cuales buscan un espacio en el mercado.

En este contexto se puede traer a colación la iniciativa que ha estudiado la Unidad de Planificación Minero Energética UPME, (2021), en desarrollo de elementos para la construcción y puesta en funcionamiento de un poliducto de las siguientes características: un (1) poliducto de 8 pulgadas, con 3 estaciones de bombeo y 8 tanques de almacenamiento. según el estudio realizado

por Delvasto & Echeverría Asociados y UPME (2019), los costos asociados al proyecto serían los siguientes: Costos de Inversión (CAPEX) de 326,98 MUSD y Costos de Operación y Mantenimiento (OPEX) de 30,72 MSUD. El total de los costos ascendería a 357,72 MUSD, en valores del 2023 con una Tasa Representativa del Mercado (TRM) promedio de \$4.325 (Banco de la República de Colombia, 2024), es de \$ 1.547.139.000.000, esta cifra se puede contrastar con la asignación a compensación de transporte la cual representa el 27% del valor del proyecto cifra nada despreciable y que podría servir de apalancamiento para su desarrollo.

Con un período de amortización de 20 años y una tasa de descuento anual del 12,75%, se estima que la tarifa de transporte proyectada para los departamentos de Cauca, Nariño y Putumayo oscilaría entre al finalizar el periodo 580,7\$/gal. y al iniciarlo, 643,4\$/gal (Delvasto & Echeverría Asociados y UPME, 2019 & Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021). Comparada con las tarifas de transporte por carretera en carrotanque, la cual se expresa en la siguiente forma: $Tarifa\ Yumbo - Pasto = 60.60 \frac{cop}{barril-km} \cdot 421Km \cdot \frac{cop}{barril-km} = 607.4 \frac{cop}{gal}$ (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021, pág. 85), se observa que la tarifa por poliducto es similar al monto ofrecido por concepto de compensación de transporte, al menos en los valores referenciados para el municipio de Pasto, esto la convierte a esta alternativa en una opción viable para su implementación a mediano plazo.

Para el municipio de Pasto esta iniciativa sería muy interesante pues llevaría a la consolidación del mercado local en perspectiva regional y nacional e incluso internacional ya que se podría dar unas series de condiciones para que el mercado de derivados apunte al suroccidente con los departamentos de Cauca y Putumayo con una posible expansión hacia Ecuador e incluso fomentar el comercio internacional (Ecosimple-Unidad de Planificación Minero-Energética UPME, 2022).

En este punto se ha presentado los principales elementos de la compensación al transporte y como está originado un relacionamiento específico entre los agentes del suministro de derivados, lo cual ha desembocado en tensiones que pueden poner en riesgo la seguridad energética y también se atraviesa el factor eficiencia y precio al consumidor vía la captura de la compensación y como la regulación no logra cumplir un papel más activo por las posibles limitaciones de información (Lopez Murcia, 2022). Para finalizar toda la institucionalidad del subsector de combustibles líquidos se ha tomado en serio los esfuerzos por lograr presentar el proyecto de construcción del poliducto, lo cual mejoraría la prestación del servicio público y podría impactar el mercado de manera efectiva, eficiente y eficaz.

Gráfico 30

MATRIZ DE EFECTOS IDENTIFICADOS

Actor	Intereses	Acciones o Estrategias	Impacto	Comentario
Distribuidores Minoristas (EDS Pasto)	Mantener subsidio, seguir operando en su localidad	Frenar el funcionamiento de la planta y realizar alianzas con otros actores.	Pérdida de acceso a subsidio	Dilema: capturar renta u optimizar el costo logístico
Distribuidores Mayoristas (Primax-Terpel)	Mantener demanda de compra	Coordinar acciones para contener competencia regional.	Perdida de demanda actual	Buscan mantener su mercado y contener la competencia
Distribuidores Mayoristas (Petrodecoll)	Intervenir mercado regional aprovechando las ventajas.	Operar la planta en la región.	Optimizan la cadena logística	Abastecer de manera permanente el mercado.
Regulador / Regulación/ MME	Asegurar cumplimiento de la prelación y regulación vigente	Supervisar, imponer reglamentos, limitar acciones no autorizadas	Control del mercado	Protagonista en la regulación del orden de operación de plantas.

Fuente: Elaboración propia

La matriz contenida en el Gráfico 30 condensa, en síntesis, los aspectos abordados en los capítulos II y III, ilustrando las relaciones existentes entre los distintos actores del mercado en función de tres variables estratégicas: intereses, acciones o estrategias, e impacto. Estas dimensiones se contextualizan en el marco de la regulación de la compensación por transporte terrestre de combustibles líquidos, cuya distribución y alcance están determinados en gran medida por condicionantes geográficos.

Es preciso destacar que estas variables se ven influenciadas por la localización geográfica, dado que los intereses de los actores pueden variar significativamente en función de la región. Por ejemplo, la dinámica de un distribuidor minorista en Pasto difiere sustancialmente de aquella en la Costa Pacífica de Nariño, lo que incide directamente en la cuantía de la compensación establecida, conforme a lo dispuesto en líneas previas.

Asimismo, resulta imprescindible delimitar con mayor precisión el alcance y las prioridades de los distribuidores mayoristas, a fin de comprender su comportamiento frente a la competencia en el mercado regional. Para ello, se segmentan los distribuidores mayoristas en dos categorías: aquellos que cuentan con plantas o sedes fuera del departamento de Nariño y aquellos que operan dentro de la región. Esta diferenciación responde a la influencia que ejercen en la cadena de distribución, fundamentada en su participación en el mercado local, y resulta determinante para establecer la prelación en la estructura regulatoria vigente, en función de la cual se asignan roles y prioridades en el marco del mercado regional.

XIII. Conclusiones y Recomendaciones

En conclusión, para Colombia, en el marco de la seguridad energética, son muchas las acciones que el Estado emplea para su materialización, pero en el sector de hidrocarburos se manifiesta primordialmente mediante la regulación, en específico en el subsector de combustibles líquidos, todo el sostén esta proporcionado por el Ministerio de Minas y Energía, el cual como cabeza de sector en materia de política pública y regulación, materializa las soluciones energéticas para el servicio público.

Descendiendo a la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, se encuentra que, existe un régimen general, en el cual se encuentran las instituciones del sector y su función, posteriormente unos agentes de la cadena, los cuales al cumplir con sus obligaciones al subsector, logran suministrar combustibles de forma permanente y asequible. Dentro de estas normas se tiene unas reglas excepcionales para las zonas de frontera, las cuales se justifican en su vulnerabilidad económica y en la alta probabilidad de contrabando de los países vecinos, dados los fenómenos de precios.

Esta condición permite ofertar combustibles a un precio menor, básicamente porque desaparecen unas cargas tributarias, lo cual incentiva la oferta en estas regiones. Comprendido este elemento se tiene que existen unos actores económicos de la cadena, los cuales tiene a su cargo unos deberes establecidos y por lo cual reciben una remuneración fijada.

En el caso de los distribuidores mayoristas, su tarea es suministrar combustibles líquidos a los distribuidores minoristas; esta situación se ve atravesada por distintas circunstancias: en primer, lugar poder agotar los requisitos normativos, financieros y técnicos para la operación. En segunda medida, las relaciones con los distribuidores minoristas las cuales se ven mediadas por un ambiente de control, permitido por el sistema de abanderamiento. Y en tercer lugar, la distribución

geográfica de los mercados mayoristas, lo cual lleva a realizar análisis de mercado relevante según la necesidad.

El mercado mayorista de combustible está dominado por cuatro firmas entre las cuales se da efectivamente señales de competencia, Terpel, Primax, Chevron y Biomax, está ya tienen una posición asegurada y consolidada, lo cual les otorga ventajas en la disputa comercial y los vuelve agentes con gran poder de decisión sobre los distribuidores minoristas.

A pesar de la regulación para tratar de organizar sus relaciones contractuales esto no obsta para que haya acuerdos o comportamiento que desborden dicha reglamentación y que pueda llevar a la protección de rentas.

A su turno, los distribuidores minoristas son de una multiplicidad y variedad la cual puede escapar a todas las clasificaciones o encasillamientos y da muestra del mercado de consumidores, pues no hay uniformidad en la demanda aparte de ser muy desperdigada. Siendo una parte en desventaja dentro de la cadena pues sobre ellos los distribuidores mayoristas tienen la facultad de poder ejercer situaciones de dominio empresarial.

En el departamento de Nariño, la distribución de combustibles líquidos, con una alta vulnerabilidad, hace que este en permanente riesgo. En este panorama surge la asignación de un subsidio con destino a los distribuidores minoristas en Nariño, el cual tiene como fin asegurar la prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos en el departamento de Nariño de forma ininterrumpida y a costos asequibles.

Ese valor incentiva la compra y transporte de combustible de los distribuidores mayoristas con sede en departamentos vecinos en detrimento de la operación logística que se podría generar en el Departamento de Nariño. Esta situación ha llevado a una confrontación de los distribuidores minoristas con los distribuidores mayoristas que podrían tener ubicación en el mismo

departamento y también auspiciado por los agentes mayoristas con sede en Yumbo (Valle del Cauca) y quienes tienen una posición dominante en el mercado, el cual está limitado por las barreras de entradas que presenta.

Esta tensión se enmarca en la dinámica competitiva del mercado y en la pugna por lograr mayor incidencia en el mismo. En este contexto, se presenta un escenario en el que los distribuidores minoristas, específicamente las estaciones de servicio ubicadas en Pasto enfrentan el dilema de maximizar la renta derivada de la compensación por transporte terrestre de combustibles o, alternativamente, alinearse con las mejoras logísticas y operativas que representan las plantas con sede en Nariño.

Por otro lado, los distribuidores mayoristas no comparten necesariamente intereses similares, ya que estos varían en función de su participación en el mercado y de la ubicación de sus plantas. La principal preocupación de actores como Primax y Terpel es mantener su cuota de mercado, adoptando acciones coordinadas u organizadas que dificulten la entrada de nuevos agentes en el mercado regional, particularmente si la motivación de los agentes minoristas es la captación del subsidio.

Adicionalmente, Petrodecol debe disponer de sus operaciones en el menor plazo posible, con el propósito de optimizar la cadena de abastecimiento regional. En este sentido, cuenta con las condiciones regulatorias idóneas para implementar dichos cambios, aunque su desarrollo se encuentra condicionado por la prelación establecida y por la estructura tarifaria que regula la remuneración de todos los gastos en los que pueda incurrir, en concordancia con las disposiciones del marco regulatorio vigente.

A nivel de las finanzas territoriales, llama la atención que el valor agregado de la sobretasa a la gasolina y ACPM en Nariño y Pasto, no llegar a ser ni el 40% del valor del subsidio presupuestado, situación que interroga acerca de las bondades de subsidiar la oferta de combustibles líquidos con el propósito de fortalecer la hacienda pública de departamento y municipios.

En este estado de cosas es bueno recordar las recomendaciones que dio la comisión de gasto e inversión pública respecto a los subsidios, en una lógica *trade-off*, el monto del gasto público debe tener un retorno similar a la sociedad, en este sentido se debe precisar si el dinero utilizado en el incentivo podría ser utilizado de otro modo, en ese sentido establecen: la justificación financiera del subsidio; posteriormente examinar la relación costo-beneficio de la intervención, lo cual exige un sesudo estudio económico de la oferta y la demanda del mercado, evaluar el beneficio y las posibles distorsiones que podría crearse, identificar la población beneficiada de manera general o específica, también se tiene que abordar otras opciones con similares objetivos y con un costo-eficiente elevado y analizar el espacio en las fianzas públicas y por último mejorar la delineación del subsidio. (Villar et al., 2018).

Las instituciones del sector vienen analizando alternativas en consonancia con lo señalado, en ese entendido es de anotar que la UPME (Unidad de Planificación Minero Energética UPME, 2021) viene estudiando con criterio técnico y económico la construcción de un poliducto desde Yumbo (Valle del Cauca) hasta Pasto (Nariño) (Delvasto & Echeverría Asociados y UPME, 2019), la cual es una opción tendiente por mejorar la confiabilidad del servicio de abastecimiento para el suroccidente del país, Cauca, Nariño y Putumayo. El propósito es de poder brindar el servicio de manera continua sin que perturben el sistema actos de distinta duración.

Un análisis comparativo de las tarifas del transporte por poliducto y carrotanque, realizado por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME, 2021), concluye que no existen diferencias significativas entre ambas. También que el nivel de compensación pudiera sufragar en buena medida el proyecto, pues el proyecto aproximadamente cuesta 1.5 billones de pesos y el subsidio solo en el tiempo de estudio de esta pesquisa alcanza de cerca el medio billón, situación que permite afirmar que con el valor de compensación se podría financiar sino la totalidad una muy buena parte del poliducto Yumbo-Pasto y los retornos se realizarían en un horizonte de tiempo menor al proyectado por UPME.

La alternativa presentada viene siendo profundizada, por eso (Ecosimple-Unidad de Planificación Minero-Energética UPME, 2022), ha realizado un estudio más profundo, basado en la recolección de información primaria y trabajo de campo. Este análisis busca identificar tanto las oportunidades como las limitaciones en las dimensiones socioculturales, ambientales y sectoriales, además de evaluar los riesgos asociados al entorno sociopolítico. Asimismo, se lleva a cabo un análisis costo-beneficio de las alternativas técnicas que están siendo consideradas para el desarrollo del proyecto, las cuales coinciden con el estudio de (Delvasto & Echeverría Asociados y UPME, 2019) y precisan el alcance y actividades a realizar. Pero se debe enfatizar que disminuiría la amenaza sobre la distribución en Nariño y podría abrir espacio para otros elementos logísticos.

XIV. Bibliografía

- Abdallah, C., Brollo, F., Frank, A., & Prady, D. (2019). *Reforma de los Precios de la Energía*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/Spanish/1COLSA2019004.ashx>
- Acosta Navarro, O. L., Arango Olaya, C., Escobar Valencia, D. F., Junguito Bonnet, R., Sarmiento Perez, P. E., Villa Arcila, A. L., . . . Gaviria Uribe, A. (2020). *Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial*. CEDE, SECO y AECOM. <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/webproyectos/comisionstt/CESTT-Informe-web.pdf>
- Agencia Nacional de Hidrocarburos. (1 de febrero de 2024). *Agencia Nacional de Hidrocarburos*. <https://www.anh.gov.co/es/>
- Alcaldía de Pasto. (2024). *Planeación, información financiera e informes*. Municipio de Pasto. <https://www.pasto.gov.co/index.php/transparencia/liquidacion-presupuesto>
- Andrade Rendón, D. (2020). *Análisis de la seguridad energética en la cadena de suministro del petróleo y los combustibles líquidos en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/76839?show=full>
- Arellano Gault, D. (21 de Septiembre de 2020). *YouTube*. Curso de Teoría de la Organización. Sesión 20. Costos de transacción, instituciones y agente princ.: <https://www.youtube.com/watch?v=TKxh2jBG4mw&t=1812s>
- Arellano Gault, D. (18 de septiembre de 2020). *YouTube*. Curso de Teoría de la Organización. Sesión 19. Teoría Económica de las Organizaciones: https://www.youtube.com/watch?v=7JqSzK6avZ4&list=PL0Mcz5yWwiWhqJOIzkwVjBqm_wX30W_Mo&index=15
- Asociación colombiana de ciudades capitales. (2020). *Competitividad, innovación y cuarta revolución en las ciudades capitales*. Asocapitales. <https://www.asocapitales.co/wp-content/uploads/2020/06/competitividad-innovacion-4-rev-.pdf>
- Asociación Colombiana de Petróleo y Gas. (2024). *Mercado de Combustibles Líquidos en Colombia*. ACP. <https://acp.com.co/portal/download/informe-economico-sector-de-combustibles-liquidos-en-colombia/>
- Banco de la República de Colombia. (2024). *Tasa Representativa del Mercado - TRM*. <https://suameca.banrep.gov.co/graficador-series/#/grafica/1>
- Bondensiek Arenas, S. (2023). *Annalisís Jurídico de la Distribución Minorista (Downstream) y Mayorista de combustibles Líquidos en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/https://doi.org/10.57998/bdigital/handle.001.699>
- Cabezas, L. A., & Carreño, L. (2023). *Cifras del sector de la distribución minorista de combustibles líquidos en Colombia 2019-2023*. COMCE coordinación económica.

- COMCE. <https://fondosoldicom.com/wp-content/uploads/2023/08/INFORME-SECTOR-MINORISTA-DE-COMBUSTIBLES-2019-2023.pdf>
- Castelo Branco, J. F. (2018). *Política Energética: Uma Análise Comparativa Das Normativas Da AIE E OPEP para a Manutenção da Seguracana do Sistema Energético (2005-2010)*. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ. https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6887539
- CENIT transporte y logística de hidrocarburos S.A.S. (2020). *Reglamento de Condiciones Técnicas de Operación Portuaria de CENIT TRANSPORTE Y LOGISTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.* Agencia nacional de Infraestructura. <https://cenit-transporte.com/wp-content/uploads/2021/04/Resolucion-20203030004995-14-04-2020-aprobacion-rcto.pdf>
- Chica Velez, S. A., & Salazar Ortiz, C. A. (2020). *Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público*. OPERA. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- Choles Povea, M. (2018). Políticas para el Cierre de Brechas Socioeconómicas: Análisis de la política pública Prosperidad para las Fronteras. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/bd44d228-76a6-45fe-8a17-0167aaf83780/content#:~:text=Para%20el%20002%2C%20el%20Gobierno,mismo%2C%20un%20plan%20de%20inversiones.>
- Coase, R. (1960). The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, 3.
- Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG-. (2015). *Modelo CREG costos asociados al transporte terrestre de combustibles líquidos en Colombia*. CREG. <https://creg.gov.co/publicaciones/8751/publicaciones-del-sector/>
- Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG. (2020). *Reglas para las relaciones comerciales entre distribuidores mayoristas y distribuidores minoristas de combustibles líquidos con obligación de abanderamiento exclusivo*. CREG. https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/pdf/doc_creg_0013_2020.pdf
- Comisión de Regulación de Energía y Gas. CREG. (2016). *Metodología para la definición de mercados relevantes en las actividades de distribución mayorista y de distribución minorista de combustibles líquidos en Colombia*. CREG. [https://gestornormativo.creg.gov.co/Publicac.nsf/52188526a7290f8505256eee0072eba7/c61718a03ae6811f05258133005f5584/\\$FILE/Circular030-2017%20Anexo.pdf](https://gestornormativo.creg.gov.co/Publicac.nsf/52188526a7290f8505256eee0072eba7/c61718a03ae6811f05258133005f5584/$FILE/Circular030-2017%20Anexo.pdf)
- Comisión de Regulación de Energía y Gas. CREG. (2022). *Análisis de competencia para establecer el régimen de precios aplicable para el margen de distribución mayorista de gasolina motor corriente y acpm-diésel*. Docuemnto CREG-704 002-2022. CREG. https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/pdf/doc_creg_0704_02_2022.pdf

- Comisión de regulación de Energía y Gas. CREG. (2023). *Análisis de competencia para establecer el régimen de precios aplicable para el margen de distribución minorista de gasolina motor, ACPM-Diesel y sus mezclas con biocombustibles. Documento CREG 904 001*. CREG.
https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/pdf/doc_creg_0904_01_2023.pdf
- Conarcon & Desarrollo y Gestión Territorial. (2022). *Lineamientos de política pública para integrar logística y transporte de carga en la planificación y gestión del ordenamiento territorial urbano*. Dirección Nacional de Planeación - Dirección de Infraestructura y Energía Sosotenible.
<https://planeacionnacional.sharepoint.com/sites/PlataformaDIES2/Shared%20Documents/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2FPlataformaDIES2%2FShared%20Documents%2FEstudios%2FUTEL%2F33%2E%20Integraci%C3%B3n%20log%C3%ADstica>
- Confederación de Distribuidores Minoristas de Combustibles y Energéticos. (2 de febrero de 2024). *Mercado de las EDS*. fondosoldicom: <https://fondosoldicom.com/mercado-de-las-eds/>
- Consejo de Estado-Sección Primera. (2 de febrero de 1998). Radicación: 4268. *Sentencia*. Bogotá D.C., Colombia: Consejo de Estado.
- Consejo de Estado-Sección Primera. C.P.: Nubia Margoth Peña Garzón. (12 de diciembre de 2019). 52001233300020180051201. *Auto*. Bogotá D.C.: Consejo de Estado.
- Consejo de Estado-Sección Primera. C.P.: NUBia Margoth Peña Garzón. (17 de noviembre de 2023). 52001233300020180051203. *Sentencia de segunda instancia*. Bogota D.C.: Consejo de Estado.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2014). Documento CONPES 3805 Prosperidad para las Fronteras de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%203805/3805.pdf>
- Consejo Privado de Competitividad-Universidad del Rosario. (2024). *Índice de Competitividad de Ciudades*. <https://compite.com.co/indice-de-competitividad-de-ciudades/>
- Creswell, J., & Creswell, J. (2018). *Research design : qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. SAGE.
- Delegatura para la Protección de la Competencia. (2020). *ESTUDIO DEL MERCADO DE COMBUSTIBLES: Una aproximación empírica para medir la intensidad de la competencia en Colombia*. Superintendencia de Industria y Comercio .
<https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/032021/ES-Mercado-de-combustibles-en-Colombia.pdf>
- Delvasto & Echeverría Asociados y UPME. (2019). *Evaluar la factibilidad técnica y económica de la construcción de un poliducto para el transporte de gasolina, diesel, jet y glp entre Yumbo y Pasto o su área de influencia, considerando aspectos técnicos, económicos,*

- sociales, ambientales y jurídicos.* UPME.
<https://www1.upme.gov.co/sipg/Paginas/Estudios-y-Publicaciones.aspx#k=#s=11#l=3082>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-3ra-entrega.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Producto Interno Bruto Departamental*. DANE.
<https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=9d091f802200470d816eb1f063aa6aee>
- Departamento Administrativo nacional de Estadística. (2024). *Índice de Pobreza Multidimensional 2023*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/pres-PMultidimensional-2023.pdf>
- Departamento de Nariño. (2024). *Descripción de subregiones de Nariño - Plan de Desarrollo Departamental: Nariño, región país para el mundo*. Gobernación de Nariño.
https://plannedesarrollo.narino.gov.co/wp-content/uploads/2024/04/Anexo_3_Descripcin-Subregiones.pdf
- Departamento de Nariño. (2024). *Plan Departamental de Desarrollo: Nariño, región país para el mundo*. Gobernación de Nariño. https://plannedesarrollo.narino.gov.co/wp-content/uploads/2024/07/Plan_de_Desarrollo_Departamental_2024-2027.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Encuesta Nacional Logística 2022*. DNP. https://onl.dnp.gov.co/Documentos%20compartidos/DNP_INFORME_V5DIGITAL.pdf
- Departamento nacional de Planeación. (1 de febrero de 2024). *Terridata-Comparaciones*. terridata.dnp.gov.co: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/comparaciones>
- Díaz, C. (2017). *Gestión de la cadena de abastecimiento*. AREANDINA. Fundación Universitaria del Área Andina. <https://digitk.areandina.edu.co/handle/areandina/1335>
- Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal. (2022). *Resultados de Desempeño Fiscal*. Dirección Nacional de Planeación.
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/PPT%20IDF%202022.pdf
- Dirección de Metodología y Producción Estadística / DIMPE. (2018). *Metodología general Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera - ICTC*. DANE.
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/transporte/DSO-ICTC-MET-001-V8.pdf>
- ECOPETROL S.A. (2022). *INFORME INTEGRADO DE GESTIÓN 2022*. ECOPETROL.
<https://files.ecopetrol.com.co/web/eng/rigs/2022/index.html>

- Ecosimple-Unidad de Planificación Minero-Energética UPME. (2022). *Análisis de entorno y análisis costo-beneficio*. UPME. <https://www1.upme.gov.co/sipg/Paginas/Estudios-y-Publicaciones.aspx#k=#l=3082>
- Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1).
- EITI Colombia. (2021). *Informe EITI 2020 de Colombia*. EITI. <https://eiti.org/es/documents/informe-eiti-2020-de-colombia>
- Eraso, M., & Morillo, G. (2012). *Metodología para la distribución de combustibles con beneficios tributarios en zona de frontera*. Universidad de Nariño. <https://sired.udenar.edu.co/2948/1/85646.pdf>
- Espinosa Velásquez, C., & Bejarano Velásquez, L. (2017). *Estudio Sectorial - Autosuficiencia Petrolera en Colombia*. Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/200017/Autosuficiencia+Petrolera+en+Colombia+abril+27+de+2017.pdf/5d6286eb-d85f-6afa-95df-793526501a6c?t=1665417400015>
- Espinosa, C. E., & Ramirez Olaya, C. E. (2023). *Actualidad del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles-FEPC en Colombia*. Contraloría General de la República. https://doi.org/https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/200017/2023_03_Actualidad+del+fondo+de+estabilizacion.pdf/556345e0-3a01-0092-e5d5-d6b55ed104a4?t=1694202680340
- Espinosa, C. E., & Ramirez Olaya, Y. (2020). *Evaluación y Análisis de Intermediación de Combustibles Liquidados en Colombia desde el Mercado mayorista al Consumidor Final*. Contraloría General de la República. https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/minas-y-energia/-/document_library/lyky/view_file/969464?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_lyky_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co
- Fontaine, G., & Puyana, A. (2008). *La guerra del fuego*. Flacso. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/46307.pdf>
- Forero Portela, D. (2020). *Supply Chain Management and Competitiveness - Logística de Hidrocarburos en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/1b557dae-7e1c-4a91-8520-1f91dfea589e/content>
- García, E. (2020). *Análisis de los Subsidios al Combustible en Zonas de Frontera – ZDF en el departamento de Nariño, 2018-2019*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/36825/egarciagarc.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Garcia, O., Maiguashca, M., Mejia, L. E., Yanovich, D., Cortés, S., Galindo, G., & Schutt, E. (2010). *La Ley de Fronteras y su efecto en el*. Bogotá: FEDESARROLLO. <http://hdl.handle.net/11445/167>
- Gobernación de Nariño. (2024). *Planeación, presupuesto e informes*. Departamento de Nariño. <https://narino.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill Education.
- Hurtado de Barrera, J. (2012). *El proyecto de Investigación*. Ediciones Quiron. <https://doi.org/https://www.calameo.com/read/006205653257b9f45c09d>
- iea.org. (1 de febrero de 2024). *energy-security*. iea.org: <https://www.iea.org/topics/energy-security>
- Instituto Geografico Agustin Codazzi. (1 de febrero de 2024). *Colombia en Mapas*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi: <https://www.colombiaenmapas.gov.co/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC. (2022). *IGAC*. IGAC: <https://www.igac.gov.co/>
- Leon Barreto, H. M. (2016). *Censo de caracterización a estaciones de servicio*. SOLDICOM-Fondo de Protección Solidaria. <http://www.inspecer.com/images/pdf/SUMARIO-ESTADÍSTICO—CENSO-DE-CARACTERIZACIÓN-A-ESTACIONES-DE-SERVICIO-2016-final.pdf>
- Lopez Murcia, J. D. (2022). *Inteligencia regulatoria. Algunas herramientas para diseñar y analizar regulación*. Legis Universidad de La Sabana.
- Mankiw, G. (2012). *Principios de Economía* (Sexta ed.). Cengage Learning.
- Marín Triana, A. F., & Quimbayo Mora, M. J. (2021). *Metodología para la Gestión de Riesgos de la Industria Oil&Gas*. Fundación Universidad de América. <https://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/8760/1/57893-2021-2-GP.pdf>
- Martínez Ortiz, A., & Mosquera Daza, S. (2023). *Estudio de los mercados de distribución mayorista de combustibles líquidos en Colombia: análisis y regulación de precios*. FEDESARROLLO. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4506/Repór_Junio_2023_Martínez_y_Mosquera.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Martínez, A., & Marulanda, M. (2019). *Riesgos de la distribución minorista de combustibles líquidos de uso automotor en Colombia*. Bogotá: FEDESARROLLO. <http://hdl.handle.net/11445/3896>
- Martínez, A., Benavides, J., & Ramírez, J. (2015). *Política de Regulación de Precios de Combustibles Líquidos para Uso Automotor en Colombia*. Bogotá: FEDESARROLLO. <https://doi.org/http://hdl.handle.net/11445/2432>

- Martínez, A., Forero, D., & Montaña, S. (2019). *Determinación de mercados relevantes de la distribución de combustibles líquidos en algunas ciudades y regiones de Colombia*. FEDESARROLLO. <http://hdl.handle.net/11445/3892>
- Medina Salazar, A. (2017). Sobretasa a la gasolina y al acpm. En J. R. Piza Rodriguez (Ed.), *Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano un análisis crítico* (págs. 463-486). Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/3a5b3f05-84a8-48b3-a738-76fcbe49facd/content>
- Mendoza, M. (2014). *Panorama preliminar de los subsidios y los impuestos a las gasolinas y diésel en los países de América Latina*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d155f6cb-6a56-4d88-a09e-8b5330ab400d/content>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Gobierno de Colombia. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-223865%2F%2FidPrimaryFile&revision=latestreleased
- Ministerio de Hacienda y Crédito público. (1 de febrero de 2024). *Informe ciudadano*. ASGA: <https://asga.minhacienda.gov.co/Ciudadano>
- Ministerio de Minas y Energía. (1 de febrero de 2024). *Boletín Estadístico*. SICOM: <https://www.sicom.gov.co/index.php>
- Moreno Castillo, L. F. (2018). Los servicios públicos y su permanencia como institución jurídica en Colombia. En *Teoría de Los Servicios Público: Lecturas Seleccionadas* (págs. 249-283). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2762>
- Municipio de Pasto. (2015). *Acuerdo 004. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pasto 2015 – 2027*. Concejo Municipal de Pasto. <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Acuerdo-004-POT-2015-.pdf>
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. Limusa.
- Otero Prada, D. (2010). *El mito del subsidio a la gasolina y al ACPM*. Universidad Central.
- Pacheco Reyes, R. (2021). Los conceptos de función administrativa y servicio público en la jurisprudencia y en la doctrina iuspublicista colombiana. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11-48. <https://doi.org/https://doi.org/10.18601/21452946.n26.02>
- Puyana, A. (2015). *La Economía Petrolera en un Mercado Politizado y Global: Mexico y Colombia*. FLACSO.

- Ramírez Monroy, M. A. (2019). *Definición del mercado relevante en la venta minorista de gasolina en la ciudad de Bogotá D.C.* Centro de Estudio sobre Desarrollo Económico CEDE - Universidad de Los Andes. <http://hdl.handle.net/1992/41069>
- Ramon Trillos, V. (2017). *Modelación económica y financiera de proyectos de fracturamiento hidráulico en Colombia: una aproximación teórica y práctica.* Colegio de Estudios Superiores en Administracion CESA. <https://repository.cesa.edu.co/handle/10726/1745>
- Restrepo, J. C. (2024). *Hacienda Pública* (12 ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Rincón, H. (2008). *¿Los consumidores colombianos de combustibles reciben subsidios, o en neto, pagan impuestos?* Banco de la República de Colombia. https://doi.org/https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/5557/be_540.pdf
- Rincón, H. (2009). *Precios de los combustibles e inflación.* Banco de la República de Colombia. https://doi.org/https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/5598/be_581.pdf
- Rodriguez Peña, I., & Puyana, A. (2020). *Seguridad energética en México, Estados Unidos y Canadá, 1980-2016: centralidad del petróleo y la incorporación de temas ambientales.* Norteamérica. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8635784>
- Suarez, Y., Espinosa, C., Lopez, L., Ralirez, Y., & Ospina, J. (2017). *Subsidios a Combustibles en Zonas de Frontera y Zonas no Interconectadas.* Contraloría General de la República.
- Subdirección administrativa y financiera del Ministerio de Minas y Energía. (2024). *Informes de ejecución financiera acumulados.* MME. <https://www.minenergia.gov.co/es/ministerio/gesti%C3%B3n/presupuesto/ejecuci%C3%B3n-presupuestal/>
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2018). *Guía de análisis de integraciones empresariales (trámites de pre-evaluación).* Gobierno de Colombia. [https://sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion_Competencia/Integraciones_Empresariales/2019/Guía%20Integraciones%20Empresariales_agosto16_2019_%20\(1\).pdf](https://sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion_Competencia/Integraciones_Empresariales/2019/Guía%20Integraciones%20Empresariales_agosto16_2019_%20(1).pdf)
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2019). *Resolución 35210 de 2019.* SIC. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/032020/RESOLUCIÓN%20No.%2035210-%2009%20DE%20AGOSTO%20DE%202019%20-%20INTEGRACIÓN%20-%20TERPEL%20y%20DISCCO%20-%20PÚBLICA.pdf>
- Superintendencia de Industria y Comercio-Delegatura para la protección de la Competencia. (2023). *Resolución 71410 de 2023. Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos.* SIC. https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/normativa/Resolucion_71410_de_2023.pdf

- Superintendencia de Sociedades de Colombia. (2022). *1000 Empresas Mas Grandes. Supersociedades*.
https://www.supersociedades.gov.co/documents/20122/6182709/1000_Empresas_F.pdf/e6f8e60d-5559-751b-d136-6a8f826bc68e?t=1687526546381
- Terridata-Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Municipio de Pasto*. DNP.
https://terridata.blob.core.windows.net/fichas/Ficha_52001.pdf
- Unidad de Planeación Minero Energética-Subdirección de Demanda. (2023). *Informe de Inflación de energéticos*. <https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Paginas/observatorio-Informe-inflacion.aspx>
- Unidad de Planificación Minero Energética - Subdirección de Hidrocarburos. (2014). *Costo fiscal de subsidios y exenciones tributarias a consumo de gasolina y ACPM*. UPME.
https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/precios_impuestos_version_final.pdf
- Unidad de Planificación Minero Energética. (1 de febrero de 2024). *Sistema de información de petróleo y gas*. UPME: <https://www1.upme.gov.co/>
- Unidad de Planificación Minero Energética UPME. (2021). *Plan Indicativo de Abastecimiento de Abastecimiento de Combustibles Líquidos. Tema: Abastecimiento*. UPME.
https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Plan_Indicativo_Abastecimiento_Combustibles_Liquidos.pdf
- Unidad de Planificación Minero Energética UPME. (2022). *Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos. Tema: Confiabilidad*. Unidad de Planificación Minero Energética UPME.
https://www1.upme.gov.co/sipg/Publicaciones_SIPG/PIACL_Confiabilidad_2022.pdf
- Unidad de Planificación Minero Energética-UPME& Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico - CIDET. (2017). *SEGURIDAD ENERGÉTICA PARA COLOMBIA*. UPME-CICET.
<https://bdigital.upme.gov.co/bitstream/handle/001/1314/Seguridad%20Energética%20UPME-CIDET%20Entrega%20Final.pdf;jsessionid=C31CD039F45FF77C06368A0CA0FF0E75?sequence=1>
- Uribe Zuluaga, S. (2018). *¿La política de precios de combustibles en Colombia es una política fiscal o energética?* Universidad Nacional de Colombia.
<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/68754>
- Urquiza, A., & Billi, M. (2020). *Seguridad hídrica y energética en América Latina y el Caribe Definición y aproximación territorial para el análisis de brechas y riesgos de la población*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/05363ead-c81f-4c55-a8c9-4170d4502666/content>

- Villar, L., Salazar, N., Bernal, R., Gonzales, J. I., Henao, J. C., Junguito, R., . . . Uribe, J. (2018). *Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Informe final. (2018)*. Fedesarrollo, SECO y AECOM. <http://hdl.handle.net/11445/3516>
- Villegas, A. J. (1973). *Petroleo Colombiano, Ganancia Gringa*. La Carreta.
- Williamson, O. (1991). *Mercados y jerarquías*. Fondo de Cultura Económica.
- Zuleta, L. A. (2003). *La Regulación en el sector de distribución de Combustibles en Colombia*. Bogotá: FEDESARROLLO.
https://acp.com.co/web2017/images/pdf/combustiblesylubricantes/estudios_regulacion/5e-studisfedesarrollo2003/regulacion_combustibles_fedesarrollo_2003.pdf