



La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)
Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

**EXCESO DE INSTITUCIONALIDAD EN LA REGULACIÓN DE
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS EN COLOMBIA – NECESIDAD DE
HOMOGENIZAR FUNCIONES.**

EXCESS OF INSTITUTIONALITY IN THE REGULATION OF LIQUID FUELS
IN COLOMBIA - NEED TO HOMOGENIZE FUNCTIONS.

¹Ana Maria Cárdenas Villamizar
Universidad Católica de Colombia.

Resumen

Los decretos 4130 de 2011 y 1260 de 2013 asignaron a la Comisión de regulación de Energía y gas y al Ministerio de Minas y Energía una serie de competencias regulatorias en materia de combustibles líquidos específicamente en la fijación de precios en Colombia. Mediante el presente artículo se pretende analizar la necesidad de homogenizar dichas funciones teniendo en cuenta que el Ministerio de Minas y Energía se reservó la fijación de estructura de precios de combustibles líquidos y la Comisión de regulación de energía y gas únicamente tiene competencia para establecer la metodología de referencia para el cálculo del Ingreso al Productor y para el precio de venta final al público de gasolina motor, ACPM y biocombustibles. Esto significa que la CREG tiene funciones de asesoría y referencia únicamente determinando unos parámetros y una metodología que pone a disposición del Ministerio de Minas y Energía, el cual puede ceñirse a la misma o apartarse. Finalmente la investigación dará cuenta de una posible reasignación de funciones garantizando los principios de eficacia y economía en la función administrativa.

¹ Artículo resultado de investigación presentado como requisito para optar al título de Abogado de la Universidad Católica de Colombia por Ana Maria Cárdenas Villamizar, estudiante de Derecho con materias culminadas, perteneciente a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, identificada con código estudiantil N° 2109475. Directora de trabajo de Grado Dra. Lady Johana Barreto Montoya, docente de la Universidad Católica de Colombia. Correo electrónico: amcardenas75@ucatolica.edu.co.

Palabras clave: Regulación, Intervención del Estado, Funciones, Gasolina, Biocombustibles, Recursos, Inversión.

Abstract

Decreets 4130 of 2011 and 1260 of 2013 assigned to the Energy and Gas Regulatory Commission and the Ministry of Mines and Energy a series of regulatory powers in liquid fuels specifically in the pricing of Colombia. This article aims to analyze the need to homogenize these functions taking into account that the Ministry of Mines and Energy reserved the pricing structure of liquid fuels and the Energy and Gas Regulation Commission only has competence to establish the methodology of reference for the calculation of the Producer Income and for the final sale price to the public of motor gasoline, ACPM and biofuels. This means that the CREG has advisory and reference functions only by determining parameters and a methodology that makes available to the Ministry of Mines and Energy, which can stick to it or depart. Finally, the investigation will reveal a possible reassignment of functions, guaranteeing the principles of efficiency and economy in the administrative function.

Key words:

Regulation, State intervention, Functions, Gasoline, Biofuels, Resources, Investment.

Sumario:

Introducción. Metodología. 1. Sector de combustibles líquidos en Colombia 1.1. Agentes en la cadena de distribución 2. Regulación de combustibles líquidos en Colombia 2.1. Decreto 4130 de 2011 2.3. Estructura de regulación de precios de los combustibles líquidos 3. Necesidad de Homogenizar las funciones 3.1. Principios Constitucionales de eficacia y economía en la función administrativa. Conclusiones. Referencias.

Introducción

La regulación económica de los sectores parte de la existencia de garantizar el mayor bienestar del consumidor y la existencia de incentivos adecuados para que los agentes privados puedan obtener niveles de rentabilidad razonables. El sector de regulación de combustibles líquidos en Colombia es amplio teniendo en cuenta todas las entidades públicas que participan de una u otra manera en la fijación de precios, condiciones de distribución, entre otras actividades (Zuleta, 2003).

A pesar de que el sector regulatorio tiene agentes específicos para definir la regulación del sector de combustibles líquidos en los años 2011 y 2013 se decide dar a la Comisión una serie de funciones respecto de la regulación de este sector que son meramente indicativas y no decisorias en cuanto el Ministerio de Minas y Energía conservó la potestad de fijación de precios. Frente a lo anterior debe indicarse que la división de la regulación no está en consonancia con el mercado. Es normal que la regulación vaya un paso detrás del mercado, ya que la intervención de varios agentes reguladores hace que no haya claridad frente a las normas y su aplicación (Frontier Economics, 2017).

Como se indica anteriormente la regulación en materia de Combustibles Líquidos tiene un serio problema de división en cuanto son varias las entidades que intervienen en la misma. Ya que como se ha visto los componentes para la fijación del precio son desarrollados por la CREG y por el Ministerio de Minas y Energía, sumado a lo anterior lo relacionado con impuestos en la estructura de precios de los combustibles, es competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a las atribuciones legales conferidas a esta entidad mediante el Decreto 4712 de 2008.

En razón de la utilización eficiente de los recursos públicos en el país y la racionalización del gasto es necesario que se evalúen las materias en las cuales existe un exceso de institucionalidad o una necesidad de homogenizar las funciones de regulación, teniendo en cuenta que se está utilizando capital humano y recursos físicos en una misma función que podría ejercer una sola entidad, esto en definitiva permitiría que la administración sea más

eficiente y no tenga dispersas sus funciones cuando están orientadas a un mismo fin (Camelo, 2015).

El objeto de estudio del presente artículo de reflexión es función regulatoria del Estado en materia de combustibles líquidos, concretamente la eficiencia en la distribución de las funciones para fijar la estructura de precios de estos. Así entonces, el análisis realizado se plantea alrededor del siguiente problema de investigación ¿Se configura en el caso de la regulación de combustibles líquidos en Colombia un exceso de institucionalidad entre el Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y gas y existe entonces una necesidad de homogenizar las funciones de éstas dos entidades?

La investigación se ha propuesto como objetivo general, analizar las funciones en materia de regulación de combustibles líquidos asignadas a la Comisión de regulación de energía y gas y al Ministerio de Minas y energía con el fin de determinar si existe un exceso de institucionalidad en esta materia en consecuencia una necesidad de homogenizar funciones proponiendo una asignación de funciones acerca de la regulación de Combustibles líquidos.

Dentro del mismo desarrollo, la presente investigación se ha propuesto como objetivos específicos: i) El estudio y análisis de los Combustibles Líquidos en Colombia ii) Analizar la regulación en materia de Combustibles líquidos del país iii) Evaluar la existencia de un exceso de institucionalidad y en consecuencia la necesidad de homogenizar las funciones entre la Comisión de regulación de energía y gas y el Ministerio de Minas y Energía.

Metodología:

El desarrollo de este artículo presenta una línea de Investigación Jurídica documental, la cual implemento una metodología de tipo documental descriptiva realizada a través del estudio de la normatividad sobre regulación de combustibles líquidos y las funciones asignadas a cada entidad del Gobierno nacional.

1. Sector de combustibles líquidos en Colombia.

La distribución de combustibles en Colombia es una actividad que realizan una serie de agentes autorizados que tienen un rol específico dentro de la cadena de distribución de combustibles en Colombia. Estos a través de diferentes interacciones (comerciales y operativas) llevan productos combustibles a las diferentes zonas del país (Martínez, 2015)

En otras palabras, para que un consumidor final reciba un galón de combustible en su vehículo, se deben cumplir con algunas etapas que van desde la refinación del petróleo hasta la entrega de combustibles en una estación de servicio, en adelante EdS.

1.1 Agentes en la cadena de distribución.

El anterior Decreto 4299 de 2005, hoy compilado en el Decreto 1073 de 2015, definió los agentes que participan en la distribución de combustibles, en primer lugar, está el refinador y el importador que cumplen rol de agentes encargados del abastecimiento de combustibles. Como lo indican Rangel & Portilla (2016) esto se hace mediante la producción propia, refinación o mediante la compra en el exterior, importación. Estos agentes se encargan del suministro de combustibles en el país a gran escala. Por lo cual los grandes volúmenes necesarios para satisfacer la demanda nacional dependen de estas dos actividades.

En segundo lugar, se encuentra el almacenador cumple con una labor principalmente logística, teniendo en cuenta que de acuerdo a las obligaciones de este agente en el decreto 1073 de 2015, este agente debe prestar el servicio de almacenamiento de combustibles líquidos derivados del petróleo a la persona natural o jurídica que lo requiera. Es decir, este agente debe, mediante una infraestructura adecuada para el manejo de combustibles, esto es una planta de abastecimiento, prestar el servicio de almacenamiento a quien lo requiera (Consejo Nacional de Operación, 2014). En la actividad normal de la cadena, los agentes que pueden requerir estos servicios son los distribuidores mayoristas, el transportador y grandes consumidores.

En tercer lugar, está el distribuidor mayorista, quien realiza la distribución de los diferentes productos desde las plantas de abastecimiento hasta las EdS. Para suministrar estos productos a las EdS, la regulación obliga al distribuidor mayorista a contar con contratos o

acuerdos comerciales con los diferentes agentes y en el caso particular de los distribuidores minoristas, exige que estos últimos exhiban la marca del mayorista.

El numeral 8 del Artículo 2.2.1.1.2.2.3.84 del Decreto 1073 de 2015, obligaciones del distribuidor mayorista, establece abstenerse de vender combustibles líquidos derivados del petróleo a aquellos agentes de la cadena con los cuales no se tenga un contrato o acuerdo comercial y, adicionalmente, con aquellos distribuidores minoristas a través de estación de servicio automotriz y fluvial que no tengan exhibida su marca comercial.

Así entonces, se puede indicar que es un requisito indispensable la existencia de una relación comercial entre el distribuidor mayorista y las estaciones de servicio, para que pueda llevarse a cabo el suministro de combustibles líquidos a estas.

En cuarto lugar, está el transportador que, de forma similar al almacenador, lleva a cabo una función principalmente logística dentro de la cadena de distribución, que consiste en llevar los diferentes combustibles a los diferentes puntos de demanda a través de diferentes medios de transporte. Para esto, el decreto 1073 de 2015 definió las siguientes modalidades de transporte: terrestre, poliductos, marítimo, fluvial, férreo y aéreo. Los agentes que desarrollan esta actividad, participan en la distribución de combustibles en diferentes etapas, dependiendo de las particularidades que exige la logística para llevar los productos hasta ciertos lugares del país (Lombana & Vega, 2015).

Finalmente, el distribuidor minorista realiza la entrega de los diferentes combustibles a los usuarios utilizando los diferentes tipos de EdS como las que se mencionaron anteriormente.

De acuerdo al listado publicado por el Sistema de Información de Comercialización de Combustibles Líquidos (en adelante SICOM), en Colombia existen 5966 EdS, que están distribuidas como se observa en la Tabla 1, que se muestra a continuación.

Tabla 1. Clasificación de Estaciones de Servicio

TIPO de EdS	CANTIDAD
EdS Automotriz	5854
EdS Aviación	60
EdS Fluvial / Marítima	52
TOTAL	5966

Fuente: Elaboración Propia, con base en información tomada del SICOM (2018).

Esta clasificación de estaciones de servicio que se relaciona en el SICOM responde a la actividad para la cual serán destinados los combustibles de dicha estación. Ahora bien, hechas las anteriores precisiones, a continuación, se profundizará sobre la regulación del sector de combustibles líquidos en Colombia (Caicedo & Tique, 2012).

2. Regulación de combustibles líquidos en Colombia.

La regulación del sector de combustibles líquidos ha estado como regla general a cargo del Ministerio de Minas y Energía. El Decreto 70 de 2001, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía, había definido las entidades que conforman el sector minas y energía, sus entidades adscritas y vinculadas estableció sus objetivos y funciones generales, su estructura además de las funciones específicas para cada una de sus oficinas. Posteriormente, mediante el decreto 381 de 2012 se modificó la estructura del Ministerio de Minas y Energía, tanto en su organización interna como en las funciones de las principales dependencias ampliando las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio, reduciendo las funciones otorgadas a la Dirección de Hidrocarburos y suprimiendo los Despachos de los Viceministros de Energía Gas y de Hidrocarburos (Marín & Sánchez, 2017).

En primera medida se puede evidenciar que en Ministerio de Minas y Energía tuvo a su cargo el desarrollo de la regulación de Combustibles Líquidos cerca de 12 años sin ninguna dificultad, con la planta de personal suficiente para desarrollar cada una de las funciones

asignadas de manera permanente y completa confirmando su capacidad técnica, administrativa, financiera en cumplimiento de las fines del estado por los cuales fue creada.

Ahora bien, como parte de una iniciativa de la reorganización del sector minas y energía, con el Decreto 4130 de 2011” por el cual se reasignan unas funciones” el Ministerio de Minas y Energía empezó a gestar el proceso de reasignación de funciones para la CREG. En el marco de este decreto se reasignaron funciones al Instituto Colombiano de Geología y Minería, en adelante Ingeominas, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en adelante ANH, a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, en adelante CREG, a la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC y a la Unidad de Planeación Minero-Energética, en adelante UPME, considerando de manera general la necesidad de hacer coherente la organización y funcionamiento de las entidades que conforman el sector de minas y energía, sin ninguna otra motivación particular, esto es, recursos públicos, especialidad de las funciones, capacidad técnica u otra.

2.1 Decreto 4130 de 2011

Posteriormente mediante el Decreto 4130 de 2011 fueron reasignadas funciones que había desarrollado el Ministerio de Minas y Energía de manera total y general sin ninguna dificultad a la Comisión de Regulación de Energía y Gas de manera parcial en su mayoría, con la motivación de hacer coherente la organización y funcionamiento de las entidades, así:

Parcialmente reasignar la función (...) Fijar los precios de los productos derivados del petróleo a lo largo de toda la cadena de producción y distribución, salvo para gasolina motor corriente, ACPM y biocombustibles.

- Parcialmente reasignar la función (...) Determinar 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.
- Efectuar los estudios que se requieran para la determinación y fijación de los precios del gas natural destinado para uso como combustible automotor (...)

- Reglamentar las tarifas en pesos por kilómetro/galón por concepto de transporte a través del sistema de poliductos (...)
- Parcialmente las funciones (...) Regular las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo.

Como se puede observar el decreto 4130 asigna parcialmente algunas funciones a la CREG y le asigna otras funciones concretamente, como por ejemplo la reglamentación de tarifas de transporte por poliductos. Por otra parte, se puede inferir que la asignación parcial consiste determinar algunos componentes de la estructura de precios de los combustibles líquidos, reservándose (el ministerio) la potestad de determinar el precio final para gasolina, ACPM y biocombustibles (Delgado & Dietz, 2013).

Como lo indica Posteriormente mediante el Decreto Ley 1260 de 2013, el Ministerio de Minas y Energía establece con mayor claridad las funciones de la Comisión. En particular para el sector de combustibles líquidos, el decreto establece en el literal c del artículo 4 como funciones de la Comisión, las siguientes: 1. Expedir la regulación económica referente a las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución, y transporte de combustibles líquidos derivados de hidrocarburos, tales como gasolina motor corriente, ACPM, Jet A 1, diésel marino, avigas, gasolina extra, kerosene, entre otros, salvo fijar los precios para gasolina motor corriente y ACPM.

2. Definir los criterios y condiciones a los que deben sujetarse los diferentes agentes de la cadena de combustibles en sus relaciones contractuales y sus niveles de integración empresarial.

3. Determinar la metodología para remunerar los activos que garanticen el abastecimiento estratégico de combustibles.

4. Determinar los parámetros y la metodología de referencia, utilizada por el Ministerio de Minas y Energía, para fijar el precio de ingreso al productor y de venta al público de la gasolina motor corriente, el ACPM y los biocombustibles.

5. Definir la metodología y establecer las fórmulas para la fijación de los precios y las tarifas de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados de hidrocarburos, diferentes al precio de ingreso al productor y de venta al público de la gasolina motor corriente, el ACPM y los biocombustibles.
6. Fijar los precios de los productos derivados del petróleo a lo largo de toda la cadena de producción y distribución, salvo para la gasolina motor corriente, el ACPM y los biocombustibles.
7. Definir la metodología y establecer las fórmulas para la fijación de los precios y las tarifas de gas para uso vehicular.
8. Definir la metodología y establecer las fórmulas para la fijación de los precios y las tarifas del transporte de combustibles, terrestre y por poliductos.
9. Establecer las normas sobre medida de los combustibles en las diferentes actividades de la cadena.

Se deben destacar varios aspectos relevantes de estas funciones del Decreto 1260 de 2013 Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, en primer lugar, las funciones fueron asignadas a la CREG de forma incompleta. De acuerdo a los numerales 1 y 5, se le asigna la regulación económica y de fijación de precios de las actividades de la cadena de distribución de combustibles líquidos, nuevamente reservándose (el ministerio) la fijación del precio de venta al público y el ingreso al productor para gasolina, ACPM y biocombustibles. Es menester de este escrito intentar analizar las razones por las cuales realmente el Ministerio de Minas y Energía, no le ha otorgado la responsabilidad completa a la CREG, frente al tema de regulación de Biocombustibles, gasolina y/o Diesel, más allá de justificar que el ministerio es el superior jerárquico y no podría entregar autonomía administrativa frente al tema en cuestión.

En ese sentido Benavides, Martínez & Ramírez (2015) expresan que, para estos rubros, la CREG tiene una responsabilidad limitada, toda vez que debe determinar los parámetros y la metodología de referencia que va a ser utilizada por el Ministerio de Minas y Energía. Es

decir, en el caso de la fijación del precio de ingreso al productor y de venta al público de la gasolina motor corriente, el ACPM y los biocombustibles, el Ministerio es el regulador final.

De acuerdo con estos numerales, la CREG tiene responsabilidad completa para regular económicamente las actividades de refinación, almacenamiento, distribución, y transporte de combustibles líquidos como: Jet A 1, diésel marino, avigas, gasolina extra y kerosene. Además, puede ejercer otras funciones adicionales como la de establecer reglas contractuales, de integración y de medida de los combustibles para los agentes de la cadena de distribución de combustibles y establecer tarifas para gas natural vehicular (Triana, 2010).

Lo anterior, advierte que la CREG se encuentra en la ejecución y en el proceso de ciertas actividades de estos productos, pero quien maneja finalmente la regulación de precios será el Ministerio de Minas. Podría pensarse que esto con el fin de evitar posibles nichos de alzas en los precios, de manera descontrolada en aras de los posibles cambios que se puedan presentar en el proceso. Un ejemplo de ello son las resoluciones 82438 de 1998 y la 82439 de 1998 en los que se establecieron que el precio de la gasolina corriente y del ACPM quedaban determinados por cuatro componentes básicos: El ingreso al productor, el precio máximo de venta al distribuidor mayorista, el precio máximo de venta en planta de abasto mayorista y el precio del venta al público, todo esto en el desarrollo de la cadena comercial de agentes en la materia misma y regulación en general.

Ahora bien, para comprender de mejor manera lo anterior, resulta necesario realizar un análisis sobre la estructura de precio de los combustibles líquidos en Colombia, tema que se abordara a continuación.

2.2 Estructura de regulación de precios de combustibles líquidos

Tradicionalmente el precio final que pagan los consumidores de combustibles en Colombia obedece a una sumatoria de diferentes rubros que remuneran las diferentes actividades que conforman la cadena de distribución de combustibles líquidos (Pérez, 2014). La Tabla 2

muestra los componentes relacionados con el ingreso al productor que deben pagar los usuarios de combustibles en Bogotá para junio de 2018. En este caso, se indican los valores proporcionales para mezclas al 10% de biocombustibles y 10% de combustible fósil.

Tabla 1. Ingreso al productor combustibles (junio de 2018)

COMPONENTE	Gasolina (\$/galón)	ACPM (\$/galón)
Proporción - Ingreso al Productor de la Gasolina Motor Corriente (90%)	4.275,95	N/A
Proporción - Ingreso al Productor del Alcohol Carburante (10%)	717,08	N/A
Proporción - Ingreso al Productor del ACPM (90%)	N/A	4.201,16
Proporción - Ingreso al Productor del Biocombustible para uso en motores diésel (10%)	N/A	990,69
SUBTOTAL: INGRESO AL PRODUCTOR DE LOS COMBUSTIBLES	4.993,03	5.191,85

Fuente: SICOM (2018)

En ambos casos, el ingreso al productor tanto para combustible fósil como para el biocombustible es calculado actualmente por el Ministerio de minas y Energía mediante resoluciones que expide periódicamente. De acuerdo a la asignación de funciones ya descrita, la CREG debería establecer metodologías de referencia para estos componentes de la estructura de precios de los combustibles. Estos componentes corresponden a los que fueron reasignados parcialmente y que hemos catalogado como de responsabilidad incompleta para la CREG (Amaris, Manrique & Jaramillo, 2015).

Así mismo, la Tabla 2 muestra los componentes restantes de la estructura de precios de los combustibles. En color rojo se identifican los rubros que no están bajo la regulación de la CREG, es decir que aún continúan en cabeza del Ministerio de Minas y Energía o de otra

entidad. En color verde se han caracterizado los rubros de la estructura de precios en los que la CREG tiene responsabilidad completa.

Tabla 2. Otros componentes de la estructura de precio de los combustibles

1	Impuesto Nacional
2	IVA del Combustible Fósil
3	Impuesto al carbono
4	Tarifa de Marcación
5	Tarifa de Transporte por poliductos
6	Tarifa de Transporte del biocombustible
7	Margen plan de continuidad
8	Margen al distribuidor mayorista
9	IVA sobre el margen al distribuidor mayorista
10	Sobretasa
11	Margen del distribuidor minorista
12	Pérdida por evaporación
13	Transporte de la planta de abastecimiento mayorista a estación
14	PRECIO DE REFERENCIA DE VENTA AL CONSUMIDOR FINAL

Fuente: Elaboración propia con base en SICOM (2018).

3. Necesidad de Homogenizar las funciones

La facultad regulatoria que tiene el Estado colombiano, tiene como objetivo el funcionamiento adecuado del mercado, de manera que se garanticen precios razonables para el consumidor (Vallejo, 2016) y adicional a esto se puedan dar algún tipo de incentivos a los agentes que realizan estas actividades con el fin de garantizar el suministro de combustibles en el país.

Esa función regulatoria exige de las entidades públicas una aplicación estricta de los principios de la función administrativa, teniendo en cuenta que dicha regulación incide de manera directa en los ingresos de los agentes de la cadena de combustibles líquidos. Así mismo y teniendo en cuenta la importancia del abastecimiento de este servicio es necesario que las decisiones en materia regulatoria sobre este sector sean tomadas con celeridad y tecnicidad.

Sin embargo, la distribución de funciones en materia de regulación de combustibles líquidos que existe actualmente genera ineficiencia frente a la definición de la metodología para determinar el precio (Pérez, 2008), ya que se realiza una fórmula de la misma por parte de la CREG, y posteriormente el Ministerio entra en una etapa de revisión de la misma donde decide si adopta la metodología de referencia emitida por la CREG o la descarta por completo.

Así entonces, teniendo en cuenta que todo acto administrativo debe tener un motivo (razones de hecho y derecho que generan la expedición) desde el punto de vista fáctico está claro que la potestad de reasignación de funciones no es discrecional (Santofimio, 2017). En este caso concreto el Ministerio de Minas y Energía con la distribución de funciones, perjudica el principio de eficacia y economía procesal que deben ser un fin primordial en el desarrollo de la función administrativa, que se describirán de manera más amplia continuación.

3.1 Principios Constituciones de eficacia y economía en la función administrativa:

Los principios de la función administrativa buscan orientar el actuar de las entidades públicas y en las funciones que le han sido encomendadas constitucional o legalmente, en ese sentido resulta deber de las mismas velar por el cumplimiento de dichos principios (Arias, 2010).

Ahora bien, se cuestiona si la reasignación de funciones realizada por el Ministerio de Minas y Energía en materia de combustibles líquidos, tuvo en cuenta estos principios, concretamente el principio de eficacia y economía. Teniendo en cuenta que el principio de eficacia hace referencia a que el Estado cumpla de manera ordenada y coordinada con sus funciones y así logre que los derechos de las personas estén debidamente garantizados, y por lo tanto se cumplan los fines del Estado (Parejo, 2011).

Así mismo, es claro que el principio de economía que apunta a que las entidades públicas realicen sus actuaciones en el menor tiempo posible y con el menor gasto, no fue uno de los principales motivos que tuvo en cuenta el Ministerio de Minas y Energía al momento de realizar la reasignación de funciones. Tal y como lo muestra esta investigación, presuntamente este principio no cumplió los parámetros del deber ser al momento de reasignar las funciones.

Conclusiones

Si bien la Comisión de Regulación de Energía y Gas es una entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, no se delegaron las funciones en materia de combustibles líquidos, se amplió la planta global de la CREG para cumplir con las funciones de manera parcial en cuanto a la fijación de los precios derivados del petróleo, estudiar y determinar los parámetros y la metodología para calcular los precios de los combustibles y regular las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte unas funciones que venía realizando la dirección de hidrocarburos del ministerio, y debe tenerse en cuenta que únicamente la CREG hace metodologías de referencia que finalmente no se han tenido en cuenta o que evidencia claramente que no se aplican los principios de

economía y celeridad de la función administrativa dispuesta en el artículo 209 de la Constitución política.

Los decretos 4130 de 2011 y 1260 de 2013 por los cuales se asignaron a la Comisión de regulación de Energía y gas una serie de competencias regulatorias en materia de combustibles líquidos. La motivación de dichos actos administrativos se pone en entredicho por cuanto solo se manifiesta el ánimo de una coherencia en la estructuración del sector a nivel organizacional y a que el Ministerio de Minas y Energía tiene a su cargo la fijación de estructura de precios de combustibles líquidos y se reservó la misma en ese sentido la Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que es deber de las entidades administrativas motivar todos sus actos administrativos de todos los órdenes, incluso en las discrecionales, por lo cual no es razonable que en virtud de la reasignación de funciones en materia de combustibles a la CREG se haya autorizado la ampliación de la planta de personal, aun cuando las funciones sobre regulación del tema fueron asignadas de manera incompleta.

Lo anterior la Comisión de regulación de energía y gas únicamente tiene competencia para establecer la metodología de referencia para el cálculo del Ingreso al Productor (en adelante IP) y para el precio de venta final al público de gasolina motor, ACPM y biocombustibles. Esto significa que la CREG determina unos parámetros y una metodología que pone a disposición del Ministerio de Minas y Energía, el cual puede ceñirse a la misma o apartarse, en todo caso es esta institución quien establece el precio en el caso del IP y del precio de venta al público. Por lo tanto, se están invirtiendo diferentes recursos de la nación para la regulación de un tema concreto, que como se evidencia antes de la redistribución de funciones por parte del Ministerio en el año 2011, eran realizadas de manera efectiva únicamente por esta entidad.

En razón de la utilización eficiente de los recursos públicos en el país y la racionalización del gasto es necesario que se evalúen las materias en las cuales existe un exceso de institucionalidad, teniendo en cuenta que se está utilizando capital humano y recursos físicos en una misma función que podría ejercer una sola entidad, esto en definitiva permite

que la administración sea más eficiente y no tenga dispersas sus funciones cuando están orientadas a un mismo fin.

Se recomienda entonces, que sean asignadas de manera completa las funciones sobre regulación del precio de combustibles líquidos a la Comisiones de Regulación de energía y Gas, teniendo en cuenta que se amplió la planta de personal para la realización de esta función, en este sentido resulta apenas lógico que se trasladen por completo las funciones para que los recursos que se invierten en dicha planta de personal tengan una justificación adecuada. Resulta apenas lógico que se trasladen por completo las funciones para que los recursos públicos que se invierten en cada planta de personal de cada entidad tengan una justificación adecuada y se entienda entonces la intención de asignar funciones en cumplimiento de los Fines del Estado.

La racionalización de funciones resulta ser la solución más adecuada para lograr una armonización institucional en coherencia con la inversión pública del Estado, concentrando las funciones a la entidad con mayor experiencia, capacidad en el ejercicio y criterio mismo a la hora de tomar las decisiones que más le favorezcan a la economía del país y cada uno de los sujetos que intervienen en el tema en cuestión.

Referencias

- Amaris, J. M., Manrique, D. A., & Jaramillo, J. E. (2015). Biocombustibles líquidos en Colombia y su impacto en motores de combustión interna. Una revisión. *Revista Fuentes*, 13(2), 23-34. Recuperado de <http://revistas.uis.edu.co/index.php/revistafuentes/article/view/5236>
- Arias Gayoso, G. (2010). A vueltas con la discrecionalidad administrativa. *Novum Jus: Revista Especializada En Sociología Jurídica Y Política*, 4(1), 127-150. Recuperado de http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/703
- Benavides, J., Martínez, A., & Ramírez, J. (2015). Política de regulación de precios de combustibles líquidos para uso automotor en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo. Retrieved from <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2432>
- Caicedo, E., & Tique, E. Y. (2012). La nueva fórmula de la gasolina y su potencial impacto inflacionario en Colombia. *Revista Borradores de Economía*; No. 698. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra698.pdf>
- Camelo, M. (2015). El Ministerio Público en Colombia, un exceso de institucionalidad que debe ser reformado. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/2239>
- Consejo Nacional de Operación. (2014). Diagnóstico de la logística del abastecimiento de combustibles líquidos para el sector termoeléctrico en Colombia. Bogotá: Applied Mathematics Research - Consulting Group. Recuperado de <https://www.cno.org.co/sites/default/files/documentos/otros/Informe%20final%20-%20Diagnostico%20de%20logistica%20v2.pdf>
- Delgado, S. C., & Dietz, K. (2013). Controlando territorios, reestructurando relaciones socio-ecológicas: La globalización de agrocombustibles y sus efectos locales, el caso de

Montes de María en Colombia. Iberoamericana, 93-115. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/24369445?seq=1#page_scan_tab_contents

Frontier Economics. (2017). Revisión institucional del mercado de energía mayorista de Colombia. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://www.frontier-economics.com/documents/2018/01/dnp-colombian-electricity-market-report.pdf>

Lombana, J., & Vega, J. (2015). Análisis del sector biodiesel en Colombia y su cadena de suministro (1st ed.). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte. Recuperado de <file:///C:/Users/Juridico3/Documents/Downloads/201512LombanaVegaAnalisisdelsectorbiodieselenColombiaysuCadenadeSuministro.pdf>

Marín, H. A. & Sánchez, E. J. (2017). Análisis de la amenaza presente en la infiltración de combustibles líquidos en las estaciones de servicio de la ciudad de Barranquilla. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Ingeniería. Programa de Ingeniería Civil. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15503>

Martínez, A. (2015). Política de regulación de precios de combustibles líquidos para uso automotor en Colombia. Bogotá. Recuperado de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2432/Repor_Junio_2015_Martinez_Benavides_y_Ramirez.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Parejo, L. (2011). Lecciones de derecho administrativo (1st ed., p. 912). Editorial Universidad Externado de Colombia.

Pérez-Rincón, M. A. (2008). Los agrocombustibles: ¿solo canto de sirenas?: análisis de los impactos ambientales y sociales para el caso colombiano. Agrocombustibles: “llenando tanques, vaciando territorios”, editado por Irene Vélez, 81-116. Recuperado de <http://www.icesi.edu.co/blogs/seminariosmedioambiente/files/2010/08/PEREZ-Mario-impacto-agrocombustibles.pdf>

Pérez, L. (2014). Calidad y precio de los combustibles en Colombia comparados con algunos países de América Latina; por qué exigir la disminución de los precios de la gasolina y diésel (Tesis de Maestría). Universidad Eafit. Escuela De Administración. Medellín: Colombia. Recuperado de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/5125/LinaP%C3%A9rez_2014.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Rangel, A. E., & Portilla, C. J. (2016). El proceso de sustitución de combustibles pesados por gas natural en el sector industrial del Valle del Cauca y del Cauca-Colombia 2004-2012. Apuntes del CENES, 35(61), 237-265. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cenes/v35n61/v35n61a09.pdf>

Santofimio, J. (2017). Compendio de derecho administrativo (1st ed.). Buenos Aires: Editorial Universidad Externado de Colombia.

SICOM. (2018). Sistema de Información de Comercialización de Combustibles - SICOM. Recuperado de <https://www.sicom.gov.co/sicom/identificacionAction.do?method=pRedirectHttps>

Triana, C. A. R. (2010). Biocombustibles: seguridad energética y sostenibilidad: conceptualización académica e implementación en Colombia. Punto de Vista, 1(2), 6. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4776931>

Vallejo, G. (2016). La Captura Regulatoria Y Su Relación Con Las Fallas Del Mercado. In J. Cubides, J. Pinilla, J. Torres, & G. Vallejo (1 Ed.), Derecho público en el siglo XXI Regulación del mercado, contratación pública y derechos humanos (2ª ed., pp. 13-35). Bogota, Colombia: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Zuleta, L. (2003). La regulación en el sector de distribución de combustibles en Colombia. Informe Asociación Colombiana de Petróleo. Bogota. Recuperado de https://acp.com.co/web2017/images/pdf/combustiblesylubricantes/estudios_regulacion/5estudisfedesarrollo2003/regulacion_combustibles_fedesarrollo_2003.pdf