Energía

Bogotá. D.C., 25 de marzo de 2026

Señor
JOSE DE JESUS HERRERA VELASQUEZ
Coordinador del Grupo de Trabajo de Integraciones Empresariales
Grupo de Trabajo de Integraciones Empresariales
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Bogotá D.C.

REF.
ASUNTO: Concepto técnico y jurídico sobre la solicitud de autorización de integración empresarial entre BIOMAX S.A., PRIMAX COLOMBIA S.A., GRUPO EDS AUTOGAS S.A.S. y COESCO COLOMBIA S.A.S.

RADICADO: 25-418011 - SIC

Respetado señor Herrera, reciba un cordial saludo.

De parte del Ministerio de Minas y Energía - Dirección de Hidrocarburos (en adelante MME-DH) con apoyo de la Coordinación del Grupo de Combustibles Líquidos, en ejercicio de sus funciones, se permite dar respuesta a la solicitud contenida en el documento al radicado de la referencia, fundamentada en alcance del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009 y numeral 2.5.1 de la Resolución 2751 de 2021 SIC, mediante el cual conceptúa con alcance:

I. DE LOS ANTECEDENTES

Que la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, SIC) mediante comunicación radicada ante el MME-DH se informó sobre la solicitud de estudio de una operación de integración empresarial proyectada por las sociedades BIOMAX S.A., (en adelante, BIOMAX), GRUPO EDS AUTOGAS S.A.S., (en adelante, AUTOGAS), PRIMAX COLOMBIA S.A. (en adelante, PRIMAX) y COESCO COLOMBIA S.A.S. (en adelante, COESCO).

BIOMAX S.A., PRIMAX COLOMBIA S.A., GRUPO EDS AUTOGAS S.A.S. y COESCO COLOMBIA S.A.S. (en adelante, INTERVINIENTES), son agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, con calidad de distribuidores mayoristas.

Que el proyecto de integración empresarial por parte de los agentes relacionados en la solicitud, podría generar efectos de riesgo sobre la libre competencia en el mercado de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.

II. DEL MARCO DE LA COMPETENCIA DE REGULACIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

En alcance de la competencia enmarcada en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009 por la cual se solicita la pre evaluación presentada por los INTERVINIENTES, el MM-DH procede a emitir concepto dentro del trámite administrativo de control de integraciones empresariales, con el fin de aportar elementos jurídicos, técnicos y regulatorios para la evaluación de la operación proyectada.

De tal forma que, en el marco normativo existente y en atención a la naturaleza de intervención técnica especializada, se orientada a:

- Evaluar los impactos estructurales en el mercado de combustibles líquidos.
- Analizar los riesgos operativos en la cadena de abastecimiento.
- Determinar la compatibilidad de la operación con el ordenamiento jurídico colombiano.

Lo anterior, teniendo en cuenta:

Que el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 reglamentado por el Decreto Nacional 4299 de 2005, establece que los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, con la excepción del gas licuado de petróleo, solamente serán el Refinador, el Importador, el Almacenador, el Distribuidor Mayorista, el transportador, el Distribuidor Minorista y el Gran Consumidor; siendo los INTERVINIENTES parte de esta cadena.

Que de lo relacionado al artículo 32 y siguientes del Decreto 4299 de 2005, se encuentra debidamente compilado al régimen sancionatorio del sector mediante el Decreto 1073 de 2015, por medio del cual se establece el procedimiento y las sanciones aplicables a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo; esto es, lo que en el marco del impacto a generar mediante la propuesta en alcance, la ruta a seguir en caso del incumplimiento del marco normativo para la debida prestación del servicio.

Que en alcance del artículo 2.2.1.1.2.2.8.10 del Decreto 1073 de 2015, el incumplimiento del marco normativo en el territorio nacional, y particularmente, en las zonas de frontera, dará lugar al inicio de investigación e imposición de medidas administrativas y sancionatorias por parte de la autoridad competente.

Que, en consecuencia, el incumplimiento que conlleve este tipo de medidas, conllevara al MME-DH a tomar las medidas previstas y necesarias en alcance del artículo 15 del Decreto 381 de 2012 y lo modificado por el Decreto 1617 de 2013.

En particular, corresponde al MME-DH regular, controlar y supervisar la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, así como administrar el Sistema de Información de Combustibles – SICOM.

III. AL PLANTEAMIENTO DE ANÁLISIS Y PROBLEMA JURÍDICO

La preevaluación de la propuesta de integración allegada, conlleva a analizar y determinar si la operación proyectada resulta compatible con:

- La estabilidad operativa del sistema de distribución de combustibles
- El adecuado funcionamiento del Sistema de Información de Combustibles – SICOM
- La continuidad del servicio público de abastecimiento
- Las condiciones regulatorias del sector

De tal forma, y en alcance de lo abordado, se hace necesario por considerar; si la operación de integración empresarial proyectada entre los agentes mayoristas referidos: "*¿es compatible con el régimen de libre competencia y con las condiciones técnicas, regulatorias y operativas (SICOM), necesarias para garantizar la continuidad del servicio público de distribución de combustibles con los agentes de la cadena?*".

IV. CONSIDERACIONES

4.1. SOBRE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO

Se evidencia que los INTERVINIENTES se constituyen como actores relevantes del mercado mayorista de combustibles líquidos, de los cuales, con la integración planteada, conllevarían a una amplia participación en la red de estaciones de servicio a nivel nacional.

Esto por cuanto, la integración proyectada generaría una concentración significativa del mercado, configurando una estructura altamente concentrada, con riesgos de:

- Reducción sustancial de la competencia efectiva.
- Creación de barreras de entrada.
- Posible configuración de posición dominante conjunta.
- Alta concentración del mercado mayorista
- Capacidad de influencia en precios y condiciones comerciales

De manera que en alcance del marco regulatorio, aunado al que por competencia y naturaleza obedece a esta autoridad administrativa MME-DH, se procede a sustentar la distancia que se guarda y aparta de lo propuesto por parte de los INTERVINIENTES, por cuanto, pasaría a vulnerar el marco normativo existente y con desconocimiento al alcance constitucional, encontrando la figura del monopolio empresarial y las prácticas restrictivas de la competencia en este escenario, debidamente reguladas por la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y la Ley 1340 de 2009, que establecen entre otras, que el régimen de protección de la libre competencia, la prohibición de abusos de posición dominante y las integraciones empresariales, están bajo vigilancia de la SIC.

Teniendo en cuenta lo anterior, se invoca lo enmarcado al artículo 333 de la Constitución Política de Colombia, que reza, entre otras, que: *"(...). El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social (...)".*

Que en el mismo alcance de la Carta, se enmarca al artículo 334, que entre otras reza, que *"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en* ***la producción, distribución, utilización*** *y consumo de los bienes, (...),* *la distribución equitativa de las oportunidades* *(...).*

Por su parte, téngase de referente, como régimen de protección de la competencia, lo que se enmarca en la Ley 1340 de 2009 artículo 4. *Normatividad Aplicable. La Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992, la presente ley (Ley 1340 de 2009) y las demás disposiciones que las modifiquen o adicionen, constituyen el régimen general de protección de la competencia, aplicables a todos los sectores y todas las actividades económicas.* ***En caso que existan normas particulares para algunos sectores o actividades, estas prevalecerán exclusivamente en el tema específico.***

4.1.1. LA OPERACIÓN DEL SERVICIO EN EL MERCADO

Como elemento esencial en el análisis de una operación de integración empresarial, se hace necesario en lo relevante del mercado, en que se identifique con tacto, el escenario donde se desarrolla la dinámica competitiva. Una posible delimitación del mismo, conlleva a estimar, no solo el tamaño del mercado sino al igual, la determinación de sus actores, en este caso, la participación de los agentes intervinientes y sus competidores, lo que permitiría evaluar los posibles efectos restrictivos de la competencia, dado que dichas participaciones reflejan el poder de mercado de cada oferente.

Se desconoce hasta el momento, la determinación por parte de la SIC a la intención de los INTERVINIENTES, sin embargo, entendiendo que en alcance de sus funciones y al traslado que se analiza, se hace necesario establecer, que su alcance en el mercado de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y su geografía, podría conllevar a la posibilidad de injerencia en la variación

en el precio o calidad del producto. Por su parte, en el ámbito geográfico, teniendo en cuenta la alta injerencia de la presencia de los INTERVINIENTES en el ámbito nacional, no se delimita el área en la que los agentes vendrían a competir efectivamente, sin que conlleve a la existencia de barreras que conlleven a restringir su presencia en determinadas zonas.

En este sentido, en análisis de la posible competencia, se circunscribe a los espacios existentes entre los agentes INTERVINIENTES, toda vez que, es a partir de estos, donde deberán analizarse la materialización y los efectos de la integración planteada. De igual forma, el identificar tanto los productos o servicios que conllevaran a competir entre sí, impactara el ámbito geográfico en el que dicha competencia conllevara a sectorizar la prestación de su servicio, constituyéndose en el marco de referencia para evaluar los efectos de la operación proyectada.

En atención a lo anterior, se indica:

4.4.2. MERCADO Y COMERCIALIZACIÓN DEL PRODUCTO POR LOS INTERVINIENTES

El punto de partida SICOM
identificación de las actividades económicas desarrolladas
identificación de los productos objeto de distribución
identificación del Volumen
coincidencias o relación entre las empresas involucradas en la integración
competencia entre las partes como resultado de la operación.
Relación de la participación activa de los agentes y zonificación

Descripción del Mercado de combustibles líquidos derivados del petróleo (Características, usos y aplicaciones)

4.2. EL RIESGO DE ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE POR LA INTEGRACIÓN EMPRESARIAL

La integración podría conllevar a:

- Prácticas restrictivas de la competencia.
- Integración vertical con control del suministro.
- Exclusión de distribuidores minoristas independientes.

Por su parte, el riesgo previsible, puede evitarse respecto a lo reconocido por la SIC en varias de sus ejecutorias, que en alcance a la integración y que en relación a los INTERVINIENTES enmarca la distribución mayorista de combustibles líquidos derivados del petróleo, donde ha señalado la SIC y entre otras que, se “limita la visión de mercado geográfico de la actividad de distribución mayorista de combustibles líquidos”, esto, como forma de determinación si la dimensión del mercado de distribución de

los agentes, tienen mayor o menor alcance, lo que debe considerarse establecer a manera de doctrina, para que conlleve a la adopción en las actuaciones de protección de la competencia como a bien se enmarca en el artículo 24 de la Ley 1340 de 2009.

En el mismo alcance de la norma de referencia, se tiene lo expreso al título y artículo 9 Control de Integraciones Empresariales, en el que se condicionan y obligan a informar y cumplir un porcentaje especifico sobre el mercado relevante. Por su parte, en el mismo marco normativo, se expone al artículo 32 como situación externa, **"***El Estado podrá intervenir cuando se presenten situaciones externas o ajenas a los productores Nacionales, que afecten o distorsionen las condiciones de competencia en los mercados de productos nacionales" (…).*

4.3. IMPACTO EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA CADENA DE DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO - SICOM

En primer lugar, es necesario precisar que el Sistema de Información de la Cadena de distribución de Combustibles líquidos derivados del petróleo SICOM, enmarcado en el artículo 61 de la Ley 1151 de 2007, que constituye el eje estructural de control, trazabilidad y habilitación de la operación donde integra a los agentes de la cadena a nivel nacional en un solo sistema de información y mediante el cual se organiza, controla y sistematiza la comercialización, distribución, transporte y almacenamiento de combustibles líquidos derivados del petróleo, alcohol carburante y biodiesel.

En efecto, dicho sistema no solo integra la información de los agentes, sino que condiciona el ejercicio mismo de la actividad económica, en tanto su registro, actualización y validación constituyen requisito indispensable para la operación, el despacho y la comercialización del combustible.

Bajo este entendido, la integración empresarial proyectada implica una modificación sustancial de los elementos estructurales del SICOM, tales como el NIT, la razón social, los contratos de suministro, así como la identificación de los agentes mayoristas y minoristas.

En consecuencia, dichas modificaciones no pueden considerarse meramente formales, sino que generan una reconfiguración integral del sistema, que obligaría a la actualización masiva de registros, validaciones y autorizaciones por parte de esta Dirección.

Así las cosas, mientras no se surtan dichos trámites administrativos, el sistema no habilitaría la operación de los agentes, particularmente en el módulo de órdenes de pedido, lo que impediría el despacho de combustibles y, por ende, afectaría directamente la continuidad del abastecimiento; siendo el MME-DH el encargado de fijar los procedimientos, términos y condiciones para la puesta en marcha del sistema, así como el otorgamiento, renovación y cancelación del permiso a los agentes que integran la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.

En este sentido, la operación proyectada no solo impacta individualmente a los agentes intervinientes, sino que introduce un riesgo sistémico sobre la cadena de distribución, comprometiendo la función esencial del SICOM como mecanismo de control y garantía del suministro.

De tal forma, debe entenderse que el objetivo del código SICOM es realizar un eficiente control sobre los agentes encargados de la provisión de combustibles líquidos, a través de sus tres módulos, como son:

1. Datos generales. Por el cual, se permite el registro de información relevante para el inicio de las operaciones del agente en el sistema como el NIT, nombre comercial, razón social, dirección de la instalación, datos de los contactos, datos de los vehículos que opera, los documentos exigidos por el Ministerio de Minas y Energía, el acuerdo de compra y los productos para las operaciones en el sistema;

2. Declaración de información. Lo que facilita el registro de información de las compras y ventas, inventarios, despachos y uso del combustible;

3. Ordenes de Pedido. Como módulo principal del sistema, en el que el agente realiza el registro de sus pedidos a su proveedor y que cuenta con las siguientes opciones:

    3.1. Generación de órdenes de pedido,
    3.2. aceptación de órdenes de pedido,
    3.3. despacho de órdenes de pedido,
    3.4. cierre de órdenes de pedido y
    3.5. consulta de órdenes de pedido.

4.4. AFECTACIÓN A LAS ESTACIONES DE SERVICIO (EDS)

De otra parte, la integración empresarial genera un impacto directo y generalizado sobre las estaciones de servicio (EDS), en su calidad de distribuidores minoristas, en tanto estas dependen jurídicamente y operativamente de los contratos de suministro suscritos con los distribuidores mayoristas.

En efecto, el cambio de razón social derivado de la integración implica, necesariamente, la modificación del proveedor mayorista, lo cual conlleva a que cada EDS deba adelantar un conjunto de actuaciones administrativas ante el MME-DH, tales como la actualización del registro en el SICOM, la acreditación de un nuevo contrato de suministro, la modificación de pólizas, certificados de conformidad y, en muchos casos, el cambio de bandera. Lo anteriormente relacionado en el entendido, de que dichas modificaciones implican la cancelación o sustitución de los códigos de operación previamente asignados, generando

inconsistencias en la información registrada y obligando a la expedición de nuevos actos administrativos de autorización.

En consecuencia, este proceso no solo representa una carga administrativa significativa, sino que puede traducirse en la suspensión temporal de la operación de las EDS que se lleguen a relacionar, toda vez que el sistema bloquea automáticamente la actividad cuando la información no se encuentra debidamente validada. Así, la integración proyectada introduce un escenario de traumatismo operativo generalizado, con potencial de afectación a la continuidad del servicio y generación de perjuicios económicos para los agentes minoristas.

De manera que, como se indicó, el bloqueó del código SICOM para cada EDS, conllevara al impedimento del ejercicio de la actividad comercial para la cual se han constituido, toda vez que, se deberá proceder con la verificación de inconsistencias que se generen en la base de datos a partir del momento presunto, que además de las planteadas para su funcionamiento, se tendrán como adicionales la de actualización de la existencia y representación legal, la actualización y/o acreditación del certificado de conformidad, la autorización de cambio de bandera, como los más relevantes.

Se es necesario, recordar lo que en alcance del Decreto compilatorio 1073 de 2015 se enmarca en su artículo 2.2.1.1.2.2.3.84. *Obligaciones del distribuidor mayorista.* Del cual se tiene que el distribuidor mayorista tiene las siguientes obligaciones entre otras:

> *11. Registrar la información señalada por la regulación del Sistema de Información de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo Sicom, expedida por el Ministerio de Minas y Energía*
>
> *19. Abstenerse de realizar prácticas comerciales restrictivas o aquellas consideradas como competencia desleal, según lo previsto en la Leyes 155 de 1959 y 256 de 1996, el Decreto 2153 de 1992 y demás normas concordantes.*

De tal forma, se tiene, que ante una eminente integración empresarial de los citados agentes de la cadena de distribución; el código SICOM asignado para cada uno de estos, deberá ser objeto de intervención mediante la actualización debida de sus datos, lo que de plano conllevaría a la generación de un eminente riesgo en el proceso de abastecimiento a los demás agentes de la cadena de distribución.

Por su parte, la Ley 1151 de 2007, señaló en su artículo 61 que la creación del SICOM se desarrolló para realizar un control eficiente sobre los agentes encargados de la provisión de combustibles líquidos, el cual integra a los agentes de la cadena a nivel nacional en un solo sistema de información y mediante el cual se organiza, controla y sistematiza la comercialización, distribución, transporte y almacenamiento de combustibles líquidos derivados del petróleo, alcohol carburante y biodiesel. En dicho sistema se registran todos los agentes que hagan parte de la cadena, como requisito para obtener el permiso de operación.

En ese sentido, la interrupción o alteración de cualquiera de los agentes dentro de la cadena de distribución de combustibles genera un impacto directo sobre su funcionamiento, con potencial de ocasionar perjuicios graves e incluso configurar escenarios de distorsión del mercado, asociados a posibles posiciones dominantes. En atención a ello, y considerando que el MME-DH es la autoridad encargada de definir las condiciones de operación, así como de otorgar, renovar y cancelar los permisos de los agentes, no se observa viable la integración empresarial propuesta desde la perspectiva sectorial.

Lo anterior cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que el Sistema de Información de Combustibles – SICOM tiene como finalidad garantizar el control eficiente de los agentes de la cadena, a través de un esquema estructurado en tres componentes esenciales:

(i) el registro de datos generales del agente,
(ii) la declaración de información operativa como compras, ventas e inventarios, y
(iii) el módulo de órdenes de pedido, mediante el cual se materializa la relación comercial y el abastecimiento de combustible.

En este contexto, una integración empresarial como la proyectada implicaría la modificación sustancial de los elementos estructurales del sistema tales como NIT, razón social, contratos de suministro y demás datos operativos, lo que obligaría a una actualización integral de la información registrada. Dicho proceso no es automático, y su omisión o inconsistencias conllevarían a la inhabilitación del sistema para la operación de los agentes, particularmente en lo relacionado con la generación de órdenes de pedido.

De igual forma, conforme a lo establecido en la Circular 01 de 2010 del MME-DH, cualquier modificación en las condiciones del establecimiento de comercio debe ser informada y validada previamente por esta autoridad, a efectos de autorizar los cambios en el SICOM. En concordancia, la Circular 02 de 2010 establece que, en casos de cambio de distribuidor mayorista, se requiere la acreditación de un nuevo contrato de suministro, junto con los demás documentos habilitantes, lo cual resulta plenamente aplicable en el escenario de integración analizado.

Así, la magnitud de las modificaciones derivadas de la integración implicaría la necesidad de adelantar múltiples trámites administrativos por parte de los agentes, especialmente de las estaciones de servicio, generando un escenario de alta carga operativa y riesgo de suspensión temporal del servicio.

En conclusión, el SICOM no solo cumple una función de registro, sino que constituye un mecanismo habilitante para la operación de la cadena. En consecuencia, la falta de actualización o validación de la información genera la desactivación del sistema y la imposibilidad de realizar operaciones de abastecimiento, lo que afecta directamente la continuidad del servicio.

Finalmente, debe advertirse que la prestación del servicio sin el cumplimiento de las condiciones normativas aplicables configura una infracción al régimen sectorial, en particular al Decreto 4299 de 2005,

lo que podría dar lugar a la imposición de medidas administrativas como amonestaciones, multas, suspensión o cancelación de la autorización para operar. Por ello, cualquier modificación en las condiciones de los agentes debe ser previamente informada y autorizada por el MME-DH.

4.5. IMPACTO EN ZONAS DE FRONTERA

Por otra parte, en alcance de la Resolución 40412 de 2021 por la cual se establece la metodología para determinar los volúmenes máximos de combustibles líquidos a distribuir, excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM-Diesel a asignar en los municipios reconocidos como zona de frontera, obedecería igualmente un impacto a las EDS que forman parte de la cadena de distribución en esta zona y por cuanto se encuentran sujetas mediante contratos de suministro suscritos con los agentes actores de la integración empresarial, que ante la generación de una nueva razón social del distribuidor mayorista, requerirá de la actualización del registro en el Sistema de Información de Combustibles – SICOM, lo que en su momento ante la actualización debida por parte de los INTERVINIENTES, al hacer efectivo el mecanismo de distribución para las zonas en comento, al ser objeto de la integración empresarial por el solo hecho de la existencia del contrato de suministro, la distribución del producto podría afectarse hasta tanto se surta el debido trámite correspondiente de modificación derivado de la integración, luego el deber de reporte es un requerimiento taxativo, lo amenazaría un nivel de riesgo en el proceso de abastecimiento.

Por último y muy importante precisar, que del total de EDS que se encuentren vinculadas mediante contrato de suministro con los agentes objeto de la intervención empresarial, se deben determinar en número, cuantas de las mismas se ubican en zonas de frontera; esto, con fundamento al artículo 6 de la Ley 2135 de 2021 en lo relacionado a la distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera y que en virtud de la facultad prevista en el Artículo 2 de la Ley 26 de 1989 y en el marco constitucional, se establece en alcance del artículo 334 de la Constitución Política de 1991, que reza, "*la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Quien intervendrá por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados*".

De igual forma, se es necesario tener presente, que con fundamento en los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política, así como del artículo 1 de la ley 191 de 1995, se estableció un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural. De tal forma, se resalta que, el objeto de dicha ley, es enfático en las acciones que se deben adelantar con el propósito de orientar las políticas en pro de garantizar la protección de los derechos humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las *comunidades asentadas en las zonas de Frontera*.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley 681 de 2001, modificado por los artículos 9 de la Ley 1430 de 2010 y 220 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera, así como el artículo 6 de la Ley 2135 de 2021 que dispone entre otras, que "*En los municipios declarados como zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y de biocombustibles y sus mezclas, los cuales podrán tener un régimen de comercialización especial, con el objetivo de fomentar la legalidad en las actividades de la cadena de distribución, al adoptar mecanismos ejecutivos o regulatorios, temporales o permanentes idóneos, con el objetivo de darle continuidad al abastecimiento de combustibles. (…)"*

A su vez, el inciso 4, ibidem, dispuso que*: "El combustible con beneficios económicos y* ***tributarios se asignará en primer lugar a los municipios*** *declarados como zonas de frontera y luego* ***se entregará a las estaciones*** *de servicio ubicadas en estos,* ***para ser distribuido*** *al parque automotor en la forma establecida en las disposiciones vigentes (…).*" De manera que es de entender, a través de quienes se entregara dicho producto para su distribución, siendo estos a través de los agentes de la cadena de distribución con enfoque de mayoristas en los que quizás se enmarca en gran número, los agentes intervinientes del proceso de integración empresarial.

Por todo lo anterior, se debe tener presente que dicho mecanismo con el beneficio otorgado, más que un medio para garantizar a través de estos agentes, obedece a una política de beneficio social; donde las EDS que actúan como instrumento de ejecución dentro de esta política pública, en caso de ver afectado su prestación del servicio, permite la consecución de un beneficio al consumidor final.

4.6. SOBRE LA NATURALEZA DEL SERVICIO Y SU ALCANCE

Teniendo en cuenta que los agentes INTERVINIENTES desarrollan la prestación de un servicio público, esto, según lo enmarcado en el artículo 212 del Decreto 1056 de 1953, que tipifica, entre otras, que *"las personas o entidades dedicadas a esa actividad deberán ejercitarla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno en guarda de los intereses generales,"* previsión que debe leerse en concordancia con el Decreto 381 de 2012 modificado por el artículo 7 del Decreto 1617 de 2013, que señala que el MME-DH, debe expedir el acto administrativo de asignación de los volúmenes máximos a ser distribuidos en las zonas de frontera de acuerdo con la metodología que se establezca para el efecto.

De manera que, siendo la naturaleza del asunto de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, un servicio público esencial con carácter de política pública, su alcance:

- Debe garantizarse su continuidad
- Debe primar el interés general
- De la operación analizada compromete dichos principios.

V. ANÁLISIS INTEGRAL DEL RIESGO DE ABASTECIMIENTO Y EFECTO SISTÉMICO

En línea con lo anterior, debe advertirse que la afectación del SICOM y de las EDS no constituye un fenómeno aislado, sino que incide directamente en la totalidad de la cadena de distribución de combustibles. En efecto, dado que el sistema de órdenes de pedido depende de la correcta validación de los agentes, cualquier interrupción en el registro o actualización de la información impide el despacho de combustibles, afectando no solo a los intervinientes, sino a todos los agentes vinculados a la cadena.

En este contexto, la integración proyectada genera un riesgo real de desabastecimiento, en tanto la transición operativa podría paralizar temporalmente el flujo normal de distribución, especialmente en mercados sensibles como las zonas de frontera, donde la asignación de volúmenes se encuentra estrictamente regulada.

Por tanto, el impacto trasciende el ámbito de la competencia económica, para situarse en el plano de la garantía del servicio público y del interés general, lo cual exige un análisis más estricto desde el principio de precaución. Dada la situación, se identifican en el escenario los siguientes riesgos:

- Alta concentración del mercado (estructura oligopólica).
- Riesgo de abuso de posición dominante.
- Afectación estructural del sistema SICOM.
- Riesgo de desabastecimiento de combustibles.
- Impacto negativo en distribuidores minoristas.
- Distorsión en la política pública de zonas de frontera.

VI. INTEGRACIÓN NORMATIVA (DEPURADA Y CONECTADA)

Ahora bien, el análisis anterior debe interpretarse de manera sistemática con el marco normativo sectorial aplicable y expuesto a lo largo del presente análisis, particularmente con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 39 de 1987, según el cual, corresponde al MME-DH la autorización de las actividades de distribución de combustibles, así como la regulación de las condiciones de operación de los agentes.

En igual sentido, el literal b) del artículo 5 de la Ley 26 de 1989 exige la realización de estudios técnicos que permitan determinar el impacto de las operaciones en el mercado, especialmente frente a los distribuidores minoristas que no hacen parte de la integración.

De manera concordante, el marco compilatorio expuesto en el Decreto 1073 de 2015, impone a los distribuidores mayoristas la obligación de registrar información veraz y actualizada en el SICOM, así como de abstenerse de realizar prácticas restrictivas de la competencia, lo cual adquiere especial relevancia frente a una operación que podría generar concentración y control del mercado.

En consecuencia, la integración proyectada no puede analizarse exclusivamente desde una perspectiva empresarial, sino que debe evaluarse en función de su impacto sobre el sistema regulatorio, el control estatal y la estabilidad del mercado.

VII. CONCLUSIONES Y CONCEPTO

En mérito de lo expuesto, del análisis integral técnico, jurídico y operativo se concluye que la operación de integración empresarial proyectada no garantiza la preservación de la libre competencia, en tanto genera una alta concentración del mercado y facilita la configuración de una posición dominante conjunta por parte de los agentes INTERVINIENTES.

Así mismo, se evidencia que la operación compromete la estabilidad del sistema SICOM, al requerir una reconfiguración masiva de registros y autorizaciones, lo cual introduce un riesgo sistémico en la cadena de distribución de combustibles.

De igual forma, se identifican afectaciones directas a las EDS, quienes se verían obligadas a adelantar múltiples trámites administrativos, con la consecuente posibilidad de suspensión de su operación y generación de perjuicios económicos.

Finalmente, se advierte un riesgo real de desabastecimiento, derivado de la eventual interrupción del sistema de pedidos y distribución, lo cual impacta directamente la continuidad del servicio público.

En consecuencia, la operación resulta incompatible con el ordenamiento jurídico, el régimen de competencia y los principios de continuidad y seguridad del abastecimiento, razón por la cual se emite, esta Dirección del MME-DH, emite concepto NO FAVORABLE respecto de la solicitud de integración empresarial presentada por los INTERVINIENTES BIOMAX S.A., PRIMAX COLOMBIA S.A., GRUPO EDS AUTOGAS S.A.S. y COESCO COLOMBIA S.A.S.; teniéndose que de la operación de integración empresarial proyectada, es necesario tener claro, que:

1. Los INTERVINIENTES provocarían una posición de dominio en el mercado y de los agentes de la cadena de servicios como mayoristas.

2. No se garantiza la preservación de la libre competencia.

3. Genera riesgos graves para la estabilidad del mercado.

4. Se compromete la continuidad del servicio público de distribución de combustibles.

5. Se afecta de manera inminente en la operación del sistema SICOM.

6. Que se debe analizar del proceso de estructuración de dicha integración empresarial teniendo en cuenta todos los pormenores del marco normativos, la determinación de los puntos débiles, las fortalezas y los aspectos de riesgo.

7. Se debe analizar el referente técnico procedimental existente de la prestación del servicio de todas y cada una de las EDS impactadas con la integración, en lo que al respecto sería el procedimiento con el cambio de bandera, el contrato de suministro, así como la resolución de acreditación de las mismas.

8. Se debe tener en cuenta lo tipificado en el artículo 4 de la Ley 39 de 1987 *"Corresponderá al MME-DH el otorgamiento de las licencias de las distribuidoras de petróleo y sus derivados, de acuerdo con la clasificación y normas que dicte el Gobierno Nacional, normas que no podrán tener carácter retroactivo y que cuando perjudiquen un establecimiento que venga funcionando legalmente, proveerán a las correspondientes indemnizaciones. Ninguna autoridad podrá disponer el cierre* ***o modificación de una estación distribuidora****, (...).*

9. Se debe tener en cuenta lo enmarcado en el literal b del artículo 5 de la Ley 26 de 1989, que relaciona el allegar un estudio técnico sobre el mercado, administración y rentabilidad de la distribución de los derivados del petróleo; que determine el alcance del beneficio de la propuesta de integración empresarial frente a los distribuidores minoristas de los combustibles líquidos derivados del petróleo que no serán parte de dicha integración.

VIII. SOLICITUD

En el marco de lo expuesto, el MME-DH solicita de manera formal a la Superintendencia de Industria y Comercio, se atiendan la recomendación a lo expuesto, para que en ejercicio de sus funciones, proceda a NEGAR LA AUTORIZACIÓN DE LA OPERACIÓN DE INTEGRACIÓN EMPRESARIAL propuesta por los citados agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, teniendo en cuenta los riesgos identificados para la competencia, el mercado y el abastecimiento nacional de combustibles.

Sea del caso resaltar que el concepto emitido corresponde única y exclusivamente a la pre evaluación de la propuesta de integración empresarial con los INTERVINIENTES relacionados, concepto con alcance del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 y conforme al pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-542 de 2005; para lo cual, se deja de presente que en caso de cambiar cualquiera de los mismos proponentes, dadas las características estructurales analizadas, se hace necesario que eleve una nueva consulta ante este Despacho. En virtud de lo anterior, se emite respuesta al radicado del asunto, dentro del término legal establecido en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Agradecemos su atención a los requerimientos normativos y reiteramos nuestro compromiso con el fortalecimiento de la legalidad y la trazabilidad en el sector de hidrocarburos.

Cordialmente,

JULIAN FLOREZ QUIROGA
DIRECTOR DE HIDROCARBUROS
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA