

Unclassified

Spanish - Or. English

20 September 2022

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM - Session II: Market  
Definition in the Gas Sector**

**- Contribución de Colombia -**

27 y 28 de septiembre de 2022

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Colombia PARA SU DEBATE en la Sesión II del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 27-28 de septiembre de 2022, en Río de Janeiro, Brasil.

Sra. Lynn Robertson, Experto en Competencia, OCDE - Lynn.Robertson@oecd.org.  
Sr. Paulo Burnier, Senior Experto en Competencia, OCDE – Paulo.Burnier@oecd.org.

JT03502771

## *Sesión III: Definición de mercado en el sector del gas*

### *- Contribución de Colombia\* -*

#### **1. Introducción**

1. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el consumo de combustibles líquidos es un componente relevante del gasto familiar colombiano<sup>1</sup>. Para la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), los combustibles líquidos representan un 96% del consumo final de energía del sector del transporte. La expectativa a 2050 es que continúen siendo los principales energéticos que soportan la movilidad del país<sup>2</sup>.

2. La demanda y los precios de los combustibles líquidos en 2021, según la ACP, continuaron recuperando los niveles pre-pandemia, con un aumento de la demanda de las zonas de frontera. La demanda total de combustibles líquidos (gasolina, diésel y jet) alcanzó en promedio 302 mil barriles día (KBD), similar al consumo de 2019 (299 KBD), con un crecimiento del 27%, respecto a 2020. El incremento en gasolinas estuvo jalonado por la reactivación económica del país, el mayor consumo en motos y vehículos particulares, y por el crecimiento de la demanda en zonas de frontera<sup>3</sup>.

3. La ACP realizó entrevistas con agentes de mercado, que estaban de acuerdo en que en los próximos cinco años, el sector se caracterizará particularmente por una demanda creciente de combustibles líquidos; Oportunidades para los agentes en el desarrollo de nuevas líneas de negocio (otras actividades y oferta de otros energéticos o combustibles con diferentes especificaciones); Ampliación en la capacidad de importación, transporte por poliductos y almacenamiento, así como la adecuación de plantas de abasto y estaciones de servicio conforme al nuevo reglamento técnico. Otro aspecto relevante que señalaron los agentes fue que el desarrollo del sector dependerá en gran medida del progreso de la transición energética del país, que irá avanzando conforme a la realidad del mercado y con una participación preponderante de los combustibles líquidos y sus mezclas con biocombustibles. En particular, los distribuidores ven en la diversificación y diferenciación de energéticos una alternativa para competir, crecer en el mercado y aumentar la oferta de valor a los consumidores.

---

\* Presentación escrita de Colombia – Superintendencia de Industria y Comercio.

<sup>1</sup> Véase: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-actualizacion-metodologica-2019/ipc-ponderadores>

<sup>2</sup> Véase: <https://acp.com.co/web2017/es/publicaciones-e-informes/economicos/842-informe-economico-evolucion-2021-y-perspectivas-2022-2030-del-mercado-de-combustibles-liquidos-en-colombia/file>

<sup>3</sup> Véase: <https://acp.com.co/web2017/es/publicaciones-e-informes/economicos/842-informe-economico-evolucion-2021-y-perspectivas-2022-2030-del-mercado-de-combustibles-liquidos-en-colombia/file>

## 1.1. Marcos normativos e institucionales

4. La distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo es un servicio público. Por 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<sup>4</sup>.

5. Hay tres entidades que 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». 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», 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 líquidos. Finalmente, la Superintendencia de Industria y Comercio que tiene funciones de control y vigilancia en relación con la protección al consumidor, metrología legal y libre competencia de los agentes que participan en el mercado.

6. La cadena de valor de los combustibles líquidos, específicamente de gasolina y ACPM puede analizarse en tres segmentos principales: upstream, midstream y downstream. Como se ha anticipado, este análisis se concentrará en describir las dinámicas existentes en el segmento downstream. Es importante señalar que la contribución se basa en gran medida en la información derivada del estudio de mercado realizado por la SIC en 2020, al que se ha hecho referencia anteriormente.

7. El Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015 compila las normas que regulan el mercado de combustibles líquidos derivados del petróleo y define siete agentes principales dentro de la cadena de comercialización, a saber: refinador, importador, almacenador, transportador, gran consumidor, distribuidor mayorista y minorista. Todas las variables de competencia en el mecanismo de mercado están intervenidas y son reguladas. 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 minorista. Para ahondar en esta dinámica se procede a presentar una revisión de la estructura del mercado en términos de organización industrial.

## 1.2. Experiencias en la aplicación de la ley: control de fusiones en el sector del gas

8. Presentaremos las dinámicas competitivas entre refinadores, distribuidores mayoristas y minoristas como agentes principales dentro de la cadena de comercialización de combustibles líquidos, especialmente gasolina y diésel a través de algunas experiencias en la aplicación de la ley.

9. El análisis de los sectores del gas y el petróleo realizado por la SIC ha cambiado a lo largo de los años. En la actualidad, en los casos en que un distribuidor mayorista toma el control de un distribuidor minorista, evaluamos el mercado de distribución de combustible mayorista, el mercado minorista y los mercados mayorista y minorista de

---

<sup>4</sup> Véase: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/032021/ES-Mercado-de-combustibles-en-Colombia.pdf>

lubricantes. La definición del mercado de productos relacionados con el combustible ha pasado de ser un mercado agregado, que incluía tanto gasolina (corriente y extra) como diésel, a un mercado segmentado. Esta último, definido desde 2015 (Resolución de la SIC N.º 88848 de 2015, fusión **TERPEL – G5**), por tres tipos de combustible: (i) gasolina corriente; (ii) gasolina extra; y (iii) combustible diésel. Esta segmentación del mercado se decidió a través del examen de las características de cada combustible y de su sustituibilidad. El diésel no es un sustituto de la gasolina (corriente o extra) ya que su funcionamiento y tecnología de combustión son diferentes. Por otro lado, respecto a la sustituibilidad entre la gasolina corriente y la extra, aunque estas dos tienen ciertas características y usos en común, es importante destacar que la gasolina corriente puede sustituirse por gasolina extra, pero la gasolina extra no puede sustituirse por gasolina corriente. Por tanto, la **SIC** ha considerado que estos dos tipos de gasolina no forman parte del mismo mercado relevante, sino que cada una forma parte de su propio mercado.

10. En cuanto al mercado geográficamente relevante, la **SIC** ha identificado algunos problemas con la definición del distribuidor mayorista de combustibles. Antes de 2019, analizamos el mercado con un alcance nacional. No obstante, en el análisis de la fusión entre **ORGANIZACIÓN TERPEL S.A. - TERPEL** y **DISTRIBUIDORA COLOMBIANA DE COMBUSTIBLES S.A.S. – DISCCO** (Resolución de la SIC N.º. 35210 de 2019), la **SIC** identificó que en la cadena de valor de mercado mayorista de combustibles existían algunas barreras geográficas de entrada.

11. La base del análisis fue que la distribución mayorista de combustible incluía el almacenaje, la manipulación y la expedición al por mayor de combustible, ya que es **improbable** que se realice una distribución mayorista si los agentes no tienen la infraestructura necesaria (propia o alquilada) que les permita almacenar el combustible y, desde allí, suministrarlo a sus clientes. En cuanto a esto, el artículo 2.2.2.1.1.2.2.2.3.95 del Decreto 1073 de 2015 establece: «(...) **Capacidad de almacenamiento comercial**. El distribuidor mayorista debe disponer en todo momento de una capacidad mínima de almacenamiento correspondiente al 30% de su volumen mensual de despachos de cada planta de abastecimiento que posea, (...)»

12. Por tanto, los distribuidores mayoristas que no cuenten con plantas de abastecimiento propias dependerán de la capacidad excedente de sus competidores que cuenten con la infraestructura respectiva, para el ejercicio de sus funciones en la distribución mayorista del mercado del petróleo y de los combustibles líquidos, en las regiones establecidas en el párrafo 2 del mismo artículo: norte, oriental, central, centro-occidental, sur-occidental y centro-sur. **Todo ello puede considerarse como una barrera de entrada, que limita la visión del mercado geográfico de la actividad de distribución mayorista de combustibles líquidos derivados del petróleo que las decisiones de la SIC habían considerado de ámbito nacional hasta entonces.**

13. Para analizar un nuevo ámbito de mercado geográfico, la **SIC** definió trece regiones diferentes en Colombia para estudiar este mercado. Estas zonas se definieron a través de **una metodología de estudio jerárquico de clúster** sugerido en el estudio «Metodología para la definición de mercados relevantes en las actividades de distribución minorista de combustibles líquidos en Colombia», por la Comisión de Regulación de Energía y Gas - **CREG**. Esta metodología consiste en calcular los conjuntos de forma jerárquica, para asegurar que cada una de las plantas pertenece a una única agrupación, utilizando el enlace simple como método de aproximación. Lo anterior, a partir de las distancias calculadas, considera como insumos las siguientes variables: (i) las coordenadas (x, y) que corresponden a la ubicación de la planta; (ii) los precios medios ponderados de la gasolina corriente por planta; y (iii) los precios medios ponderados del diésel; todo ello normalizado. Por consiguiente, tras la operación entre **TERPEL** y **DISCCO** en todas las operaciones de

integración relativas a los mercados de distribución mayorista y minorista de combustibles líquidos, se ha definido el mercado geográfico de distribución mayorista de combustibles como regional, considerando cada una de las zonas mencionadas. Las regiones son:

- Antioquía, Boyacá, Caldas, Cauca, Chocó, Cundinamarca, Meta, Nariño, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca. (Centro-Occidente)
- Cesar y Norte de Santander.
- Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena y Sucre.
- Guaviare y Vaupés.
- Caquetá y Huila.
- La Guajira.
- Vichada.
- Putumayo.
- Arauca.
- Casanare.
- Amazonas.
- San Andrés y Providencia.

**Gráfico 1. Mapa de mercados de distribución mayorista de combustible**



Fuente: Resolución de la SIC N. ° 35210 de 2019 (fusión TERPEL – DISCCO).

14. Además de la definición del mercado geográfico en la distribución mayorista de combustibles, en la distribución minorista de combustibles, la **SIC** ha considerado **una metodología de isócronas** para definir el mercado geográfico relevante. En concreto, un radio de 4 kilómetros alrededor de la estación de servicio en zonas urbanas y de 10 kilómetros en zonas rurales. En algunos casos recientes, nos hemos preguntado si la doble vía podría ser una barrera en las zonas rurales, ya que los consumidores de

combustible no tendrían en cuenta las estaciones de servicio de la vía opuesta cuando deciden comprar gasolina, ya que tendrían que volver, lo que afectaría en gran medida al tiempo de viaje (pero aún no lo hemos considerado).

15. Por último, el otro problema que la **SIC** ha identificado es un control competitivo de un mayorista sobre sus socios en la zona de influencia del mercado minorista. En muchos casos, tanto las estaciones de servicio asociadas a su marca como las propias del mayorista coexisten dentro de la misma isócrona. El análisis que hacemos caso por caso consiste en analizar la capacidad de los competidores del mayorista (en el mercado upstream de la región afectada por la operación) para detener el comportamiento anticompetitivo de este último. Este análisis se realiza para sacar conclusiones sobre si el mayorista tiene o no la posibilidad de ejercer un control competitivo sobre sus estaciones de servicio socias. En algunos casos, hemos comprobado que los propietarios de las estaciones de servicio socias tienen (a medio plazo) otros distribuidores mayoristas con los que pueden abanderar sus estaciones de servicio. Por tanto, en estos casos, las estaciones de servicio socias se consideran agentes independientes del mayorista. Además, en los casos en que la **SIC** ha identificado que el mayorista podría tener control competitivo sobre las estaciones de servicio minoristas asociadas con su marca, se tienen en cuenta todas las estaciones de servicio asociadas a la marca a la hora de calcular las cuotas de mercado.

16. En este punto, la **SIC** destaca que en el caso de suponer que las estaciones socias fueran controladas por el mayorista, la conclusión no es que la operación proyectada produzca un **efecto nulo**. Esto es así porque el efecto real de la operación es un cambio de control, concretamente de **control negativo a positivo**, que en términos prácticos implica que el minorista que antes podía elegir otro distribuidor mayorista diferente al implicado en la fusión (a medio plazo), una vez realizada la operación de integración no podrá cambiar de mayorista. Por esta razón, la compra de un minorista por un mayorista tiene un impacto en el **mercado relacionado verticalmente**.

### **1.3. Estudio de mercado en el sector downstream/cadena de distribución: información para su mayor consideración**

17. El estudio de mercado analizó la distribución mayorista y minorista de combustibles líquidos de petróleo (gasolina y ACPM) en el país. El objetivo del estudio fue diseñar un mecanismo de señalización para clasificar los mercados de combustibles relevantes según su nivel de riesgo en términos de posibles infracciones a la libre competencia económica.

18. Las principales conclusiones fueron las siguientes: La **SIC** concluyó que hecho de que la distribución de combustibles líquidos sea un servicio público implica la existencia de rigideces en la estructura de formación del precio final, es por esto que la gasolina no se mueve al ritmo del precio internacional del petróleo. Además, la infraestructura de la red de distribución de derivados y la dinámica de formación de precios entre mayoristas permite la caracterización de unos mercados de abastecimiento mayorista con unos comportamientos de precio diferenciados. También se determinó que los mercados minoristas son atomizados, pero están fuertemente ligados a las dinámicas del mayorista. Con estos resultados y para valorar periódicamente el riesgo de comportamientos anticompetitivos en el mercado minorista se diseñó una metodología de monitoreo. La propuesta permitirá monitorear, al mismo tiempo, los mercados geográficos de gasolina corriente (583 municipios), ACPM (646 municipios) y gasolina Extra (167 municipios).