ESTUDIO DEL SECTOR SOPORTE PARA EL SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE PARA LA OPERACIÓN DEL PARQUE AUTOMOTOR, AULA MÓVIL Y MAQUINARIA Y EQUIPOS DE FORMACIÓN DEL CENTRO DE DESARROLLO AGROINDUSTRIAL, TURÍSTICO Y TECNOLÓGICO DEL GUAVIARE

1. PRESENTACION

El Sena, Centro de Desarrollo Agroindustrial, Turístico y Tecnológico del Guaviare, tomó como base el estudio del sector realizado por parte de la Agencia de Contratación Colombia Compra Eficiente en el marco del proceso del acuerdo marco de precios CCE-326-AMP-2022 y se registra como complemento, información y datos de contexto departamental según el lugar de ejecución principal del proceso.

2. ASPECTOS GENERALES DEL SECTOR

En el presente estudio se analizó el comportamiento del mercado del suministro de combustible haciendo énfasis en las vigencias 2019, 2020 y 2021, con el fin de recopilar información que permitiera (i) seleccionar adecuadamente el contratista y (ii) definir correctamente las especificaciones y condiciones de operación para el suministro de Combustible, de acuerdo con las necesidades del Sena.

En Colombia, los combustibles líquidos derivados del petróleo son producidos por Ecopetrol S.A., empresa la cual es unasociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Minas y Energía, de carácter comercial integrada del sector de petróleo y gas, que participa en todos los eslabones de la cadena de hidrocarburos: exploración, producción, transporte, refinación y comercialización[2] (Ecopetrol, 2021).

Para suplir la demanda nacional de combustibles, Ecopetrol produce distintos tipos de gasolinas entre las cuales se encuentran: (i) Gasolina corriente; (ii) Gasolina extra; y (iii) Diésel o ACPM. Estos tipos de gasolinas son de amplia demandaa nivel nacional especialmente utilizada en vehículos de tipo terrestre y fluvial, además de sus diferentes usos para la generación de energía eléctrica, utilización en equipos de combustión interna de uso doméstico o industrial, o en calderas,entre otros.

La gasolina es una mezcla compleja que tiene de 200 a 300 diferentes tipos de hidrocarburos, formada por fracciones de combustibles provenientes de distintos procesos de refinación de petróleo, como la destilación atmosférica, craqueo catalítico, craqueo térmico, alquilación, reformado catalítico y polimerización, entre otros[3].

Respecto a la gasolina Diésel (ACPM), esta proviene de una mezcla de hidrocarburos formada por fracciones combustiblesprovenientes de diferentes procesos de refinación del petróleo tales como destilación atmosférica y ruptura catalítica. Este tipo de combustible se emplea en especialmente en motores tipo diésel tanto de uso terrestre como marítimo y fluvial, asícomo generalmente para la generación de energía mecánica, eléctrica, quemadores de hornos o calderas.

La cadena de producción, distribución y comercialización de los combustibles líquidos en

Colombia comienza en las refinerías de petróleo y los productores de biocombustibles. En el caso del combustible de origen fósil, Colombia cuenta actualmente con dos refinerías de petróleo (Refinería de Barrancabermeja y Refinería de Cartagena – (Reficar), las cualespertenecen a Ecopetrol.

Una vez culminada la etapa de refinación, el combustible es transportado a las plantas de abastecimiento operadas por losDistribuidores Mayoristas de combustibles, los cuales luego de realizar una mezcla con alcohol etílico combustible o biocombustibles y un paquete de aditivos detergente dispersante – controlador de formación de depósitos, la comercializana los distintos Distribuidores Minoristas o Comercializadores Industriales, los cuales se encargan de entregar el combustible al cliente final o a grandes consumidores (Industrias, aeropuertos, compañías de transporte, entre otros).

Que en virtud del artículo 212 del Código de Petróleos, el transporte y distribución de petróleos y sus derivados constituyen un servicio público, razón por la cual las personas o entidades dedicadas a esas actividades deberán ejercerlos de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno, en guarda de los intereses generales.

Al respecto, la Constitución Política de 1991 incorporó un modelo de liberalización para prestar servicios públicos domiciliarios, con arreglo al cual estos pueden ofrecerse en el mercado, en un esquema de libre competencia, directamentepor el Estado, por particulares o por comunidades organizadas. En tal sentido el artículo 365 de la Constitución prevé lo siguiente:

(...) Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestacióneficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita. (…)

Desde el punto de vista constitucional, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y, como consecuencia, el Estado debe asegurar su prestación eficiente.

Actualmente, la oferta del Combustibles de tipo (i) Gasolina corriente; (ii) Gasolina extra; y (iii) Diésel (ACPM) para el mercado nacional se encuentra cubierta por el productor Ecopetrol S.A, donde según el comportamiento de la demanda dicha compañía acude a la importación de ciertos tipos de combustibles para evitar un posible desabastecimiento.

De acuerdo con las mesas de trabajo realizadas con las Entidades Compradoras e información recopilada del sector, el suministro del combustible se puede realizar a través de distintos agentes de la cadena como son: (i) Distribuidor Mayorista;
(i) Distribuidor Minorista y/o (iii) Comercializador Industrial.

Es importante precisar que el Decreto 1073 de 2015 expedido por el Ministerio de Minas y Energía regula los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del

petróleo en el país, siendo así que las actividades de refinación, almacenamiento, manejo, transporte y distribución de los combustibles líquidos son consideradas como servicios públicos que se prestarán conforme a la ley y a las demás disposiciones que reglamenten las autoridades relacionadas conla materia.

En ese mismo sentido, el Decreto 4299 de 2015 estableció en su artículo 3 que le corresponde al Ministerio de Minas y Energía de conformidad con las normas vigentes, la regulación, control y vigilancia de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo, sin perjuicio de las competencias atribuidas o delegadas a otras autoridades.

2.1. Entorno Económico

2.1.1 Contexto Nacional

La cadena del sector hidrocarburos corresponde al conjunto de actividades económicas relacionadas con la exploración, producción, transporte, refinación o procesamiento y comercialización de los recursos naturales no renovables conocidoscomo hidrocarburos[4] (ANH, 2021). Esta cadena de valor consta de tres (3) fases principales las cuales desarrollan actividades de (i) Upstream, relacionadas con la exploración y producción de hidrocarburos; (ii) Midstream, relacionadas con el transporte de los hidrocarburos hacia las refinerías o hacia los puertos para su exportación; y (iii) Downstream, relacionadas de refinamiento del petróleo crudo y procesos de comercialización de productos derivados del petróleo talescomo las gasolinas y gas natural.

Actualmente, la industria de hidrocarburos se posiciona en Colombia como uno de los principales motores de la economíanacional, haciendo un aporte del 5% al PIB nacional, que se ha traducido en una inyección a los ingresos fiscales durante los últimos ocho años cercanos a los $153 billones de pesos en regalías, impuestos y dividendos.

Por otro lado, la renta petrolera que representa cerca del 12% de los ingresos corrientes de la nación, permite catalogar alsector como un actor importante para el desarrollo económico. Las exportaciones de crudo representan entre el 33% y 55% del total de exportaciones del país, lo que significa que aun los ingresos de la nación dependen notablemente del valor de las exportaciones de esta materia prima.

El sector de hidrocarburos y de combustibles fue uno de los más afectados durante el 2020 por causa de la crisis sanitariaa nivel mundial generada por la Pandemia ocasionada por el virus Covid-19; Esto debido a las medidas restrictivas de aislamiento adoptadas por los gobiernos para detener la propagación del virus en la población, que limitaron notablemente la actividad económica de distintas industrias (Alimentos, transporte terrestre, aéreo y marítimo, manufactura, entre otros).

La sobreproducción petrolera acompañada de una disminución en la demanda de combustibles en el mundo, debido a los confinamientos decretados por los gobiernos, hizo caer el precio del petróleo crudo de referencia Brent para cierre del 2019 a precios de USD 60 por barril, y a finales de marzo de 2020 cerrando alrededor de los USD 21 por barril[5] (La Republica, 2020). Esta situación dio como resultado en una disminución en el ingreso de divisas al país, impactando directamente al peso colombiano y causando una devaluación de la moneda con respecto al dólar.

En el 2020 la producción del Grupo Ecopetrol fue de 697 mil barriles de petróleo equivalente por día (kbped), lo que representó un cumplimiento del 99,6% de la meta del año, pese a la difícil situación del mercado para 2020 teniendo en cuenta la afectación por la emergencia sanitaria por COVID-19, una reducción en la demanda de hidrocarburos y la crisispor precios bajos.

Así mismo, Felipe Bayón presidente de Ecopetrol afirma que, el plan de la compañía estima niveles de producción entre 700 y 705 mil barriles de petróleo equivalente por día (kbped) en el 2022, llegando a niveles cercanos a 730 (kbped) en el2024.

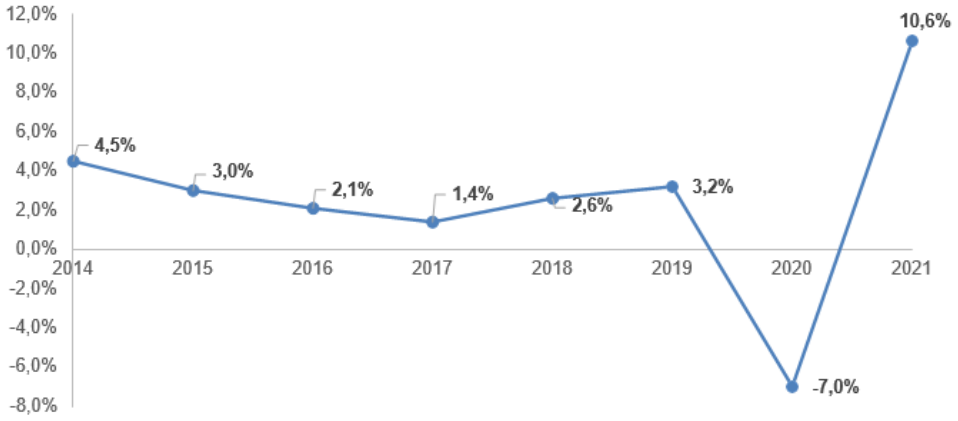
Para analizar el impacto económico generado por la pandemia es importante abordar una de las variables principales que es el Producto Interno Bruto (PIB), cuya variación anual representa en este caso el crecimiento o decrecimiento de la economía nacional.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) reveló en su boletín técnico publicado el 15 de febrero de 2021, que el PIB de Colombia cayó 7% en el año 2020, como consecuencia de la pandemia, los confinamientos y restricción a la actividad productiva del país6 (DANE, 2021). En este sentido, la contracción de la economía colombiana en un 6,8% reflejó una disminución en el gasto y consumo de los hogares, acompañado de una disminución notable en la capacidad productiva de ciertas actividades económicas relacionadas con el comercio por mayor y al por menor, transporte, construcción, explotación de minas y canteras, entre otras.

No obstante, para el año 2021 la economía colombiana encaminada en una fase de reactivación registro un crecimiento anual del PIB del 10,6%, con respecto al año 2020, de acuerdo con información revelada por el DANE en su Boletín Técnico publicado el 15 de febrero de 2022. Para este caso particular, las actividades económicas que más contribuyeron al crecimiento corresponden a las relacionadas con: (i) Comercio al por mayor y al por menor; (ii) reparación de vehículos automotores y motocicletas; (iii) industrias manufactureras; y (iv) Administración pública y defensa, entre otras.

La Grafica 1 muestra la tasa de crecimiento anual de la economía colombiana desde el año 2015 hasta el 2021, según cifras publicadas por el DANE.

Gráfica 1 – Tasa de Crecimiento Anual (%) en volumen



Fuente: DANE

Respecto de las exportaciones de combustibles y productos de la industria extractiva, el boletín técnico publicado por el DANE el 31 de enero de 2022 revela que en el periodo de enero a diciembre del 2020, las ventas externas del país fueronde US$31.055,8 millones FOB (libre a bordo), presentando una variación del 32,7% con relación a las registradas en el mismo periodo del 2021, donde las exportaciones totales fueron de US$41.224 millones FOB. (2022 D. , s.f.) Es importante resaltar que el grupo de Combustibles y productos de las industrias extractivas represento un 47,8% del total de las exportaciones, ubicándose como el rubro más importante de las ventas externas que tiene actualmente el país.

La Tabla 1 muestra el valor FOB de las exportaciones realizadas en el periodo de enero a diciembre de los años 2020 y 2021, con su respectiva variación y participación según los grupos de productos:

Tabla 1 – Valor de Exportaciones por grupo de productos

Grupo de Productos (OMC)	Enero - Diciembre			
	2020 Millones de dólares FOB	2021 Millones de dólares FOB	Variación (%)	Participación 2021 (%)
Total	**31.055,8**	**41.224,0**	**32,7**	**100**
Agropecuarios, alimentos y bebidas	7873	9440	19,9	22,9
Combustibles y productos de industrias extractivas	**13.309,8**	**19.685,5**	**47,9**	**47,8**
Manufacturas	6945,6	8938,9	28,7	21,7
Otros sectores	2927,5	3159,2	7,9	7,7

Fuente: DANE

Respecto a la producción de petróleo crudo y gas natural, el grupo empresarial Ecopetrol reporto una leve reducción en la producción de petróleo crudo, el cual es el insumo primario para la producción de gasolinas, a causa de novedades operativas y técnicas en los campos de producción.

La Tabla 2 muestra los volúmenes de producción de tipo de crudo en kbped (barriles de petróleo equivalentes por día), en el año 2019 hasta el tercer trimestre del año 2021:

Tabla 2 – Producción por tipo de Petróleo Crudo

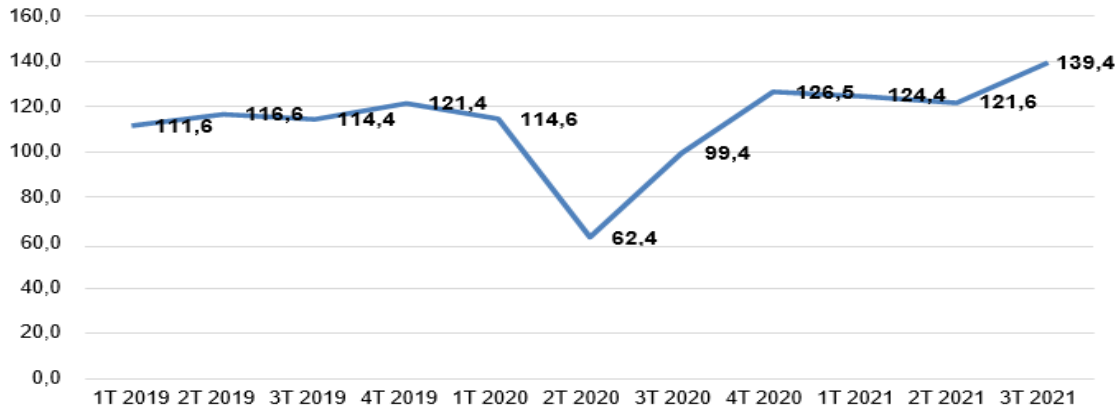
Producción por Tipo de Crudo - kbped	1T 2019	2T 2019	3T 2019	4T 2019	1T 2020	2T 2020	3T 2020	4T 2020	1T 2021	2T 2021	3T 2021
Liviano	62,7	60,1	57,0	34,9	36,6	60,6	57,3	38,2	36,7	61,8	57,8
Medio	172,2	171,4	170,7	150,6	154,0	158,6	151,3	138,0	139,5	154,5	150,0
Pesado	362,1	363,4	357,7	361,7	363,9	325,8	329,4	326,6	310,0	301,6	326,0
Total	**597,0**	**594,9**	**585,4**	**547,2**	**554,5**	**545,0**	**538,0**	**502,8**	**486,2**	**517,8**	**533,8**

Fuente: Ecopetrol S.A. (Informe trimestral 2021)

En materia de volúmenes de venta local de gasolinas, Ecopetrol, durante los años 2019 al tercer trimestre del año 2021, reporto un incremento en los volúmenes de venta local de productos derivados del petróleo en atención a la reactivación económica que vive actualmente el país. Para el caso de las gasolinas, Ecopetrol reporto un incremento promedio del 28% en los volúmenes de venta local durante el inicio de año 2021 hasta el tercer trimestre del mismo año, con un total de 128,5 kbped (barriles de petróleo equivalentes por día), con respecto al mismo periodo del año inmediatamente anterior (2020), donde se registraron volúmenes promedio de 92,1 kbped (TRIMESTRAL, s.f.).

La Grafica 2 muestra el volumen total de venta local de gasolinas en el año 2019 hasta el tercer trimestre del año 2021:

Gráfica 2 – Volumen total de venta local de Gasolinas 2019 - 2021



Fuente: Ecopetrol S.A. (Informe trimestral 2021)

2.1.2 PIB desde el Enfoque de la Producción

En este caso, la actividad relacionada con la fabricación de productos de la refinación del petróleo y de mezcla de combustibles se contrajo un 7,3% respecto al año anterior, debido a los efectos asociados con la reducción en la capacidadproductiva del país a causa de la pandemia[7] (DANE, 2021)

La Tabla 3 muestra la tasa de crecimiento en volumen desde el enfoque de producción, según la actividad económica revelada por el DANE.

Tabla 3 – Tasa de crecimiento según actividad económica año 2020

Actividad Económica	Tasa de Crecimiento Serie Original	
	Año Total	Anual
	2020 / 2019	2020 IV / 2019 IV
Elaboración de productos alimenticios	-0,2	-0,3
Fabricación de productos textiles	-19,3	-5,9
Transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles	-5,50	-1,60

Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles	-7,3	0,6
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	-11,2	2
Fabricación de muebles, colchones y somieres; otras industrias manufactureras	-12,7	0,7

3 https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim20_producion_y_gasto.pdf

2.1.3 PIB desde el Enfoque de la Producción

En este caso, la actividad relacionada con la fabricación de productos de la refinación del petróleo y de mezcla de combustibles se contrajo un 7,3% respecto al año anterior, debido a los efectos asociados con la reducción en la capacidadproductiva del país a causa de la pandemia[7] (DANE, 2021)

La Tabla 3 muestra la tasa de crecimiento en volumen desde el enfoque de producción, según la actividad económica revelada por el DANE.

Tabla 3 – Tasa de crecimiento según actividad económica año 2020

Actividad Económica	Tasa de Crecimiento Serie Original	
	Año Total	Anual
	2020 / 2019	2020 IV / 2019 IV
Elaboración de productos alimenticios	-0,2	-0,3
Fabricación de productos textiles	-19,3	-5,9
Transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles	-5,50	-1,60
Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles	-7,3	0,6
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	-11,2	2
Fabricación de muebles, colchones y somieres; otras industrias manufactureras	-12,7	0,7
Industrias manufactureras	**-7,7**	**-0,2**

Fuente: DANE

Para el cuarto trimestre del año 2020 la actividad económica relacionada con productos de la refinación del petróleo y mezcla de combustibles creció en un 0,6% pese a la contracción en el valor agregado de la industria manufacturera que fue el -0,2%. El repunte de la demanda de combustibles líquidos en el país se dio gracias a la reactivación económica de los sectores durante el último trimestre del año 2020.

Respecto al año 2021, el DANE revelo que las actividades relacionadas con la fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles, entre otras, creció un 15,6%. (DANE, 2022)

La Tabla 4 muestra la tasa de crecimiento en volumen desde el enfoque de producción, según la actividad económica revelada por el DANE del año 2021.

Tabla 4 – Tasa de crecimiento según actividad económica año 2021

Actividad Económica	Tasa de Crecimiento (%) Serie Original
	Año Total
	2021/2020
Elaboración de productos alimenticios	7,7
Fabricación de productos textiles	40,5
Transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles	15,2
Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles.	**15,6**
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	20,7
Fabricación de muebles, colchones y somieres; otras industrias manufactureras	26,1
Industrias manufactureras	**16,4**

Fuente: DANE

2.1.4 PIB desde el Enfoque del Gasto

Desde el enfoque del gasto, el DANE reveló que el decrecimiento del producto interno bruto del 7,0% en el año 2020, es consecuencia de los siguientes comportamientos[8] (DANE, 2021). La Tabla 5 muestra los componentes del gasto y la tasade crecimiento en volumen para el año 2019 y 2020.

Tabla 5 – Tasa de anuales componentes del gasto 2019 – 2020

Componentes del Gasto	Tasa de crecimiento anual (%) en volumen		Participación por componente del gasto 2019
	2019 / 2018	2020 / 2019	
Demanda final interna	4,1	-7,6	-
Gasto de consumo final	4,2	-4,1	83%
Formación bruta de capital	3,8	-21,2	21%
Exportaciones	3,1	-17,4	16%
Importaciones	7,3	-18,0	-21%
Producto Interno Bruto	**3,3**	**-6,8**	-

Fuente: DANE

En este caso, se evidencia un notable decrecimiento en el componente de gasto de consumo final, el cual incluye el consumo final de los hogares de gobierno y otras instituciones, el cual cuentan con la mayor participación en el componente del gasto que conforma el PIB. No obstante, “el consumo final de los hogares colombianos, como componente de la demanda final interna durante el tercer trimestre del 2020, tuvo una contracción del -8,9 por ciento anual”, señaló el director del DANE, Juan Daniel Oviedo en entrevista realizada por el diario El Tiempo9 (Tiempo, 2020). El funcionario también señalo que es necesario comparar dicha contracción contra la registrada en el segundo trimestre de este año, que fue del –15,9%, lo que revela que, entre el segundo y tercer trimestre del año 2020, se reflejó una recuperación parcial de la demanda de 9,4% en el consumo final de los hogares.

Para el año 2021, el crecimiento del Producto Interno Bruto de 10,6% en el año 2021, se explica por los siguientes comportamientos teniendo en cuenta el enfoque del gasto. Donde el rubro de gasto de consumo final, exportaciones e importaciones impulsaron el crecimiento de la economía según cifras reportadas por el DANE. (DANE, 2022)

Tabla 6 – Tasa de anuales componentes del gasto 2020-2021

Componentes del Gasto	Tasa de crecimiento (%) año total Serie original
	2021 / 2020
Gasto de consumo final	14,1
Formación bruta de capital	9,9
Exportaciones	14,2
Importaciones	27,5
Producto Interno Bruto	**10,6**

Fuente: DANE

La Asociación Colombiana de Petróleos (ACP) en un informe denominado “Evolución y perspectivas 2020 – 2021 del mercado de combustibles líquidos en Colombia”, reveló que para el 2021 se estimaron crecimientos del 17% en el consumo de gasolinas, 12% en diésel y 50% en Jet. Con estas expectativas, la gasolina alcanzaría el 100% del nivel de demanda del 2019, y en diésel y Jet se esperarían recuperaciones al 93% y 62%, respectivamente.

En este caso, el restablecimiento total del consumo de Diésel podría darse hacia el año 2022, y en el caso del Jet, este podría tardar hasta el 2023, debido al alto nivel de incertidumbre sobre los efectos del Covid-19 en los hábitos de consumo, como viajes de negocio, recuperación del turismo, aumento del teletrabajo, entre otros.

2.1.3 Generación de Empleos

Respecto a la generación de empleos, el sector de hidrocarburos y la cadena de distribución de combustibles intervienen en distintas actividades económicas en Colombia. Para el caso en particular, Colombia Compra Eficiente para su análisis tuvo en presente los años 2019, 2021 y

2020, según las cifras reportadas por el Gobierno Nacional en tiempos pre y post pandemia generada por el Covid-19.

Lo anterior, teniendo en cuenta que para el año 2020, la mayoría de los sectores de la economía se vieron afectados por las restricciones a la movilidad y confinamientos dictados por las distintas autoridades sanitarias.

Para el año 2019, de acuerdo con un reporte publicado por el DANE sobre la población ocupada por actividad económica, se evidencia según la rama relacionada con el sector, el total de ocupados, según las divisiones y los distintos grupos que la contiene10 (DANE, 2019).

Tabla 7 – Generación de empleos por actividad económica año 2019

Grandes ramas de actividad económica	Total de ocupados por rama de actividad	División	Total de ocupados por división	Grupo	Total de ocupados por grupo
Explotación de Minas y Canteras	196.204	09 actividades de servicios de apoyo para la explotación de minas*	32.509	061 extracción de petróleo crudo	32.509
			9.637	091 actividades de apoyo para la extracción de petróleo y de gas natural*	9.532
Industria Manufacturera	2.503.549	19 coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles*	3.247	192 fabricación de productos de la refinación del petróleo*	3.247
Comercio y reparación de vehículos	4.250.236	47 comercio al por menor (incluso el comercio al por menor de combustibles), excepto el de vehículos automotores y motocicletas	52.365	473 comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, en establecimientos especializados	52.365

Fuente: DANE

De acuerdo con la información relacionada anteriormente se puede analizar que, de un total de 196.204 personas ocupadas en la rama de la actividad económica relacionada con la explotación de minas y canteras, 42.042 realizan actividades derivadas a la extracción de petróleo crudo y gas natural, que corresponde al 21% del total de la gran rama.

En la gran rama de la industria manufacturera, de un total de 2.503.549 millones de personas, el 0,13% corresponde a la división de coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de combustibles, con un total de 3.247 personas ocupadas; mientras que en la rama de Comercio y reparación de vehículos, la división de comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, en establecimientos especializados corresponde al 1,23%, con 52.365 personas ocupadas del total general de la rama.

Para el año 2022, de acuerdo con el boletín técnico publicado por la Subdirección de Análisis, Monitoreo y Prospectiva Laboral del Ministerio del Trabajo, la fuerza laboral (población económicamente activa) en Colombia aumento en un millón 71 mil personas, pasando de un 60,7% en enero de 2021 al 62,6% para el año 2022 (2022 M. T., 2022).

Gráfica 3 – Fuerza de Trabajo en Colombia



Fuente: Ministerio del Trabajo

Adicionalmente, en el informe se menciona que para enero de 2022 se estima que hubo 20 millones 696 mil de ocupados, un millón 584 mil ocupados más respecto a enero de 2021, lo que corresponde a un crecimiento continuo de la actividad económica y reactivación de los sectores productivos con posterioridad a los efectos de la pandemia generada por el virus COVID-19.

Respecto a la variación de personas ocupadas por sector económico, para el enero de 2022 se evidencia según el respectivo informe que la actividad económica que reflejo un mayor aumento en la población ocupada fue la que corresponde al Comercio y reparación de vehículos, registrando 348 mil ocupados más, seguido de actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos e industria manufacturera con 262 mil y 232 ocupados más, respectivamente.

Por otro lado, la única actividad económica que presentó una reducción en el número de ocupados fue la rama de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con 250 mil empleos menos que en enero de 2021.

Gráfica 4 – Número Total de Ocupados por Actividad Económica

Rama de actividad económica	Enero 2021	Enero 2022	2022-2021
Ocupados Total Nacional	**19.112**	**20.696**	**1.584**
Comercio y reparación de vehículos	3.555	3.904	348
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	1.443	1.706	262
Industria manufacturera	1.837	2.069	232
Suministro de electricidad gas y agua	432	639	207
Transporte y almacenamiento	1.280	1.471	191
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	1.505	1.644	139
Alojamiento y servicios de comida	1.127	1.255	129
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	2.339	2.457	118
Construcción	1.447	1.551	104
Actividades financieras y de seguros	386	449	62
Actividades inmobiliarias	135	184	48
Información y comunicaciones	373	386	13
No informa	39	18	-21
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.214	2.963	-250

Fuente: Ministerio del Trabajo

Es importante mencionar que las actividades de comercio y reparación de vehículos e industria

manufacturera son de las principales ramas que jalonan actualmente la economía nacional, en las cuales se encuentran grupos económicos correspondientes a la fabricación de productos de la refinación del petróleo y comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos.

Finalmente, Colombia Compra Eficiente precisa que uno de los objetivos principales de los Acuerdos Marco es incentivar la generación de empleo formal en el país, a través de la centralización del gasto público de bienes y servicios de características técnicas uniformes por parte de las Entidades Estatales, permitiendo así aumentar la competitividad en los sectores y una mayor participación y pluralidad de oferentes en los procesos de licitación pública.

2.2 Marco Regulatorio

El Decreto Ley 4170 de 2011 definió a la presente unidad administrativa como el ente rector en materia de compra pública, cuyo objeto principal es la organización y articulación de los partícipes en el Sistema de Compra Pública en Colombia, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

Para cumplir con el objeto principal y las funciones establecidas en el mencionado Decreto ley y en concordancia con el Decreto 1822 de 2019, la Subdirección de Negocios deberá: (i) desarrollar análisis sobre los mercados del sistema de compras y contratación pública, para determinar el comportamiento, las tendencias y las estacionalidades en el consumo estatal de obras, bienes y servicios; (ii) diseñar, implementar y difundir instrumentos y herramientas que faciliten las compras y la contratación pública del Estado y promuevan su eficiencia y competitividad; (iii) desarrollar mecanismos que permitan una mayor y mejor participación de oferentes en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales, en el marco de sus competencias; (iv) adelantar estudios y análisis de los Planes Anuales de Adquisiciones para determinar el consumo planeado de obras, bienes y servicios por parte de las Entidades Estatales; (v) hacer seguimiento a las dinámicas productivas, los esquemas de distribución, las participaciones de mercado y las estrategias comerciales de los proveedores del Estado, para estructurar modelos de abastecimiento y negociación con un mayor valor por dinero para las entidades estatales; (vi) adelanta programas de capacitación en abastecimiento estratégico para los servidores públicos.

Que los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley, son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber de este asegurar la prestación eficiente de los mismos para todos los habitantes del territorio nacional. En tal sentido el artículo 365 de la Constitución prevé lo siguiente:

(...) Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita. (…)

Que el artículo 58 del Decreto 1056 de 1953 (Código de Petróleos) señala que la refinación del

petróleo es libre dentro del territorio nacional; en consecuencia, las personas interesadas en adelantar dicha actividad deben cumplir con las condiciones y requisitos que la normatividad aplicable establece para el efecto.

Que en virtud del artículo 212 del Código de Petróleos, el transporte y distribución de petróleos y sus derivados constituyen un servicio público, razón por la cual las personas o entidades dedicadas a esas actividades deberán ejercerlos de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno, en guarda de los intereses generales;

Que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1° y 8° de la Ley 39 de 1987, por la cual se dictan disposiciones sobre la distribución del petróleo y sus derivados, la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo es un servicio público y el Gobierno tiene la facultad para determinar las normas sobre calidad, medida y control de los combustibles y las sanciones a que haya lugar para los distribuidores que no la observen;

Que la Ley 26 de 1989, por medio de la cual se adiciona la Ley 39 de 1987 y se dictan otras disposiciones sobre la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, estableció el marco sancionatorio que puede aplicar el Ministerio de Minas y Energía a los establecimientos de distribución de combustibles que infrinjan las normas sobre el funcionamiento de dicho servicio o las órdenes del mismo Ministerio;

Que el Decreto 70 de 2001, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía, establece que esta entidad debe adoptar los reglamentos y hacer cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables, así como ejercer el control y vigilancia técnica sobre la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo en su cadena de refinación, importación, almacenamiento, manejo, transporte y distribución en el territorio nacional;

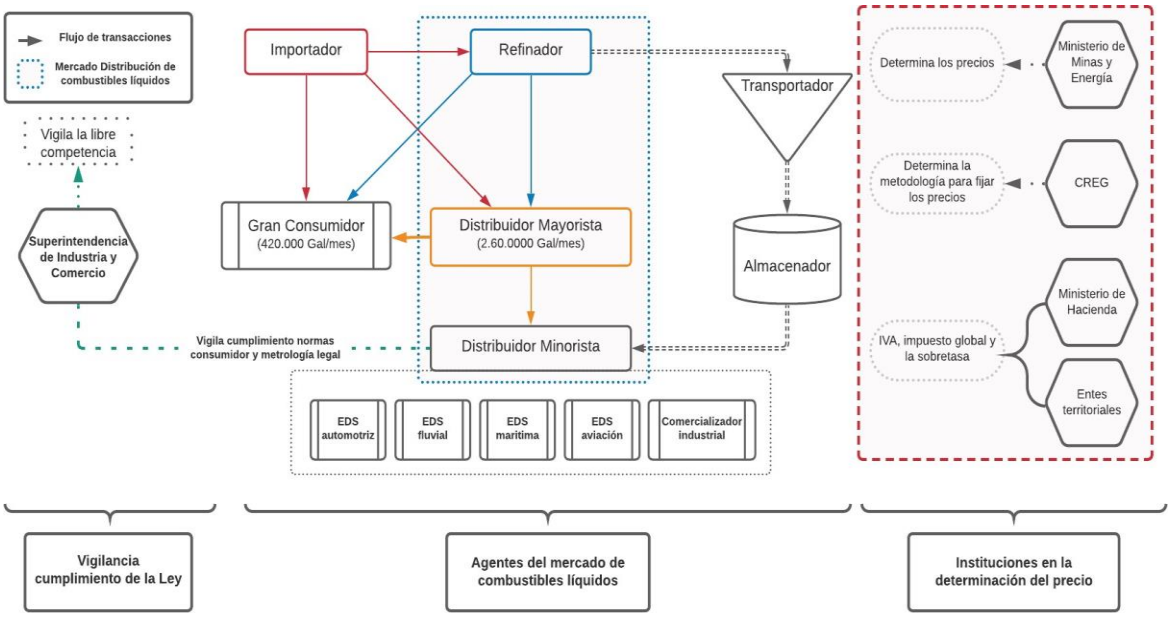
Que el artículo 61 de la Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario, determinó solamente como agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, con la excepción del gas licuado del petróleo, al refinador, importador, almacenados, distribuidor mayorista, transportador, distribuidor minorista y al gran consumidor;

Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-512 del 9 de octubre de 1997, señaló que la reglamentación de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo implica disponer de un conocimiento especializado y técnico, dados los altos riesgos que lleva consigo el manejo de la distribución de los combustibles derivados del petróleo, encontrando ajustado a la Constitución que sea la ley la que establezca los lineamientos generales sobre este asunto, pero que corresponda al Presidente, a través de la dependencia competente y conocedora del asunto, clasificar y reglamentar en detalle lo pertinente a tal distribución.

Por lo tanto, en la formación de la política nacional el Ministerio de Minas y Energía formula la política sectorial y regula a los agentes económicos que participan en la cadena de distribución. Tres entidades participan activamente en la **formación del precio de los combustibles líquidos en Colombia**. Primero, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (en adelante, CREG) quien determina “los parámetros y la metodología para calcular el precio de los

combustibles, teniendo en cuenta el margen de comercialización, el porcentaje de evaporación, pérdida o cualquier otro concepto que afecte el volumen de los mismos¨12 este organismo no tiene poder decisorio sobre la materia. Segundo, el Ministerio de Minas y Energía (en adelante, MME) quien define los “precios y tarifas de la gasolina, diésel (ACPM), biocombustibles y mezclas de los anteriores”13, es la entidad que determina los precios básicos de los combustibles líquidos. Por último, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante, Minhacienda) quien fija los impuestos sobre los combustibles líquidos14 La Superintendencia de Industria y Comercio que tiene funciones de control y vigilancia en relación con la protección al consumidor, metrología legal15 y libre competencia de los agentes que participan en el mercado.

Gráfica 6 – Cadena Contexto institucional del mercado de distribución de combustibles líquidos



Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio – Estudios del mercado de combustible 2020

De la política de precios expuesta se resalta el establecimiento de tres regímenes24: 1) control directo, fijación de precio máximo de venta al público por parte del distribuidor minorista; 2) libertad regulada, determinación de criterios y metodología para establecer los precios máximos. Para el caso, a través de los márgenes de distribución mayorista y minorista. 3) libertad vigilada, establecimiento libre de los precios por parte de los agentes económicos, bajo la obligación de informar según la metodología que el regulador determine. Este deber de informar implicó motivar el aumento de los precios en el comportamiento de los costos.

El marco normativo del sector comprende un conjunto de leyes, decretos y resoluciones que lo regulan en aspectos fundamentales, como la asignación de áreas o títulos (régimen contractual); la fiscalización de la producción; la liquidación y recaudo de regalías y compensaciones; la distribución y transferencia de los ingresos; el medio ambiente y la inversión social. La tabla siguiente resume la principal normatividad vigente en cada uno de estos aspectos, aclarando

que las leyes y normativa son de obligatorio cumplimiento, indistintamente que se encuentre relacionadas, o no, en este documento; y el desconocimiento de las mismas no exime a las partes de su responsabilidad:

Tabla 8 – Marco Regulatorio Aplicable para los Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo

Ítem	Número	Nombre /Tema	Tipo/Sector
1	Resolución 40193 de 2021	Por la cual se delegan funciones de regulación del sector de combustibles líquidos en la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG. A travésde esta resolución los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público delegaron a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) como la entidad que a partir de julio de 2021 será la encargada de calcular, fijar y publicar la estimación de los valores de los componentes del precio de los combustibles, a excepción del ingreso al productor o importador, labor que seguirá a cargo del Ministerio de Minas. Así pues, la CREG deberá divulgar los respectivos precios de referencia de venta al público de la Gasolina y del Diésel, lo anterior, en línea con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.	Ministerio de Minas y Energía
2	Resolución 40112 de 2021	Se adopta la estructura para la fijación de precios integrada por: el ingreso al productor de combustibles fósiles y los biocombustibles, el precio máximo de venta al distribuidor mayorista, el precio máximo de venta en planta de abastecimiento mayorista, y el precio de venta por galón al público. Esta estructura de precios es aplicable a la gasolina corriente motor, gasolina motor corriente oxigenada, ACPM y ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores Diésel. Aplicable, asimismo, para el territorio nacional con excepción de los municipios y departamentos declarados como zonas de frontera.	Ministerio de Minas y Energía
3	Resolución 40111 de 2021	Por la cual se establece el contenido máximo de alcohol carburante - etanolen la mezcla con gasolina motor corriente y extra a nivel nacional, el contenido de biocombustible máximo en la mezcla con combustible diésel fósil a nivel nacional, y se adoptan otras disposiciones. Establece el 10% decontenido de alcohol carburante-etanol en la mezcla con gasolina motor corriente y extra fósil por cada galón o litro desde el mes de abril de 2022. Asimismo, se estableció un porcentaje del 12% del contenido de biocombustible –biodiesel en la mezcla de combustible Diesel fósil.	Ministerio de Minas y Energía
4	Resolución 40405 de 2020	Por la cual se expide el reglamento técnico aplicable a las Estaciones de Servicio, Plantas de Abastecimiento, Instalaciones del Gran Consumidor con Instalación Fija y Tanques de Almacenamiento del consumidor final que sean nuevos o existentes, que almacenen biocombustibles, crudos y/o combustibles líquidos derivados del petróleo, y sus mezclas de los mismos con biocombustibles, excepto GLP.	Ministerio de Minas y Energía
5	Decreto 1073 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Compila la normatividad vigente del Régimen Minero Energético expedida por el Gobierno Nacional mediante las facultades reglamentarias conferidas por el numeral 11 del artículo 189de la Constitución Política al presidente de la República para para la cumplida ejecución de las leyes.	Ministerio de Minas y Energía
6	Decreto 1079 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del SectorTransporte.	Ministerio de Transporte

7	Resolución 91308 de 2014	Reglamento técnico para el uso de Sistemas de Rastreo y Precintos Electrónicos para el transporte terrestre, fluvial y marítimo de combustibleslíquidos en zonas fronterizas, zonas sometidas al control del ConsejoNacional de Estupefacientes y los municipios del Magdalena Medio. Establece la obligación de uso de sellos o precintos electrónicos y sistemasde rastreo, que registren permanentemente la localización de carrotanques, artefactos navales o naves, el estado de sus válvulas y compartimientos, así como los accesos a los tanques que contienen combustible transportado, durante su tránsito entre las instalaciones del remitente hasta las instalaciones del receptor, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 18 del Decreto número 4299 del 25 de noviembre de 2005 modificado por el artículo 16 del Decreto número 1333 del 19 de abril de 2007.	Ministerio de Minas y Energía
8	Decreto 1717 de 2008	Por medio de la cual se modifica el Decreto 4299 de 2005, que reglamentala cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, con el fin de fortalecer el desarrollo del mercado de distribución de combustibles en el país. Establece definiciones, obligaciones y requisitos aplicables a los agentes de la cadena de distribución de combustibles.	Ministerio de Minas y Energía
9	Decreto 4299 de 2005	Establecer los requisitos, obligaciones y el régimen sancionatorio, aplicables a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, excepto GLP, señalados en el artículo 61 de la Ley812 de 2003, con el fin de resguardar a las personas, los bienes y preservar el medio ambiente. Establece las sanciones (amonestaciones, multas, suspensiones del servicio y cancelaciones de la autorización para ejercer larespectiva actividad) que pueden ser aplicadas por parte del Ministerio de Minas y Energía o de la autoridad en quien este delegue en caso de incumplimiento por parte de los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos a las disposiciones de este decreto.	Ministerio de Minas y Energía
10	Decreto 1505 de 2002	Por medio del cual se reglamenta la Ley 681 de 2001 y se establecen otras disposiciones en materia de sobretasa a la gasolina y al ACPM. Establece exenciones al pago de sobretasa de gasolina. Se señala la base gravable para los combustibles usados como gasolina y ACPM; cómo se va a llevar acabo la aplicación de tarifa, la obligación de informar, la aplicación de compensaciones, la exclusión del impuesto sobre las ventas, y la consignación del impuesto global.	Ministerio de Justicia y delDerecho
11	Decreto 1521 de 1998	Por el cual se determina que el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de los combustibles derivados del petróleo es un servicio público que debe prestarse o suministrarse conforme con lo establecido enla ley. Asimismo, reglamenta las actividades inmersas en los procesos de prestación del servicio para que el mismo se preste en forma regular, adecuada y eficiente, de acuerdo con las características propias de este servicio público.	Ministerio de Minas y Energía
12	Decreto 283 de1990	Por el cual se reglamenta el almacenamiento, manejo, transporte, distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y el transportepor carrotanque de petróleo crudo, en virtud de la facultad concedida en elartículo 2 de la Ley 26 de 1989, que determina que corresponde exclusivamente al Ministerio de Minas y Energía declarar la saturación o inconveniencias de construcción de plantas de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y estaciones de servicio, en áreas urbanas o en determinadas zonas geográficas del país.	Ministerio de Minas y Energía

Ítem	Número	Nombre/Tema	Tipo/Sector
13	Ley 488 de 1988	Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales. Se establece que el combustible es un bien excluido del impuesto sobre las ventas y por consiguiente su venta o importación estará exenta de aranceles e impuestos de importación, valor agregado IVA y el impuesto global de la gasolina.	Tributario

Notas: El proceso contractual será regido por las Leyes, Decretos, Resoluciones, Directivas, Especificaciones, Normas Técnicas, etc., vigentes para cada orden de compra, según las jerarquías normativas legalmente.

Las Leyes, Decretos y Resoluciones que sean de obligatorio cumplimiento y que por algún motivo no se encuentren listadas en esta tabla, no implicaque no sean aplicables, ya que son de obligatorio cumplimiento según las disposiciones de cada una de estas y la materia que regulen.

2.2.1 Normas técnicas o certificaciones internacionales

Tabla 9 – Normas técnicas o certificaciones internacionales

Ítem	Número	Nombre/Tema	Tipo/Sector
1	NTC 1438	Establece las especificaciones que deben cumplir y los métodos de ensayos que se deben usar para determinar los parámetros definidospara los combustibles utilizados en motores tipo diésel disponibles enColombia.	Norma Técnica Colombiana
2	NTC 2801	transporte. mercancías peligrosas clase 3. condiciones de transporteterrestre	Norma Técnica Colombiana
3	NTC 4786-2	Transporte de mercancías peligrosas. Carrotanques para transporteterrestre. Parte 2: Líquidos inflamables y combustibles.	Norma Técnica Colombiana
4	NTC 1692	Transporte y embalaje de mercancías peligrosas clasificación y rotulado	Norma Técnica Colombiana
5	NTC 2050	Código eléctrico colombiano para definir las normas técnicas que deben cumplir las plantas de almacenamiento de combustibles al granel.	Norma Técnica Colombiana
6	NTC 4532	Transporte de Mercancías Peligrosas. Tarjetas de Emergencia.	Norma Técnica Colombiana
7	ASTM D975	Norma de especificación del combustible Diésel.	Combustibles
8	NFPA 77	Código para adecuada identificación y control de la electricidad estática.	Combustibles
9	NFPA 30	Código para el almacenamiento, manipuleo y uso de líquidos inflamables y combustibles.	Combustibles
10	NFPA 321	Norma de clasificación básica de líquidos inflamables y combustibles	Combustibles
11	ASME/ANSI B 31.3	Código para la seguridad en plantas químicas y en tuberías derefinadores de petróleo.	Combustibles
12	MIL-D 23119	Los datos de especificación para los tanques de combustible y agua.	Combustibles
13	MIL-T 52983	Los datos de especificación para aceite y tanques de almacenamiento tipo bidones de combustible.	Combustibles
14	MIL-T 53029	Especificaciones técnicas para tanques y bidones para almacenaragua de: 10.000; 20.000; y 50.000 galones.	Combustibles

15	MIL-T 53066ª	Especificaciones técnicas para tanques y bidones para almacenarcombustible, 5.000 barriles.	Combustibles

2.2.2 Requerimientos técnicos del combustible

Los requerimientos técnicos del combustible son los enunciados en la Tabla 10.

Tabla 10 – Requerimientos técnicos del combustible

Combustible	Requerimientos Técnicos
Combustible Gasolina Corriente.	NTC 1380 (Petróleo y sus derivados, gasolina para motores de combustión interna de encendido por chispa.
Combustible Gasolina Extra.	NTC 1380 (Petróleo y sus derivados, gasolina para motores de combustión interna de encendido por chispa.)
Combustible Diésel o ACPM.	NTC 1438 (Petróleo y sus derivados. Combustible para motores Diesel. NTC 5444 (Biodiesel para uso en motores Diésel, especificaciones).

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

2.2.3 Compras públicas sostenibles

Componente analizado en el Estudio y Documento Previo del proceso de selección.

3. ANÁLISIS DE LA OFERTA

El siguiente análisis busca definir y estimar las condiciones de la oferta para la adquisición del suministro de combustible (Gasolina Corriente, Gasolina Extra y Diésel -ACPM-), con el fin de estructurar el Acuerdo Marco con cobertura nacional para las Entidades Compradoras.

Para el desarrollo del análisis de la oferta del suministro de Combustible, Colombia Compra Eficiente adelantó mesas de trabajo con Proveedores que actualmente suministran combustible a las Entidades Estatales y empresas interesadas en ser parte de la nueva generación del Acuerdo Marco para el suministro de combustible nacional.

En las mesas de trabajo convocadas por Colombia Compra Eficiente, los Proveedores y Entidades Compradoras abordarondistintos aspectos claves sobre el proceso de abastecimiento asociados a: (i) detalles de la operación de suministro del Combustible; (ii) modalidades y condiciones de entrega; (iii) estructura del precio del Combustible regulada por el Ministeriode Minas y Energía; (iv) calidad del combustible; (v) cobertura del suministro por parte de los Proveedores; (vi) procesos administrativos y de facturación; (viii) normativa aplicable a la cadena de suministro; y (vii) problemas recurrentes y oportunidades de mejora en la operación, entre otros temas.

Adicionalmente, Colombia Compra Eficiente analizó las condiciones de mercado y demás normativa aplicable al sector, conel fin de estudiar aspectos a la cadena de abastecimiento, especificaciones del combustible producido en Colombia y la regulación de los agentes que hacen parte de la cadena de abastecimiento de combustibles líquidos en el país.

3.1 Cadena de suministro

De acuerdo con el Decreto 1073 de 2015 y la Ley 812 de 2003, la cadena de suministro de Combustible involucra un número importante de agentes en cuatro grandes eslabones.

- Primer eslabón: los Refinadores encargados de transformar el crudo a gasolina y ACPM, los productores de alcohol, y los Importadores.

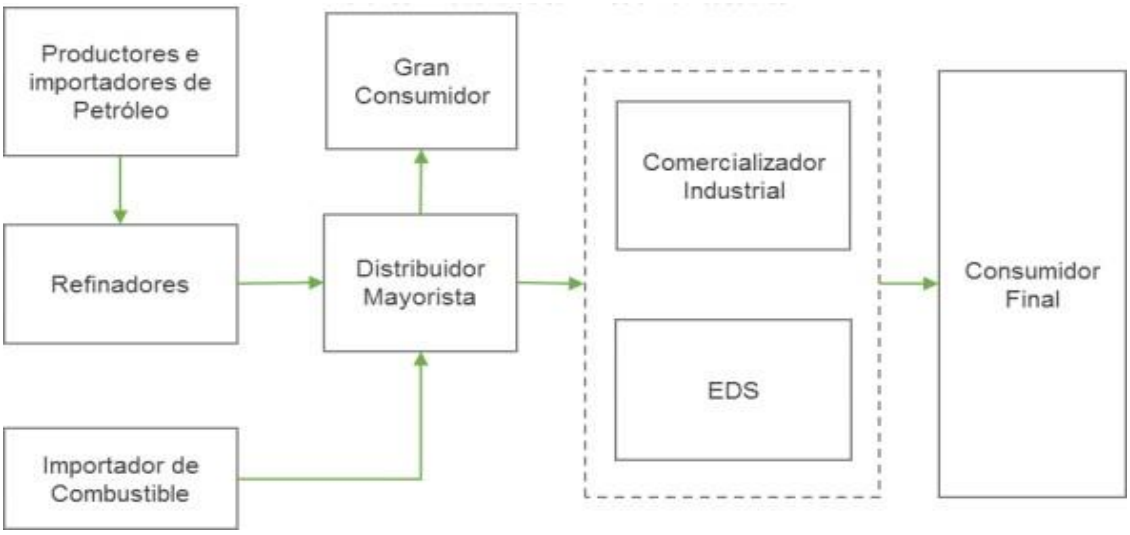
- Segundo eslabón: los Distribuidores Mayoristas, Almacenadores, y Transportadores.

- Tercer eslabón: Grandes Consumidores y los Distribuidores Minoristas, que comprende a los Comercializadores Industriales, estaciones de servicio automotriz y fluvial, las estaciones de servicio marítimo y las estaciones de servicio de aviación.

- Cuarto eslabón: el Consumidor Final, al cual los Distribuidores Minoristas le venden el Combustible, eslabón que es desarrollado en el capítulo del estudio de demanda.

La Grafica 5 muestra la cadena de suministro de Combustible y la interrelación de los agentes involucrados.

Gráfica 5 – Cadena de suministro de combustibles en Colombia.



Fuente: MinEnergía

- **Refinador**: El Refinador solamente puede distribuir los combustibles líquidos derivados del petróleo que produzca, únicamente al Distribuidor Mayorista, al Gran Consumidor cuando el consumo de ACPM sea igual o superior a 420.000 galones mensuales y al Distribuidor Minorista con destino a estaciones de servicio de aviación y marítimas. Para las estaciones de servicio de aviación y marítima solo aplicará, en el evento en que por el tipo decombustibles no exista Distribución Mayorista.

- **Distribuidor Mayorista**: Toda persona natural o jurídica dedicada a ejercer la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, a través de una planta de abastecimiento conforme a lo señalado en el Artículo 2.2.1.1.2.2.3.83 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Minas y Energía.
- **Comercializador Industrial:** El Comercializador Industrial únicamente puede distribuir combustibles líquidos derivados del petróleo al Consumidor Final que consuma un volumen igual o menor a veinte mil (20.000) galonesal mes, al Gran Consumidor sin instalación y a la estación de servicio de aviación de propiedad de las Fuerzas Militares.
- **Almacenador**: Presta el servicio de almacenamiento de combustibles líquidos derivados del petróleo a la persona natural o jurídica que lo requiera para actuar como agente Importador, Refinador, Distribuidor Mayorista, Distribuidor Minorista (cuando son estaciones de servicio de aviación y marítimas) y al Gran Consumidor con instalación fija que consuma ACPM en volúmenes iguales o superiores a cuatrocientos veinte mil (420.000) galones por mes y el Consumidor Final que requiera el uso de combustibles para quemadores industriales (combustóleos - fuel oil). Para este efecto, se requiere autorización del Ministerio de Minas y Energía, previa presentación del respectivo contrato.
- **Distribuidor Minorista:** La persona natural o jurídica que se encuentre interesada en ejercer la actividad de Distribuidor Minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo en el territorio colombiano, a través de unaestación de servicio (automotriz, de aviación, fluvial o marítima) o como Comercializador Industrial, debe obtener, previamente, autorización del Ministerio de Minas y Energía o de la autoridad en quien este delegue. El Distribuidor Minorista que ejerza su actividad como Comercializador Industrial, tiene la obligación de adquirir los combustiblesque distribuya únicamente de un solo Distribuidor Mayorista con el que tenga una relación contractual vigente.

  Gran Consumidor: El gran Consumidor sin instalación se puede abastecer del Distribuidor Mayorista y/oDistribuidor Minorista de suministro de combustible de aviación, marítima o como Comercializador Industrial.

3.2 Identificación de proveedores

Los agentes que intervienen en la cadena de distribución de combustibles líquidos se encuentran regulados por parte del Ministerio de Minas y Energía. De acuerdo con información suministrada por dicha cartera y al análisis de la demanda según información extraída de la plataforma EMIS (Emerging Markets Group Company), Colombia Compra Eficiente identificó el tamaño empresarial de 19 empresas que intervienen en la cadena de distribución de Combustibles, sea de una manera directa como comercializador o de manera indirecta como Medio Alternativo de Pago.

La Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) aplicable que fue objeto de la muestra es la siguiente:

Tabla 11 – Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)

Código CIIU	Descripción
4661	Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos, gaseosos y productos conexos
4731	Comercio al por menor de combustible para automotores
8299	Otras Actividades De Servicio De Apoyo A Las Empresas

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá

El Decreto 957 del 5 de junio de 2019 "Por el cual se adiciona el capítulo 13 al Título 1, de la Parte 2 del Libro 2, del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único del Sector Comercio, Industria y Turismo, y se reglamenta el artículo 2° de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011.", que entró en vigencia en diciembre de 2019, establece los tamaños de las empresas de la siguiente manera:

Tabla 12 – Rangos para la Definición del Tamaño Empresarial.

SECTOR	MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA
Manufacturero	Inferior o igual a 23.563 UVT.	Superior a 23.563 UVT e inferior o igual a 204.995 UVT.	Superior a 204.995 UVT e inferior o igual a 1'736.565 UVT.
Servicios	Inferior o igual a 32.988 UVT.	Superior a 32.988 UVT e inferior o igual a 131.951 UVT.	Superior a 131.951 UVT e inferior o igual a 483.034 UVT.
Comercio	Inferior o igual a 44.769 UVT.	Superior a 44.769 e inferior o igual a 431.196 UVT.	Superior a 431.196 UVT e inferior o igual a 2'160.692 UVT.

Fuente: Decreto 957 de 2019

Por otro lado, la DIAN mediante Resolución No. 000140 del 25 de noviembre de 2021 se estableció que la UVT para el año 2022 es de $38.004; y en ese sentido se establece una distribución de tamaños empresariales de acuerdo con la siguiente gráfica:

3.2.1 Empresas de comercialización de combustibles

Se identificaron las 17 principales empresas que ofrecen actualmente la comercialización de combustibles para automotores, con base en las empresas habilitadas por parte del Ministerio de Minas y Energía (Ver Tabla 13):

Tabla 13 – Proveedores habilitadas por MinEnergía para la comercialización de combustibles

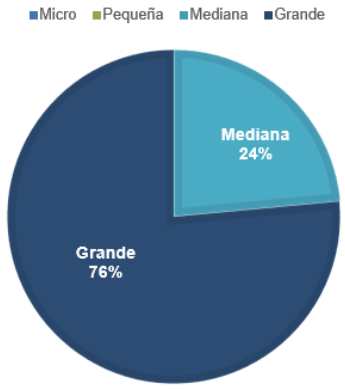
N°	Empresa	Ingresos netos por ventas (2020, millones)		Participación
1	Organización Terpel S.A.	$	16.447.444	54,60%
2	Primax Colombia S.A.	$	4.678.692	15,53%
3	Chevron Petroleum Company	$	2.887.461	9,59%
4	Biomax Biocombustibles S.A.	$	2.285.754	7,59%
5	Petróleos Del Milenio S.A.S. Sigla Petromil S.A.S.	$	938.885	3,12%
6	Petrobras Colombia Combustibles S A	$	729.495	2,42%
7	Zeuss Petroleum S.A.	$	544.509	1,81%

8	Puma Energy Colombia Combustibles S.A.S.	$	513.228	1,70%
9	Cooperativa Multiactiva de Pimpineros del Norte	$	364.113	1,21%
10	C.I. Empresa Colombiana De Servicios Petroleros S.A.	$	272.271	0,90%
11	Octano de Colombia S.A.	$	116.390	0,39%
12	Plus + Combustibles Sucursal Colombia	$	113.210	0,38%
13	Zapata y Velásquez S.A.S.	$	81.097	0,27%
14	Distribuidora de Combustibles Discom S.A.S.	$	62.929	0,21%
15	Petróleos y Derivados de Colombia S.A.	$	42.967	0,14%
16	Comercializadora Proxxon S.A.	$	33.469	0,11%
17	Casamotor S.A.S	$	11.076	0,04%
Total 17 empresas		**$**	**30.122.989**	**100,00%**

Fuente: Colombia Compra Eficiente con base en EMIS 2022.

De igual forma, se identificó que las grandes empresas de la muestra corresponden al 76% del total del sector de las empresas verificadas en EMIS; y el 24% lo aportan las medianas empresas. Para este sector, de acuerdo con el análisis realizado no se identificaron pequeñas o microempresas.

Gráfica 8 – Distribución del tamaño empresarial de acuerdo con la muestra representativa tomada.



Fuente: Colombia Compra Eficiente con base en EMIS 2022.

3.3 Características de los productos que ofrece el mercado:

Respecto a la tipología de productos que ofrece el mercado se cuenta con los siguientes:

- Gasolina Corriente.
- Gasolina Extra.
- Diésel (ACPM).

De acuerdo con la resolución 40111 del 2021 expedida por el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se

estableció el contenido máximo de alcohol carburante, etanol en la mezcla con gasolina motor corriente y extra a nivel nacional, el contenido de biocombustible máximo en la mezcla con combustible diésel fósil a nivel nacional.

Es importante resaltar que el contenido de las mezclas de alcohol carburante, etanol y biocombustible está sujeto a variaciones, de acuerdo con las nuevas disposiciones que establezca las entidades que regulan la materia.

3.4 Modalidades de Suministro del Combustible:

3.4.1 Suministro de Combustible a través de un Distribuidor Mayorista:

El Distribuidor Mayorista puede suministrar combustibles únicamente a otros distribuidores mayoristas, al gran consumidor y al distribuidor minorista, que cuenten con autorización del Ministerio de Minas y Energía o de la autoridad en quien este delegue.

Adicionalmente, el Distribuidor Mayorista debe abstenerse de vender combustibles líquidos derivados del petróleo a aquellos agentes de la cadena con los cuales no se tenga un contrato o acuerdo comercial y, adicionalmente, con aquellos distribuidores minoristas a través de estación de servicio automotriz que no tengan exhibida su marca comercial.

Los volúmenes para distribuir y demás condiciones de operación de este agente de la cadena están definidas en el Decreto 1073 de 2015 expedido por el Ministerio de Minas y Energía.

3.4.2 Suministro de Combustible a través de un Distribuidor Minorista en calidad de Comercializador Industrial:

El Comercializador Industrial realiza la operación de suministro de Combustible haciendo uso de vehículos tipo carro tanque habilitados para el almacenamiento, transporte y distribución del combustible. El Comercializador Industrial únicamente puede distribuir combustibles líquidos derivados del petróleo al consumidor final que consuma un volumen igual o menor a veinte mil (20.000) galones al mes, al gran consumidor sin instalación.

Las condiciones de transporte y operación se enmarcan en el Decreto 1073 de 2015 expedido por el Ministerio de Minas y Energía.

Los Comercializadores Industriales pueden comercializar el Combustible solamente en los Puntos de Suministro habilitados y activos en el Sistema de Información de Combustibles (SICOM). Estos Puntos de suministro pueden estar ubicados tanto en zonas urbanas como en zonas rurales dentro del territorio colombiano.

3.4.3 Suministro de Combustible través de un Distribuidor Minorista - Estación de Servicio Automotriz (EDS):

La operación consiste en el suministro de combustibles líquidos derivados del petróleo por parte del Distribuidor Minorista través de estaciones de servicio automotriz (EDS) ubicadas en el territorio nacional. Para el caso particular, estos tipos de EDS almacenan y distribuyen combustibles básicos utilizados para vehículos automotores, los cuales se entregan a partir de

equipos fijos (surtidores) que llenan directamente los tanques de combustible.

Es importante resaltar que la Entidad Estatal debe trasladar sus vehículos hasta la EDS para efectuar el abastecimiento del vehículo, y el suministro se realizará según la regulación establecida en el Decreto 1073 de 2015 y demás normas que regulen la materia.

3.4.4 Suministro de Combustible través de un Distribuidor Minorista - Estación de Servicio Fluvial (EDS):

La operación consiste en el suministro de combustibles líquidos derivados del petróleo por parte del Distribuidor Minorista través de Estaciones de Servicio Fluvial (EDS). Para el caso en particular, estos tipos de EDS almacenan y distribuyen el combustible a partir de equipos fijos (surtidores) que llenan directamente los tanques de combustible de embarcaciones autopropulsadas las cuales funcionan con gasolina Corriente, Extra o Diésel (ACPM).

Para el suministro de combustible, la Entidad Compradora traslada su embarcación autopropulsada hasta el puerto o muelle donde está ubicada la EDS fluvial, y realiza el abastecimiento en el punto, según los procedimientos establecidos en el Decreto 1073 de 2015 y demás reglamentos expedidos por las autoridades y entes que regulen la materia.

3.5 Empresas de Medios de Pago Alternativos

De las empresas que ofrecen medios de pago alternativos para adquirir el suministro de combustible tales como bonos, tarjetas prepago, tarjetas débito, entre otros, se identificó que dichos medios de pago pueden (i) ser restringidos para uso exclusivo de suministro de Combustible; (ii) asociarse a un sistema de control para el control de flotas; y (iii) ser utilizados para la adquisición del suministro en EDS que no cuenten con sistemas de control.

Es importante aclarar, que las empresas de medios de pago no proveen Combustible directamente. Estas empresas sirven de intermediarias para facilitar el pago en cada una de las EDS que suministran el combustible al cliente final. Por esta razón, las empresas de medios de pago cobran una comisión por el uso de estos medios de pago. El costo de la comisión es trasladado al costo final del suministro de Combustible contratado a través de estos intermediarios y es asumido por las Entidades Compradoras. De igual forma, el precio del galón facturado en este tipo de transacción es el correspondiente al fijado en el tablero de la EDS.

Los medios de pago alternativo pueden estar asociados o no a un sistema de control, con el fin de que las Entidades Estatales puedan controlar sus consumos a través del monitoreo de ejecución de presupuesto que le asignan a cada medio de pago.

Algunos de los medios de pago alternativos existentes en el mercado son:

3.5.1 Bonos Canjeables:

Son bonos impresos en papel de seguridad con diversas características que permiten la identificación de su legitimidad. Poseen una colilla de seguridad para diligenciar los datos del consumo del vehículo y pueden tener diferentes denominaciones según lo estipulado por los proveedores de este sistema. Este tipo de medio de pago no está asociado a un sistema de control toda vez que funciona como un bono tipo cheque al cual se le asigna un monto en dinero

el cual será ejecutado una vez se efectúe el suministro de combustible.

3.5.2 Tarjetas prepago:

Es una forma de pago que permiten realizar el pago de combustible. El límite de uso de una tarjeta prepago se limita al valor de las cargas de dinero que a esta se realiza. Es una tarjeta con chip que puede ser recargada a través de plataformas, contiene datos de la Entidad Compradora y el usuario. Estas tarjetas pueden tener restricción de las transacciones únicamente a estaciones de servicio, imposibilitando su uso en cajeros automáticos o el canje por efectivo.

A su vez, permiten llevar un registro sobre los valores recargados, fecha y hora de la recarga entre otros datos relevantes para un estricto control sobre el suministro. Generalmente estas tarjetas tienen la posibilidad de asociarlas a un sistema de control.

3.5.3 Tarjeta debito restringida:

Es una tarjeta asociada a un vehículo, la cual tiene asignada una única clave. Permite el acceso a una plataforma que tiene control sobre el suministro de combustible. Dentro de sus características se destaca el control del vehículo asignado por medio de identificación del automotor y realizar una pre-autorización de la compra, así mismo, permite el control del surtidor y acceso a toda la información de cada compra realizada.

3.5.4 Stickers adhesivos:

Es un sticker que posee RFID (Identificación por radiofrecuencia) el cual permite el suministro de combustible únicamente para el vehículo autorizado por la entidad, eliminando la necesidad de una tarjeta.

Finalmente, Colombia Compra Eficiente identificó que existen dos empresas con la capacidad de cumplir con los requerimientos de los Medios de Pago Alternativos y entre ellas se evidenció, que dentro de su tamaño empresarial existe una gran empresa y una mediana empresa.

3.5.5 Código QR:

Es un código de barras bidimensional cuadrado que puede almacenar los datos codificados. Para el suministro de combustible, generalmente este código QR se encuentra habilitado mediante una aplicación móvil que porta el cliente y la cual es administrada por la empresa que presta el servicio de suministro de combustible. Este método de identificación está asociado a una cuenta y presupuesto establecido por cada uno de sus usuarios, y permite el suministro en ciertas EDS que tienen habilitado ese método de verificación.

3.6 Sistema de Control para el Suministro de Combustible en EDS:

Colombia Compra Eficiente evidenció que las Entidades Compradoras solicitan que los Proveedores que suministran el combustible o empresas que ofrecen Medios de Pago Alternativo, cuenten con una plataforma o aplicativo web, catalogado como un Sistema de Control, el cual permita realizar un control y supervisión en tiempo real de las Órdenes de Compra, y de los consumos de combustible, además que revele los análisis y métricas

relacionas con el suministro de combustible.

Actualmente, el Sistema de Control cuenta con las siguientes características:

(i) Control del vehículo o mecanismo de control asociado al vehículo, el cual debe ser configurado con los datos del mismo;
(ii) Control del surtidor, el cual debe permitir el abastecimiento de Combustible solamente cuando el control instalado en vehículo o el mecanismo de control entregado al conductor es validado por el sistema de la EDS;
(iii) Control maestro o mecanismo de control asociado al personal autorizado de la Entidad Compradora que permita el suministro de Combustible en EDS en vehículos que no cuenten con Sistema de Control instalado, y para equipos de combustión de la Entidad Compradora; y
(iv) Un Módulo de administración que le permita a las Entidades Compradoras acceder en línea a la información de la ejecución de cada Orden de Compra en tiempo real, indicando como mínimo:

- Proveedor.
- Ubicación de las EDS en las cuales el vehículo ha recibido Combustible.
- Placa del vehículo.
- Tipo de Combustible y cantidad suministrada en galones.
- Fecha y hora del suministro de Combustible.
- Copia escaneada del comprobante de pago o factura (Voucher) emitida por la EDS respecto de los suministros realizados.
- Kilometraje del vehículo el cual es tomado manualmente o de forma automática en la EDS.
- Parametrización en la periodicidad, horarios, EDS y volúmenes de los suministros de combustible.

El Proveedor asume el costo total asociado al desarrollo, implementación, administración de usuarios de la plataforma asociada al Sistema de Control, y de la entrega o instalación de los mecanismos de identificación en los vehículos en las EDS asociadas del Proveedor.

3.7 Estaciones de Servicio sin Sistema de Control para el Suministro de Combustible:

Los Proveedores que proveen sistemas de control son escasos en algunas regiones, lo cual genera dificultades para implementar la contratación bajo el modelo de contratación establecido en los Acuerdos Marco de Precios de suministro de Combustible vigentes. Para el caso en particular, los Proveedores que ostentan la calidad de Distribuidores Minoristas de combustible actualmente manejan dos tipos de figuras comerciales para la operación de sus EDS, la cual se realiza a través de (i) EDS propias y/o (ii) EDS afiliadas, donde estas últimas son administradas y operadas por terceros, pero cuentan con la bandera o nombre comercial asociado al Distribuidor Minorista previamente identificado como agente de la cadena de combustibles.

En consecuencia, la red de EDS ofrecida por las empresas distribuidoras de combustible es variada en el sentido de que en ciertas regiones existe una mayor facilidad para asociarlas a un Sistema de Control, mientras que, en zonas apartadas, rurales o en carreteras que conectan a municipios o departamentos la complejidad para asociarlas a un sistema de control aumenta por las limitaciones respecto al acceso a internet o redes de pago, orden público, entre otros

factores.

Respecto a las empresas que ofrecen medios de pago alternativos, es importante resaltar que estas empresas también emplean bonos intercambiables para su uso en EDS, los cuales no se asocian a una plataforma de control, y su responsabilidad en el uso recae sobre el equipo de supervisión de cada Entidad Estatal.

Por lo tanto, con el objetivo de aumentar la cobertura en la red de EDS a nivel nacional, la entidad tendrá en cuenta tanto las EDS que estén asociadas a un Sistema de Control, así como las que no lo están.

3.8 Precauciones en el manejo

- Gasolina Corriente o Gasolina Extra:

La gasolina se clasifica como un líquido inflamable Clase IA de acuerdo con la NFPA 30, siendo esta la categoría que tiene los mayores riesgos inherentes. Se debe tener especial cuidado en cumplir los estándares para tanques de almacenamiento, tuberías, sistemas de llenaderos, carrotanques, estaciones de servicio y usuarios finales en general.

Cuando se diseñen plantas de almacenamiento, estaciones de servicio o cualquier otra instalación para el manejo de la gasolina, deben aplicarse las normas NFPA en lo relacionado y con la protección contra incendios, las normas API (American Petroleum Institute) y las reglamentaciones expedidas por las autoridades de control, tanto nacionales como regionales y locales.

Debe evitarse el contacto con la piel y la inhalación de vapores debido a que éstos son tóxicos y en concentraciones altas pueden causar mareos, pérdida del conocimiento y, en casos extremos, la muerte.27

- Diésel (ACPM):

El Combustible Diésel se clasifica como un líquido inflamable clase II de acuerdo con la Norma 321 de la NFPA (National Fire Protection Association). Para el almacenamiento y uso de este tipo de combustible a través de plantas de almacenamiento, Estaciones de Servicio o cualquier otra instalación deben aplicarse las normas NFPA en lo relacionado con la protección contra incendios, las normas API (American Petroleum Institute) y las reglamentaciones expedidas por las autoridades de control, tanto nacionales como regionales y locales.

Adicionalmente, el Proveedor para la manipulación del producto deberá tener en cuenta:

- Debe manejarse con las precauciones que exige todo combustible derivado del petróleo.
- Debe evitarse su manipulación en lugares cerrados.
- Debe evitarse la inhalación de vapores y el contacto directo permanente con la piel.

3.9 Estructura de costos

Dentro de la estructura de costos y la cadena de comercialización, se tienen los siguientes factores que inciden en el costo final del suministro del combustible.

- Adquisición del combustible.
- Cambios en la regulación en materia de precios del combustible.
- Modalidad y condiciones de entrega del combustible.
- Plazo y términos de pago.
- Puntos de entrega del combustible.
- Tiempos de entrega del combustible.
- Tasa de cambio.
- Volatilidad en los precios internacionales del petróleo crudo y materias primas.
- Impuestos nacionales o extranjeros.
- Logística y Transporte
- Almacenamiento
- Recurso humano
- Garantías contractuales.
- Gravámenes adicionales
- Costos directos
- Utilidad

3.9.1 Análisis de Precios

La estructura de precios de los combustibles líquidos derivados del petróleo está regulada actualmente por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con la Resolución 40112 del 12 de abril de 2021, en la cual se adopta la estructura para la fijación de precios la gasolina motor corriente oxigenada, ACPM, y ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores Diésel.

En Colombia hasta el año 1998 el precio de venta del Combustible estuvo regulado. Esta regulación no reflejaba la dinámica de los precios internacionales, por lo cual el Gobierno Nacional en el año 1999 cambió la fórmula de cálculo del precio de la gasolina y el Diésel para que reflejaran la dinámica del precio internacional del petróleo. Sin embargo, a finales de 2011, MinEnergía modificó la fórmula del precio del Combustible para el consumidor final, agregando un mecanismo de suavización que permite reducir la transmisión de la volatilidad de los precios internacionales a los precios locales, mediante la Resolución 18-1047 de 2011.

Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía cambió el régimen de libertad vigilada a libertad regulada para EDS en el país con excepción de algunos municipios. La medida fue adoptada mediante la Resolución 18-1047 de 2011, en atención al incremento por parte de los Distribuidores Minoristas del margen establecido por el Gobierno Nacional, lo cual generaba un incremento en el precio de los Combustibles, junto con la posibilidad de colusión por parte de estos agentes. Los municipios y capitales con sus áreas metropolitanas para las cuales quedó establecido el régimen de libertad vigilada son: Bogotá (Área metropolitana: Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, El Rosal, La Punta Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Soacha, Sibaté, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá), Santiago de Cali (Área metropolitana: Palmira, Yumbo, Jamundí, Barranquilla (Área metropolitana: Soledad, Puerto Colombia, Malambo y Galapa), Medellín (Área metropolitana:

Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Envigado, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa), Montería, Cartagena de Indias, Pereira (Área metropolitana: Dosquebradas), Ibagué, Bucaramanga (Área metropolitana: Floridablanca, Girón y Piedecuesta), Sincelejo, Manizales, Villavicencio, Popayán, Tunja, Barrancabermeja, Chía, Palmira, Soacha, Tuluá, Cartago, Armenia, Rionegro, Neiva, Santa Marta y Sogamoso.

En el resto de las ciudades y municipios se aplica el régimen de libertad regulada en el cual el margen del distribuidor minorista se estableció en los artículos 1º y 2º de la Resolución 182336 del 28 de diciembre de 2011. Esta resolución ha sido actualizada y actualmente la Resolución 40222 de 2015 es la que permanece vigente para fijar el precio máximo del margen del distribuidor minorista. Para los municipios de libertad vigilada, MinEnergía fija y publica periódicamente los precios de referencia de ingreso al productor para los diferentes tipos de combustible.

La estructura del precio máximo de venta por galón de la gasolina y el ACPM, se conforma por los siguientes cinco grandes componentes: (i) ingreso al productor, (ii) carga fiscal, (iii) transporte, (iv) márgenes, y (v) elementos asociados con calidad y vigilancia. Respecto a la gasolina extra, al ser considerado un combustible de alta calidad, se le establece un régimen de libertad vigilada en toda su cadena de distribución.

Tabla 14 – Estructura del Precio del Combustible

Concepto	Componente	Entidad encargada de la regulación
Ingreso al productor[31]	Ingreso al Productor	MME
Impuesto nacional	Impuestos	Minhacienda
IVA de fósil	Impuestos	Minhacienda
Impuesto al carbono	Impuestos	Minhacienda
Tarifa de marcación	Calidad y vigilancia	MME
Tarifa de transporte por poliductos	Transporte	CREG
Margen plan de continuidad	Calidad y vigilancia	MME
Margen al distribuidor mayorista	Márgenes de Distribución	CREG
IVA sobre el margen al distribuidor mayorista	Impuestos	Minhacienda
Sobretasa	Impuestos	Entes territoriales
Margen de distribuidor minorista	Márgenes de Distribución	CREG
Perdida por evaporación	Calidad y vigilancia	CREG
Transporte de la planta de abastecimiento mayorista a estación	Transporte	CREG

Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio

En este sentido, en el mecanismo de determinación de los precios algunos componentes son rígidos y otros poseen cierto grado de flexibilidad. Los primeros, se han puesto en evidencia y se derivan del marco institucional que regula el mercado de distribución de combustibles en Colombia. En relación con los últimos, son aquellos que se derivan de la interacción de los agentes económicos en los mercados de distribución mayorista y minorista28.

3.10. Precio de la gasolina 2024: incremento y costo por galón en las ciudades de Colombia

El Gobierno ha aplicado el último incremento al costo del combustible para enero de este año.

El Gobierno de Colombia aplicó el último ajuste al precio de la gasolina para 2024. El pasado mes de diciembre, el Ministerio de Hacienda señaló que el de enero de este año será la última alza del costo por galón de combustible antes de terminar con el subsidio. ”Hemos logrado cerrar la brecha de precio y acabar el subsidio a la gasolina. Nos espera un último incremento y a partir de allí el precio fluctuará con los vaivenes del precio internacional”, informó el presidente Gustavo Petro el año pasado.

El aumento paulatino a los precios de la gasolina buscaba la estabilidad fiscal y reducir el consumo de combustibles fósiles. Fue una medida aplaudida por detractores y partidarios del Presidente Petro. Desde 2022, Colombia comenzó a incrementar el precio de la gasolina mes a mes —excepto en octubre y diciembre del año pasado— para eliminar el subsidio, que generó un déficit fiscal de hasta 28 billones de pesos (unos 7.000 millones de dólares). En el 2007, el Gobierno de Álvaro Uribe creó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) con la idea de que se alimentaría con una reducción moderada de precios internos cuando el valor internacional del crudo estuviera bajo, y gastaría ese dinero con alzas contenidas cuando estuviera alto. Empero, se convirtió en una carga fiscal para el Estado pues los precios nunca bajaron tanto.

Aunque el incremento a los precios de la gasolina ha llegado a su fin, el FEPC continúa con el subsidio para el precio del diésel o ACPM, usado mayoritariamente por el transporte público y de carga.

3.10.1 ¿Cuánto aumentó el precio de la gasolina?

El precio de la gasolina sufrió un aumento de 600 pesos colombianos por galón a partir del 1 de enero de 2024. El incremento aplica en todos los departamentos y se ajusta en la tarifa final al consumidor. Este sería el último ajuste del Gobierno de Petro para culminar con el subsidio; sin embargo, no significa que el precio vuelva a aumentar en el transcurso del año. A partir de 2024, el costo de la gasolina en Colombia se regulará por el mercado y sus precios de referencia internacional.

3.10.2 ¿Cuánto cuesta el galón de gasolina en Colombia?

El precio promedio de la gasolina es de 15.164 pesos colombianos por galón. El costo varía según la región del territorio. Cali, Villavicencio y Bogotá son las ciudades con los precios más elevados. Por el contrario, Pasto vende el energético más barato. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el ajuste mensual pretende “disminuir el significativo impacto fiscal en el Gobierno Nacional por la dinámica de los precios internacionales de los refinados, los cuales, frente a los precios locales, presentan una brecha significativa”. Los precios de la gasolina, a partir de 2024, en las principales ciudades de Colombia son los siguientes:

Bogotá: 15.573 pesos colombianos por galón
Medellín: 15.506 pesos
Cali: 15.597 pesos
Barranquilla: 15.244 pesos
Cartagena: 15.203 pesos
Montería: 15.453 pesos
Bucaramanga: 15.334 pesos

Villavicencio: 15.673 pesos
Pereira: 15.541 pesos
Manizales: 15.557 pesos
Ibagué: 15.508 pesos
Pasto: 13.316 pesos
Cúcuta: 13.625 pesos

3.10.3 ¿Cuál es el precio del diésel o ACPM en Colombia?

Los precios del diésel o ACPM en Colombia aún deben ajustarse para culminar con el subsidio del Estado. De acuerdo con el ministro de Hacienda, Ricardo Bonilla González, el subsidio sobre el diésel sigue en estudio. “Nos falta hacer el ajuste en diésel, ya el de gasolina está terminado. Vamos a seguir en una mesa con los transportadores para mostrarles cuál es nuestra perspectiva frente al diésel, pues saben que el precio está congelado hace cuatro años”, indicó. Actualmente, la industria del transporte de carga y pasajeros consume 5,2 millones de galones diarios de diésel. En Manizales y Pereira el precio es más alto; mientras que en Pasto y Cartagena se vende el combustible más barato. El costo promedio del ACPM es de 9.065 pesos colombianos por galón. Los precios del diésel en las principales ciudades de Colombia son los siguientes:

Bogotá: 9.357 pesos colombianos por galón
Medellín: 9.372 pesos
Cartagena: 9.028 060 pesos
Cartagena: 9.028 pesos
Montería: 9.278 pesos
Bucaramanga: 9.125 pesos
Villavicencio: 9.457 pesos
Pereira: 9.429 pesos
Manizales: 9.417 pesos
Ibagué: 9.348 pesos
Pasto: 8.396 pesos
Cúcuta: 7.089 pesos

Fuente: ***https://elpais.com/america-colombia/2024-01-26/precio-de-la-gasolina-2024-incremento-y-costo-por-galon-en-las-ciudades-de-colombia.html#:~:text=Los%20precios%20de%20la%20gasolina%2C%20a%20partir%20de%202024%2C%20en,Cali%3A%2015.597%20pesos***

Ahora bien, para el caso de San José del Guaviare, la alcaldía municipal mediante decreto No. 015 del 01 de enero de 2024, señaló el precio local de la gasolina motor y ACPM a partir del 01 de enero de 2024, así:

Gasolina corriente: 16.313,07 pesos colombianos por galón
ACPM: 10.228,69 pesos colombianos por galón

Actualmente, en el país no está fijada una periodicidad respecto a la variación de los precios de referencia del combustible por parte del Ministerio de Minas y Energía o quien haga sus veces. En este caso, los precios de referencia del combustible están en constante cambio a lo largo del tiempo, según las nuevas disposiciones que sean emitidas por los distintos entes que regulan la materia.

Mediante Resolución 40193 de 2021 los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público delegaron a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) como la entidad que a partir de julio de 2021, será la encargada de calcular, fijar y publicar la estimación de los valores de los componentes del precio de los combustibles, a excepción del ingreso al productor o importador, labor que seguirá a cargo del Ministerio de Minas.

4. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

4.1 Análisis de la contratación de las Entidades Estatales

La información encontrada por Colombia Compra Eficiente se resume de la siguiente manera a partir del portal de Datos Abiertos (https://www.datos.gov.co/browse?q=secop&sortBy=relevance):

- SECOP I – 16.844 procesos
- SECOP II – 1.796 procesos
- TVEC – 3.133 órdenes de compra

A continuación, se presenta el valor total de los contratos encontrados tanto en SECOP I, SECOP II y TVEC para las vigencias 2019 - 2021.

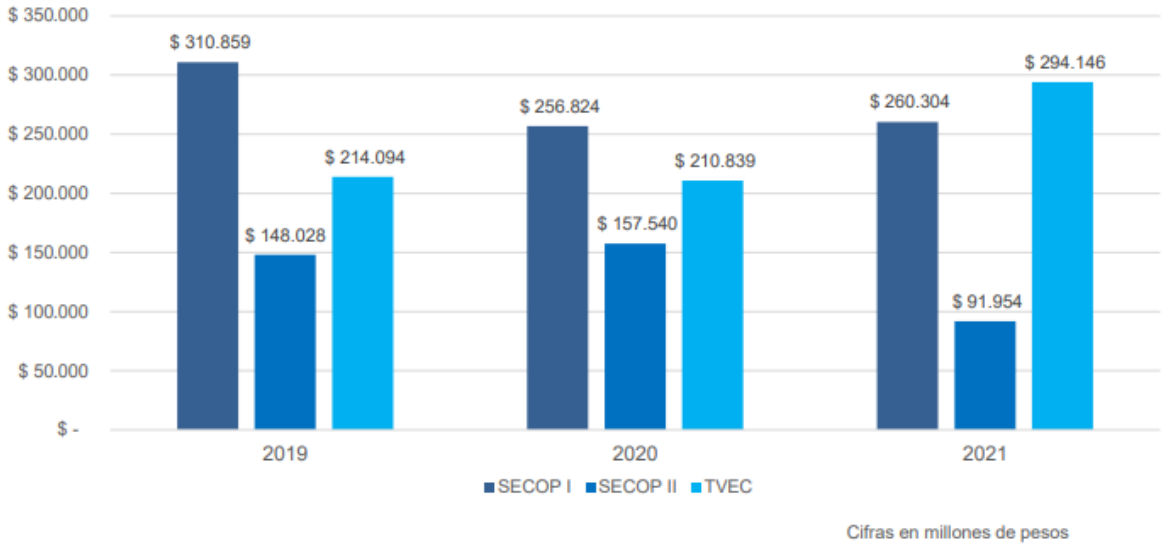
Tabla 26 – Valor de los contratos en SECOP para el suministro de combustible.

No.	SECOP	Valor de los contratos
1	I	$ 827.986.182.275
2	II	$ 397.522.365.822
3	TVEC	$718.681.571.649

Fuente: Colombia Compra Eficiente

Para poder identificar el valor por año, la siguiente gráfica muestra el valor transado por año dentro de cada una de las plataformas.

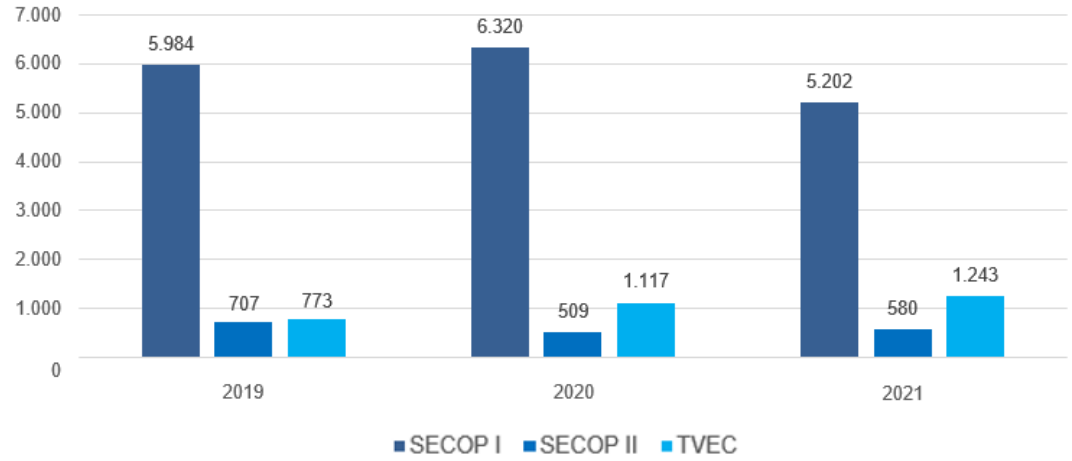
Gráfica 14 – Valor de las transacciones por año



Fuente: Colombia Compra Eficiente con base en SECOP

De igual forma, se puede apreciar el número de contratos por año adelantados por las Entidades Estatales para adquirir el combustible en cada una de las plataformas.

Gráfica 15 – Número Total de Contratos Adjudicados por Año



Fuente: Colombia Compra Eficiente con base en SECOP

5. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROVEEDORES

La identificación de los Proveedores que han sido adjudicatarios de los procesos de selección para procesos de adquisición del suministro de combustible a través de las plataformas de SECOP I, SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC) son:

Tabla 31 – Proveedores de suministro de combustible SECOP II (Vigencia 2019-2021)

No.	Proveedor	Valor de los Contratos SECOP II	% Participación por monto
1	Agencia logística De Las Fuerzas Militares	$ 81.870.202.320	20,60%
2	C.I. Fuel Services S.A.	$ 54.389.417.370	13,68%
3	Organización Terpel S.A.	$ 48.741.691.281	12,26%
4	Codis Colombiana De Distribuciones Y Servicios C.I S.A	$ 17.601.888.968	4,43%
5	Distracom S.A.	$ 14.201.857.175	3,57%
6	Empresa Para La Seguridad Y Soluciones Urbanas - Esu	$ 13.526.576.104	3,40%
7	Distrilubricantes S.A.S	$ 8.159.275.000	2,05%
8	Centro De Diagnostico Automotor Del Risaralda	$ 7.560.601.588	1,90%
9	Centro Servicios Zona Industrial S.A.S.	$ 7.111.533.545	1,79%
10	Colombiana De Crudos Sas	$ 5.837.206.846	1,47%
11	Otros Proveedores	$ 138.522.115.625	34,85%
	Total general	**$ 397.522.365.822**	**100%**

Fuente: cálculos realizados por Colombia Compra Eficiente con base en SECOP 2019 – 2021

Tabla 32 – Proveedores de suministro de combustible Tienda Virtual del Estado Colombiano TVEC (Vigencia 2019-2021)

No.	Proveedor	Valor de las Ordenes de Compra TVEC	% Participación por monto
1	Organización Terpel S.A.	$ 271.708.318.940	37,4%
2	Sodexo S.A.	$ 199.139.487.722	27,4%
3	Big Pass S.A.S.	$ 94.648.439.514	13,0%
4	Distracom S.A.	$ 95.407.642.460	13,1%
5	Grupo EDS Autogas S.A.S	$ 45.193.426.706	6,2%
6	Globollantas Ltda	$ 18.484.951.584	2,5%
7	Distribuidora Nacional de Combustibles Ltda	$ 1.642.696.968	0,2%
	Total general	**$ 726.224.963.895**	**100%**

Fuente: cálculos realizados por Colombia Compra Eficiente con base en la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)

Teniendo en cuenta la capacidad operativa e infraestructura de los Proveedores que suministran combustible y de acuerdo con las mesas de trabajo realizadas, se puede concluir que la oferta de EDS ofrecida por los distintos Proveedores de combustible a nivel nacional es bastante amplia, lo que permite mantener un modelo de operación con cobertura nacional, según la disponibilidad y habilitación de las EDS para prestar el servicio de suministro.

Adicionalmente, se identificó que algunos Proveedores tienen una mayor presencia en ciertas regiones especificas o departamentos, lo que permite a las Entidades Estatales obtener beneficios en términos económicos, operacionales y de cobertura del servicio.

Finalmente, se establece que, para obtener una mayor pluralidad de oferentes y competencia frente al suministro de Combustible, es procedente que los Proveedores interesados en participar en la presente convocatoria, puedan presentar sus ofertas según: (i) la habilitación como agente de la cadena de abastecimiento autorizada por el Ministerio de Minas y Energía o Entidad competente que regule la materia; (ii) la configuración de algunos de los productos a comercializar tipo Gasolina Corriente, Extra o ACPM en el SICOM; y (iii) las EDS que tendría a disposición de las Entidades Estatales para prestar el servicio de suministro de combustible dentro del territorio nacional.

Ahora bien, analizando el mercado local en el municipio de San José del Guaviare y una vez realizado las correspondientes consultas en algunas de las EDS existentes dentro del casco urbano del municipio, se puede concluir que son pocas las estaciones que pueden atender el suministro como la entidad lo requiere, es decir, con cubrimiento a nivel nacional ya sea en estaciones propias, convenios, alianzas comerciales u otros mecanismos para la prestación de dicho servicio.

5.1 Requisitos del suministro del combustible:

La siguiente tabla contiene los principales requisitos solicitados a los proveedores de los Acuerdos Marco de Precios de Combustible vigentes: Los requisitos solicitados en los Acuerdos Marco de Precios de suministro de Combustible vigentes serán mantenidos para la categoría que incluya las EDS de libertad vigilada.

Tabla 33 – Principales requisitos para el suministro de combustible

Requisitos de operación	Descripción
Sistema de Control	- El Proveedor debe efectuar el suministro de combustible con Sistema de Control, el cual debe contener un control o mecanismo asociado al vehículo y otro en el surtidor de la EDS, el cual debe permitir el abastecimiento solamente cuando entren en contacto el control del vehículo y el control del surtidor. - El sistema más solicitado es Chip o e-button o mecanismo de validación asociado al vehículo que es entregada al conductor o encargado. - Según el avance tecnológico del Sistema de Control en el mercado local, las Entidades Estatales solicitan que este Sistema de Control cuente con un módulo de administración y reportes que permita acceder en línea a la información de ejecución
Medios de Pago Alternativos	- Las Entidades Estatales para suplir el suministro de combustible en otras EDS fuera de la(s) ciudad(es) de ejecución del contrato, solicitan al Proveedor el suministro de medios de pago alternativos con o sin sistema de control.
EDS	- Las EDS deben atender al público 7 días a la semana, 24 horas diarias con personal operativo. - Las EDS deben tener surtidores electrónicos que garanticen mayor exactitud en el suministro. - Cuentan con personal operativo para el suministro de combustible.
Suministro de combustible para equipos de combustión	- Las Entidades Estatales solicitan suministro de Combustible para equipos de combustión: (i) en EDS con Sistema de Control, y (ii) por el servicio de transporte de Combustible hasta su sede.

Fuente: Colombia Compra Eficiente

6. MODALIDAD DE CONTRATACIÓN

Existen diferentes Entidades Estatales que adquieren el suministro de combustible, entre ellas se destacan las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, las Gobernaciones y las Alcaldías, las cuales dependiendo de la urgencia de la necesidad y su necesidad de consumo realizan sus procesos de contratación por medio de diferentes modalidades.

Vale la pena resaltar que, las Entidades Estatales que han contratado el suministro de combustible, lo han realizado en mayor medida a través de modalidades de contratación en el siguiente orden: Mínima Cuantía, Contratación Directa, Selección Abreviada de Subasta Inversa o Selección Abreviada de Menor Cuantía, aunque también se evidencia una gran participación de entidades con régimen especial.

En la siguiente tabla se pueden observar las modalidades de contratación utilizadas por las entidades y su correspondiente valor para cada uno de los años, dentro del SECOP I y el SECOP II.

Tabla 34 – Modalidades de contratación para adquirir el suministro de combustible - SECOP I

Modalidad de Contratación	2019	2020	2021	Total por modalidad	% Participación
Concurso de Méritos Abierto		1		1	0,01%
Contratación Directa	699	873	539	2.111	12,06%
Contratación Mínima Cuantía	2.718	2.477	1.906	7.101	40,56%
Contratación Régimen Especial	1.801	2.329	2.119	6.249	35,70%
Contratos y convenios con más de dos partes	2	11	2	15	0,09%
Licitación Pública	53	32	29	114	0,65%
Selección Abreviada de Menor Cuantía	305	239	218	762	4,35%
Selección Abreviada del literal h del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007	3	2	1	6	0,03%
Selección Abreviada Subasta Inversa	403	356	388	1.147	6,55%
Total por año	**5.984**	**6.320**	**5.202**	**17.506**	**100%**

Fuente: Colombia Compra Eficiente con base en SECOP

En la plataforma SECOP I, es donde más se pueden encontrar contratos relacionados con el suministro de combustible y esto se debe a que la mayoría de las entidades territoriales indistintamente de su categoría publican sus procesos contractuales allí. Colombia Compra Eficiente al realizar el análisis evidencia que el 76% de procesos se concentra en la modalidad de contratación de mínima cuantía y régimen especial.

Tabla 35 – Modalidades de contratación para adquirir el suministro de combustible - SECOP II

Modalidad de Contratación	2019	2020	2021	Total por modalidad	% Participación
Concurso de Méritos Abierto	2	1	1	4	0,22%
Contratación Directa	20	48	69	137	7,63%

Contratación Directa (con ofertas)	2	9	11	22	1,22%
Contratación Mínima Cuantía	556	351	368	1.275	70,99%
Contratación Régimen Especial	7	5	9	21	1,17%
Contratación Régimen Especial (con ofertas)	1	2	3	6	0,33%
Licitación Pública	4	4	6	14	0,78%
Selección Abreviada de Menor Cuantía	46	38	62	146	8,13%
Selección Abreviada Subasta Inversa	69	51	51	171	9,52%

En la plataforma SECOP II, se pueden observar contratos donde las entidades buscan satisfacer la necesidad de suministro de consumo en los puntos donde el actual Acuerdo Marco de Precios no tiene cobertura y el 71% de los procesos se realiza por medio de contratación de mínima cuantía, lo cual mantiene la línea con lo analizado en el SECOP I.

GUSTAVO ADOLFO ACOSTA RODRÍGUEZ

Firmado digitalmente por GUSTAVO ADOLFO ACOSTA RODRÍGUEZ
Fecha: 2024.02.19 15:07:42 -05'00'

GUSTAVO ADOLFO ACOSTA RODRIGUEZ
Subdirector (E) del Centro de Desarrollo Agroindustrial,
Turístico y Tecnológico del Guaviare con funciones de director regional

Elaboró: Arles Echeverry Giraldo, Técnico Grado 02

Reviso: Edwin Enrique Buchely, Coordinador Grupo Apoyo Administrativo

7. REFERENCIAS

CCE:
https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.3179784&isFromPublicArea=True&isModal=False

https://elpais.com/america-colombia/2024-01-26/precio-de-la-gasolina-2024-incremento-y-costo-por-galon-en-las-ciudades-de-colombia.html#:~:text=Los%20precios%20de%20la%20gasolina%2C%20a%20partir%20de%202024%2C%20en,Cali%3A%2015.597%20pesos