Asociación Colombiana del Petróleo y Gas

Informe económico



Sector de combustibles líquidos en Colombia

Evolución 2023 y perspectivas 2024 – 2033

HECHOS DE SOSTENIBILIDAD
Acciones que se ven

Elaborado por la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas

Febrero 2024

Mercado de combustibles líquidos en Colombia

INTRODUCCIÓN

Este informe presenta un análisis del comportamiento del sector de combustibles líquidos en Colombia durante el 2023 y la visión de mediano plazo, basado en información estadística oficial y en los resultados de la encuesta realizada por la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas (ACP) a un grupo diverso y representativo de agentes de toda la cadena de distribución de combustibles líquidos: refinador/importador, transportador por poliductos, distribuidores mayoristas agremiados en la ACP que abarcan el 90% del mercado y distribuidores minoristas (COMCE[1] y Fendipetróleo, las dos asociaciones de los distribuidores minoristas que representan a las estaciones de servicio del país).

El documento está organizado en cinco secciones. En primer lugar, se destaca que la distribución de combustibles líquidos es un servicio público [2], esencial para asegurar los derechos fundamentales de los colombianos[3] dado que representa el 42%[4] del consumo final de energía de Colombia y contribuye significativamente al desarrollo económico del país, en términos de inversión, empleo, ingresos a la nación vía impuestos y aportes a la transición energética. Se destacan para este sector: una inversión de $2,9 billones en 2023, con una expectativa de incremento del 12% para 2024, alcanzando $3,3 billones; y un aporte fiscal de $8,5 billones en 2023.

La segunda sección presenta el aporte de los combustibles líquidos para mantener la seguridad energética nacional[5], en donde se destacan las cifras de consumo y expectativas de crecimiento de la demanda. Se resalta el crecimiento moderado en el consumo de combustibles líquidos (gasolinas, diésel y jet) que en agregado se estimó en 0,3% frente a 2022, alcanzando los **345 KBD**[6], a pesar de los incrementos en el precio de venta al público de la gasolina. Así mismo, se

[1] Confederación de Distribuidores Minoristas de Combustibles y Energéticos.
[2] Congreso de la República. Ley 39 de 1987: "por la cual se dictan disposiciones sobre la distribución del petróleo y sus derivados."
[3] Sentencia de la Corte C-796/14.
[4] PEN (2022-2052). UPME, 2023.
[5] World Energy Council (2022). World Energy Trilemma Index 2022. Dimensión del trilema energético.
[6] Miles de barriles día. Equivalente a 5.282 millones de galones/año.

presentan las expectativas de crecimiento de la demanda, que para los próximos 10 años se estiman en 1,8% anual para los combustibles agregados.

La tercera sección hace referencia a la evolución de los precios y del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), teniendo en cuenta que el Gobierno nacional logró reducir la brecha del Fondo al equiparar este año el precio nacional al internacional en gasolinas. La deuda del FEPC se estima en $11 billones para finales del 2024, representando una reducción del 48% con respecto al nivel de 2023.

En la cuarta sección se resalta la operación resiliente de la distribución de combustibles líquidos para sobreponerse a más de 245 bloqueos por temas sociales y derrumbes en las vías como consecuencia de eventos climáticos registrados durante el 2023, que pusieron en riesgo el suministro de 45 millones de galones a lo largo del año, equivalentes a aproximadamente tres días de consumo nacional o al consumo mensual de una ciudad como Bogotá. Las diferentes estrategias logísticas y la gestión de inventarios de los distribuidores mayoristas, en conjunto con el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía, permitieron asegurar el abastecimiento a nivel nacional, favoreciendo la normalidad en prestación de los servicios públicos esenciales como la salud y el transporte de alimentos, personas y medicamentos.

Finalmente, y en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia, potencia mundial de la vida", se proponen alternativas para aumentar la confiabilidad en el servicio público, como el desarrollo de almacenamientos estratégicos de respaldo en contingencias. De igual manera, se sugiere promover competencia en las importaciones y diversificar las opciones de suministro. Así mismo, se presentan como prioridades: (i) garantizar el servicio público esencial del abastecimiento de combustibles líquidos, de manera confiable, eficiente y sostenible, (ii) incentivar diversas fuentes de abastecimiento para garantizar la seguridad energética, (iii) promover la competencia mediante la liberación de los márgenes y finalmente (iv) incentivar el aumento de la mezcla de biocombustibles para lograr la transición energética justa.

1. APORTES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS A LA ECONOMÍA

1.1. BASE PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

- Los combustibles líquidos representan el 42% del consumo final de energía del país[7]. Los principales sectores de la economía donde están presentes son: transporte e industria, los

[7] Plan Energético Nacional 2022 – 2052.

cuales, a su vez permiten **normalidad en nuestra cotidianidad garantizando derechos fundamentales a los colombianos, pues hacen posible nuestra movilidad, el transporte de alimentos, medicamentos y todo tipo de bienes, la generación eléctrica en Zonas no Interconectadas (ZNI) y la prestación continua de gran cantidad de servicios.**

- Por su relevancia en el desarrollo económico del país, la Ley 38 de 1987 establece que **la distribución de combustibles líquidos es un servicio público**. De igual manera, la Corte Constitucional determinó que **el abastecimiento normal de combustibles derivados del petróleo es esencial para la prestación de servicios básicos y su suspensión pone en riesgo derechos fundamentales como la vida y la salud**. A continuación, se presentan los principales aportes del sector en este sentido.

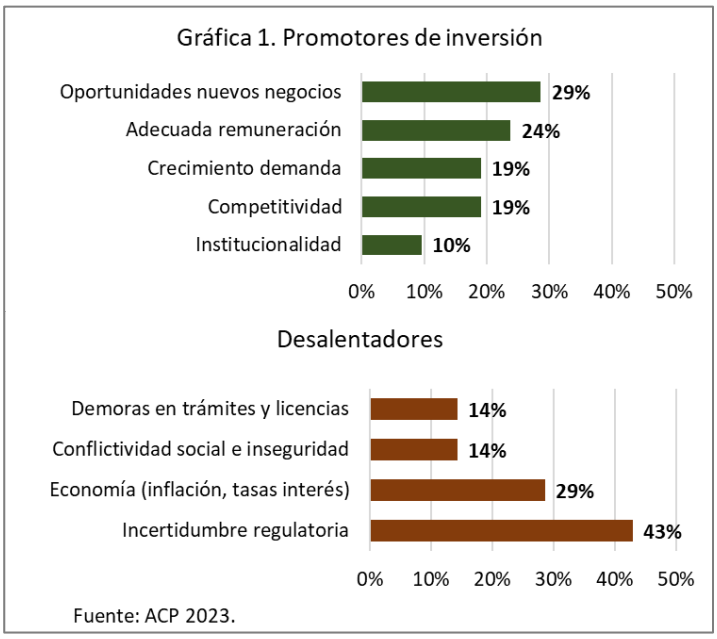
1.2. INVERSIONES PARA ASEGURAR ABASTECIMIENTO COMBUSTIBLES Y AVANZAR EN TRANSICIÓN ENERGÉTICA

- **Los prestadores de este servicio público, los agentes de la cadena de distribución de combustibles (refinador/importador, transportador por poliductos, distribuidores mayoristas y minoristas) durante 2023 ejecutaron una inversión cercana a los $2,9 billones, y esperan para 2024 incrementarla un 12%, alcanzando los $3,3 billones.**

- **Los nuevos proyectos presupuestados para 2024 estarán orientados principalmente a robustecer la infraestructura de abastecimiento de combustibles y aportar a la transición energética.** En especial, se destacan iniciativas de:

  - Ampliación de los poliductos Galán - Chimitá (15 KBD), Cartagena - Baranoa (12 KBD) y Ayacucho - Galán (28 KBD).
  - Ampliaciones de capacidad y adecuaciones conforme a nuevas exigencias gubernamentales para plantas de abasto y estaciones de servicio (EDS) (nuevo reglamento técnico - Resolución 40198 de 2021).
  - Transformaciones digitales.
  - Investigación y desarrollo de pruebas industriales en refinería para la producción de diésel renovable y combustible sostenible de aviación (SAF).
  - Autogeneración solar.
  - Puntos de carga para vehículos eléctricos y estaciones de servicio de suministro de gas natural y GLP.
  - Procesos de certificación carbono neutro.

- Los agentes encuestados identificaron un ambiente de inversión favorable, con oportunidades de negocio de cara al crecimiento de la demanda, la necesidad de asegurar el abastecimiento de combustibles y nuevas opciones para la diversificación de la oferta energética.



- El mercado de combustibles líquidos en Colombia con la institucionalidad, el marco normativo actual y la regulación vigente continúa siendo competitivo y atractivo frente a otros países de la región, para atraer inversiones.

- El principal desafío para seguirlas promoviendo las inversiones, de cara a los retos país de seguridad y transición energética, está en brindar estabilidad regulatoria a los inversionistas, manteniendo una remuneración adecuada de las distintas actividades de la cadena y de los nuevos proyectos que se requieran para garantizar mayor confiabilidad en el abastecimiento; por ejemplo, el desarrollo de almacenamientos estratégicos y las ampliaciones al sistema de poliductos.

1.3. GENERACIÓN DE EMPLEO

- **Las actividades de la cadena de distribución de combustibles líquidos (refinación, transporte, distribución mayorista y minorista) generan aproximadamente 150 mil empleos directos y 120 mil indirectos** (transporte de combustibles, empleos asociados a servicios de ingeniería y otras actividades relacionadas con el desarrollo de nueva infraestructura y los vinculados a las tiendas de conveniencia en EDS).

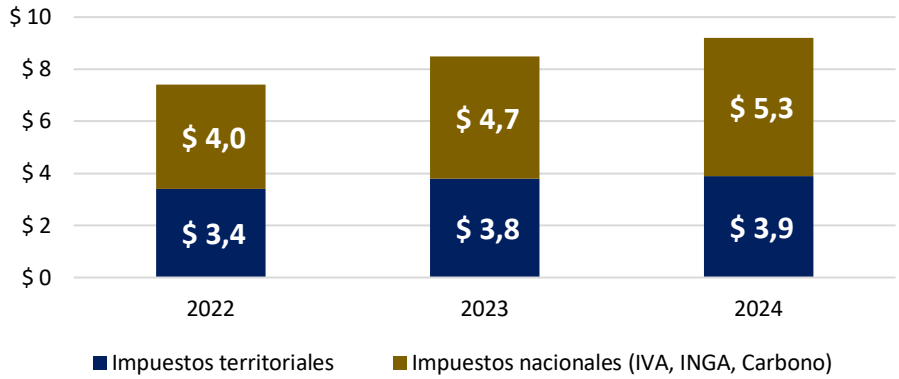
1.4. FUENTE DE INGRESOS FISCALES NACIONALES Y TERRITORIALES

- El consumo de gasolina y diésel genera ingresos fiscales importantes para el país mediante el recaudo de tributos como el impuesto nacional a la gasolina y el diésel (INGA), IVA e impuesto al carbono; y a nivel territorial, la sobretasa a la gasolina y al diésel.

- **En 2023, el recaudo estimado de estos impuestos aumentó un 14%, pasando de $7,4 billones en 2022 a cerca de $8,5 billones**. De estos recursos, $4,7 billones con destino al Gobierno nacional y $3,8 billones a departamentos y municipios en todo el país.

- Este incremento estuvo asociado, principalmente, al aumento normativo de las tarifas del impuesto nacional y la sobretasa, según la inflación, y en el caso de la gasolina al aumento significativo del ingreso al productor, base gravable del IVA.

Gráfica. 2. Recaudo estimado impuesto a la gasolina y el diésel ($billones/año)



Fuente: Cálculos ACP 2023

- Para 2024, la expectativa de variaciones moderadas en el precio de la gasolina y un crecimiento de la demanda cercano al 2%, generaría un aporte fiscal de los combustibles que **podría crecer aproximadamente un 8%, alcanzando los $9 billones**.

1.5. RESPALDO A LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

- Los principales aportes que están realizando los agentes de la cadena a la transición, adicional a lo fundamental de soportar la **seguridad energética mediante el abastecimiento confiable de combustibles**, consisten en:

  - **Diversificación de la oferta energética para la movilidad** (biocombustibles, electricidad, gas e hidrógeno).
  - **Transferencia de conocimiento y tecnología** entorno al hidrógeno, producción de diésel renovable y SAF. Y también el aporte que pueden efectuar en el proceso de entrada de los nuevos energéticos basados en la experiencia y conocimiento que tienen del comportamiento del consumidor de combustibles para la movilidad.
  - **Reducción y compensación de emisiones** a través de mejoras en la calidad de los combustibles, innovación en aditivos, inversión en bonos de carbono y proyectos de control de la deforestación.
  - **Reducción del consumo de energía** eléctrica de la red mediante proyectos de autogeneración con energías renovables.

2. FUNDAMENTO DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

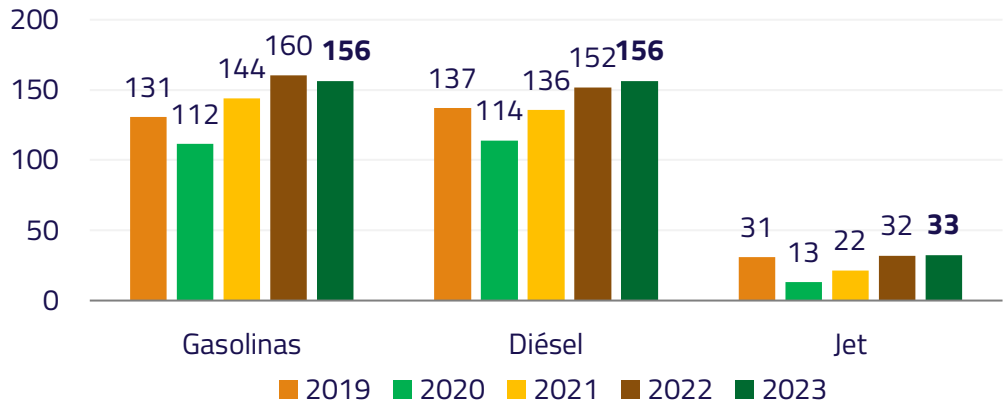
- Garantizar el abastecimiento confiable y eficiente de combustibles líquidos es fundamental para la seguridad energética del país. Actualmente, el 67% del consumo final de energía del país corresponde a derivados de petróleo y gas, y en específico, el 42% del consumo final de energía del país corresponde a combustibles líquidos. En el sector transporte, cerca del 97% de la demanda de energía depende de los combustibles líquidos y sus mezclas con biocombustibles.

- Por esta razón, **en función de la seguridad energética del país, será fundamental seguir promoviendo la inversión en las diferentes actividades de la cadena (refinación, producción, importación, distribución mayorista y minorista)**, **a fin de asegurar confiabilidad y eficiencia en el abastecimiento de combustibles líquidos a lo largo de todo el territorio nacional.**

2.1. CONSUMO TOTAL DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS

- **La demanda total de combustibles líquidos (gasolinas, diésel y jet) en 2023 tuvo un crecimiento moderado del 0,3% frente al año 2022, promediando 345 KBD**[8] (5.282 millones de galones/año).

Gráfica 3. Consumo promedio combustibles líquidos (KBD)



Fuente: ASGA, Ecopetrol, cálculos ACP.

[8] Miles de barriles día.

- En particular, se observaron **incrementos del 3% en diésel y del 2% en el consumo del combustible de aviación (Jet A1) y una caída del 2,5% en la demanda de gasolinas oxigenadas (corriente y extra).**

- El consumo nacional de gasolina corriente oxigenada, que en 2022 había crecido un 12%, se contrajo 2,3% durante 2023, pasando de un promedio de 157 KBD a cerca de 154 KBD, debido principalmente a:

  - **El incremento del 48% en el precio de venta al público**, como resultado de la política de desmonte gradual del subsidio del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).
  - **Cambios en los hábitos de consumo** (ante la opción de teletrabajo y el aumento en el uso del transporte público), factores que impactaron en especial la demanda en ciudades de mayor consumo como Bogotá, que representa el 13% del total nacional.

- La demanda de gasolina extra oxigenada continuó la senda decreciente de 2022, disminuyendo un 14%, de 3,2 KBD en 2022 a un promedio 2023 de 2,7 KBD. Las principales causas fueron el alto precio y el diferencial frente al precio de la gasolina corriente.

- **En contraste, el aumento de la demanda de diésel del 3%** estuvo marcado principalmente por:

  - La estabilidad en el precio, como resultado de la política de mantener el subsidio del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).
  - El aumento del transporte terrestre de carga (crecimiento del 7% en el número de viajes[9]) y del transporte de pasajeros (incremento del 10% en el número de personas movilizadas, respecto de 2022[10]).
  - El incremento en los últimos meses (octubre – diciembre) de la generación térmica de electricidad con diésel, con un consumo aproximado de 10 KBD.

- **El consumo de jet, si bien aumentó un 2% frente a 2022,** se vio afectado frente a la expectativa para el 2023 (4%) a causa de la salida de las aerolíneas de bajo costo.

- En 2023, para atender la totalidad de la demanda nacional de combustibles y cumplir los porcentajes normativos de mezcla con biocombustibles (promedio del 6% de etanol en las gasolinas y el 10% de biodiésel en el diésel) fue necesario complementar la producción

[9] Balance Sectorial Trimestral de Transporte de Carga, III Trimestre 2023, Colfecar.
[10] Cámara de transporte de pasajeros de la ANDI.

nacional con importaciones, que en promedio fueron de 62 KBD de gasolina, 25 KBD de diésel[11] y 3,4 KBD de etanol[12]; es decir, el 26% del total de la demanda.

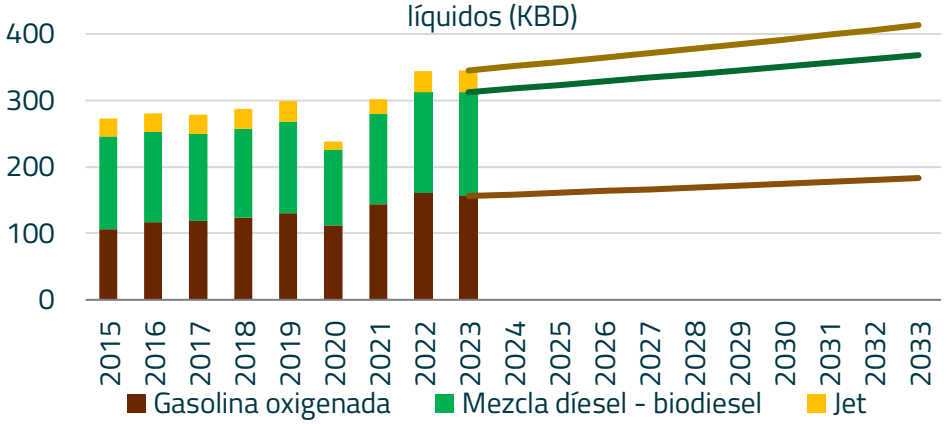
- Se prevé que a partir de febrero de 2024 se habilite al 10% el contenido de etanol (con posibilidad de aumentarlo al 14% y de avanzar en la definición de mezclas voluntarias de alcohol). En cuanto al biodiesel, se prevén porcentajes de mezcla entre el 10% y 12% (continuando con el programa de mezclas voluntarias de este biocombustible). Estas medidas son efectivas para lograr la reducción de emisiones de CO2.

2.2. EXPECTATIVA DE CRECIMIENTO DE LA DEMANDA PARA LA PRÓXIMA DÉCADA

- Según la visión de los agentes de la cadena de distribución encuestados, **la demanda total de combustibles líquidos podría crecer en promedio al 1,8% anual hasta 2033.**

- **En específico, se espera que el consumo de gasolinas (corriente y extra) aumente anualmente alrededor del 1,5% en los próximos 10 años,** promovido por factores como: la adaptación del consumidor a los precios sin subsidios durante 2023 y la expectativa de crecimiento económico (mayor dinámica a partir de 2025[13]).

Gráfica 4. Expectativa crecimiento demanda combustibles líquidos (KBD)



Fuente: ASGA. Ecopetrol. Encuesta ACP agentes cadena combustibles 2023.

- **La demanda de gasolina extra se recuperaría puntualmente en 2024, con un crecimiento del 6%,** gracias a la reducción del diferencial de precios frente al de la gasolina corriente. Y a mediano plazo, una tendencia relativamente plana (sin variación anual), teniendo en cuenta efectos como la mayor eficiencia de los vehículos híbridos.

[11] DIAN. En el caso del diésel, incluye internaciones de producto desde Reficar.
[12] Balance azucarero colombiano Asocaña 2000 – 2023.
[13] Banco de la República

- **El consumo de diésel crecería alrededor del 1,7% anual,** en función del crecimiento de la economía, y del avance en la entrada tecnologías de bajas y cero emisiones (electricidad, gas e hidrógeno) en los sistemas de transporte masivo y en el transporte de carga.

- **En mayor proporción aumentaría el del jet, al 3% anual,** dependiendo de la competitividad del transporte aéreo, la ampliación de la infraestructura aeroportuaria y el impulso que se espera le dé el Gobierno al turismo.

- Este crecimiento esperado de la demanda de gasolina y diésel, trae a su vez implícita **la visión de un crecimiento incipiente en la** penetración de la movilidad eléctrica.

  - Actualmente en el país circulan cerca de 12 mil vehículos 100% eléctricos (BEV) y 13 mil motos eléctricas, es decir el 0,1% del total del parque automotor (7 millones de vehículos y 11 millones de motos)[14].
  - En los últimos cinco años, la participación de este tipo de vehículos en el total de las ventas anuales pasó del 0,35% en 2019 al 1,9% en 2023. En el caso de las motos esta participación en las ventas se ha mantenido relativamente estable alrededor del 0,4%.
  - Los agentes de la cadena de distribución encuestados consideran que la participación de BEV en el total de ventas de vehículos continuaría aumentando, pasando del 1,9% actual a un promedio cercano al 7% durante el periodo 2024 – 2033. Ritmo de penetración aún inferior al promedio global del 10%.
  - Este progreso será insuficiente para alcanzar la meta país de los 600 mil vehículos a 2030.

3. PRECIOS Y FONDO DE ESTABILIZACIÓN

3.1. DESMONTE DEL SUBSIDIO A LA GASOLINA Y ESTABILIDAD EN EL PRECIO DEL DIÉSEL

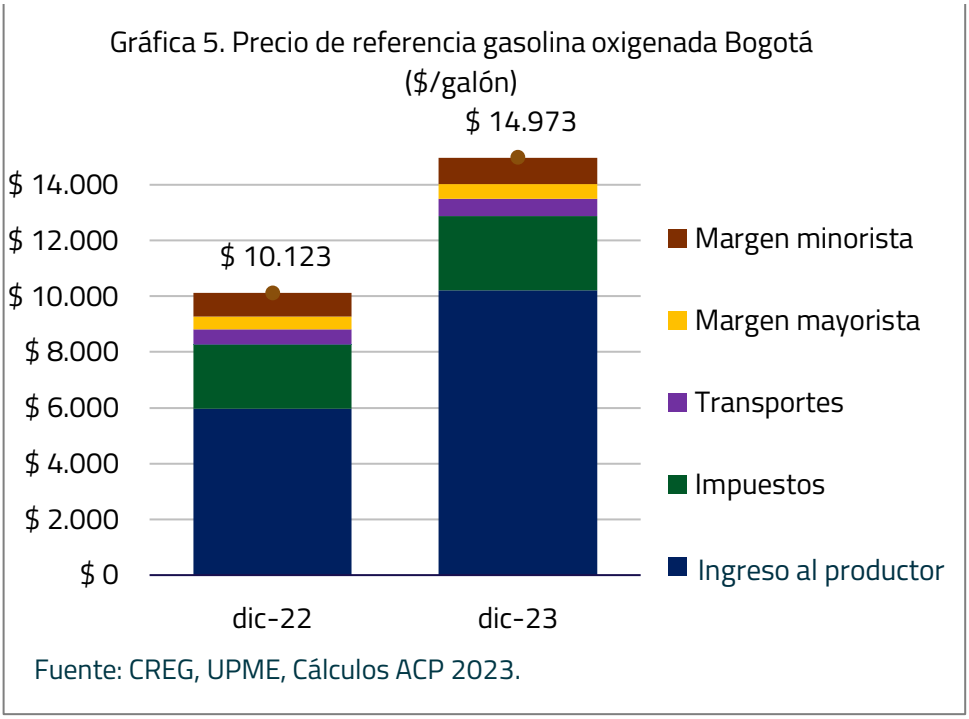
- Ante el elevado costo fiscal del subsidio a los combustibles del FEPC, que en 2022 fue de $37 billones (2,5% del PIB)[15], y con el fin de seguir asegurando el suministro de combustibles y promover a su vez avances en transición energética, en 2023 el Gobierno nacional continuó el desmonte gradual del subsidio a la gasolina corriente y mantuvo estable el precio del diésel.

- Así, **en el transcurso del 2023, los Ministerios de Hacienda y Energía efectuaron incrementos mensuales promedio de $400 por galón en el precio de referencia (o**

[15] Ministerio de Hacienda y Crédito Público

máximo) de la gasolina corriente. Es decir, un incremento acumulado, respecto del vigente en diciembre de 2022, del 48% ($4.850 por galón), cerrando diciembre de 2023 con un precio de referencia para Bogotá de $14.973 por galón.

Gráfica 5. Precio de referencia gasolina oxigenada Bogotá ($/galón)



Fuente: CREG, UPME, Cálculos ACP 2023.

- **Gracias a la competencia en las actividades de distribución mayorista y minorista, los consumidores finales se vieron beneficiados con precios promedio de la gasolina en estaciones de servicio $450 y $300 por galón inferiores al precio de referencia en las principales ciudades del interior del país y de la zona norte[16], respectivamente.**

- Si bien la mayoría de los componentes del precio de la gasolina (márgenes de distribución mayorista y minorista, las tarifas del impuesto nacional y sobretasa) aumentaron con base en la variación del IPC de los últimos 12 meses correspondiente a la fecha de cálculo, conforme a lo establecido en la normatividad vigente; otros ítems presentaron incrementos superiores, como el ingreso al refinador con una incremento del 77%, el cual se dio con el propósito de eliminar el subsidio aproximando gradualmente al precio paridad internacional de la gasolina regular en la Costa de Golfo de Estados Unidos; **pasando de $5.606 por galón en diciembre de 2022 a $9.914 por galón en diciciembre de 2023.**

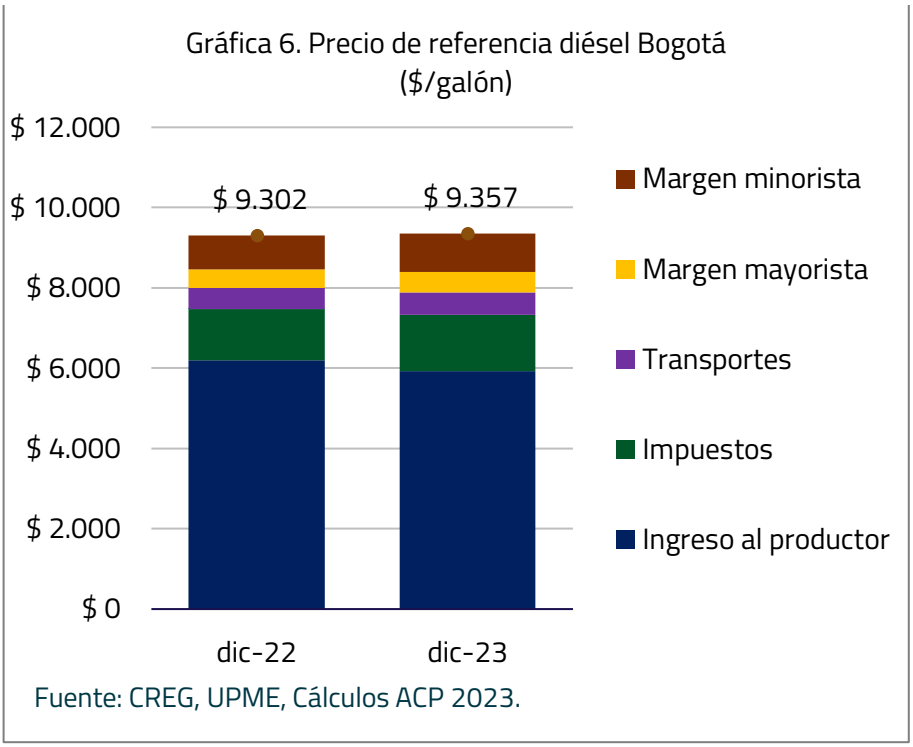
- Por otra parte, el ingreso al productor de etanol (otro elemento de la estructura del precio de la gasolina en proporción al porcentaje del contenido de alcohol establecido por el Ministerio de Minas y Energía), aumentó en lo corrido del año un 10%. Este precio permitió asegurar continuidad en la oferta de etanol nacional e importado, aumentar el porcentaje

[16] UPME (SIPG) Informe de precios mensuales en estaciones de servicio (2023) y cálculos ACP

al 7% a partir de junio y continuar la senda trazada de incremento de la mezcla hasta el 10% en febrero de 2024 (Resolución 40447 de 2022).

- **En el caso del diésel, el precio se mantuvo prácticamente estable en $9.357 por galón (precio de referencia en Bogotá), con un incremento mínimo del 1%, respecto del precio vigente en dic-2022**.

Gráfica 6. Precio de referencia diésel Bogotá ($/galón)



Fuente: CREG, UPME, Cálculos ACP 2023.

- El aumento en el precio del diésel se explica por: (i) incremento del 3% en el ingreso al productor del diésel fósil, contrarrestado por una (ii) disminución del 19% en el ingreso al productor de biodiésel, según el comportamiento del precio del aceite de palma, e (iii) incrementos conforme a la variación anual del IPC, similar a la gasolina, en los márgenes de distribución mayorista y minorista, y en las tarifas del impuesto nacional y la sobretasa.

- La tarifa del impuesto al carbono de la gasolina y el diésel, de acuerdo con lo establecido en la pasada reforma tributaria (Ley 2277 de 2022), no presentó variación.

- Según anuncios del Ministerio de Hacienda y dado que, ya en gasolina se cerró la brecha frente al precio internacional, para 2024 se esperan pequeñas variaciones mensuales en el precio de la gasolina corriente, en función del comportamiento del precio internacional (Costa del Golfo) y la TRM.

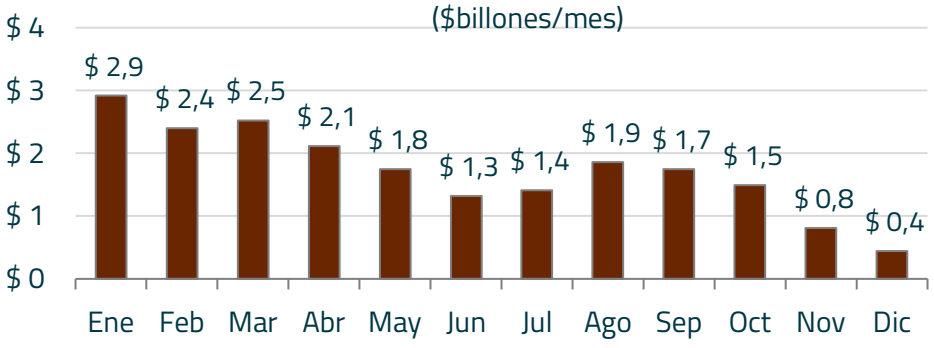
- Con respecto al diésel, su incremento para cerrar la brecha frente al precio internacional, está aún en consideración por parte del Gobierno en mesa de diálogo, con los transportadores. Por ahora, según proyecto de decreto, los Ministerios de Hacienda y

Energía exploran alternativas de desmonte del subsidio del diésel para grandes consumidores (que representan aproximadamente el 5% de la demanda).

3.2. REDUCCIÓN DEL COSTO FISCAL DEL FEPC

- El FEPC desde su creación en 2007, desviándose su propósito inicial de estabilizar los precios de la gasolina y el diésel frente a las fluctuaciones de los precios internacionales, ha resultado en un mecanismo para subsidiarlos, generando importantes costos fiscales al país.

Gráfica 7. Costo estimado subsidio FEPC 2023 ($billones/mes)



Fuente: Cálculos ACP.

- En 2019 el déficit acumulado llegó a los $14 billones, cuenta que fue saldada y extinta dicho año. En adelante se generaron nuevos saldos negativos de $11 billones y $37 billones en 2021 y 2022, respectivamente, saldados con presupuesto de la Nación cada año siguiente.

- **Durante 2023, a través del FEPC en promedio se subsidió el precio de la gasolina en aproximadamente $3.000/galón y el del diésel en $7.200/galón.**

- **Estos subsidios implicaron un costo fiscal cercano a los $21 billones (la suma de los valores mensuales de la gráfica 7), inferior en un 44% al causado durante 2022.**

- Según estimaciones ACP[17], el costo fiscal del FEPC en 2024 podría estar cercano a los $11 billones (48% inferior al causado en 2023), con los supuestos de que el ingreso al productor del diésel se mantenga sin variación, precios de la gasolina y el combustible para grandes consumidores según paridad internacional y crecimientos cercanos al 2% en la demanda.

[17] Basadas en proyecciones de precios de la EIA (U.S. Energy Information Administration, Short-Term Energy Outlook, enero 2024)

4. ESFUERZOS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD EN EL ABASTECIMIENTO

4.1. SITUACIONES QUE PUSIERON EN RIESGO LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO Y ACCIONES IMPLEMENTADAS PARA SUPERARLAS

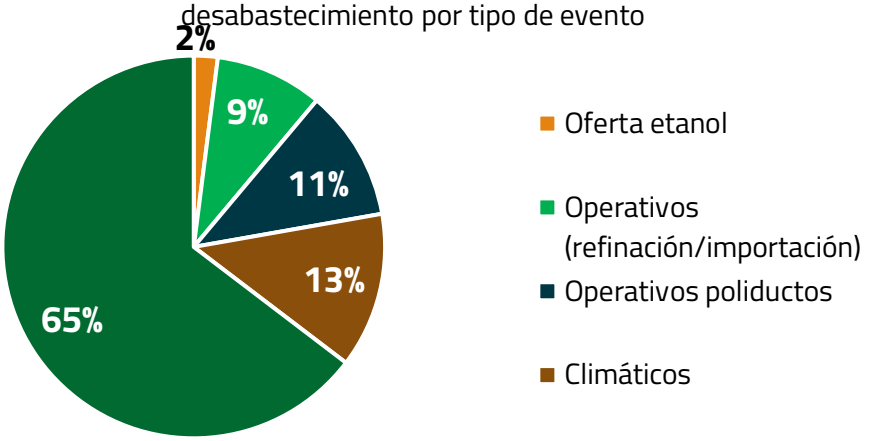
- **En 2023, gracias al compromiso de los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos y el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía, fue factible superar diversas contingencias y asegurar la continuidad del abastecimiento de combustibles líquidos en todo el territorio nacional**. En este esfuerzo conjunto se destaca el rol de los distribuidores mayoristas en la gestión de la logística de suministro a sus plantas de abasto y el manejo de inventarios con el fin de flexibilizar y habilitar distintas alternativas de despacho de combustibles a las cerca de 6.300 estaciones de servicio automotriz, marítimas, fluviales y de aviación, generadores térmicos y demás consumidores de industria de todo el país.

- Si bien los eventos fueron superados implementando diversas acciones de flexibilización de la operación y de diálogo con las comunidades, los impactos causados a agentes y a consumidores fueron: (i) alteración de los tiempos y coordinación de la operación a lo largo de toda la cadena de distribución, (ii) dificultades de cumplimiento de compromisos contractuales y (iii) sobrecostos de transporte (*stand by* de vehículos y mayores distancias en rutas alternas).

- **Según los resultados de la encuesta, durante el año 2023 se presentaron diversos eventos que comprometieron o pusieron en riesgo el suministro de aproximadamente 45 millones de galones** (cerca de 3 días de consumo del país en condiciones normales de operación, o al consumo mensual de la ciudad de Bogotá).

- **El 65% de este volumen estuvo asociado a bloqueos por parte de las comunidades a plantas y vías**. El 20% correspondió a contingencias de tipo operativo en las actividades de transporte por poliducto, refinación e importación (fallas en los sistemas, mantenimientos no programados, demoras en procesos de verificación de la calidad y retrasos de buques).

Gráfica 8. Distribución por volumen de combustibles en riesgo de desabastecimiento por tipo de evento



Fuente: Cálculos ACP 2023.

- El 13% se debió a derrumbes por condiciones climáticas, y el 2% restante a limitaciones en la oferta de etanol durante el primer semestre del año (reducción de la producción e inviabilidad económica para movilizar o importar el biocombustible).

- **Los sucesos más críticos, y que alcanzaron a generar desabastecimientos puntuales en algunas estaciones de servicio (EDS), fueron:**

  - **El derrumbe de la vía Panamericana en el mes de enero**, que afectó a Cauca y Nariño. Para atender esta contingencia se activaron despachos desde la planta de Tumaco (sin mezcla con biocombustibles) y desde la planta de Neiva vía Mocoa y Ecuador hasta mayo.
  - **El derrumbe en la vía al Llano en septiembre**, atendido mediante la activación de despachos desde la planta de Apiay.
  - **Y bloqueos por motivos sociales** en Santander, Cundinamarca y Meta.

4.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS BLOQUEOS SOCIALES

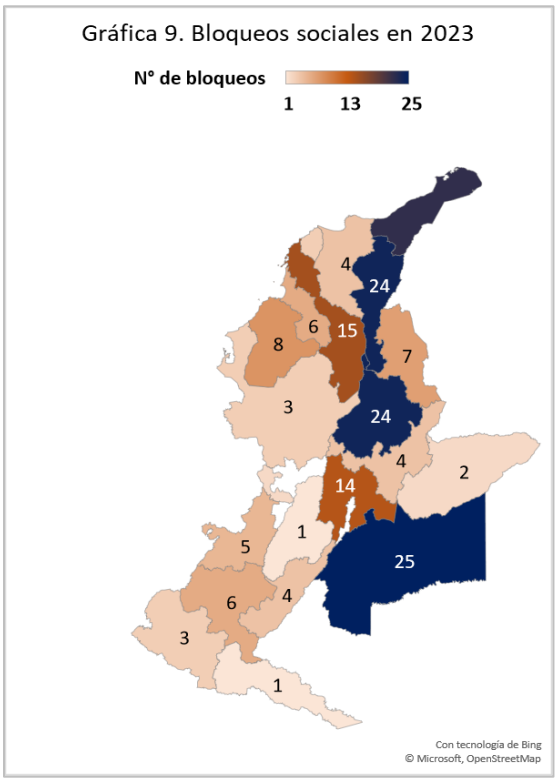
- De acuerdo con la Corte Constitucional, el abastecimiento normal de combustibles derivados del petróleo es esencial para la prestación de servicios básicos y su suspensión pone en riesgo derechos fundamentales de los colombianos. Sin embargo, **en 2023 se registraron por lo menos 245 bloqueos**, que representaron un riesgo en el suministro de aproximadamente de cerca de **30 millones de galones** de combustibles líquidos.

- En volumen, los principales departamentos que se vieron afectados por los bloqueos fueron **Cundinamarca (55%), Meta (18%), Santander (11%), Huila (9%) y Cesar (6%).**

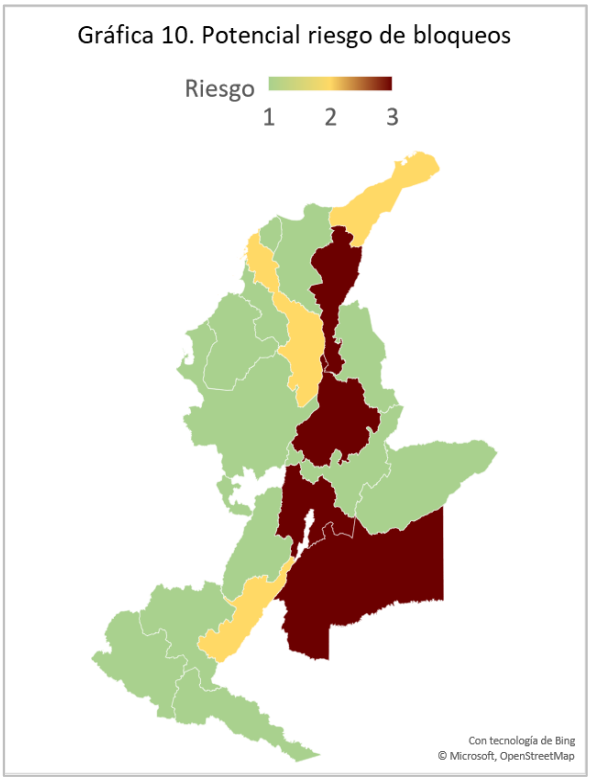
- Del total de bloqueos, **30 fueron a plantas mayoristas, afectando un volumen total de 25 millones de galones**. Los 215 bloqueos restantes se presentaron en vías nacionales, afectando la normal operación de 5 millones de galones.

- Con la información de bloqueos de 2023, la ACP estimó un nivel de riesgo de bloqueos (bajo, medio y alto) a nivel nacional, de acuerdo con la afectación en volumen de galones afectados y a los eventos ocurridos. Como resultado se obtuvo que **Cundinamarca, Meta, Santander y Cesar podrían tener alto riesgo de bloqueos**, y posible riesgo medio en los departamentos de la Guajira, Bolívar y Cauca.

Gráfica 9. Bloqueos sociales en 2023



Gráfica 10. Potencial riesgo de bloqueos



4.3. ALTERNATIVAS PARA MITIGAR LOS RIESGOS Y AUMENTAR LA CONFIABILIDAD

- Para continuar atendiendo confiable y eficientemente la demanda creciente de combustibles líquidos y sus mezclas con biocombustibles frente a las posibles contingencias, los agentes de la cadena recomiendan:

  - Desarrollar almacenamientos estratégicos de respaldo.
  - Ampliar la infraestructura de transporte por poliductos y en especial el desarrollo de nueva alternativa de internación (interconexión Cartagena – Coveñas – Sebastopol).
  - Viabilizar las importaciones de combustibles y biocombustibles, con el fin de promover competencia y diversificar las opciones de suministro.
  - Estabilizar al 10% el porcentaje de mezcla de etanol.

- Definir la remuneración de requerimientos adicionales a la entrada del sistema de poliductos para asegurar la calidad de los combustibles a lo largo de toda la cadena de distribución.
- Fortalecer con las autoridades las condiciones habilitantes de la operación ante bloqueos y manifestaciones, que permitan asegurar la continuidad de la prestación de este servicio público esencial.

5. RECOMENDACIONES REGULATORIAS Y DE POLÍTICA PÚBLICA

5.1. OBJETIVOS Y PRIORIDADES REGULATORIAS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES

- Ante el contexto actual del sector y las expectativas para los próximos años, los agentes recomiendan como lineamientos de política pública de mediano plazo para la distribución de combustibles:

  - **Asegurar una remuneración adecuada de todas las actividades de la cadena**, con el fin de promover inversión y velar por la continuidad de la prestación de servicio a lo largo del territorio nacional.
  - **Garantizar un abastecimiento de combustibles líquidos confiable, eficiente y sostenible**.
  - Promover la **libertad vigilada de los márgenes de distribución mayorista y minorista**, y permitir la fluctuación a precios internacionales de la gasolina.
  - **Mejorar la calidad de los combustibles e incrementar la mezcla con biocombustibles**, como principal estrategia de reducción de emisiones de CO_2 en el transporte, mientras se va dando paulatinamente la transformación y renovación del parque automotor.

- En torno a estos objetivos, se resaltan como prioridades regulatorias:

  - Reglamentar y definir la remuneración de los proyectos del plan de expansión de poliductos y de los almacenamientos estratégicos.
  - Eliminar la obligatoriedad de los inventarios mínimos comerciales en plantas mayoristas, con el fin de evitar afectaciones y restricciones adicionales a la operación y logística de abastecimiento.
  - Definir el marco normativo para el desarrollo del SAF (reglamentación técnica, validación materias primas, y definición de incentivos).
  - Ajustar la normatividad para incrementar y estabilizar el porcentaje de mezcla de etanol en las gasolinas. Lo anterior, en especial asegurando una regulación de ingreso al productor y de tarifa de transporte del etanol a las plantas de abasto que remunere la totalidad de los costos de oportunidad de los agentes y garantice continuidad en el suministro de alcohol nacional e importado.

- Respecto a este último punto, la ACP cuantificó los beneficios del incremento de la mezcla con biocombustibles dentro de las estrategias de movilidad sostenible, y concluyó que:

  - **El mantener al 10% el contenido de etanol en las gasolinas aportaría a una reducción de emisiones del parque automotor de aproximadamente 0,4 millones de toneladas de CO2/año (MtCO2/año) a 2030**, sin costos fiscales adicionales por incentivos tributarios ni necesidad de inversiones en infraestructura y vehículos.
  - En contraste, el aumentar del 1,9% al 6,5% la participación de eléctricos en el total de ventas de vehículos (según la expectativa del sector automotor) aportaría tan solo 0,1 MtCO2/año, la cuarta parte de la reducción de emisiones alcanzada con el incremento de la mezcla de etanol. El costo fiscal de los incentivos a la movilidad eléctrica con esta mayor entrada de BEV[18], podría incrementarse en por lo menos $0,4 billones al año.

5.2. OBJETIVOS DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA

- Adicional a los anteriores objetivos de política pública, proponen una transición energética planeada con:

  - **Incentivos a la demanda**, que promuevan el desarrollo de nueva infraestructura de carga eléctrica o suministro de nuevos energéticos, el cambio de tecnologías por parte del consumidor y la renovación del parque automotor.
  - Y la definición clara del rol y la **hoja de ruta para cada uno de los energéticos**.

5.3. CONCLUSIONES

- En 2023, el consumo de combustibles líquidos creció moderadamente el 0,3%: reducción del 2,5% en el consumo de gasolinas oxigenadas, y aumentos del 3% y 2% en diésel y jet, respectivamente.

- Los factores que más incidieron en el comportamiento de consumo fueron el incremento del 48% en el precio de la gasolina corriente como resultado del desmonte del subsidio, la estabilidad en el precio del diésel, el incremento del transporte terrestre de carga y pasajeros, la necesidad de activar en los últimos meses de año las plantas de generación térmica y la salida de las aerolíneas de bajo costo.

- A mediano plazo, para el periodo 2024 – 2033, se espera un mercado de combustibles creciendo alrededor del 1,8% anual, considerando la expectativa de recuperar la senda de

[18] Deducción de renta del 50% de la inversión, exclusión de IVA y exención arancelaria en vehículos e infraestructura de carga, y menor tarifa del 1% en el impuesto de rodamiento.

crecimiento sostenible de la economía a partir de 2024, y mayor penetración de tecnologías de bajas y cero emisiones.

- Durante 2023, los agentes de la cadena tuvieron el desafío de superar, mediante acciones de flexibilización logística y de diálogo con comunidades, diversos eventos que pusieron en riesgo el suministro de aproximadamente 45 millones de galones. El 65% de este volumen afectado se debió a bloqueos a plantas y vías por parte de las comunidades.

- Para garantizar abastecimiento fue necesario importar 62 KBD de gasolina, 25 KBD de diésel y 3,4 KBD de etanol (26% del total de la demanda).

- A futuro, para aumentar la confiabilidad será clave ampliar la capacidad del sistema de poliductos, desarrollar los almacenamientos estratégicos, viabilizar importaciones y fortalecer condiciones habilitantes de la operación de distribución de combustibles ante los bloqueos.

- Con el fin de seguir robusteciendo la infraestructura de abastecimiento y contribuir a la transición energética, los agentes (refinador, transportador, distribuidores mayoristas y minoristas) planean para 2024 aumentar un 12% sus inversiones, es decir alcanzar $3,3 billones de inversión.

- En general, los encuestados vislumbran un ambiente favorable de inversión impulsado por el crecimiento de la demanda, la necesidad de asegurar el abastecimiento, nuevas oportunidades de negocio en transición energética y fortaleza institucional, pero con desafíos importantes de estabilidad regulatoria, económica y social.

- Como principales recomendaciones de política pública de mediano plazo para la distribución de combustibles recomiendan: (i) garantizar el servicio público esencial del abastecimiento de combustibles líquidos, de manera confiable, eficiente y sostenible, (ii) incentivar diversas fuentes de abastecimiento para garantizar la seguridad energética, (iii) promover la competencia mediante la liberación de los márgenes y finalmente (iv) incentivar el aumento de la mezcla de biocombustibles para lograr la transición energética justa.

- De estos objetivos, en especial el aumento de la mezcla del contenido de etanol en las gasolinas del 6% (promedio 2023) al 10% es una oportunidad inmediata de reducción de emisiones de CO_2 en el sector transporte, que no requiere de inversiones adicionales. Su aporte podría llegar a ser hasta cuatro veces superior a los beneficios de descarbonización alcanzables triplicando el ritmo de entrada de la movilidad eléctrica.