Consideraciones Ex Ante a la Presentación de la Nueva Metodología de Asignación de Cupos para Zonas de Frontera

1. Introducción

Este documento presenta las consideraciones previas sobre la nueva metodología de asignación de cupos en zonas de frontera, construidas a partir de los aportes de los gremios, distribuidores minoristas y otros actores del sector. El objetivo es aportar insumos técnicos que fortalezcan el proceso de revisión y garanticen una asignación más eficiente, equitativa y sostenible.

A partir del análisis sectorial, se identifican los siguientes aspectos críticos que requieren especial atención en el diseño de la nueva metodología:

- **Saturación del mercado:** Evidencia de sobreoferta en municipios de Nariño y La Guajira y riesgos de expansión no controlada en otras zonas. Se propone implementar mecanismos de desincentivo al ingreso de nuevas EDS, como la no asignación de cupo inicial.
- **Proliferación de estaciones de servicio:** Influencia de factores exógenos en autorizaciones locales. Se plantea reforzar los controles técnicos para asegurar la viabilidad real de nuevas EDS.
- **Asignación desproporcionada de cupos:** Cupos elevados en municipios de baja demanda distorsionan el mercado. Se propone correlacionar cupos con consumos reales y definir volúmenes mínimos vitales para garantizar la sostenibilidad financiera de las EDS.
- **Costos de transporte:** Actualmente solo Nariño recibe compensación. Se sugiere ampliar el alcance de este beneficio a otros departamentos sin poliducto, conforme al artículo 55 de la Ley 191 de 1995.
- **Revisión del Fondo de Reconversión Laboral:** Solicitud de exclusión del componente de reconversión del precio regulado en zonas de frontera, dada su desactualización frente a la realidad operativa.
- **Control de certificaciones:** Saturaciones en predios limitados y otorgamiento de certificaciones sin rigor técnico. Se propone fortalecer los mecanismos de verificación y cumplimiento.
- **Prevención de distorsiones por nuevas EDS:** Aplicar control estricto a EDS que ingresen con precio nacional, promoviendo cumplimiento de los artículos 6 y 7 de la Ley 2135 de 2021.
- **Procedimiento de revisión metodológica:** Solicitud de establecer plazos razonables para comentarios y construcción de mesas técnicas de discusión.

Estas consideraciones buscan contribuir a una metodología que garantice equilibrio entre el acceso al beneficio de precio diferencial, la sostenibilidad del mercado en frontera, y el cumplimiento de los objetivos de política pública en materia de combustibles.

2. **Saturación del mercado y proliferación de estaciones de servicio (EDS)**

Explicación técnica: En el contexto de la distribución de combustibles en zonas de frontera, la saturación del mercado se produce cuando la capacidad de oferta (número de estaciones de servicio) supera significativamente la demanda real de consumo. Esta sobreoferta genera desequilibrios operativos, ineficiencias en la asignación de cupos y riesgos económicos para los agentes del mercado. La proliferación acelerada de EDS, especialmente cuando no responde a necesidades reales de consumo, agudiza este fenómeno, afectando la sostenibilidad del sector y comprometiendo la eficacia de las políticas públicas de beneficio en frontera.

Problema identificado: El exceso de estaciones de servicio incrementa la competencia desmedida, reduce márgenes de ganancia, fragmenta el mercado y puede promover prácticas comerciales predatorias. Al mismo tiempo, dificulta una asignación eficiente y equitativa de cupos subsidiados, ya que zonas saturadas tienden a registrar subutilización de cupos, mientras otras regiones con demanda insatisfecha permanecen desatendidas. Asimismo, la rentabilidad de las EDS existentes se ve erosionada, desincentivando inversiones en infraestructura y servicios de calidad.

Alternativas y recomendaciones:

- **Reevaluar los criterios de asignación de cupos:** Ajustar la metodología de asignación con base en consumos históricos, proyecciones de crecimiento poblacional y análisis de mercado, a fin de reflejar la demanda real y evitar excedentes.
- **Regular la apertura de nuevas estaciones de servicio:** Establecer requisitos más estrictos y criterios técnicos claros para autorizar nuevas EDS en zonas ya saturadas, incorporando estudios de viabilidad y análisis de impacto.
- **Implementar un programa de reasignación de cupos:** Diseñar mecanismos que permitan la movilidad controlada de cupos desde zonas saturadas hacia municipios con demanda insatisfecha, promoviendo un mercado más equilibrado.
- **Fomentar la diversificación de servicios:** Incentivar a las EDS existentes a ampliar su oferta de servicios complementarios (por ejemplo, tiendas de conveniencia, estaciones de carga eléctrica, servicios mecánicos) en lugar de fomentar la apertura de nuevas estaciones en mercados saturados.
- **Establecer indicadores de saturación y monitoreo continuo:** Crear y actualizar de manera periódica indicadores técnicos como la relación EDS/consumo per cápita, para detectar tempranamente signos de sobreoferta y permitir la toma de decisiones informadas.

- **Control y reestructuración ordenada:** Desarrollar instrumentos de seguimiento que permitan identificar EDS con bajo desempeño operativo o uso ineficiente de cupos, evaluando medidas de reestructuración, fusión o cierre en coordinación con los actores locales.

3. **Cupos grandes en municipios pequeños**

Explicación técnica: La asignación de cupos de combustible basada en criterios desactualizados o generales puede resultar en volúmenes excesivos destinados a municipios pequeños o de baja densidad poblacional. Cuando los cupos asignados superan la demanda efectiva local, se genera un excedente de combustible en relación con las necesidades reales de la comunidad.

Problema identificado: Los cupos desproporcionados incentivan el traslado de combustible fuera de la zona, socavando el propósito de abastecimiento local. Esto puede alimentar prácticas de contrabando técnico o ventas ilegales en zonas no autorizadas, además de crear ineficiencias logísticas. Asimismo, municipios con mayor población o demanda real quedan relegados al recibir menos cupos de los necesarios.

Alternativas y recomendaciones:

- **Ajuste demográfico de cupos:** Redimensionar la asignación de cupos considerando la población y el consumo histórico de combustible de cada municipio, evitando sobre asignar a localidades pequeñas.
- **Sistema escalonado:** Incorporar mecanismos que asignen volúmenes crecientes solo si se cumplen ciertos indicadores de demanda (vehículos registrados, crecimiento poblacional), asegurando que el suministro refleje necesidades reales.
- **Coordinación con autoridades locales:** Trabajar conjuntamente con entes territoriales para validar los cupos asignados según la planificación urbana y desarrollo previsto, ajustando la oferta a la demanda estimada.
- **Control de flujos de combustible:** Implementar controles adicionales (registros, inspecciones) que verifiquen que el combustible asignado se consume localmente y no se destina a otras regiones en forma irregular.

4. **Definición de mínimo vital para estaciones de servicio (EDS)**

Explicación técnica: El concepto de "mínimo vital" en combustible debe entenderse no solo como una cantidad base para atender necesidades esenciales de movilidad en zonas de frontera, sino también como el volumen mínimo indispensable que garantice la viabilidad económica de las estaciones de servicio (EDS) que operan en estas áreas. Este volumen debe ser suficiente para cubrir los costos de administración, operación y mantenimiento de las estaciones, asegurando su sostenibilidad y evitando que trabajen de manera permanente a

pérdida, situación que deteriora la prestación del servicio y compromete la estabilidad del mercado.

Problema identificado: Actualmente, la ausencia de una definición técnica y homogénea de mínimo vital genera incertidumbre en la asignación de cupos y puede conducir a distribuciones que no consideran la estructura real de costos de las EDS. Sin un volumen mínimo garantizado, muchas estaciones no logran cubrir sus gastos operativos básicos, lo que incrementa su fragilidad financiera, disminuye la calidad del servicio, afecta el abastecimiento regional y puede llevar al cierre de estaciones, exacerbando la concentración del mercado en pocas manos.

Alternativas y recomendaciones:

- **Definición técnica del mínimo vital:** Establecer un volumen base de combustible que permita a cada estación cubrir al menos los costos fijos de operación, considerando variables como gastos de personal, energía, mantenimiento de infraestructura, seguros y cumplimiento normativo.
- **Metodología pública y transparente:** Construir una fórmula clara de cálculo del mínimo vital, basada en costos promedio regionales de operación y en estudios de mercado, garantizando su actualización periódica conforme varíen las condiciones económicas.
- **Asignación diferenciada por características locales:** Ajustar el mínimo vital según variables como ubicación geográfica, volumen histórico de ventas, número de estaciones en la zona y condiciones de infraestructura vial, para reflejar realidades heterogéneas de frontera.
- **Integración explícita en la metodología de cupos:** Incorporar el concepto de mínimo vital como un componente obligatorio en el diseño de la nueva metodología de asignación, garantizando un volumen inicial de abastecimiento que permita la sostenibilidad de las EDS antes de aplicar criterios de asignación por demanda adicional.
- **Monitoreo y ajustes dinámicos:** Establecer mecanismos de seguimiento periódico que permitan revisar el volumen del mínimo vital asignado a las EDS, adaptándolo a variaciones de costos operativos, inflación o cambios regulatorios.

5. **Compensación de transporte**

Explicación técnica: La compensación de transporte se refiere a los mecanismos de ajuste o incentivos económicos que reconocen los costos adicionales asociados con el traslado de combustible hacia las zonas de frontera, que a menudo se encuentran alejadas de los centros de suministro principales. En la asignación de cupos, la logística juega un papel clave y los costos de transporte pueden distorsionar la rentabilidad de la distribución.

Problema identificado: Si la metodología de cupos no considera los costos de transporte, los distribuidores pueden enfrentar márgenes reducidos en zonas remotas, lo que desincentiva la distribución y podría incrementar los precios al consumidor final. La falta de compensación puede generar un mal funcionamiento del mercado: estaciones ubicadas en lugares lejanos sufrirían financieramente, mientras que zonas cercanas mantienen ventajas competitivas.

Alternativas y recomendaciones:

- **Factor geográfico en la fórmula:** Incluir un componente de ajuste en la metodología que refleje la distancia o dificultad logística (por ejemplo, una bonificación por kilómetro adicional recorrido) para equilibrar los costos entre regiones.
- **Fondos o subsidios específicos:** Diseñar un mecanismo de compensación temporal (subsidio o fondo especial) para cubrir parcialmente los gastos de transporte hacia zonas especialmente alejadas, asegurando la continuidad del abastecimiento.
- **Tarifas diferenciales:** Establecer tarifas de transporte diferenciadas para cada región fronteriza, negociadas con los transportadores, que reflejen de manera transparente los costos reales en el marco regulatorio de cupos.
- **Optimización colaborativa:** Fomentar acuerdos entre distribuidores y autoridades (o con la infraestructura pública existente) para optimizar rutas logísticas, compartir recursos (por ejemplo, camiones cisterna) y reducir así los costos unitarios de transporte.

6. **Revisión Crítica del Fondo de Reconversión Laboral y del Costo de Cesión**

Explicación técnica: El Fondo de Reconversión Laboral fue creado como un mecanismo para atender la problemática social derivada de la distribución ilegal de combustibles en zonas de frontera, buscando transformar las actividades de los denominados "pimpineros" hacia ocupaciones legales. Su financiación proviene del "costo de cesión", un rubro que exclusivamente pagan los consumidores de combustibles en zonas de frontera, en cumplimiento del Parágrafo 2 del artículo 9° de la Ley 1430 de 2010.

Sin embargo, en la práctica, este fondo no ha demostrado resultados tangibles ni ha generado un impacto real y visible en los territorios fronterizos. Los consumidores siguen asumiendo un costo adicional sin percibir beneficios concretos, y persiste el fenómeno de la informalidad y el contrabando de combustibles. En consecuencia, el costo de cesión se percibe actualmente como un gasto ineficiente y carente de justificación social.

Problema identificado:

- **Inexistencia de resultados verificables:** No existen evidencias claras de que los recursos recaudados hayan logrado una reconversión efectiva de la población objetivo.
- **Persistencia de la informalidad:** A pesar de los recursos captados, el comercio ilícito de combustibles continúa siendo una problemática vigente en las zonas de frontera.
- **Falta de transparencia y seguimiento:** No hay información pública suficiente sobre la ejecución, beneficiarios o impactos del fondo.
- **Carga injustificada para los consumidores:** Se mantiene un cobro adicional en la cadena de precios, afectando la competitividad de las estaciones legales y el bolsillo de los usuarios.

Alternativas y recomendaciones:

- **Reconfiguración o eliminación del Fondo:** Evaluar técnicamente la pertinencia de continuar con el cobro del costo de cesión. De no comprobarse beneficios claros, se debería plantear su eliminación o redireccionamiento.
- **Redestinar los recursos a programas tangibles:** Si se mantiene el cobro, los recursos deberían destinarse a proyectos que efectivamente beneficien a las estaciones de servicio y consumidores, como apoyo para infraestructura, mantenimiento, seguridad operativa o fortalecimiento de la formalidad empresarial.
- **Condicionar la permanencia del fondo a resultados verificables:** Establecer métricas claras de impacto (número de personas formalizadas, reducción del contrabando, generación de empleo formal) y supeditar la vigencia del fondo a su cumplimiento efectivo.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** Crear mecanismos públicos de seguimiento y evaluación sobre el uso de los recursos, informando periódicamente a los consumidores de frontera.

7. Control de Certificaciones por Organismos de Inspección

Explicación técnica: En el proceso de asignación de cupos de combustible, las certificaciones expedidas por Organismos de Inspección (OIN) son fundamentales para acreditar que una estación de servicio (EDS) cumple con los requisitos técnicos, normativos y de operación establecidos. Estas certificaciones validan aspectos como infraestructura, capacidad operativa y cumplimiento de condiciones mínimas para ser reconocida como una EDS formal.

Sin embargo, se ha detectado que en algunas zonas de frontera los Organismos de Inspección podrían estar actuando de manera laxa, expidiendo certificados a estaciones que no cumplen efectivamente los estándares requeridos. Esta práctica irregular facilita que se asignen cupos de combustible a actores que no deberían acceder al esquema, distorsionando el mercado, afectando la seguridad operativa y debilitando la formalidad del sector.

Problema identificado:

- **Laxitud en la certificación:** Existencia de certificaciones emitidas en favor de estaciones que no cumplen los requisitos técnicos mínimos, especialmente en municipios de frontera.
- **Captura de cupos de manera irregular:** Estaciones no aptas logran ingresar al sistema de cupos, restando volumen disponible a los agentes legítimos.
- **Riesgo de afectaciones a la seguridad operativa:** Operación de estaciones sin condiciones adecuadas, incrementando riesgos para las comunidades.
- **Débil control sobre los OIN:** Falta de supervisión efectiva sobre el actuar de los organismos certificadores.

Alternativas y recomendaciones:

- **Acreditación y vigilancia estricta de OIN:** Fortalecer los requisitos de acreditación de los Organismos de Inspección, incluyendo auditorías periódicas de sus procesos y sanciones efectivas ante la detección de certificaciones indebidas.
- **Revisión técnica de certificaciones:** Implementar mecanismos de verificación independiente sobre una muestra aleatoria de estaciones certificadas, para corroborar en campo que cumplen realmente con los requisitos.
- **Sanciones ejemplares:** Establecer sanciones claras y disuasorias tanto para los Organismos de Inspección que emitan certificaciones irregulares como para las EDS que se beneficien de ellas.
- **Digitalización y trazabilidad:** Consolidar un sistema electrónico que registre todas las certificaciones emitidas, incluyendo evidencias técnicas (fotografías georreferenciadas, informes de inspección), para facilitar el control y la auditoría.
- **Actualización continua de criterios técnicos:** Revisar periódicamente los requisitos mínimos para la certificación de EDS, asegurando su alineación con estándares de seguridad, calidad y formalidad comercial.

8. **Riesgo de apertura de nuevas EDS como mecanismo de captura de cupos en zonas saturadas**

Explicación técnica: La metodología actual para la asignación de cupos no incorpora límites efectivos ni alertas frente a la apertura de nuevas Estaciones de Servicio (EDS) en zonas donde el mercado ya está plenamente atendido. Esta omisión permite que actores interesados en acceder a combustible subsidiado promuevan la creación de EDS sin viabilidad técnica ni demanda real, especialmente en zonas de frontera, donde el control regulatorio y operativo es más débil.

El riesgo no es solo de saturación comercial, sino de que se utilice la figura de "nueva EDS" como un vehículo para capturar cupos adicionales sin que exista una necesidad del servicio. Esto debilita el esquema regulatorio, distorsiona la distribución eficiente del subsidio, y puede incluso favorecer prácticas ilegales asociadas al contrabando o desvío de combustible.

Problemas identificados:

- **Expansión artificial de infraestructura:** Se abren nuevas EDS en territorios sin demanda insatisfecha, únicamente para solicitar cupos.
- **Descontrol en zonas de frontera:** En regiones con débil presencia institucional, esta práctica puede exacerbar los problemas de informalidad y competencia desleal.
- **Debilitamiento del sistema de cupos:** La falta de barreras técnicas permite la entrada de actores con estructuras mínimas que operan solo con fines extractivos del subsidio, afectando la legitimidad del esquema.
- **Ausencia de filtro técnico real:** No se exige justificación basada en datos de demanda o de cobertura deficiente para avalar una nueva EDS.

Alternativas y recomendaciones:

- **Bloqueo automático en zonas saturadas:** Incorporar umbrales técnicos en la metodología (por ejemplo, relación EDS/habitante o galones promedio por estación) que impidan la habilitación de nuevas estaciones si la zona ya está sobredimensionada.
- **Justificación técnica obligatoria:** Antes de autorizar una nueva EDS, exigir estudios detallados de demanda real, cobertura de infraestructura existente y viabilidad operativa, avalados por entes técnicos independientes.
- **Evaluación de impacto y trazabilidad:** Implementar mecanismos de seguimiento para verificar que nuevas EDS efectivamente operan como puntos de expendio y no como estructuras ficticias para acceder a cupos.
- **Auditoría cruzada con OIN:** Verificar que las certificaciones de nuevas estaciones estén sustentadas en visitas técnicas reales, contrastando con registros georreferenciados y condiciones de infraestructura verificables.
- **Difusión de alertas de saturación:** Publicar mapas de saturación técnica y operativa por municipio o región para orientar decisiones públicas y privadas, y prevenir inversiones ineficientes o de mala fe.

9. **Solicitud de tiempos adecuados para la revisión y transición a la nueva metodología**

Explicación técnica: La implementación de una nueva metodología para la asignación de cupos implica modificaciones sustanciales en los procesos operativos, comerciales y regulatorios del sector. Para asegurar una transición ordenada y minimizar riesgos de desabastecimiento, errores operativos o afectaciones económicas, es indispensable establecer plazos adecuados para su análisis, validación y adopción.
La revisión debe ser rigurosa, participativa y basada en evidencia, permitiendo identificar a tiempo inconsistencias, deficiencias o impactos no previstos.

Problema identificado:

- **Lanzamiento apresurado de normativas:** En antecedentes recientes, metodologías y reglamentaciones se han expedido sin períodos de retroalimentación técnica suficientes, generando incertidumbre, improvisación y sobrecostos para los agentes del mercado.
- **Falta de preparación operativa:** Sin tiempos adecuados para capacitación, ajustes internos o adecuaciones tecnológicas, existe el riesgo de errores masivos en la asignación, reporte y control de cupos.
- **Impacto sobre el abastecimiento:** Una transición mal planeada podría generar disrupciones en el suministro, afectando tanto a consumidores como a la estabilidad del sistema.

Alternativas y recomendaciones:

- **Adopción gradual:** Solicitar que la nueva metodología contemple un esquema de implementación progresivo, incluyendo un período de gracia o transición que permita a los actores adaptarse sin riesgos de sanciones o afectaciones económicas.
- **Mesas técnicas y consultas públicas:** Exigir la instalación de espacios formales de discusión previa a la expedición final de la metodología, donde gremios, distribuidores y expertos puedan analizar el proyecto de norma, detectar fallas operativas y proponer mejoras concretas.
- **Pruebas piloto representativas:** Proponer la realización de pilotos en municipios fronterizos y zonas críticas, donde se pueda validar el funcionamiento real de la nueva metodología antes de su aplicación nacional. Esto permitirá ajustar procedimientos, parametrizaciones y criterios de asignación con base en resultados concretos.
- **Calendario oficial de transición:** Instar a que se publique un cronograma claro y detallado que incluya las etapas de revisión, publicación, adaptación, capacitación, pruebas piloto y puesta en marcha definitiva, generando certidumbre y confianza en el sector.

En conclusión, la revisión crítica de la actual metodología de asignación de cupos y del funcionamiento del sistema en zonas de frontera evidencia la necesidad urgente de ajustes estructurales que aseguren su integridad, equidad y efectividad. Las propuestas aquí planteadas recogen preocupaciones legítimas del sector y buscan fortalecer los mecanismos de control, transparencia y trazabilidad, así como garantizar que los beneficios del régimen lleguen realmente a quienes cumplen con los requisitos y operan dentro de la legalidad. La implementación de estas recomendaciones no solo contribuiría a corregir distorsiones actuales, sino que también permitiría construir un modelo más sostenible, justo y alineado con los principios de eficiencia regulatoria, seguridad energética y confianza institucional.

Proyectó: Julian Cabeza Argote – Director económico Fondo Soldicom