



**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**  
**SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

RESOLUCIÓN NÚMERO 71410 DE 2023

(15/11/2023)

VERSIÓN PÚBLICA

Radicación No. 18-106839

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

**EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA**

En ejercicio de las facultades previstas en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, el artículo 1.2.1.2. del Decreto 1074 del 2015 y la Ley 1340 de 2009, y

**CONSIDERANDO**

1. Que el artículo 333 de la Constitución Política establece que “la libre competencia económica es un derecho de todos” y que “el Estado, por mandato de la Ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional”.
2. Que el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009 dispone que “[l]o dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera que sea la actividad o sector económico”.
3. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 y en el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio “[c]onocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en todos los mercados nacionales y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular, los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica”.
4. Que según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, le corresponde a la Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante la Delegatura) “[t]ramitar, de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia”.
5. Que mediante escrito radicado con el No. 18-106839 del 26 de marzo de 2018, la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** le trasladó a esta Superintendencia una denuncia sobre presuntas irregularidades en el marco de una reunión llevada a cabo en febrero de 2018, a la que habrían asistido varios actores del mercado de combustible. En el encuentro presuntamente se habrían discutido acciones que se ejercerían, de manera conjunta, contra una decisión expedida por el **MINISTERIO DE**

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

**MINAS Y ENERGÍA** (en adelante **MME**) sobre la participación de **PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A.** (en adelante **PETRODECOL**) en el mercado de distribución mayorista de combustibles en el departamento de Nariño.

Posteriormente, mediante escritos radicados con los Nos. 18-106839-3 del 23 de enero de 2019 y 21-352583 del 3 de septiembre de 2021, **PETRODECOL** allegó unos elementos con los que pretendió sustentar que la **ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES MINORISTAS DE COMBUSTIBLES Y DERIVADOS DE PETRÓLEO DE NARIÑO ADICONAR FENDIPETRÓLEO DE NARIÑO** (en adelante **ADICONAR**), así como los distribuidores minoristas de combustible líquido del departamento de Nariño, habrían infringido el régimen de libre competencia económica al obstaculizar su ingreso como distribuidor mayorista en el departamento.

6. Que en ejercicio de las facultades conferidas en los numerales 56, 57 y 58 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011<sup>1</sup>, modificado por el Decreto 92 de 2022, la Delegatura adelantó diferentes actividades con el objeto de recaudar información sobre los hechos denunciados. En particular, formuló múltiples requerimientos de información, practicó declaraciones y realizó visitas administrativas de inspección.

7. Que mediante escrito radicado con el No. 18-106839-14 del 28 de noviembre de 2019, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia ordenó adelantar el trámite de averiguación preliminar para establecer si existían elementos de juicio que determinaran la necesidad de iniciar una investigación formal por la posible infracción al régimen de protección de la libre competencia por parte **ADICONAR** y de algunos distribuidores mayoristas y minoristas del departamento de Nariño.

8. Que los elementos probatorios que la Delegatura identificará a lo largo del presente acto administrativo se encuentran agrupados en la carpeta identificada como "PRUEBAS APERTURA DE INVESTIGACIÓN"<sup>2</sup>. Esto únicamente para efectos de facilitar la consulta por parte de los investigados y terceros interesados que sean reconocidos. No obstante, se tendrán en cuenta todos los medios de prueba que obran en el expediente para la evaluación de los hechos objeto de esta actuación. Para acceder al expediente de la presente investigación administrativa, los interesados o sus apoderados deberán hacer llegar su solicitud a los correos electrónicos [contactenos@sic.gov.co](mailto:contactenos@sic.gov.co) y [grprocompetencia@sic.gov.co](mailto:grprocompetencia@sic.gov.co), y seguir el procedimiento descrito en el numeral 2.2. del Capítulo Segundo de la Circular Única de esta Superintendencia.

9. Que el análisis de la información que obra en el expediente permite constatar que existe mérito para iniciar una investigación contra **ADICONAR**, los distribuidores minoristas relacionados en la tabla No. 1, **ORGANIZACIÓN TERPEL S.A.** (en adelante **TERPEL**), **CHEVRON PETROLEUM COMPANY** (en adelante **CHEVRON**), **BIOMAX BIOCOMBUSTIBLES S.A.** (en adelante **BIOMAX**) y **PRIMAX COLOMBIA S.A.** (en adelante **PRIMAX**) por la presunta infracción a lo previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 en el mercado de abastecimiento de combustible líquido en el departamento de Nariño, desde 2017 hasta 2023. Los distribuidores minoristas que tendrán la calidad de investigados en esta actuación se presentan a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

<sup>1</sup> D. 4886/2011, art. 1 "La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones: (...) 56. Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan conforme a la ley. 57. Solicitar a las personas naturales y jurídicas el suministro de datos, informes, libros y papeles de comercio que se requieran para el correcto ejercicio de sus funciones 58. Interrogar, bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta clase de pruebas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones".

<sup>2</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/Pruebas apertura de investigación.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Tabla No. 1. Distribuidores minoristas investigados

No.	Nombre propietario/representante del establecimiento	Identificación propietario /representante	Establecimiento	No. de matrícula
1	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO GUAITARA	1638
2	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO PLACER	85504
			ESTACIÓN DE SERVICIO EL SITIO	89291
3	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "LA ESTRELLA ROJA"	116628
4	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO LLORENTE	8586
5	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTADERO Y ESTACIÓN DE SERVICIO LAS PALMAS	11670
6	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO CENTRAL	89520
7	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "GUAITARA".	76437
8	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "SAN ISIDRO"	87228
9	[REDACTED]	[REDACTED]	, propietaria de la ESTACIÓN DE SERVICENTRO PASTO y SERVICENTRO CALLE 17	Matrícula cancelada
10	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "LA VENTEÑITA"	113562
11	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "GUAMUEZ".	15064
12	[REDACTED]	[REDACTED]	SERVICENTRO "EL PINAR".	41875
13	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "FALCON".	112527
14	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "ARIZONA".	142832
			ESTACIÓN DE SERVICIO PARADOR	28782
15	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "BECORD".	25287
16	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "PANTOJA"	71088
				85413

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

			ESTACIÓN DE SERVICIO "PIGALTAL".	
17			ESTACIÓN DE SERVICIO LOS CHILCOS	5388
18			ESTACIÓN DE SERVICIO ESSO SAN LUIS	13198
19			SUPERTAXIS DEL SUR LTDA ESTACIÓN DE SERVICIOS	17812
20			SERVICENTRO IBERIA	15144
21			ESTACIÓN DE SERVICIO SERVICENTRO MADRIGAL	69016
22			ESTACIÓN DE SERVICIO SERVICENTRO PARANA	131884
23			SERVICENTRO REMOLINA R SAS	49120
24			CORPORACIÓN REMOLINO	59629
26			ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL SAN JUAN	65051
27			SERVICENTRO AUTOPISTA CUMBAL	22112
28			ESTACIÓN DE SERVICIO LA PLAYA EL TAMBO	93498
29			ESTACIÓN DE SERVICIO ARGELIA	7141
30			ESTACIÓN DE COMBUSTIBLE - 35MUNICIPIO DE ILES	8420
31			SERVICENTRO DON RAFAEL	107658
32			ESTACIÓN DE SERVICIO CORDERO DORADO	6191
33			ESTACIÓN DE SERVICIO EL BOSQUE	76624
34			ESTACIÓN DE SERVICIO LA VEGA SAN PABLO	207030
35			SERVICENTRO TERPEL SAN JORGE	164661
36			ESTACIÓN DE SERVICIO SANDONA	63883
37			ESTACIÓN DE SERVICIO LA CASCADA	19437

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

38			ESTACIÓN DE SERVICIO GUALMATAN	7676
39			ESTACIÓN DE SERVICIO RECTA LA	71023
40			ESTACIÓN DE SERVICIO VILLAMORENO	93890
41			ESTACIÓN DE SERVICIO SAN DIEGO GUACHUCAL	7809
42			SERVICENTRO PANOYA	69524
43			ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL PATIA	96857
44			ESTACIÓN DE SERVICIO COMBUSTIBLES LA PERLA	21493
45			SERVICENTRO EL BOSQUE	8665
46			ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL GUAITARA	97145

La estrategia presuntamente utilizada habría consistido en que desde **ADICONAR** se habría promovido una dinámica para obstruir la entrada de **PETRODECOL** como distribuidor mayorista de combustible líquido en el departamento de Nariño. Concretamente, la asociación habría promovido que sus afiliados presentaran de manera masiva un cúmulo de acciones judiciales y administrativas en contra de los actos administrativos expedidos por el **MME** en los que definió que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015, **PETRODECOL** ocuparía el primer orden de prelación para llevar a cabo las actividades de distribución en el departamento de Nariño. Para la ejecución de su estrategia, **ADICONAR** habría definido algunos modelos de acción de tutela con el fin de socializarlos y entregarlos a sus afiliados, en aras de que cada uno se encargara de promover la acción correspondiente. Esto con el propósito de buscar que se dejaran sin efectos los actos administrativos expedidos por el **MME**.

Con el fin de exponer los argumentos y las pruebas que sustentan la hipótesis planteada por la Delegatura, esta resolución se dividirá en tres capítulos. En primer lugar, se analizará el mercado posiblemente afectado. En segundo lugar, se presentarán los elementos fácticos y probatorios en los que se sustenta la imputación. Finalmente, se hará la valoración jurídica de las conductas examinadas en la presente investigación administrativa.

**10.** Que la Delegatura presentará en esta sección la caracterización del mercado posiblemente afectado por las conductas objeto de la presente apertura de investigación. Se trata del mercado de abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo. En la presente actuación, la Delegatura desarrolla la hipótesis de que **ADICONAR**, algunos distribuidores minoristas asociados y otros distribuidores mayoristas habrían desarrollado un sistema tendiente a limitar la libre competencia bajo el cual habrían buscado obstaculizar la entrada de nuevos agentes al mercado de distribución mayorista de combustibles líquidos en el departamento de Nariño, como es el caso de **PETRODECOL** y **PETRÓLEOS DE NARIÑO S.A.S.** (en adelante **PETRONAR**). Bajo este entendido, la Delegatura concluye que la región geográfica preliminarmente afectada se circunscribe al departamento de Nariño.

La exposición tendrá el siguiente orden: **(10.1)** las características de los combustibles líquidos derivados del petróleo, **(10.2)** los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, **(10.3)** las dinámicas de abastecimiento en el departamento de Nariño, **(10.4)** y las conclusiones sobre la caracterización del mercado objeto de la presente investigación administrativa.

**10.1. Características de los combustibles líquidos derivados del petróleo**

Los combustibles líquidos derivados del petróleo son sustancias de origen fósil en estado líquido que en presencia del oxígeno generan energía<sup>3</sup>. Los combustibles más comunes de este tipo son el diésel, la gasolina corriente y la gasolina extra.

El diésel, también conocido como aceite combustible para motores (ACPM), es un tipo de combustible que se distingue por su alta densidad energética, lo que significa que proporciona una gran cantidad de energía por volumen. Este combustible es conocido por su eficiencia, pues inicia una reacción de combustión en cadena sin intervenciones de una fuente externa de calor. Es una elección común en motores pesados que requieren más esfuerzo para moverse.

La gasolina corriente es un tipo de combustible líquido que se utiliza en motores de combustión interna. Se caracteriza por su alta volatilidad, lo que significa que se evapora fácilmente a temperaturas ambiente. Esta propiedad facilita la mezcla con el aire en el proceso de combustión, permitiendo una rápida ignición y un rendimiento eficiente en los motores. La gasolina corriente suele tener un octanaje moderado, lo que la hace adecuada para la mayoría de los motores de automóviles. Por otro lado, la gasolina extra es una variedad de combustible de alta calidad. Se caracteriza por tener un alto octanaje, lo que permite un funcionamiento más suave y eficiente en motores de alto rendimiento y alta compresión. La gasolina extra suele contener una mayor cantidad de aditivos que mantienen limpios los componentes del motor, reduciendo la formación de depósitos y mejorando la eficiencia.

Pese a que estos tipos de productos comparten características de origen, la tecnología de combustión varía entre la gasolina y el diésel. Por lo tanto, los motores de gasolina no pueden ser alimentados con diésel y viceversa. Del mismo modo, existen riesgos de funcionamiento si se utiliza gasolina de menor octanaje –como la corriente– en un motor diseñado para funcionar con gasolina de mayor octanaje –como la extra–. Pero esto no ocurre cuando un motor de gasolina corriente es alimentado con gasolina extra.

**10.2. Los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo**

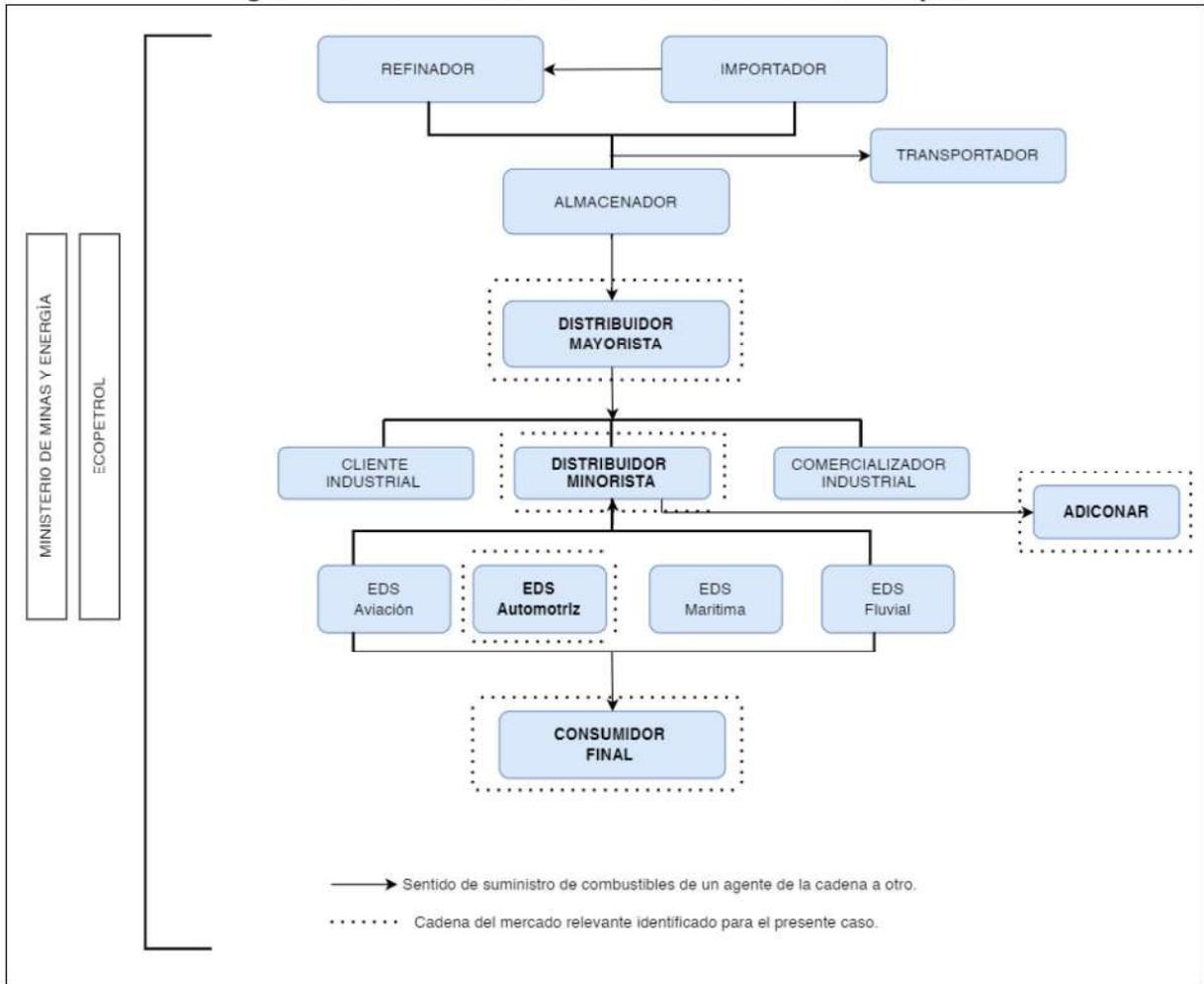
Para la determinación del mercado objeto de estudio, es necesario esclarecer los eslabones de la cadena de distribución de los combustibles líquidos. En dicha cadena se pueden identificar agentes como el refinador, el importador, el transportador, el almacenador, el distribuidor mayorista, el distribuidor minorista y el consumidor final.

ESPACIO EN BLANCO

<sup>3</sup> COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (en adelante CREG). Sectores que regulamos. Combustibles líquidos. Ver: <https://creg.gov.co/publicaciones/8505/que-son/> Consulta: 11 de septiembre de 2023.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Figura No. 1. Cadena de distribución de combustible líquido



Fuente: Elaborado por la Delegatura.

### 10.2.1. El Ministerio de Minas y Energía

El **MME** es un agente fundamental en la cadena de valor de la distribución de combustibles líquidos. Es la entidad estatal encargada de la formulación de políticas que garanticen el desarrollo y el aprovechamiento eficiente de los recursos mineros y energéticos en Colombia. A su vez, están bajo su control las actividades de explotación, abastecimiento y exportación de dichos recursos.

Es importante mencionar que es el **MME** quien tiene a cargo la función de distribución de combustibles líquidos en los departamentos y municipios ubicados en zona de frontera. Por esta razón es el encargado de establecer planes de abastecimiento y señalar esquemas regulatorios y tarifarios que permitan el desarrollo del mercado en estas zonas.

### 10.2.2. ECOPETROL S.A. (en adelante ECOPETROL)

**ECOPETROL** es una compañía organizada bajo la forma de sociedad anónima, del orden nacional, vinculada al **MME**. Participa en todos los eslabones de la cadena de hidrocarburos, como la exploración, producción, transporte, refinación y comercialización. Tiene operaciones en el centro, sur, oriente y norte de Colombia y cuenta con dos refinерías en Barrancabermeja y Cartagena.

### 10.2.3. Distribuidores mayoristas

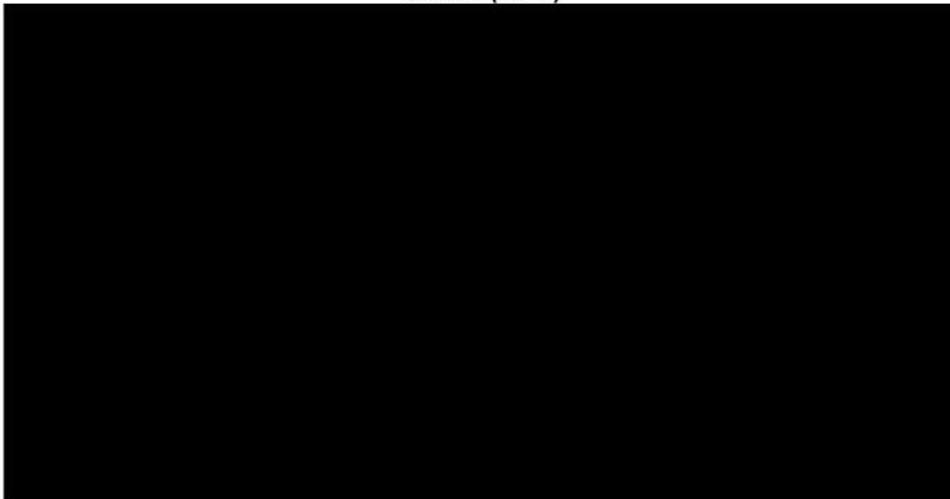
Una vez el crudo es extraído, se somete a procesos de refinación para producir diferentes tipos de productos como gasolina, diésel y queroseno, entre otros. Después de refinados los combustibles, son vendidos a distribuidores mayoristas. Estos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. del Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015, se definen como:

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

"Toda persona natural o jurídica dedicada a ejercer la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, a través de una planta de abastecimiento conforme a lo señalado en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.83 y siguientes del presente Decreto"<sup>4</sup>.

Para el caso en concreto, en el departamento de Nariño en la distribución mayorista participan **PRIMAX**<sup>5</sup>, **TERPEL**, **BIOMAX**, **CHEVRON**, **PETROMIL** y **PETRODECOL** como distribuidores mayoristas de combustibles líquidos. Durante el 2022 se evidenció que los principales distribuidores mayoristas en este departamento fueron **PRIMAX** y **TERPEL**. Por su parte, **PETRODECOL** alcanzó aproximadamente el ■ de participación.

**Gráfica No. 1. Participación de los distribuidores mayoristas por volumen distribuido en Nariño (2022)**



Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente<sup>6</sup>

#### 10.2.4. Distribuidores minoristas

Los distribuidores mayoristas se encargan de comprar los combustibles a granel, almacenarlos en terminales de almacenamiento y distribuirlos a los clientes industriales, distribuidores minoristas o comercializadores industriales. En este eslabón de la cadena los distribuidores minoristas son definidos como:

"Toda persona natural o jurídica dedicada a ejercer la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo al consumidor final, a través de una estación de servicio o como comercializador industrial en los términos del artículo 2.2.1.1.2.2.3.90 y siguientes del presente Decreto"<sup>7</sup>.

La distribución de los agentes mayoristas se realiza a través del transporte de estos combustibles desde las refinerías o puntos de importación hasta los centros de distribución y las estaciones de servicio (en adelante **EDS**). Estas últimas también se encuentran definidas por el Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015 de la siguiente manera:

"Establecimiento de servicio en el cual se almacenan y distribuyen al consumidor final los combustibles líquidos derivados del petróleo. Dependiendo del tipo de combustibles que distribuyan las estaciones de servicio se clasifican en:

- i) Estación de servicio de aviación;
- ii) Estación de servicio automotriz;

<sup>4</sup> DUR. 1073/2015, art. 2.2.1.1.2.2.1.4.

<sup>5</sup> Téngase en cuenta que la sociedad **PRIMAX COLOMBIA S.A.** ha cambiado en varias ocasiones su razón social. **EXXONMOBIL DE COLOMBIA S.A.** (2001-2017); **DISTRIBUIDORA ANDINA DE COMBUSTIBLES S.A.** (2018) y; **PRIMAX COLOMBIA S.A.** (2019 – ACTUALIDAD)

<sup>6</sup> Consecutivo 20 de la carpeta digital reservada. Archivo denominado: "ESTUDIO DE MERCADOS DE COMBUSTIBLE NARIÑO 2022.pptx".

<sup>7</sup> *Ibidem*.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

- iii) Estación de servicio fluvial, y
- iv) Estación de servicio marítima<sup>8</sup>.

Las **EDS** son el punto final de la cadena. En estas estaciones los consumidores finales pueden adquirir los combustibles líquidos. Además, pueden ser operadas directamente por la compañía propietaria de la marca de combustibles o pueden ser una estación abanderada, es decir, que llevan el nombre e imagen de la marca de combustible, pero son operadas por un tercero gracias a una relación contractual.

En Nariño durante el 2022 existieron ■■ **EDS** en total. De este total, ■■ **EDS** (cerca del ■■) eran abanderadas por **PETRODECOL**. Las distribuidoras **TERPEL** y **BIOMAX** tuvieron cerca del ■■ y ■■, respectivamente.

**Gráfica No. 2. Participación de distribuidores mayoristas por EDS abanderadas en Nariño (2022)**



Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente<sup>9</sup>.

Las ■■ **EDS** de **PETRODECOL** en Nariño se encuentran distribuidas en ■■ municipios. La heterogeneidad en el número de **EDS** entre municipios es evidente. Tumaco es el municipio con más **EDS** activas, con ■■, debido a que la planta de abastecimiento se encuentra en esa zona. Seguidamente se encuentran los municipios "El Charco" con ■■, "Olaya Herrera" con ■■, "Santa Bárbara" y "Barbacoas" con ■■. Por otro lado, los municipios principales, como Pasto y Roberto Payán, cuentan con muy pocas **EDS** (■ cada uno), como se evidencia en la siguiente gráfica.

ESPACIO EN BLANCO

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Consecutivo 20 de la carpeta digital reservada. Archivo denominado: "ESTUDIO DE MERCADOS DE COMBUSTIBLE NARIÑO 2022.pptx".

**Gráfica No. 3. Cantidad de EDS activas por municipio abanderadas por PETRODECOL (2022)**

Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente<sup>10</sup>.

Así las cosas, es posible determinar cómo funcionan las dinámicas en la cadena de valor del mercado. Así mismo, cómo la actividad económica relacionada con la comercialización y distribución del combustible líquido al consumidor final, por parte del distribuidor mayorista, depende de su relación con los minoristas y con los otros distribuidores mayoristas.

**10.3. Las dinámicas de abastecimiento de combustibles líquidos en el departamento de Nariño****10.3.1. Regulación en zonas de frontera**

Mediante el Decreto 1073 de 2015 se reglamentó lo concerniente al abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo en los municipios y departamentos ubicados en zona de frontera, como lo es el departamento de Nariño. El plan de abastecimiento implementa los objetivos de la regulación de zonas de frontera, puesto que fortalece el suministro de combustibles líquidos derivados del petróleo para el departamento al permitir superar las dinámicas sociales del mismo. De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 2135 de 2021, para el desarrollo de esta función el **MME** podrá:

"Reasignar o redistribuir los volúmenes en un mismo municipio o diferentes municipios cercanos y reconocidos como zonas de frontera, establecer condiciones de autorización y operación de los agentes, cuando las condiciones sociales, económicas y/o de orden público así lo ameriten, y en las condiciones que el Gobierno Nacional en cabeza de dicho Ministerio establezca"<sup>11</sup>.

Para esto, el **MME** debe tener en cuenta las condiciones propias de cada municipio de zona de frontera y sujetarse al orden de prelación que aplica únicamente para los efectos de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo al consumidor final. Dicho orden de prelación está establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015 de la siguiente manera:

- i) Las plantas de abastecimiento ubicadas en el respectivo departamento fronterizo;
- ii) Las plantas de abastecimiento ubicadas en los municipios y departamentos vecinos a la respectiva zona de frontera con posibilidades técnicas y económicas de abastecerlos.
- iii) Los terceros previamente aprobados y registrados por el Ministerio de Minas y Energía.
- iv) Las estaciones de servicios ubicadas en las zonas de frontera"<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Consecutivo 20 de la carpeta digital reservada. Archivo denominado: "6. LISTADO DE EDS ACTIVAS"

<sup>11</sup> L. 2135/2021, art. 6.

<sup>12</sup> DUR. 1073/2015, art. 2.2.1.1.2.2.6.7.

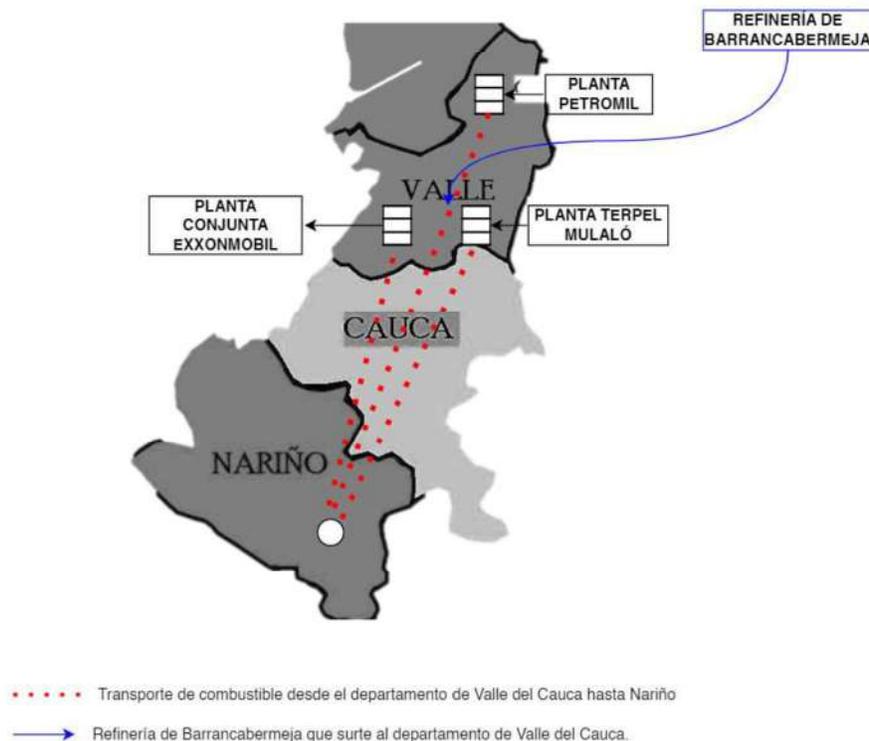
"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En el caso específico del departamento de Nariño, el primer orden de prelación se materializó por medio de la Resolución 311031 de 2017, la cual incluyó a la empresa **PETRODECOL** en el plan de abastecimiento de dicho departamento. Esto como quiera que **PETRODECOL** fue el primero que ubicó una planta de abastecimiento en el departamento. El orden de prelación se estableció para llevar a cabo la distribución del combustible líquido derivado del petróleo a estaciones de servicio ubicadas en los municipios reconocidos como zona de frontera en Nariño, a través de la planta de abastecimiento ubicada en el municipio de Tumaco, Nariño.

### 10.3.2. Distribución de combustibles líquidos antes de la construcción de la planta de Tumaco

Antes de ser otorgado el primer orden de prelación a **PETRODECOL**, el plan de abastecimiento de Nariño estableció en el 2007 la prelación a dos plantas ubicadas en el municipio de Yumbo, Valle del Cauca. Esto como consecuencia del numeral 2 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015, pues se trata de un departamento vecino a la respectiva zona de frontera. Las plantas eran "Conjunta Yumbo", que pertenecía a **PRIMAX** (entonces **EXXONMOBIL**) y a **CHEVRON**, y "Mulaló", perteneciente a **TERPEL**. Por otro lado, la actividad de refinación para el abastecimiento de los departamentos de Nariño y Valle del Cauca se lleva a cabo en las refinerías de Cartagena y Barrancabermeja, respectivamente.

Figura No. 2. Plantas de abastecimiento antes de la Resolución 311031



Fuente: Elaborado por la Delegatura.

La logística del abastecimiento, antes de la construcción de la planta de Tumaco, iniciaba en la refinería de Barrancabermeja con el transporte del combustible vía poliducto. Este producto se entregaba en las plantas de abastecimiento autorizadas en el municipio de Yumbo, Valle del Cauca, y, una vez ahí, se transportaba hasta el puesto de control ubicado en Pasto. Posteriormente, se entregaba a cada una de las **EDS** ubicadas en los municipios reconocidos como zona de frontera.

Para esta operación el transporte desde las plantas de abastecimiento ubicadas en el departamento del Valle del Cauca hasta el departamento de Nariño fue responsabilidad de **ECOPETROL**, de acuerdo con el artículo 55 de la Ley 191 de 1995. No obstante, desde el 1 de enero de 2008 el **MME** asumió la carga fiscal por la compensación por el transporte de combustibles líquidos derivados del petróleo entre Yumbo y Pasto. Esta compensación es pagada por el **MME** como reconocimiento al transporte terrestre que permite el abastecimiento del departamento de Nariño. Dicha compensación se

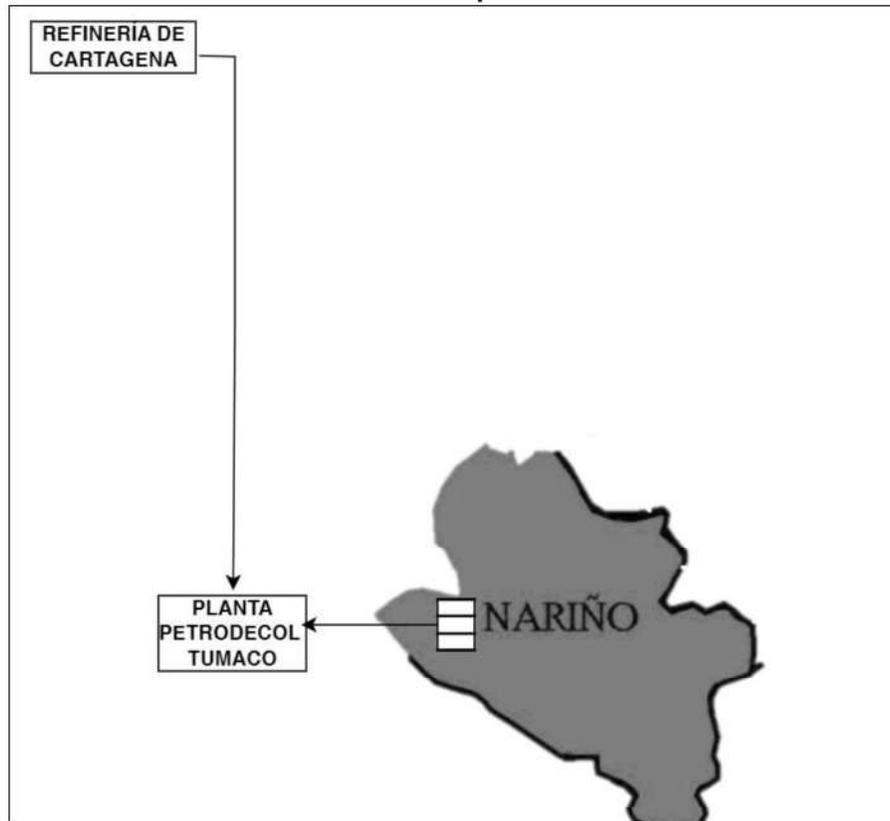
"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

materializó a través de la expedición de la Resolución No. 40208 del 29 de febrero de 2016 del **MME**, mediante el cual se fijó el valor de la compensación para el transporte terrestre de combustibles entre plantas mayoristas de Yumbo y la ciudad de Pasto.

### 10.3.3. Distribución de combustibles líquidos que se habría dado después de la construcción de la planta de Tumaco

A partir de la Resolución No. 311031 de 2017 la logística de abastecimiento en el departamento de Nariño inicia en la refinería de Cartagena. El combustible producido en esta refinería se transporta vía marítima hasta la planta de abastecimiento de Tumaco. Posteriormente, la distribución se hace en carrotanque a cada una de las **EDS** ubicadas en los municipios reconocidos como zona de frontera.

**Figura No. 3. Plantas de abastecimiento después de la Resolución 311031**



Fuente: Elaborado por la Delegatura.

Como se puede apreciar, en esta dinámica de abastecimiento no es necesaria la infraestructura de transporte que se necesita al distribuir el combustible líquido desde otro departamento, como el Valle del Cauca. Por esta razón, en este caso no existe un subsidio como compensación por este costo, como sí ocurre en el escenario anterior. Por otro lado, es importante mencionar que la planta de Tumaco tiene una capacidad de almacenamiento para seis tanques distribuidos de la siguiente manera:

**Tabla No. 2. Capacidad de almacenamiento planta Tumaco**

Tanque	Capacidad de almacenamiento (gls)	Tipo de combustible
Tanque 101	██████	Gasolina motor corriente
Tanque 106	██████	Alcohol carburante
Tanque 108	██████	Gasolina motor extra
Tanque 102	██████	Diésel
Tanque 201	██████	Diésel

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Tanque 207	██████████	Biodiesel
------------	------------	-----------

Fuente: Elaborado por la Delegatura con base en información del expediente<sup>13</sup>.

Dicha planta está en capacidad de abastecer aproximadamente el ██████ de gasolina motor y el ██████ de diésel en Nariño. Esto implica que esta planta cubre el ██████ de la demanda de combustibles líquidos en el departamento, lo que sería equivalente a ██████ millones de galones al mes<sup>14</sup>. De esta forma, podría concluirse que el restante ██████ de la demanda que no puede cubrir **PETRODECOL**, como sujeto del primer orden de elegibilidad, deberá ser cubierta por otro u otros agentes del mercado.

Cabe mencionar que **PETRONAR** es un agente que trató de establecer una planta de abastecimiento de combustibles en Nariño. Sin embargo, no pudo operarla debido a que fue un proyecto no terminado y no autorizado por parte del **MME**. Este mayorista del departamento de Nariño solicitó la operación al **MME** de su planta en el municipio de Chachagüí (Nariño), con el fin de abastecer al departamento sin depender de forma exclusiva de la planta de Yumbo en Valle del Cauca<sup>15</sup>. No obstante, la planta de Tumaco, operada por **PETRODECOL**, fue la que cumplió los requisitos y, por lo tanto, a quien se le otorgó el plan de abastecimiento del departamento. La Delegatura ahondará en esta circunstancia más adelante (11.1).

#### 10.3.4. ADICONAR

Una vez evidenciada la dinámica en el departamento de Nariño, es importante realizar unas precisiones en relación con **ADICONAR**. Esta es una entidad gremial de carácter permanente creada con la finalidad de "fomentar el desarrollo sustentable de los Distribuidores Minoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo". A su vez, tiene como propósito orientar, representar y proteger los intereses de los distribuidores minoristas para preservar el bienestar y progreso del departamento de Nariño. Entre sus objetivos principales se encuentran los siguientes<sup>16</sup>:

- (i) Representar, orientar, coordinar y defender los intereses de los distribuidores minoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo, ejerciendo como gremio ante las entidades públicas y privadas en todos los órdenes.
- (ii) Estudiar y analizar los problemas que aquejan al gremio y presentar soluciones pertinentes.
- (iii) Intervenir con la autoridad competente en la formulación y adopción de políticas y medidas que procuren el fomento económico y social, preferencialmente en aquellas que tengan relación con la distribución minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo.
- (iv) Velar por el comportamiento ético y la lealtad comercial de los asociados, promoviendo el ejercicio de la honesta y libre competencia dentro de las normas del derecho mercantil y la moral.
- (v) Asesorar a los asociados en materia técnica, ambiental, jurídica, administrativa y contable para el correcto ejercicio de la actividad.

De acuerdo con los estatutos de la agremiación, los asociados tienen derecho a voz y voto en igualdad de condiciones, y a recibir ayuda y asesoría de la asociación en defensa de sus derechos e intereses. En igual sentido, entre los principales deberes que tienen a su cargo los asociados se encuentra el de acatar las determinaciones que tome la asamblea general o la junta directiva, así como el de guardar lealtad y buena fe con los demás asociados en aras de evitar actos de competencia desleal o ilícita en todas sus formas y, en general, todo acto de mala fe o de falta de honorabilidad y ética que vaya en contra de los fines de la asociación<sup>17</sup>.

La asociación se encuentra estructurada de la siguiente manera:

<sup>13</sup> Consecutivo 21-352583-9 acumulado de la carpeta digital reservada.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

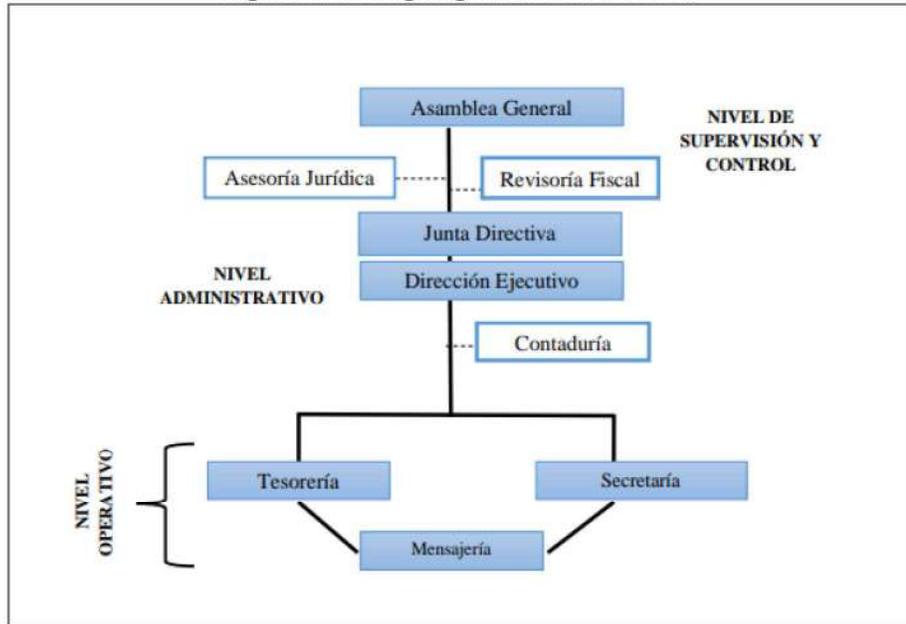
<sup>15</sup> **PETRONAR**. Sitio web oficial. Sobre **PETRONAR**. Ver: <https://petronar.com/sobre-petronar/> Consulta: 11 de septiembre de 2023.

<sup>16</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/Estatutos originales marzo 2018.pdf

<sup>17</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/Estatutos originales marzo 2018.pdf

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Figura No. 4 Organigrama de ADICONAR



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>10</sup>

Según la estructura, y en consonancia con lo establecido en el artículo 23 de sus estatutos, el gobierno y la administración de **ADICONAR** se encuentra a cargo de 4 órganos: (i) la asamblea general, como máxima autoridad de la entidad, (ii) la junta directiva, que es elegida por la asamblea general por periodos de dos años, (iii) el presidente, quien es elegido por la junta directiva, y (iv) el director ejecutivo, que también lo elige la junta directiva.

En relación con los asociados que la conforman, la Delegatura constató que **ADICONAR**, para el año 2019, se encontraba conformada por 170 miembros distribuidos de acuerdo con la ubicación que tuvieran en el departamento. En ese orden de ideas, a continuación se muestra el resumen de afiliados, teniendo en cuenta la zona en que se ubican:

Tabla No. 3 Relación del número de afiliados a ADICONAR de acuerdo con la zona del departamento para el 2019

Zona de ubicación en el departamento	Número de afiliados
Zona centro	
Zona sur	
Zona norte	
Zona occidente	
Zona de la costa	
<b>Total de afiliados</b>	

Fuente: Elaborado por la Delegatura<sup>19</sup>.

#### 10.4. Conclusiones del mercado relevante

- De acuerdo con los hechos investigados, el mercado posiblemente afectado es el de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en el departamento de Nariño.

- La dinámica en la distribución del producto al consumidor final establece una relación vertical entre el distribuidor mayorista y el distribuidor minorista (sus **EDS**) que se sustenta en las condiciones de la normativa vigente.

<sup>18</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/Organigrama Adiconar.pdf

<sup>19</sup> 18-106839(Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/Listado de asociados Adiconar – Superintendencia.xls

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

- No existe una relación de sustituibilidad directa entre los tipos de combustibles líquidos derivados del petróleo. Por lo tanto, es posible concluir que el mercado de producto analizado en la presente investigación es el de combustibles líquidos derivados del petróleo, particularmente el diésel, la gasolina corriente y la gasolina extra.

- El plan de abastecimiento para el departamento de Nariño cambió a partir del 2017. A partir de la construcción de una planta de abastecimiento en Tumaco (Nariño), el **MME** eligió dentro del primer orden de prelación a **PETRODECOL** para la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo al consumidor final en dicho departamento. No obstante, esto no significó la exclusión de otros agentes del mercado porque la capacidad de **PETRODECOL** para abastecer la demanda de combustibles líquidos es apenas del [REDACTED].

**11.** Que los elementos fácticos y probatorios que obran en el expediente permitirían demostrar que **ADICONAR**, los titulares de las **EDS** mencionados en la tabla No. 1 y **TERPEL, CHEVRON, PRIMAX** y **BIOMAX** habrían desarrollado una estrategia coordinada con la finalidad de obstruir la entrada en el primer orden de prelación de agentes de distribución mayorista de combustible líquido en el departamento de Nariño, como es el caso de **PETRODECOL** y **PETRONAR**. Según las evidencias, los distribuidores minoristas y **ADICONAR** habrían promovido, desde **ADICONAR**, la presentación masiva de una serie de acciones judiciales y administrativas en contra de las decisiones expedidas por el **MME** para otorgarle el primer orden de prelación a **PETRODECOL** para la distribución en Nariño. La misma situación se habría presentado en el caso de **PETRONAR**, en el que se habría identificado algunas acciones y gestiones con la finalidad de obstruir su ingreso como agente mayorista en el departamento de Nariño. En el caso de los distribuidores mayoristas, la Delegatura habría identificado una serie de acciones judiciales con la finalidad de que se declara la nulidad de los actos expedidos por el **MME**. La finalidad de la conducta habría sido que continuara la dinámica del abastecimiento de combustibles que operaba desde hacía varios años.

La exposición de este capítulo tendrá el siguiente orden. En primer lugar, se expondrán los antecedentes normativos que rodearon la participación de **PETRODECOL** como distribuidor mayorista en primer orden de prelación en el departamento de Nariño (**11.1**). En segundo lugar, se relacionarán las evidencias que soportan preliminarmente la hipótesis de la Delegatura en relación con cada una de las conductas investigadas (**11.2**). En tercer lugar, se hará referencia a los posibles efectos que tendrían las conductas en el mercado (**11.5**).

### **11.1. Antecedentes normativos relacionados con la participación de PETRODECOL como distribuidor mayorista en el departamento de Nariño**

#### **11.1.1. Contexto normativo que rodea los hechos analizados**

El artículo 9 de la Ley 1430 de 2010<sup>20</sup> estableció que el **MME** tiene a su cargo la distribución de combustibles líquidos en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, como Nariño. Para estas zonas, el legislador estableció que la distribución se adelantaría con la importación de combustibles de un país vecino o mediante el suministro de combustibles producidos en Colombia. Para el efecto, la norma citada aclaró que el **MME** está facultado para ceder o contratar, total o parcialmente, la importación, transporte, almacenamiento, distribución o venta de los combustibles con los distribuidores mayoristas y terceros.

Adicionalmente, en la ley referida se estableció que el **MME** tiene bajo su tutela la regulación y coordinación de las actividades de distribución de combustibles. Para el desarrollo de esas facultades la cartera ministerial debe establecer planes de abastecimiento y, si lo considera, señalar los esquemas regulatorios y tarifarios.

Lo expuesto quedó incluido en el Decreto 1073 de 2015<sup>21</sup>. En esta norma, se reiteró que el **MME** tiene a su cargo la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, lo cual comprende las actividades de importación, transporte, almacenamiento y distribución (mayorista, minorista y terceros). Dicha función, como se advirtió, puede ejercerla el **MME** de forma directa y autónoma, o delegarla total o parcialmente.

<sup>20</sup> El artículo citado modificó el artículo 1 de la Ley 681 de 2001, que a su vez modificó el artículo 19 de la Ley 191 de 1995.

<sup>21</sup> Específicamente en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

No obstante, es necesario aclarar que la norma enfatizó en que la distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo se desarrollaría teniendo en consideración las condiciones propias de cada municipio ubicado en una zona de frontera. Lo anterior, considerando el orden de prelación referido en el numeral **10.3** de la presente resolución<sup>22</sup>.

Es importante resaltar que, para acceder al orden de prelación, los distribuidores mayoristas primero deben acreditar una serie de requisitos<sup>23</sup>. Entre otros aspectos, los agentes interesados deberán demostrar que cuentan con una certificación expedida por un organismo acreditado sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento técnico emitido por la autoridad competente. A su vez, deben aportar una póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual en los términos establecidos en el Decreto analizado, en la cual deberá aparecer expresamente determinada y ubicada la planta de abastecimiento sobre la cual versa la respectiva solicitud. Adicionalmente, el interesado deberá demostrar que tiene asegurada la fuente de suministro necesaria para el abastecimiento que proyecta realizar. Finalmente, debe probar que en la planta o plantas de abastecimiento que tiene a su cargo se han realizado despachos mediante contratos o acuerdos comerciales de combustibles líquidos derivados del petróleo en volúmenes superiores a [REDACTED] galones al mes, de los cuales el [REDACTED]% –como mínimo– debe corresponder a despachos realizados a distribuidores minoristas por medio de **EDS** automotriz y/o fluvial que cuenten con su marca.

Los aspectos requeridos para acreditarse como distribuidor de combustibles líquidos suponen que se garanticen, desde el punto de vista operativo, administrativo, financiero, contable y jurídico, las condiciones necesarias para el funcionamiento de la actividad, especialmente porque hace parte de los servicios de interés público que se encuentran previstos en el artículo 1 de la Ley 39 de 1987<sup>24</sup>. Según se aprecia en los requisitos señalados, resulta necesario que se realice una inyección económica robusta para soportar los requerimientos técnicos y operativos necesarios para llevar a cabo la actividad de distribución. También se requiere acreditar la trayectoria del agente desde el punto de vista contractual y comercial para garantizar los antecedentes que debe tener el interesado. Para esto, es necesario que se compruebe que tiene capacidad suficiente para asegurar el abastecimiento. Además, es importante que compruebe que ha efectuado despachos de combustible líquido en los niveles previstos en la normativa.

En suma, el cumplimiento de los requisitos en comento supone una serie de barreras a la entrada para quienes se encuentran interesados en ejercer la actividad de distribución de combustibles líquidos. Esto significa que el simple interés de llevar a cabo la actividad no implica que el agente esté habilitado para prestar el servicio de distribución, pues esto dependerá de su idoneidad y del cumplimiento de los requisitos de orden técnico, administrativo, operativo y financiero.

#### **11.1.2. Normativa que soporta la actividad de PETRODECOL como distribuidor mayorista en Colombia**

Mediante la Resolución No. 31787 del 27 de septiembre de 2017 el **MME** autorizó a **PETRODECOL** para que ejerciera como distribuidor mayorista de combustibles líquidos derivados del petróleo, desde las instalaciones de la planta de abastecimiento que se encuentra ubicada en la [REDACTED] en Tumaco (Nariño). Lo anterior, como quiera que acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 1073 de 2015<sup>25</sup>.

Una vez tuvo esta habilitación, el **MME** analizó si **PETRODECOL** podía incluirse en el primer orden de la prelación contenida en el Decreto 1073 de 2015. Como resultado de lo anterior, y en ejercicio de las facultades conferidas en la ley, el **MME** expidió la Resolución No. 311031 del 29 de diciembre de 2017, como se explicó en el numeral **10.3** de la presente resolución. Así mismo, determinó la inclusión de **PETRODECOL** en el plan de abastecimiento del departamento de Nariño para llevar a cabo "la distribución de gasolina motor, gasolina motor-oxigenada, ACPM, ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diésel de origen nacional o importado, a **EDS** ubicadas en los municipios

<sup>22</sup> Este orden de prelación está definido en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015

<sup>23</sup> Estos requisitos son contemplados por el artículo 2.2.1.1.2.2.3.83 del Decreto 1073 de 2015

<sup>24</sup> L. 39/1987, art. 1. "La distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo es un servicio público que se prestará de acuerdo con la Ley".

<sup>25</sup> Particularmente, los señalados en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.83

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

reconocidos como zona de frontera del mencionado Departamento"<sup>26</sup>. No obstante, el **MME** aclaró que la oportunidad de ocupar el primer orden de prelación quedaba abierta para quienes aseguraran el cumplimiento de los requisitos ya mencionados<sup>27</sup>.

Otros aspectos que el **MME** delimitó en la Resolución No. 311031 de 2017 fueron los siguientes:

(i) Advirtió que el esquema de distribución definido no podía generar afectaciones en el precio final del combustible que pagaría el consumidor final<sup>28</sup>. Por ende, le solicitó a **PETRODECOL** que su esquema de operación y funcionamiento debía propender por la eficiencia en la prestación del servicio de distribución, sin que se llegara a desmejorar el desarrollo de esa actividad en las estaciones de servicio de los municipios ubicados en zona de frontera<sup>29</sup>.

(ii) Aclaró que los distribuidores minoristas de los municipios ubicados en zona de frontera en el departamento de Nariño podrían abastecerse de los distribuidores mayoristas ubicados en el segundo orden de prelación. Es decir, podrían acudir a las plantas de abastecimiento ubicadas en los municipios y departamentos vecinos a la respectiva zona de frontera mientras tuvieran posibilidades técnicas y económicas de abastecerlos<sup>30</sup>.

(iii) Estableció que se otorgaría un (1) año para que los distribuidores minoristas del departamento de Nariño, que ejercen la actividad a través de **EDS** autorizadas, se acogieran al nuevo esquema de abastecimiento definido en dicho acto administrativo. El término referido se contaría desde la ejecutoria de la Resolución No. 311031 de 2017<sup>31</sup>.

Con posterioridad, el **MME** expidió la Resolución No. 31117 del 16 de abril de 2018, por medio de la cual se modificó el artículo 4 de la Resolución No. 311031 del 29 de diciembre de 2017, en el sentido de adicionar tiempos y rutas que debían considerarse desde la planta de abastecimiento ubicada en Tumaco hasta otros municipios de Nariño como Samaniego, Santacruz, Sapuyes y Túquerres. Adicionalmente, expidió la Resolución No. 31524 del 27 de junio de 2018, por medio de la cual se modificó la Resolución 311031 de 2017 en relación con el plan de abastecimiento y el esquema especial de distribución de combustibles líquidos a las estaciones de servicio del departamento de Nariño. En el artículo 1 de esta última resolución se revocó la mención a los lineamientos para la fijación de la estructura de precios para el departamento de Nariño. En el artículo 2 se modificó el parágrafo 1 del artículo 2 de la Resolución 311031 del 2017, el cual quedó en los siguientes términos:

"(...) Parágrafo 1. En razón a que la planta de abastecimiento a través de la cual operará **PETRODECOL** no se encuentra conectada al Sistema Nacional de Poliductos, el esquema de abastecimiento a utilizar será desde la Refinería de Cartagena a Ecopetrol S.A."

Como se aprecia, el **MME** precisó que el esquema de abastecimiento a utilizar sería el que se origina desde la refinería de **ECOPETROL** ubicada en Cartagena, dado que la planta de abastecimiento de **PETRODECOL** no se encontraba conectada al sistema nacional de poliductos. La precisión otorgada por el **MME** es relevante en la medida en que podía indicar que no se reconocería más el subsidio de transporte definido en el artículo 55 de la Ley 191 de 1995. De allí que, como se expone más adelante, los distribuidores minoristas hayan alegado que el plan de abastecimiento definido por el **MME** encarecería el combustible. No obstante, lo cierto es que por disposición del artículo 2.2.1.1.2.2.6.16 del Decreto 1073 de 2015, el **MME** tenía a su cargo la obligación de definir la estructura de precios del combustible de la zona. Para esto debe hacer uso de los costos en los que se incurran en la cadena de distribución, pero, en ningún evento, podían superar el precio máximo de referencia que fijara el **MME**, lo cual se realizó por medio de la expedición de la Resolución No. 40214 de 2019.

Por último, el artículo 3 de la Resolución No. 31524 del 27 de junio de 2018 modificó el artículo 6 de la Resolución No. 311031 de 2017. En este se consignó que:

"(...) A partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, los distribuidores minoristas que ejercen la actividad a través de estaciones de servicio en los municipios de Barbacoas, El

<sup>26</sup> Res. 311031/2017, **MME**, art. 2.

<sup>27</sup> Res. 311031/2017, **MME**, art. 3.

<sup>28</sup> Res. 311031/2017, **MME**, art. 1.

<sup>29</sup> Res. 311031/2017, **MME**, art. 3, parágrafo 1.

<sup>30</sup> Res. 311031/2017, **MME**, art. 3, parágrafo 2.

<sup>31</sup> Res. 311031/2017, **MME**, art. 6.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Magui, Mosquera, Olaya Herrera, Roberto Payán, Santa Bárbara (Iscuandé) y Tumaco deben cumplir el orden de prelación establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015".

Lo anterior resulta relevante, pues el **MME** adicionó algunos municipios del departamento de Nariño que debían acogerse al plan de abastecimiento y al orden de prelación definido en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015. Esto como quiera que en la Resolución No. 311031 de 2017 no se habían incluido para dicho efecto.

### **11.2. Acciones emprendidas para presuntamente obstaculizar el ingreso de PETRODECOL como distribuidor mayorista del primer orden de prelación en el departamento de Nariño**

Como se expuso, de manera preliminar la Delegatura evidenció que **ADICONAR**, los distribuidores minoristas presentados en la Tabla No. 1 de esta resolución y **TERPEL**, **CHEVRON**, **BIOMAX** y **PRIMAX** habrían desplegado un sistema tendiente a limitar la libre competencia con la finalidad de obstaculizar el ingreso de otros agentes mayoristas como distribuidores en el primer orden de prelación en el departamento de Nariño. En concreto, los agentes referidos habrían interpuesto, de manera masiva y coordinada, acciones de naturaleza judicial y administrativa bajo el sustento de la protección de la libre competencia económica y otros bienes jurídicos de tutela constitucional, como el debido proceso, el derecho al trabajo, el mínimo vital y la libertad de empresa. No obstante, de conformidad con los elementos probatorios que se examinarán a continuación, la Delegatura podría concluir que el verdadero propósito de esas conductas habría sido impedir que el **MME** implementara el primer orden de prelación para la distribución del combustible en Nariño y, como consecuencia de lo anterior, se habría obstruido la participación de **PETRODECOL** y **PETRONAR** en el mercado.

Según se observó, los investigados habrían justificado sus acciones en consideración a tres elementos. En primer lugar, la defensa de la libre competencia económica, pues consideraron que los derechos otorgados por el **MME** en los actos expedidos para definir el plan de abastecimiento, generaban un monopolio a favor de **PETRODECOL** por tratarse del agente que pasaría a ocupar el primer orden de prelación para desarrollar la actividad de distribución mayorista en el departamento de Nariño. En segundo lugar, el ingreso de **PETRODECOL** como distribuidor en el primer orden de prelación obligaría a que se acudiera a ese agente para la provisión de combustible, sin importar los acuerdos que ya se habían definido con otros agentes para ese objeto. En tercer lugar, manifestaron que el cambio generaría un posible aumento del precio del combustible en detrimento de los consumidores finales debido a que se dejaría de percibir el subsidio que se recibía por distribuir un combustible traído de un departamento diferente (Valle del Cauca).

Sin embargo, ya se habría evidenciado que el hecho de que **PETRODECOL** entrara en el primer orden de elegibilidad no implicaba que fuera el único distribuidor mayorista en Nariño. Sobre todo si se tiene en cuenta que **PETRODECOL** solo alcanzaba a cubrir el ■% de la demanda de combustible líquido en este departamento. Además, que la entrada de este agente no implicaba que otros agentes no pudieran hacer lo mismo. Por esto, como se expondrá, la estrategia adelantada por los investigados habría tenido como propósito excluir y obstruir el ingreso de nuevos agentes como distribuidores mayoristas en el primer orden de prelación y, de esta forma, seguir recibiendo el subsidio por distribuir combustible desde otro departamento (Valle del Cauca).

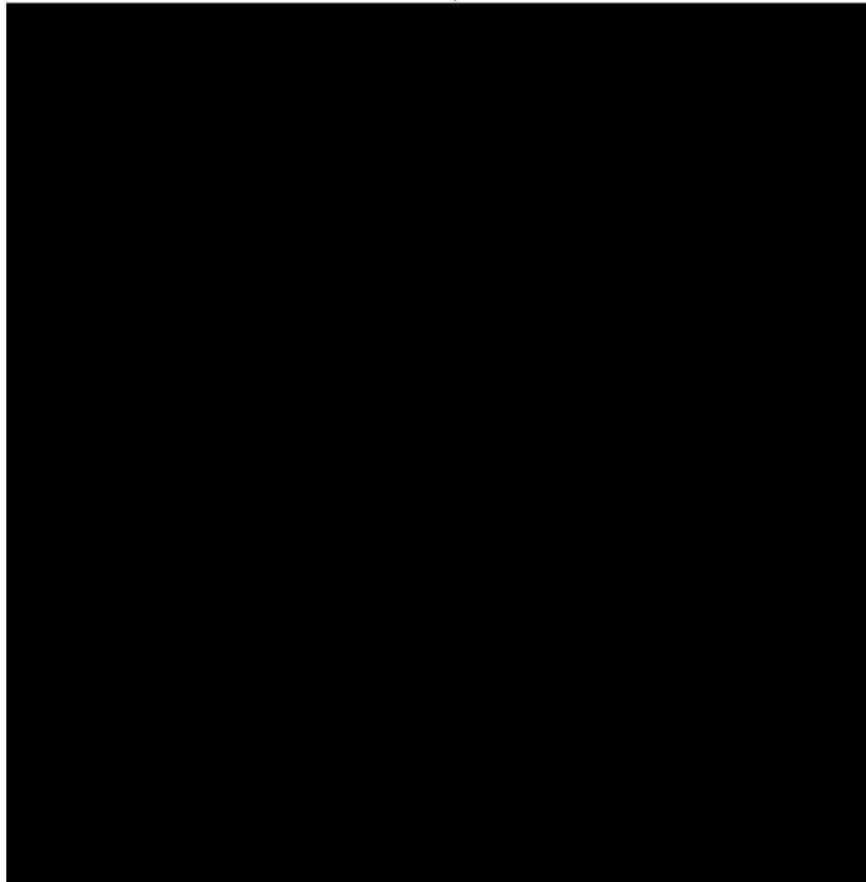
#### **11.2.1. Las reuniones al interior de ADICONAR en las que se habría coordinado la estrategia**

La Delegatura habría encontrado suficientes elementos de prueba que le permitirían corroborar, al menos preliminarmente, que **ADICONAR** y sus afiliadas habrían concertado en múltiples reuniones gremiales la estrategia para obstaculizar la participación de **PETRODECOL** y **PETRONAR** en el mercado. En el marco de estas reuniones se habría propuesto la estrategia consistente en la presentación de una serie de acciones judiciales y administrativas con el propósito de dejar sin efectos la decisión del **MME** orientada a concederle a **PETRODECOL** el primer orden de prelación en la distribución de combustibles en el departamento de Nariño. A continuación se presentará una relación de las actas de las reuniones de junta directiva de **ADICONAR** que se llevaron a cabo entre el 3 de febrero de 2017 y el 16 de febrero de 2019. En estos documentos se podrían evidenciar las discusiones que sostuvieron los investigados en relación con la participación de **PETRODECOL** como distribuidor mayorista del departamento de Nariño y las estrategias que deberían adoptarse para obstaculizar la participación de este competidor en el mercado.

**(i) Acta No. 001 de 2017 – reunión de junta directiva de ADICONAR**

El 3 de febrero de 2017 se habría adelantado una reunión de junta directiva en **ADICONAR** con el propósito de revisar “las acciones legales en contra de la creación de las plantas de abasto y/o mayoristas en Nariño (Petrodecól y Petronar)”. Para ese momento las plantas de **PETRODECOL** y **PETRONAR** se encontraban en fase de construcción en Tumaco y Chachagüí, respectivamente. La discusión sobre este asunto se dio en los términos que se pasan a exponer:

**Imagen No. 1.** Acta No. 001 de 2017 – reunión de junta directiva de **ADICONAR** (punto No. 6 del orden del día)



**Fuente:** Información obrante en el expediente<sup>32</sup>

Durante el desarrollo de esta reunión, la junta directiva de **ADICONAR** habría discutido la propuesta de la firma [REDACTED]. De esta propuesta se extraen los siguientes aspectos. Primero, se habría examinado el alcance de los proyectos de construcción de las plantas de **PETRODECOL** y **PETRONAR** que se pretenderían implementar en el departamento de Nariño. Segundo, la información obtenida sobre el desarrollo de los proyectos generaría la posibilidad de que **ADICONAR** se planteara una estrategia consistente en “atacar desde todos los puntos de vista” y “entablar acciones judiciales y acciones populares” en contra de estos proyectos. Estas acciones se adelantarían a pesar de que no implicaran la reclamación de un daño efectivamente materializado. Tercero, se observa que la justificación para iniciar esas acciones estaría basada en el “derecho que da la ley a la confianza legítima que se da cuando se desconoce por parte del Estado una situación histórica de un negocio”. Cuarto, la estrategia se impulsaría con el fin de promover de manera indiscriminada “múltiples acciones prejudiciales, judiciales, de asesoría, todas aquellas que sean posibles inclusive al tiempo”. Finalmente, se habría propuesto la posibilidad de que cada afiliado (**EDS**) aportara un valor de 3.000.000 de pesos para cubrir los honorarios relacionados con estos trámites. Todos estos factores permitirían constatar que el objetivo de **ADICONAR** habría consistido en proteger intereses propios mediante la utilización de mecanismos legales que estarían orientados a impedir o restringir el ingreso de **PETRODECOL** y **PETRONAR** al mercado.

<sup>32</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Para alcanzar el fin definido, la junta directiva de **ADICONAR** deliberó sobre la propuesta escrita presentada por la firma de abogados en los siguientes términos:

**Imagen No. 2.** Acta No. 001 de 2017 – reunión de junta directiva de **ADICONAR** (punto No. 6 del orden del día)



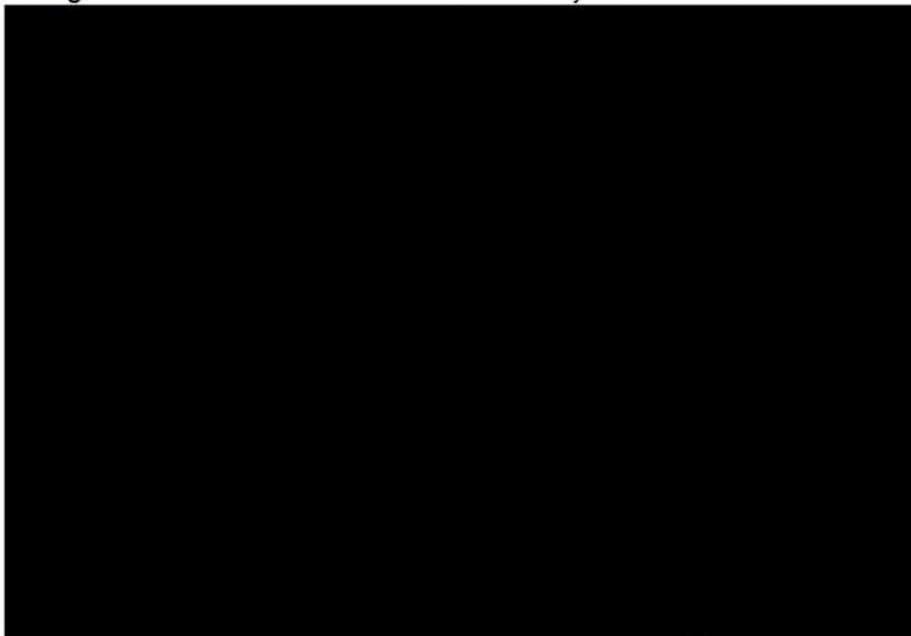
Fuente: Información obrante en el expediente<sup>33</sup>

Como se puede evidenciar, la propuesta de la firma de asesores jurídicos sería de \$400.000.000 de pesos, además de una prima de éxito del 5%, en caso de que estas acciones legales lograran detener la operación de las plantas por dos años. Esto habría sido un incentivo idóneo para interponer la mayor cantidad de acciones posibles frente a distintos órganos judiciales y administrativos, a la espera de que alguno prosperara.

**(ii) Acta No. 005 del 2017 – reunión de junta directiva de ADICONAR**

El 11 de julio de 2017 se llevó a cabo otra reunión de junta directiva de **ADICONAR**. En esta ocasión se trató de manera reiterada el impacto que podría generar la entrada en operación de las plantas que se ubicarían en Tumaco (**PETRODECOL**) y Chachagüí (**PETRONAR**). Lo anotado quedó consignado en el Acta No. 005 del 11 de julio de 2017 en los siguientes términos:

**Imagen No.3.** Acta No. 005 de 2017 – reunión de junta directiva de **ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>34</sup>

Sobre el asunto es importante resaltar, en primer lugar, la propuesta de ejercer acciones directamente ante el **MME**. El propósito consistiría en presentar a esta Entidad una carta respaldada por "400 distribuidores" y otra en la que se informaría que "500 conductores" podrían perder su trabajo en el departamento de Nariño en caso de que se continuara con el proyecto de la entrada de

<sup>33</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

<sup>34</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

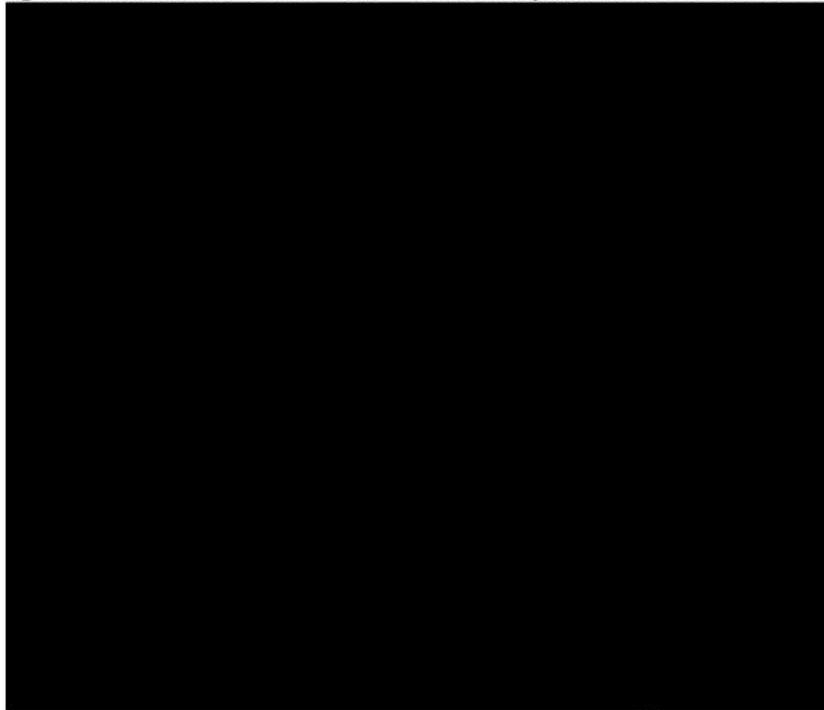
*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

**PETRODECOL.** En segundo lugar, se observa que la estrategia habría requerido “buscar individualmente” a los distribuidores y persuadirlos sobre la situación de “riesgo” que generaría la entrada de **PETRODECOL** al mercado. Para eso se planearía “repartirse en el departamento e ir a visitar cada uno y de paso invitarlos a la asamblea” de la agremiación. Finalmente, se observa en el extracto de esta acta que en el marco de las reuniones gremiales se habría buscado generar alianzas con **TERPEL**, **EXXONMOBIL** (hoy **PRIMAX**) y **CHEVRON**. Estas alianzas estarían orientadas a fijar una posición conjunta entre estos distribuidores mayoristas y los distribuidores minoristas para impedir la participación de un “tercero” —lo cual haría referencia a cualquier mayorista como **PETRODECOL** y **PETRONAR**— en el primer orden de prelación en el departamento de Nariño.

**(iii) Acta No. 013 de 2018 – reunión de junta directiva de ADICONAR**

El 14 de junio de 2018 se realizó otra sesión de junta directiva de **ADICONAR**. Como soporte de lo acontecido en esa reunión quedó el Acta No. 013. En esta acta, nuevamente, se consignaron las discusiones sobre las acciones que habría ejercido **ADICONAR** para dejar sin efectos el plan de abastecimiento expedido por el **MME**. Lo expuesto quedó escrito en el Acta No. 013 de 2018, en los siguientes términos:

**Imagen No. 4. Acta No. 013 de 2018 – reunión de junta directiva de ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>35</sup>

Según se observó, para ese momento **ADICONAR** se encontraba a la espera de que el **MME** resolviera el recurso interpuesto contra el acto que declaró el orden de prelación (plan de abastecimiento). A pesar de que dicho recurso se encontraba pendiente de decisión, desde **ADICONAR** ya se estudiaba y gestionaban las acciones que implementarían en caso de que dicha decisión resultara desfavorable. Como se aprecia, en el acta quedó consignado que para ese momento se contaba con un borrador de derecho de petición y de un proyecto de acción de tutela, los cuales se ejercerían en el evento que el **MME** no aceptara las solicitudes presentadas en vía del recurso administrativo. La estrategia desarrollada sobre este punto habría tenido tal alcance que incluso se delimitaron los momentos para ejercer las acciones referidas.

También se destaca que en la reunión se habrían sostenido conversaciones relacionadas con las acciones que emprenderían para alcanzar la suspensión provisional del proyecto que adelantaba **PETRONAR** en el municipio de Chachagüí (Nariño). De manera puntual, indicaron que para ese momento se encontraba pendiente definir qué acción ejercerían para solicitar la suspensión provisional del proyecto que adelantaba esa empresa en el mercado.

<sup>35</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

Llama la atención de la Delegatura que en esa reunión se hubiera mencionado la participación de terceros ( [REDACTED] ) con la finalidad de dar apariencia sobre el interés que podían llegar a tener otras personas en estos asuntos. Lo anterior, por cuanto se pretendía dar una falsa proyección de independencia a las acciones que se ejercían, pues sospechaban que los resultados que se obtenían en sus reclamaciones se encontraban sesgados por los intereses gremiales y contenidos en el cúmulo de acciones presentadas.

**(iv) Acta No. 014 de 2018 – reunión de junta directiva de ADICONAR**

En la reunión que llevó a cabo **ADICONAR** el 13 de julio de 2018 se conversó en detalle sobre el impacto que podrían generar los proyectos de las plantas que se encontraban en cabeza de **PETRODECOL** y **PETRONAR** en los siguientes términos:

**Imagen No. 5. Acta No. 014 de 2018 – reunión de junta directiva de ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>36</sup>

De lo discutido en esta reunión quedaría claro el motivo por el que los investigados habrían buscado obstruir la entrada de mayoristas en primer orden de prelación en Nariño. Según lo conversado, el ingreso de nuevos actores —**PETRODECOL** y **PETRONAR**— a la cadena de distribución podría generar un impacto para las empresas o los agentes que llevan a cabo el transporte del combustible desde las plantas ubicadas en el departamento del Valle del Cauca hacia las **EDS** en Nariño. Particularmente, se trataría de la pérdida del reconocimiento de la compensación del transporte que, según se evidenció, habría sido parte de la unidad de negocio de muchas **EDS**.

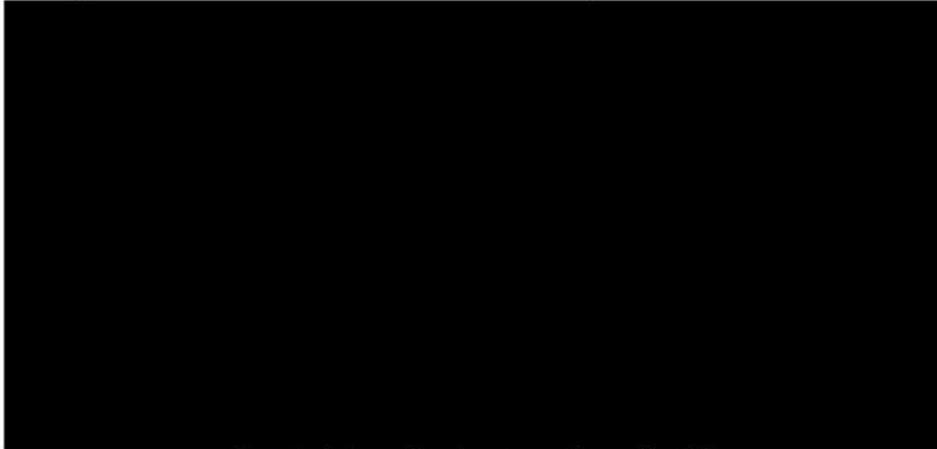
Así mismo, se observa que la agremiación auspició un seminario denominado “Realidades y Futuro del Combustible en Zonas de Frontera”, en el cual se difundió información sobre los supuestos riesgos que se derivan de la entrada en operación de estos nuevos actores. Según lo señalado en estos seminarios, la entrada de estos agentes podría materializar alguno de los siguientes riesgos para el departamento: (i) la afectación a los consumidores finales y transportadores por problemas de abastecimiento y posibles incrementos en el valor del combustible por galón, (ii) la pérdida del punto de equilibrio económico para las estaciones de servicio, (iii) los problemas ambientales, y (iv) las afectaciones al turismo.

<sup>36</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

En esa misma reunión, [REDACTED] (presidente de la junta directiva de **ADICONAR** para la época) expuso lo siguiente:

**Imagen No. 6. Acta No. 014 de 2018 – reunión de junta directiva de ADICONAR**



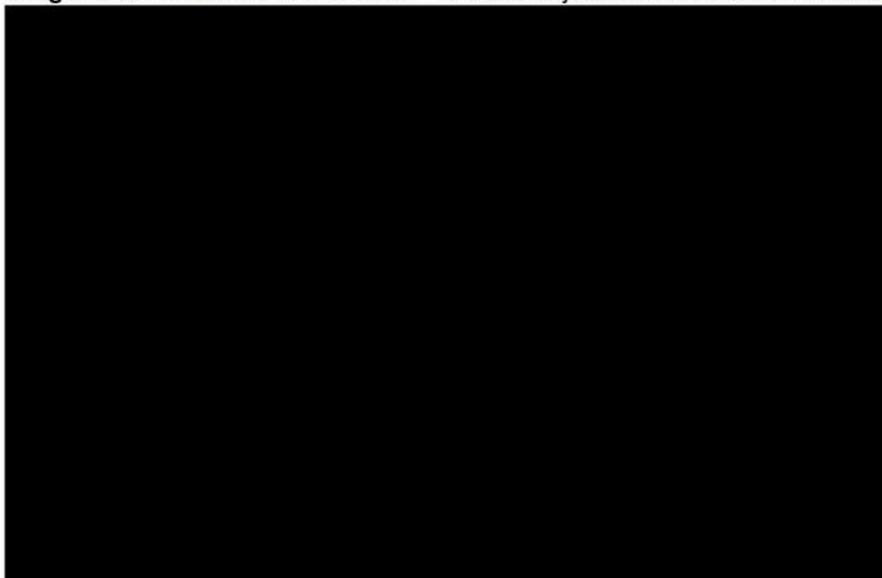
Fuente: Información obrante en el expediente<sup>37</sup>

Como consta en el acta, [REDACTED] (presidente de la junta directiva de **ADICONAR** para la época) tendría la visión general de la estrategia que surgiría desde el seno de la agremiación. En primer lugar, señaló que se habían presentado los recursos que procedían contra la resolución del **MME**, que había definido el plan de abastecimiento en el departamento de Nariño. En segundo lugar, previendo una respuesta negativa a los recursos interpuestos contra la resolución, se tendría proyectado interponer una acción de tutela como “respaldo” al mecanismo de interposición de recursos planteado inicialmente. En tercer lugar, se planearía interponer una demanda. Sin embargo, para “tener el tiempo suficiente de demandar”, [REDACTED] habría mencionado la importancia de solicitar una “medida provisional” con el propósito de suspender la ejecución de las resoluciones del **MME**, al menos por un término aproximado de 3 meses.

**(v) Acta No. 015 de 2018 – reunión de junta directiva de ADICONAR**

El 31 de agosto de 2018, [REDACTED] (presidente de la junta directiva de **ADICONAR** para ese momento) dejó constancia sobre los siguientes aspectos:

**Imagen No. 7. Acta No. 015 de 2018 – reunión de junta directiva de ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>38</sup>

<sup>37</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

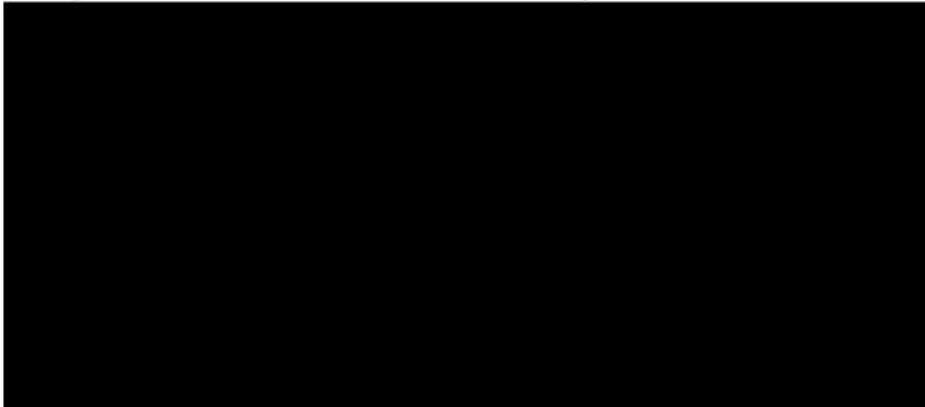
<sup>38</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

Según lo señalado en el texto antes citado, [REDACTED] (presidente de la junta directiva de **ADICONAR** para ese momento) habría presentado un informe escrito del cual resulta importante resaltar los siguientes aspectos. Primero, la conformación de un comité que, según lo consignado en el acta, estaría orientado a promover "la defensa de los intereses del gremio", pero que en realidad tendría como único propósito impedir la entrada de nuevos agentes al mercado en el primer orden de prelación. Segundo, la conformación de este comité se habría promovido en una reunión llevada a cabo el 18 de julio de 2018 por (i) miembros de la junta directiva de **ADICONAR**, (ii) un grupo de distribuidores minoristas de combustibles y (iii) dos personas identificadas en este informe como [REDACTED] y [REDACTED]. Estas personas habrían liderado el equipo jurídico encargado de impulsar la estrategia de la agremiación examinada en esta actuación. Tercero, la agremiación habría gestionado las negociaciones para la contratación de los servicios legales y las acciones que deberían adelantarse, entre ellas "una acción constitucional, de tutela o popular y una acción judicial, de nulidad simple". Finalmente, se informó sobre la importancia de un acercamiento con algunos distribuidores mayoristas, pues estos tendrían un "discurso aliado" y podrían ceder a la realización de un "trabajo conjunto" con **ADICONAR** para impedir el ingreso de otros agentes al mercado. Para esto, los mayoristas les habrían entregado información reservada, circunstancia que demostraría su colaboración activa para el propósito común.

En esta misma reunión, [REDACTED] (miembro suplente de la junta directiva de **ADICONAR** para la época) aclaró que no se podían adelantar otras acciones de tipo judicial o administrativo hasta tanto no se agotara la vía administrativa ante el **MME**:

**Imagen No. 8. Acta No. 015 de 2018 – reunión de junta directiva de ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>39</sup>

No puede pasar por alto que en esta reunión se habrían dispuesto varios modelos de recurso contra las decisiones del **MME**. Estos modelos habrían quedado a disposición de varios distribuidores minoristas, pero también habrían buscado la forma de hacerlos llegar abiertamente a todos los del gremio. También debe resaltarse que la intención de los modelos habría sido disminuir los costos que implicaría la contratación de servicios jurídicos de forma independiente para cada uno de los asociados, sobre todo teniendo en cuenta el nivel de acciones presentadas.

**(vi) Acta No. 016 de 2018 – reunión de junta directiva de ADICONAR**

El 3 de octubre de 2018, [REDACTED] (miembro suplente de la junta directiva de **ADICONAR**) indicó que desde **ADICONAR** se había definido que debían dejar sin efectos las resoluciones que definieron el plan de abastecimiento, que era el objetivo que debía perseguirse con los mecanismos judiciales o administrativos. Aclaró que para ese momento se habían expedido algunos fallos de tutela, aunque en todos los casos las decisiones habían sido desfavorables para sus intereses. También manifestó que no solo se habían impetrado acciones de tutela, sino que se presentó una demanda de nulidad ante el Consejo de Estado. Así quedó incluido en el Acta No. 016 de 2018:

<sup>39</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

**Imagen No. 9.** Acta No. 016 de 2018 – reunión de junta directiva de **ADICONAR**



**Fuente:** Información obrante en el expediente<sup>40</sup>

La intervención de [REDACTED] (miembro suplente de la junta directiva de **ADICONAR**) se habría centrado en analizar las medidas que, por vía judicial, adelantarían como agremiación. También manifestó que se habrían sostenido conversaciones con varias figuras políticas de la región, por el carácter trascendental que tenía el asunto. Adicionalmente, manifestó que incluso podían unirse agremiaciones de taxistas y camioneros, al punto de indicar que estarían dispuestos "a lo que sea" e incluso a "formar un caos" en caso de que las acciones judiciales iniciadas no generaran los efectos esperados. Más adelante expresó que debían emprenderse todas las acciones que fueran posibles, pues ninguna de ellas sobraría, "(...) bien sean acciones de tutelas, acciones populares, si a alguien se le ocurre una acción de grupo, hagámosle, aquí lo que debemos hacer es intervenir de manera activa no sentados detrás de la silla". Finalmente, mencionó que para ese momento ya se habían presentado alrededor de 45 acciones de tutela, pues su objetivo era "derogar el plan de abastecimiento".

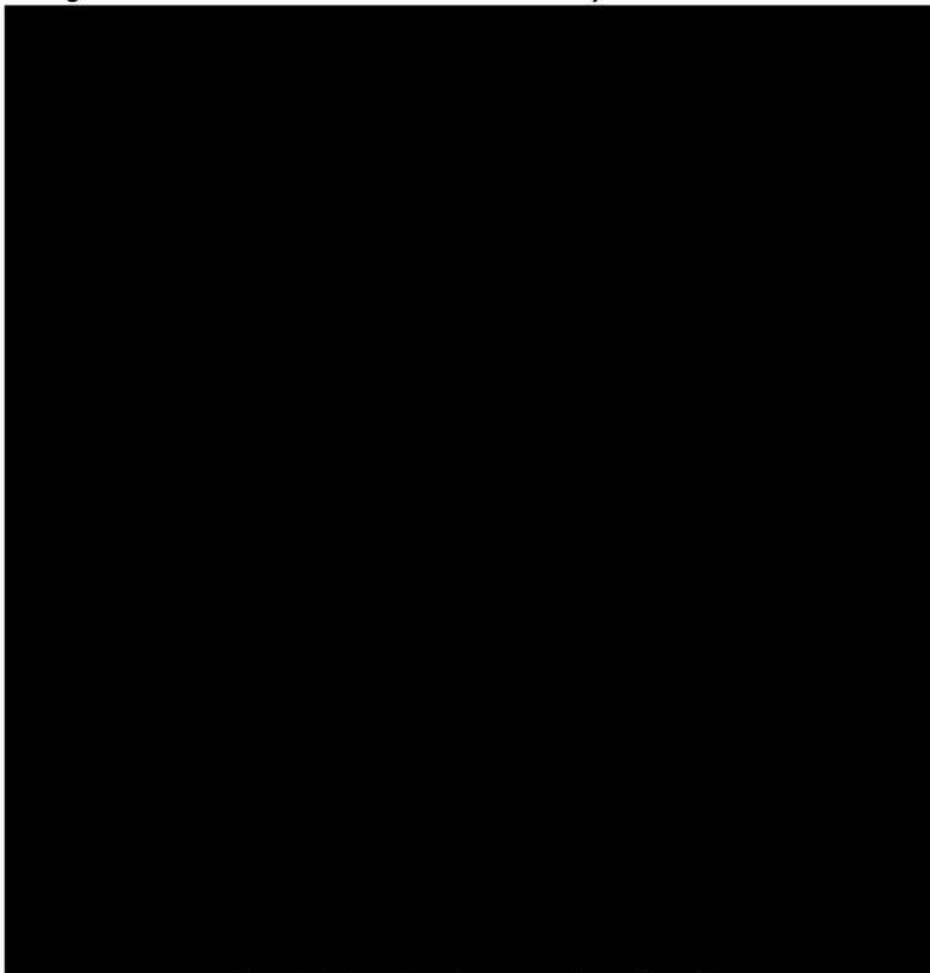
En esta reunión, [REDACTED] (miembro suplente de la junta directiva de **ADICONAR**) advirtió que una de las medidas que debían solicitarse era el decreto de medidas cautelares para lograr que se ordenara la cesión de las actividades. Sobre el punto, añadió que había sostenido conversaciones con el apoderado de **TERPEL** y [REDACTED] (empleado de **BIOMAX**), quienes manifestaron su preocupación con las iniciativas y discusiones legislativas que se adelantaban sobre la compensación del transporte. En su intervención, comentó que **TERPEL** presentaría una acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Finalmente, hizo un llamado para

<sup>40</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

que desde **ADICONAR** se promoviera la interposición de una acción popular por medio de la cual se solicitaran medidas cautelares sobre el asunto. El fragmento del Acta No. 016 que contiene lo expuesto es el siguiente:

**Imagen No. 10.** Acta No. 016 de 2018 – reunión de junta directiva de **ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>41</sup>

Más adelante intervino [REDACTED] (presidente de la junta directiva de **ADICONAR**), quien insistió en la idea de presentar todas las acciones que fueran posibles, sin perjuicio de que no todas prosperaran. Para el efecto, presentó múltiples comentarios que se evidencian en el fragmento del Acta No. 016 e 2018 que se expone a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

<sup>41</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

**Imagen No. 11.** Acta No. 016 de 2018 – reunión de junta directiva de **ADICONAR**



**Fuente:** Información obrante en el expediente<sup>42</sup>

La intervención de [REDACTED] (presidente de la junta directiva de **ADICONAR**) inició con una exposición de los recursos que se habían presentado contra los actos administrativos expedidos por el **MME**, con los cuales se habría agotado la vía gubernativa. Tales hechos se habrían utilizado como antecedente para efectos de las solicitudes que se presentaron en las acciones de tutela interpuestas. En ese orden, mencionó que, agotada la vía gubernativa, debían presentarse las acciones de orden constitucional como la acción de tutela y la acción popular. Sobre este asunto, el directivo destacó que junto con las acciones judiciales se solicitarían las medidas cautelares respectivas.

Más adelante, mencionó que también se encontraban en estudio las acciones de tipo contencioso administrativo, refiriéndose en concreto al medio de control de nulidad. No obstante, advirtió que estas acciones tomaban más tiempo en decidirse, por lo que destacó que las acciones de tutela y la popular eran más viables. Sin perjuicio de lo anterior, aclaró que no se podía descartar el ejercicio de alguna de esas acciones, y que incluso, desde el seno de la junta directiva y de la asamblea general de asociados se sugirió "utilizar todos los medios que se han recomendado".

Con ocasión de lo anterior, [REDACTED] (presidente de la junta directiva de **ADICONAR**) resaltó que, si bien desde el punto de vista jurídico todas las opciones eran viables para asegurar el ejercicio del derecho de defensa, la finalidad que perseguían con tales acciones sería la de evitar que se les ocasionara un perjuicio frente a sus intereses particulares, especialmente porque

<sup>42</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

podían afectarse, tanto por el ahorro que generaban por concepto de la compensación de transporte, como por "(...) el hecho de poder negociar con nuestras mayoristas y obtener unos beneficios que normalmente se traducen en dinero, equipos u otras figuras de remuneración, etc., que se convierten en plata o los anticipos contra una comisión (...)". También se advirtió que la necesidad de tales acciones estaba respaldada en la presunta pérdida de capacidad de negociación con los cinco distribuidores mayoristas que distribuían el combustible antes del cambio del plan de abastecimiento.

Por último, en esta reunión [REDACTED] (miembro suplente de la junta directiva de **ADICONAR**) resaltó que se había recibido la notificación de un fallo de tutela que ordenaba la suspensión de los efectos de los actos administrativos materia de discusión. Ante esto, uno de los asistentes a la junta habría cuestionado por qué algunas acciones tenían decisiones favorables y otras no, si se trataba de un mismo formato. Al respecto se le indicó que desde el inicio se pretendió encontrar variedad en los criterios que se analizaran por parte de los jueces, incluso dada su especialidad. Por eso las tutelas fueron revisadas por despachos de distintas materias (penales, familia, restitución de tierras, administrativos).

**Imagen No. 12.** Acta No. 016 de 2018 – reunión de junta directiva de **ADICONAR**

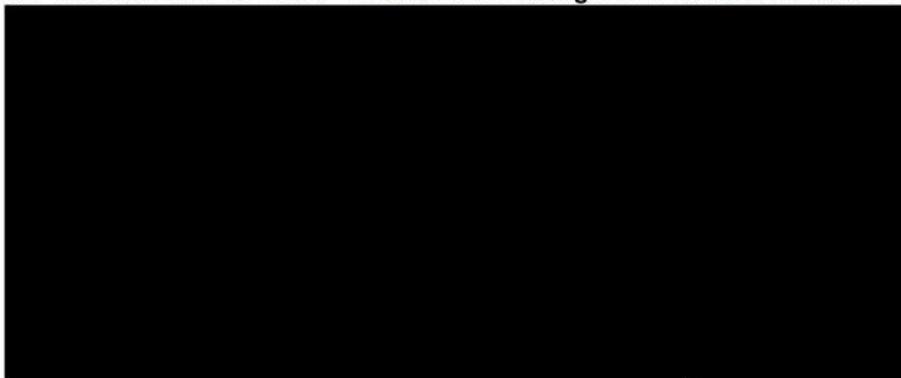


Fuente: Información obrante en el expediente<sup>43</sup>

**(vii) Acta No. AE-01-2018 - reunión de asamblea general extraordinaria de afiliados de ADICONAR**

El 16 de noviembre de 2018 se realizó la reunión de la asamblea general extraordinaria de afiliados de **ADICONAR**. En esta se presentó un informe sobre las acciones ejecutadas, en ejecución y por ejecutar en relación con **PETRODECOL**. Además, se dejó constancia de que una representante de **TERPEL** informó sobre las acciones que desde dicha organización se habían iniciado para dejar sin efectos los actos administrativos que fijaron el plan de abastecimiento del departamento de Nariño.

**Imagen No. 13.** Acta No. AE-01-2018 – reunión asamblea general extraordinaria de **ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>44</sup>

Al igual que en la intervención mencionada anteriormente, en otro momento de la reunión se reiteró que en caso de que las acciones legales promovidas no fueran favorables para los intereses perseguidos como agremiación, debían analizar medidas adicionales. Lo anterior, como quiera que,

<sup>43</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

<sup>44</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA ASAMBLEA NOVIEMBRE 2018.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

desde la perspectiva de **ADICONAR**, la entrada en operación y funcionamiento de la planta de Tumaco (**PETRODECOL**) era inminente. Sobre esto, manifestaron que el plan de abastecimiento definido beneficiaba a **PETRODECOL** porque era el agente que ocupaba el primer orden de prelación dentro del plan de abastecimiento. De allí que se hubiera establecido que contaban hasta el 31 de diciembre de 2018 para lograr el objetivo trazado, o se verían en la obligación de recurrir a las vías de hecho.

**Imagen No. 14. Acta No. AE-01-2018 – reunión asamblea general extraordinaria de ADICONAR**



**Fuente:** Información obrante en el expediente<sup>45</sup>

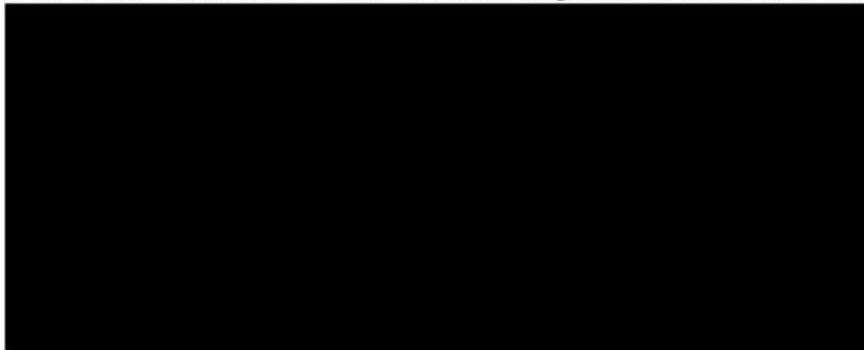
<sup>45</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA ASAMBLEA NOVIEMBRE 2018.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

En esa misma acta quedó consignado que las acciones no podían limitarse al caso de **PETRODECOL**, sino que debían extenderse a los asuntos relacionados con la planta de **PETRONAR**. Sobre este caso particular, en el transcurso de la reunión se mencionó que debían analizarse las acciones correspondientes ya que el proyecto se encontraba avalado por el Gobierno Nacional.

En línea con lo anterior, otro participante en la reunión expresó que, si bien era cierto que las acciones promovidas respaldarían los intereses de los distribuidores minoristas, dentro del resumen de acciones no se conocían cuáles se habían impulsado por parte de los distribuidores mayoristas. El cuestionamiento sobre este asunto se dio con ocasión de los contratos que tenían suscritos los distribuidores minoristas con esos agentes, pues existía incertidumbre sobre el tratamiento que se le daría a ese asunto en caso de que el 1 de enero de 2019 tuvieran que abastecerse en la planta adecuada por **PETRODECOL** en Tumaco.

**Imagen No. 15. Acta No. AE-01-2018 – reunión asamblea general extraordinaria de ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>46</sup>

En esa misma reunión intervino [REDACTED], gerente de la [REDACTED], quien manifestó que en el trámite de la tutela que este interpuso los distribuidores mayoristas no se pronunciaron sobre el asunto. Frente a lo anterior, mencionó que le solicitó a **EXXONMOBIL** (hoy **PRIMAX**) una explicación del por qué no habían intervenido en el trámite de tutela, ante lo que respondieron que "(...) por razones obvias, ellos tienen un magnífico equipo que tiene unas acciones también ayudándonos y también defendiéndose ellos porque se les va a acabar el negocio, quienes manifestaron que no era favorable estar en las acciones de tutela que había ganado El Placer, pero que sí están defendiéndose (...)"<sup>47</sup>.

**(viii) Acta No. 018 de 2019 – reunión de junta directiva de ADICONAR**

En la reunión del 16 de febrero de 2019, la junta directiva deliberó sobre el avance de las acciones impetradas ante las autoridades judiciales.

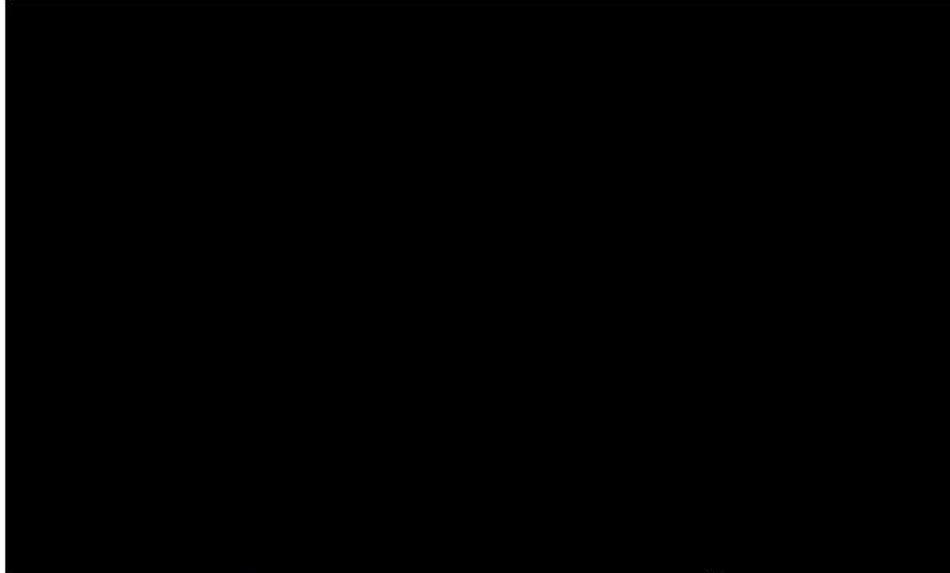
ESPACIO EN BLANCO

<sup>46</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA ASAMBLEA NOVIEMBRE 2018.

<sup>47</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA ASAMBLEA NOVIEMBRE 2018.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

**Imagen No. 16. Acta No. 018 de 2019 – reunión de junta directiva de ADICONAR**

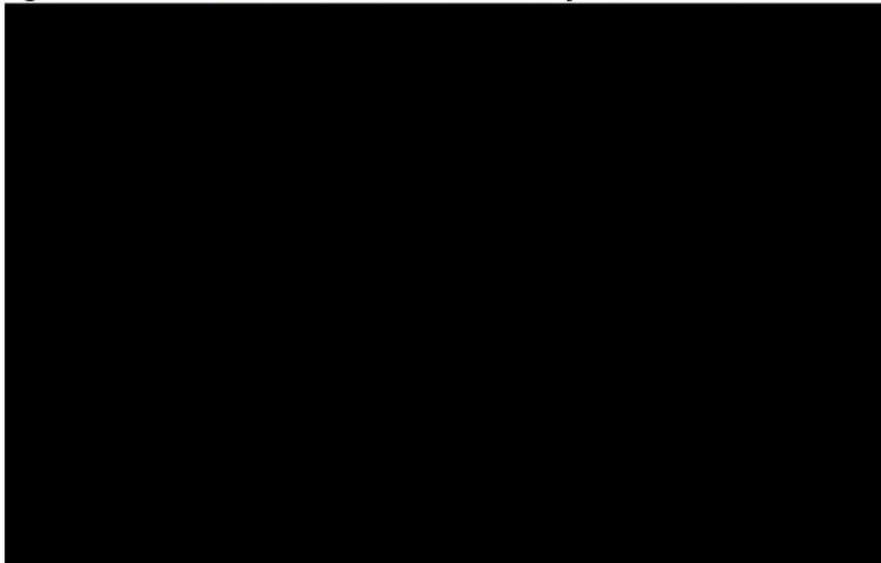


Fuente: Información obrante en el expediente<sup>48</sup>

En concreto, [REDACTED] (presidente de la junta directiva de **ADICONAR**) manifestó que se habían realizado una serie de acciones dispendiosas, pues **PETRODECOL** habría actuado de manera activa en la defensa de los actos expedidos por el **MME**. Adicionalmente, comentó que dentro de la acción popular interpuesta se había decretado la medida cautelar solicitada. Esta acción derivó en que, de manera transitoria, se dejaran sin efectos los actos administrativos por medio de los cuales el **MME** había definido el plan de abastecimiento del departamento de Nariño.

En el curso de su intervención, [REDACTED] (presidente de la junta directiva de **ADICONAR**) aclaró que —como agremiación— no tenían ninguna oposición particular frente a la entrada de **PETRODECOL** u otro agente en el mercado. Aclaró que las acciones iniciadas tenían como finalidad salvaguardar el libre mercado y la sana competencia, por lo que no podían "(...) aceptar imposiciones que vulneren nuestros derechos". No obstante, para la Delegatura lo que pretendían los investigados habría sido imponer sus intereses particulares sobre el interés y los derechos de cualquier otro agente a competir y participar en el mercado.

**Imagen No. 17. Acta No. 018 de 2019 – reunión de junta directiva de ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>49</sup>

<sup>48</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

<sup>49</sup> <sup>49</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

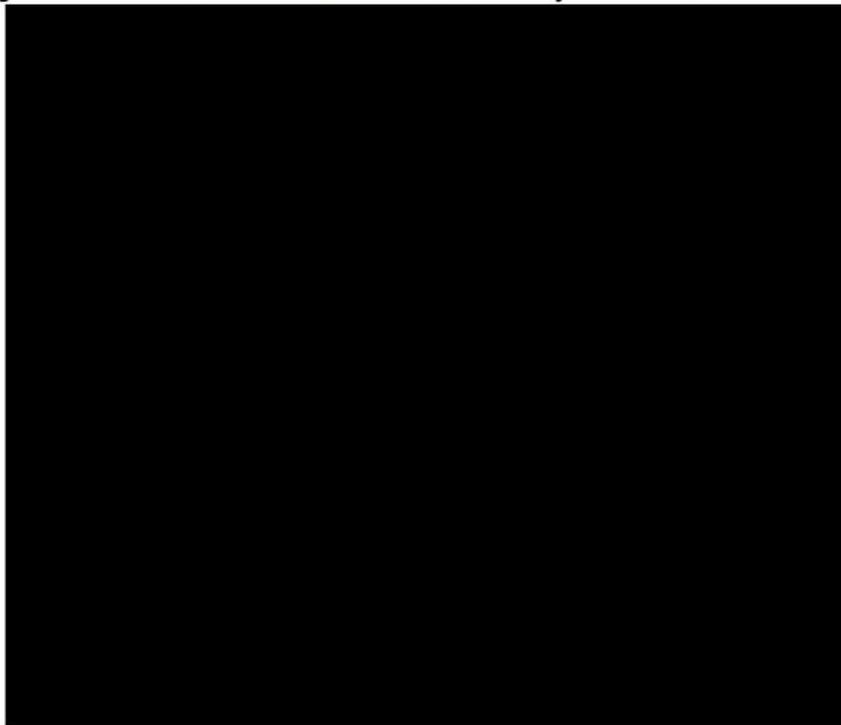
*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

En esa reunión, nuevamente, se deliberó sobre el caso de la planta que se encontraba bajo implementación y adecuación por parte de **PETRONAR**. Al respecto enunciaron que tenían una serie de acciones proyectadas para proceder con su ejercicio, una vez se otorgaran los correspondientes poderes. Sin embargo, destacaron que con antelación a esa reunión se había requerido información pertinente para avanzar en la construcción de la estrategia definida para el efecto, la cual respondía al mismo fin definido en el caso de **PETRODECOL**.

**(ix) Acta No. AOG-01-2019 – reunión de asamblea general ordinaria de afiliados de ADICONAR**

El 26 de marzo de 2019 se llevó a cabo la XXIII asamblea general ordinaria de **ADICONAR**. En esta reunión intervino [REDACTED] (ex alcalde de Pasto), quien inicialmente resaltó las gestiones adelantadas por **ADICONAR** y sus afiliados en materia judicial para solicitar que se dejaran sin efectos los actos administrativos expedidos por el **MME**. A partir de lo gestionado, subrayó que el gremio tenía "cierta tranquilidad" porque se habían proferido decisiones que beneficiaban sus intereses. Incluso, manifestó que las acciones judiciales promovidas por **PETRODECOL**, respecto de una decisión proferida por el Tribunal del departamento, fueron decididas en contra de la compañía, siendo este un resultado positivo de cara a las pretensiones que perseguían los investigados. El texto del acta es el siguiente:

**Imagen No. 18. Acta No. AOG-01-2019 – reunión de junta directiva de ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>50</sup>

No puede perderse de vista que [REDACTED] (ex alcalde de Pasto) recordó que meses antes se encontraban en la disyuntiva de si debían dirigirse o no a las plantas ubicadas en Tumaco y Chachagüí, para realizar el cargue del combustible. Esto como quiera que desde el gremio no habían decidido cómo afrontarían las disposiciones contenidas en los actos administrativos expedidos por el **MME** en relación con el plan de abastecimiento. Así las cosas, expresó que la situación había cambiado por cuenta de las vías judiciales a las cuales recurrieron, por lo que los invitaba a que siguieran "(...) defendiendo hasta último momento el sistema de transporte y distribución como la hemos llevado en el departamento de Nariño (...)".

Lo anterior, también daría cuenta de la intención que tenían los investigados de que se mantuviera el esquema que había operado desde el 2007. Especialmente porque, como ya se mencionó, tenían ciertos incentivos particulares generados por aspectos tales como el subsidio de transporte y los beneficios que les otorgaban los distribuidores que realizaban el abastecimiento desde Yumbo (Valle

<sup>50</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA ASAMBLEA MARZO 2019.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

del Cauca). Lo anterior, en perjuicio del interés general que debería rodear el funcionamiento de estas actividades y en desincentivo que podría generar para el ingreso de nuevos actores.

#### 11.2.2. Los comportamientos desplegados por los distribuidores minoristas de combustible en Nariño

Como se pudo evidenciar, al menos preliminarmente, los distribuidores minoristas investigados habrían participado en la estrategia de litigio predatorio que se había acordado en las reuniones de junta y asamblea de **ADICONAR**. Lo anterior se encontraría constatado sobre la base de las evidencias de que estos agentes participaron en las reuniones de **ADICONAR**, en las que se definieron aspectos claves de la estrategia expuesta (sección 11.2.1.), y con las evidencias que se expondrán a continuación, relacionadas con las acciones judiciales y administrativas que presentaron ante distintas autoridades.

Precisamente, las acciones de índole judicial y administrativo habrían sido tomadas con el propósito de obstaculizar la entrada y participación de nuevos agentes mayoristas en el mercado, como es el caso de **PETRODECOL** y **PETRONAR**. En lo que respecta a la situación de **PETRODECOL**, la Delegatura identificó que a partir de la entrada en vigencia del plan de abastecimiento adoptado por el **MME**, en el que **PETRODECOL** ocupaba el primer orden de prelación para la distribución, la primera opción para el abastecimiento ya no serían las dos plantas ubicadas en el municipio de Yumbo (Valle del Cauca). Como consecuencia, los distribuidores minoristas dejarían de percibir la compensación por transporte y, además, se verían perjudicados otros distribuidores mayoristas<sup>51</sup> que habían abastecido al departamento de Nariño hasta ese momento.

Bajo ese entendido, en esta sección se presentará una relación de las acciones judiciales y administrativas promovidas en el marco de los comportamientos que habrían adelantado los distribuidores minoristas y el grado de intervención y participación que tuvo **ADICONAR** para lograr la cesación de los efectos del plan de abastecimiento.

##### - Recursos por la vía administrativa

Los investigados habrían presentado los respectivos recursos contra los actos expedidos por la Dirección de Hidrocarburos del **MME**, relacionados con el plan de abastecimiento del departamento de Nariño. Esta conclusión está sustentada en los siguientes elementos. (i) En los escritos de tutela presentados, en los que se estableció que los accionantes habían agotado la vía gubernativa ante el **MME** con el fin de dar cumplimiento a los supuestos que rodean el criterio de subsidiariedad. (ii) En las reuniones de junta y asamblea de **ADICONAR**, en las que se comentó sobre la necesidad de agotar la vía gubernativa para avanzar con la interposición de las acciones de tutela, además de las gestiones, avances y resultados relacionados con tales recursos. (iii) En los modelos de recursos que **ADICONAR** habría puesto a disposición de sus afiliados para que los tuvieran como punto de referencia para la interposición de estos ante el **MME**, los cuales fueron allegados por **ADICONAR**.

El siguiente fue el modelo de recurso que **ADICONAR** allegó al expediente.

ESPACIO EN BLANCO

<sup>51</sup> La **DISTRBUIDORA ANDINA DE COMBUSTIBLES** (antes **ESSO MOBIL** ahora **PRIMAX**), **CHEVRON – TEXACO** (propietario de una de las plantas ubicadas en Yumbo, Valle del Cauca), **TERPEL** (propietaria de la planta de Mulaló ubicada en Yumbo, Valle del Cauca), **PETROMIL** y **PETRODECOL**.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

**Imagen No. 19. Modelo de recurso de reposición aportado por ADICONAR**



- *Demanda de nulidad*

La Delegatura evidenció que algunos investigados iniciaron acciones con el fin de buscar que se declarara la nulidad de los actos administrativos expedidos por el **MME** en la jurisdicción contencioso-administrativa. Sobre este punto, se traen a colación dos acciones de nulidad que se habrían iniciado para alcanzar lo referido. Por un lado, se tiene evidencia de una acción de nulidad que interpuso [REDACTED] el 5 de septiembre de 2018 ante el Consejo de Estado. Por otro lado, se identificó que el 11 de marzo de 2019, [REDACTED]<sup>52</sup>, en calidad de propietaria del establecimiento [REDACTED], es decir, quien tenía para ese momento un vínculo contractual con **BIOMAX** para el abastecimiento de combustibles, interpuso una acción de nulidad con la finalidad de que se declararan nulas las resoluciones expedidas por el **MME**, relacionadas con el plan de abastecimiento y el orden de prelación establecido.

- *Acciones de tutela*

Los distribuidores minoristas presentaron múltiples acciones judiciales con contenido, estructura y forma idénticos. Esto lo habrían desarrollado bajo la influencia y dirección de **ADICONAR**, quien para

<sup>52</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas digitales/Acumulado 21-352583/Acumulado 21-352583-0/RADICACION/PRUEBAS/A6. Demanda Nulidad BIOMAX a través de minorista.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

dicho propósito habría fijado unos modelos que debían tomarse como base para la presentación de tales acciones. Los distribuidores minoristas que habrían interpuesto las acciones de tutela y utilizado un documento base o tipo para que fueran presentadas con los actos administrativos expedidos por el **MME**, fueron los que se relacionan en la Tabla No. 1 de la presente resolución<sup>53</sup>.

Como se señaló, las acciones de tutela que elevaron estos distribuidores tuvieron como finalidad que se dejaran sin efectos tales actos administrativos. En suma, lo que pretendían estos agentes era que **PETRODECOL** no ejerciera como distribuidor mayorista en el departamento de Nariño dentro del primer orden de prelación, según el esquema de abastecimiento definido por el **MME**. De acuerdo con la información que obra en el expediente, a continuación la Delegatura presentará una relación de las acciones de tutela que se habrían promovido con ocasión de los hechos ya referidos. No obstante, la Delegatura aclara que lo anunciado no necesariamente corresponde al total de acciones ejercidas por los investigados, lo que dejaría abierta la posibilidad de que en la investigación se encuentre que el número de acciones pudo ser mayor al evidenciado hasta este punto de la actuación.

**Tabla No. 4. Listado de acciones de tutela instauradas por los distribuidores minoristas**

Fecha de interposición de la acción	Tipo de acción	Accionante	Accionado	Despacho	Decisión
6 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00064)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juez Promiscuo de Familia del Circuito de Samaniego (Nariño)	1/10/2018 Improcedente
septiembre de 2018	Acción de tutela 2018-00154	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Pasto	2/10/2018. Amparar el derecho al debido proceso administrativo – Suspenden transitoriamente los efectos de los actos expedidos por el MME.
septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00157)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME		1/10/2018. Amparar el derecho al debido proceso administrativo – Suspenden transitoriamente los efectos de los actos expedidos por el MME.
19 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00156)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Pasto	1/10/2018. Amparar el derecho al debido proceso administrativo – Suspenden transitoriamente los efectos de los actos expedidos por el MME.
20 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00254)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Laboral del Circuito de Tumaco (Nariño)	La decisión no obra en el expediente
20 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00265)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Laboral del Circuito de Tumaco (Nariño)	La decisión no obra en el expediente

<sup>53</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1414 CD/Listado tutelas

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

21 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00109)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juez Promiscuo del Circuito de La Cruz (Nariño)	La decisión no obra en el expediente
25 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00068)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juez Promiscuo de Familia del Circuito de Samaniego (Nariño)	La decisión no obra en el expediente
25 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00067)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juez Promiscuo de Familia del Circuito de Samaniego (Nariño)	La decisión no obra en el expediente
18 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-0239)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juez Tercero de Familia del Circuito de Pasto	1/10/2018. Improcedente
18 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00091)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras	1/10/2018. Improcedente
19 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00055)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Penal del Circuito de la Unión (Nariño)	1/10/2018. Improcedente
19 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00550)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Segundo Penal del Circuito (Nariño)	2/10/2018. Improcedente
19 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00059)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Civil del Circuito de Túquerres (Nariño)	1/10/2018. Improcedente
14 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00096)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras	27/09/2018. Improcedente
19 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00204)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Penal del Circuito para Adolescentes de Pasto	1/10/2018. Improcedente
30 de enero de 2019	Acción de tutela (2019-00043)	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Penal del Circuito para Adolescentes de Pasto	13/02/2019. Improcedente

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

17 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00306)		Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Promiscuo Municipal de Chachagüí	La decisión no obra en el expediente
18 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00174)		Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Pasto	La decisión no obra en el expediente
26 de septiembre de 2018	Acción de tutela (2018-00085, acumulado 2018-00056)		Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Promiscuo del Circuito de Samaniego (Nariño)	La decisión no obra en el expediente
	Acción de tutela		Dirección de Hidrocarburos del MME		La decisión no obra en el expediente
6 de noviembre de 2018	Acción de tutela (2018-00138)		Dirección de Hidrocarburos del MME	Juez Administrativo del Circuito de Pasto	La decisión no obra en el expediente
	Acción de tutela		Dirección de Hidrocarburos del MME	Juez del Circuito de Ipiales	La decisión no obra en el expediente
1 de junio de 2020	Acción de tutela (2020-00064)		Dirección de Hidrocarburos del MME	Juzgado Primero Laboral del Circuito	La decisión no obra en el expediente

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

3 de septiembre de 2018	Acción de tutela	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juez del Circuito de Samaniego (Nariño)	La decisión no obra en el expediente
Noviembre de 2018	Acción de tutela	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juez Administrativo de Pasto	La decisión no obra en el expediente
28 de mayo de 2020	Acción de tutela	[REDACTED]	Dirección de Hidrocarburos del MME	Juez Contencioso Administrativo del Circuito de Pasto	La decisión no obra en el expediente

En la tabla anterior se relacionaron 27 acciones de tutela que los distribuidores minoristas habrían interpuesto entre septiembre de 2017 y mayo de 2020 con la supuesta finalidad de que se tutelaran sus derechos, como el debido proceso, el mínimo vital y la libre competencia económica. La pretensión de los accionantes estuvo acompañada de la solicitud de cesación de los efectos de las resoluciones expedidas por el **MME**. Sin embargo, como se explicó anteriormente, el número de tutelas promovidas sobre este asunto podría ser mayor, pues como se evidenció en las reuniones de junta y asamblea de **ADICONAR**, el estimado de la asociación sobre este factor era de 45 acciones aproximadamente.

Una vez la Delegatura analizó las tutelas referidas evidenció que las características de los documentos son idénticas en su estructura y contenido. Desde el punto de vista estructural, se identificó que todas las acciones de tutela presentadas constan de las siguientes secciones: (i) encabezado; (ii) partes intervinientes; (iii) pretensiones; (iv) hechos; (v) antecedentes normativos; (vi) fundamentos jurídicos; (vii) competencia; (viii) juramento y ausencia de temeridad; (ix) pruebas; (x) anexos y (xi) notificaciones.

Los criterios mencionados usualmente se integran a los escritos de tutela con el fin de garantizar su admisión, por lo menos desde el punto de vista formal, de conformidad con el Decreto 2591 de 1991. No obstante, lo reprochable –porque evidencia el propósito abusivo de los investigados al ejercer el derecho de acción– es que los escritos de tutela presentados por los distribuidores minoristas se encuentran estructurados de la misma manera, incluyendo aspectos de organización que no difieren entre sí. Incluso, si se pretendiera considerar que la estructura utilizada en los escritos es común en este tipo de acciones, lo más llamativo es que su contenido sea idéntico. Salvo algunos casos excepcionales y otros aspectos ligados a los datos de identificación de los accionantes y a las consideraciones presentadas para explicar el funcionamiento de la estación de servicio que representa cada uno de estos, los demás factores señalados en tales escritos son idénticos en referencias fácticas, normativas y jurisprudenciales.

Lo anterior, como se indicó, se dio como resultado de las gestiones que se habrían adelantado en las juntas directivas de **ADICONAR**. En los elementos mencionados en el numeral **11.2.1** de la presente resolución, la Delegatura habría expuesto que la asociación se habría encargado de seleccionar un modelo de tutela que tendrían en cuenta los afiliados (distribuidores minoristas) para que ejercieran ante las autoridades judiciales las acciones correspondientes de forma masiva. Lo anterior fue confirmado por [REDACTED] (director ejecutivo de **ADICONAR** para la época de los hechos) en el transcurso de la declaración que rindió el 26 de septiembre de 2019, durante la visita administrativa que adelantó la Delegatura en las instalaciones de **ADICONAR**. Al respecto, el declarante manifestó lo siguiente:

"Minuto 1:12:53 **DELEGATURA**: Respecto de las acciones judiciales, específicamente, unas tutelas que interpusieron muchos minoristas, ¿**ADICONAR** asesoró en esas tutelas a sus asociados?

[REDACTED]: Sí.

**DELEGATURA**: ¿En qué extensión fue esa asesoría?



"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Fuente: Información obrante en el expediente<sup>54</sup>

Las imágenes utilizadas como referencia permitirían afirmar que las tutelas interpuestas por los distribuidores minoristas eran prácticamente idénticas, salvo algunos casos en los que se identificó que no se tuvo en cuenta el modelo, pero sí se mantuvieron las pretensiones, lo que sigue siendo objeto de reproche. La conclusión anotada sobre este asunto está soportada en: (i) la revisión de la totalidad de las tutelas que obran en el expediente, (ii) la declaración rendida por [REDACTED] (director ejecutivo de **ADICONAR** para la época de los hechos), quien afirmó que sí se habían seleccionado unos modelos para este efecto, (iii) las anotaciones que se realizaron en las reuniones de junta y asamblea de **ADICONAR**, en las cuales se enfatizó sobre el uso de estos modelos para avanzar en la estrategia ya descrita, y (iv) en los contratos y actuaciones que surtió la asociación y/o sus afiliados con profesionales del derecho para consolidar un documento que sirviera como base para las gestiones ya referidas.

Este último punto merece una consideración especial, en tanto que se habría evidenciado que la estrategia de **ADICONAR** estuvo orientada por la asesoría de varios profesionales del derecho. En algunos eventos, la asociación habría suscrito contratos de prestación de servicios, los cuales habrían tenido como propósito prestar asesoría jurídica "(...) respecto a mecanismos jurídicos procedentes para la oposición a la entrada en funcionamiento del nuevo Plan de Abastecimiento que se aprobara mediante Resolución 311031 de 29 de diciembre de 2017 y que deja en una posición dominante a la mayorista **PETRODECOL**". La suscripción del contrato correspondiente se habría dado durante la reunión de junta directiva de **ADICONAR** realizada el 3 de octubre de 2018. Incluso, habrían pactado un bono de éxito si lograban que se suspendieran los efectos de la decisión impugnada por dos años. Esto habría sido corroborado por [REDACTED] (director ejecutivo de **ADICONAR** para la época de los hechos) en el curso de la declaración que rindió el 26 de septiembre de 2019, al afirmar que:

"Minuto 1:16:36 **DELEGATURA**: Respecto de esas asesorías jurídicas y por ejemplo en el tema de las tutelas, ¿en algún momento **ADICONAR** o alguno de sus representantes tuvo o tienen algún tipo de relación con las autoridades judiciales que adoptaron las decisiones que finalmente desembocaron en la medida cautelar de suspensión de una resolución?

[REDACTED]: Que yo sepa no. A menos que algún agremiado conozca, no sé, a algún secretario. Es decir, lo que hizo **ADICONAR** fue preparar las tutelas, se contrató a Diana Carolina en ese momento, se entregó el formato, yo como abogado a quienes se les dificultaba para acondicionar un modelo de tutela lo hicimos, lo hice a tres o cuatro personas, y se presentaron las tutelas. Lo que se contrató fue una abogada que hiciera la tutela. De hecho, se pusieron a consideración un día tres modelos de tutela. En esta junta directiva no solo yo soy abogado, nuestro Presidente, el doctor Gámez, es abogado, dentro de los agremiados hay unos cuatro y cinco abogados, revisamos y creímos que podíamos asesorar de esa manera a la gente".<sup>55</sup>

Como resultado de lo actuado, en múltiples despachos judiciales fueron declaradas improcedentes las acciones de tutela impetradas por los distribuidores minoristas. No obstante, en otros casos los jueces de primera instancia decidieron amparar los derechos fundamentales alegados. Como consecuencia, decretaron la suspensión transitoria de los efectos generados por las Resoluciones No. 311031 del 29 de diciembre de 2017, No. 31117 del 16 de abril de 2018 y No. 31524 del 27 de junio de 2018. A modo de ejemplo, el 2 de octubre de 2018 el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Pasto analizó la tutela presentada por [REDACTED], y decidió amparar el derecho fundamental al debido proceso. Por lo tanto, ordenó la suspensión transitoria de los actos administrativos mencionados. La misma situación se presentó en la acción que promovió [REDACTED], como representante legal de la [REDACTED]. En este caso, el despacho que estuvo a cargo del trámite fue el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Pasto, y ordenó la suspensión transitoria de los efectos de los actos administrativos expedidos por el **MME**, hasta tanto el Consejo de Estado, quien se encontraba estudiando una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, decidiera sobre lo de su competencia.

<sup>54</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/folio 6 de la CR 1 a folio 1327 de la CR 7.

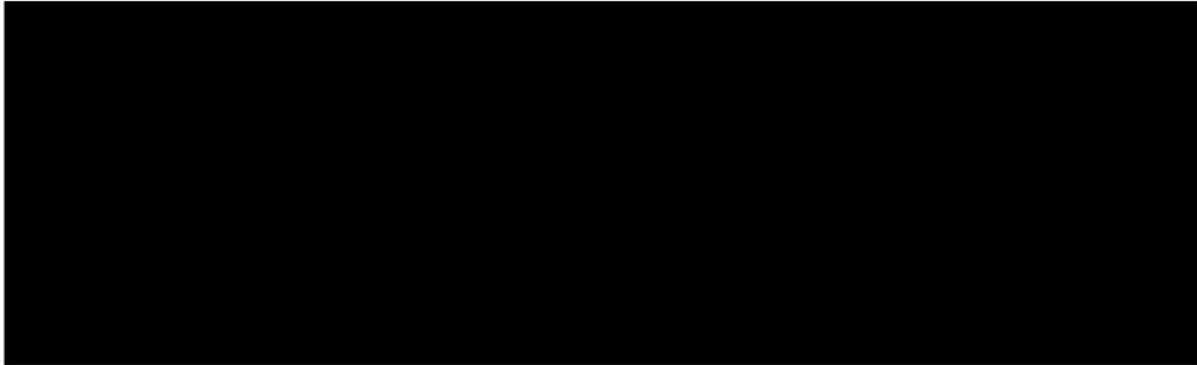
<sup>55</sup> 18-106839(Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/folio 1421 CD/01-DEC\_Diego\_Escobar

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

- *La acción popular y medidas cautelares*

Como se evidenció en las discusiones al interior de **ADICONAR**, en la gran mayoría de casos se declaró improcedente el amparo pretendido en las acciones de tutela. Sin embargo, también se habría evidenciado el afán por presentar cualquier medio de acción judicial, incluso de manera simultánea de los que ya se habían instaurado, para aumentar las probabilidades y oportunidades de alcanzar la cesación de los efectos del plan de abastecimiento. En ese escenario gremial, y de manera insistente, se deliberó sobre la necesidad de interponer una acción popular con el objeto de salvaguardar los intereses pretendidos por **ADICONAR** y sus afiliados. Este asunto también quedaría constatado con la declaración que rindió [REDACTED] (director ejecutivo de **ADICONAR** para la época de los hechos) el 26 de septiembre de 2019, al manifestar que conversó en algunas ocasiones con [REDACTED] sobre la necesidad de interponer la acción referida, y a quien le presentó información relevante para tal propósito<sup>56</sup>.

Las circunstancias de tiempo y modo que rodean el curso de la acción popular se describen continuación.



Fuente: Elaborado por la Delegatura

El 9 de noviembre de 2018, [REDACTED] interpuso la acción popular referida, a la cual anexó en escrito separado la solicitud de medidas cautelares. El 16 de noviembre de 2018 el Tribunal Administrativo de Nariño admitió la acción popular interpuesta por contra la Nación (**MME**). El sustento fue la vulneración de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, a la libre competencia económica y a los derechos de los consumidores y los usuarios. Las pretensiones de la acción fueron las siguientes:

PRIMERA: Que se DECLARE que el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA – DIRECCION DE HIDROCARBUROS, con la expedición de la RESOLUCION 311031 y las Resoluciones que la modificaron 31117 del 16 de abril de 2018 y 31524 de 2018, vulneró los derechos colectivos a la MORALIDAD ADMINISTRATIVA, LIBRE COMPETENCIA ECONOMICA Y A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES de que tratan los literales i) y n) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

SEGUNDA: Que, en consecuencia de lo anterior, se DEJE SIN EFECTOS la RESOLUCIÓN 311031 DE 2017, "Por la cual se modifica el plan de abastecimiento y se establece un esquema especial de abastecimiento para la distribución de combustibles líquidos a las estaciones de servicio del Departamento de Nariño", lo mismo que las resoluciones que la modifiquen, complementan, adicionan, o derogan parcialmente, contenidas en las RESOLUCIONES 31117 DE 16 DE ABRIL DE 2018 Y 31524 DE 27 DE JUNIO DE 2018, proferidas por la DIRECCION DE HIDROCARBUROS DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA.

TERCERA: Se restablezcan los derechos e intereses colectivos a la MORALIDAD ADMINISTRATIVA, LIBRE COMPETENCIA ECONOMICA y a LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS, amenazados y/o vulnerados con la expedición de RESOLUCION 311031 DE 2017, "Por la cual se modifica el plan de abastecimiento y se establece un esquema especial de abastecimiento para la distribución de combustibles líquidos a las estaciones de servicio del Departamento de Nariño", lo mismo que las resoluciones que la modifican, complementan, adicionan, o derogan parcialmente, contenidas

<sup>56</sup> 18-106839(Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/folio 1421 CD/01-DEC\_Diego\_Escobar (Minuto 1:14:40)

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

en las RESOLUCIONES 31117 DE 16 DE ABRIL DE 2018 Y 31524 DE 27 DE JUNIO DE 2018".

Como se puede apreciar, las pretensiones de la acción popular promovida por [REDACTED] serían idénticas a aquellas que se utilizaron como fundamento de las acciones de tutela que interpusieron de manera masiva los distribuidores minoristas investigados. El objetivo definido, según se ha expuesto, fue dejar sin efectos el plan de abastecimiento definido por el MME y, de manera consecuente, obstruir el ingreso de nuevos actores que desarrollarían la actividad de distribución mayorista en el primer orden de prelación en el departamento. De igual modo, hay que mencionar que la acción popular se fundamentó, entre otros elementos, en un estudio realizado por [REDACTED], quien fue contratado por **ADICONAR** el 30 de abril de 2018 con el objeto de realizar un análisis de "(...) la Resolución 311031 del 29 de Dic. De 2017, la cual modifica el plan de abastecimiento y establece un esquema especial de abastecimiento de combustibles líquidos a las estaciones de servicio del departamento de Nariño".

El 18 de diciembre de 2018, en ese mismo trámite, el Tribunal Administrativo de Nariño decretó las medidas cautelares solicitadas. En concreto, el Tribunal ordenó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 311031 de 2017 y sus modificatorias 31117 y 31524 de 2018, expedidas por la Dirección de Hidrocarburos del MME, hasta tanto se dictara sentencia que pusiera fin al proceso. Contra dicha providencia, **PETRODECOL** y el MME interpusieron los respectivos recursos de apelación. Con ocasión de lo anterior, mediante escrito radicado con el No. 2019001279 del 9 de enero de 2019, **PETRODECOL** le solicitó al MME que lo incluyera "(...) de manera transitoria y hasta tanto se mantenga la medida cautelar (...) dentro del plan de abastecimiento"<sup>57</sup>, como en efecto ocurrió en la Resolución No. 31013 del 18 de enero de 2019.

Posteriormente, el 26 de agosto de 2019 **ADICONAR** presentó un escrito ante el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante el cual coadyuvó la acción popular interpuesta por [REDACTED].

Más adelante, el 12 de diciembre de 2019, el Consejo de Estado revocó el auto expedido por el Tribunal Administrativo de Nariño del 18 de diciembre de 2018 y, en consecuencia, denegó la medida cautelar solicitada por [REDACTED]. A partir de esto, la Delegatura evidenció que los efectos de la medida cautelar estuvieron vigentes entre el 19 de diciembre de 2018 (fecha en que se notificó la medida) y el 21 de enero de 2020 (fecha de notificación del auto expedido por el Consejo de Estado).

De la decisión expedida por el Alto Tribunal, la Delegatura resalta que no se tuvo en cuenta el estudio técnico elaborado por [REDACTED] dado que no se encontraba debidamente suscrito por el autor. Además, que el estudio nunca se finalizó y no se tenía certeza de que la versión allegada coincidiera con aquella que le remitió a **ADICONAR**. De hecho, manifestó que su estudio no analizó todas las variables para concluir de manera objetiva sobre las afectaciones a los distribuidores minoristas y consumidores finales. Con esto, habría quedado probado que ese estudio no cumplía con las formalidades establecidas en el artículo 226 del CGP.

Sobre este asunto, [REDACTED] presentó el 9 de abril de 2019 una declaración extra juicio ante el Tribunal Administrativo de Nariño, en la que señaló:

"(...) Como profesional íntegro considero que si se me hubiese solicitado realizar un documento que sirva como peritaje o prueba para determinar las posibles afectaciones de la nueva planta de abastecimiento en el departamento de Nariño, hubiese integrado todos los factores tanto positivos como negativos, buscando con ello que el Juez o Magistrado pueda tener argumentos contundentes a la hora de tomar una decisión de fondo. Este documento no cumple con los estándares (sic) profesionales al estar en una etapa borrador lo cual puede generar confusiones a la hora de tomar decisiones que puede incurrir en un engaño por parte de quien presentó como prueba y configurarse como fraude procesal"<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/Carpetas físicas/CR 8/Folio 1414 CD/Acción popular y medidas cautelares/201909261439.

<sup>58</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas digitales/acumulado 21-352583/acumulado 21-352583-0/radicación/pruebas/A7.1 Declaración extrajuicio perito desconoce la prueba.pdf

Según lo expuesto, la Delegatura observa que la acción judicial promovida se sustentó sobre la base del análisis contenido en un estudio técnico que no se había finalizado. Esta situación ameritaría, cuanto menos, un reproche dirigido al accionante pues fundamentó su acción con un estudio técnico que no se había culminado, de lo cual se denotaría la ausencia de objetividad de la acción y la debilidad del sustento jurídico y probatorio.

El 11 de junio de 2020, en el curso de la acción popular interpuesta por [REDACTED], coadyuvada por **ADICONAR**, el Tribunal Administrativo de Nariño declaró que se violaron y amenazaron los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios con la expedición de la Resolución número 311031 de 29 de diciembre de 2017, y todos los actos administrativos expedidos con base en esa resolución. Por esto, decidió suspender sus efectos.

A su vez, el Tribunal ordenó que en un término no mayor a treinta (30) días, a partir del día siguiente de la notificación de dicha providencia, se expidiera un acto administrativo "(...) en razón a la violación y la amenaza de los derechos colectivos amparados, para modificar el actual Plan de abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo del Departamento de Nariño". Para el efecto advirtió que el acto administrativo que se expidiera no podría alterar el mercado mayorista "(...) con sus plantas de abasto, ubicadas en la ciudad de Yumbo, Valle del Cauca, de donde se surten los distribuidores minoristas, sin que se altere, modifique o revoque la Ley de Fronteras".

En el entretanto, y en cumplimiento de lo definido el 11 de junio de 2020 por el Tribunal Administrativo de Nariño, el **MME** modificó el plan de abastecimiento de Nariño, esta vez incluyendo a **PETRODECOL**, pero sin la prelación establecida en el Decreto 1073 de 2015.

Frente a dicha decisión, **PETRODECOL** presentó los recursos procedentes, los cuales fueron rechazados por el Tribunal. Por lo anterior, el 14 de abril de 2021 **PETRODECOL** radicó ante el Consejo de Estado el respectivo recurso de queja. Mediante un Auto interlocutorio del 11 de agosto de 2021, el Consejo de Estado decidió los recursos de queja interpuestos por **PETRODECOL** y el **MME**, contra los autos expedidos el 8 de julio y el 12 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo de Nariño. En ese Auto, el Consejo de Estado concluyó que fueron mal denegados los recursos de apelación que interpusieron **PETRODECOL** y el **MME** contra la sentencia proferida el 11 de junio de 2020. En consecuencia, esa Corporación admitió en el efecto devolutivo los recursos de apelación interpuestos por **PETRODECOL** y el **MME** contra la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño.

A la fecha, el Consejo de Estado tiene a su cargo el estudio del recurso interpuesto por **PETRODECOL**, el cual tiene como pretensión que se revoque la decisión proferida por el Tribunal el 11 de junio de 2020. Como consecuencia, que se declare en vigencia las resoluciones 311031 de 2017, 31117 y 31524 del 2018 expedidas por el **MME**.

### **11.3. Acciones emprendidas para presuntamente obstaculizar el ingreso de PETRONAR como distribuidor mayorista en el departamento de Nariño**

Hasta este punto del acto administrativo la Delegatura ha presentado los elementos que respaldarían la hipótesis planteada en relación con la obstrucción que habrían adelantado los agentes mencionados de cara a la participación de **PETRODECOL** como distribuidor mayorista de combustibles líquidos en el departamento de Nariño dentro del primer orden de prelación. Lo anterior, por medio del ejercicio concertado y masivo de acciones de tipo judicial y administrativo.

Sin perjuicio de lo anterior, la Delegatura también identificó que los comportamientos desplegados por los investigados se habrían trasladado al caso de **PETRONAR**, como agente interesado en participar en la actividad de distribución mayorista de combustible en el departamento de Nariño. De manera concreta, se identificó que al igual que en el caso de **PETRODECOL**, se desplegaron una serie de actuaciones que tenían como propósito obstruir el ingreso de ese agente al mercado mencionado. Téngase en cuenta que, si bien el proceso de ingreso de **PETRONAR** se encontraba en una etapa más temprana al que presentaba **PETRODECOL**, las acciones adelantadas perseguían el mismo objetivo, esto es, la obstrucción al ingreso otros actores al mercado como agentes dentro del primer orden de prelación.

Los elementos que acreditan la hipótesis planteada son los siguientes:

**11.3.1. Actas de reunión de junta directiva y asamblea de afiliados de ADICONAR**

En la sección **11.2.1.** de la parte considerativa de este acto administrativo se presentó una exposición detallada de lo ocurrido en el marco de las reuniones de junta directiva y asamblea de **ADICONAR**. A partir del análisis de esas evidencias la Delegatura encontró que en las reuniones comentadas se habría deliberado, analizado y decidido que se adelantaría una estrategia para obstaculizar el ingreso de **PETRONAR** al mercado de distribución mayorista de combustibles líquidos, dado que para ese momento (2017) se encontraba en proceso la construcción y habilitación de la planta de ese agente en el municipio de Chachagüí (Nariño), para las finalidades asociadas al ejercicio de la actividad de distribución mayorista. En ese orden de ideas, la estrategia con fines de obstrucción no solo se habría dado en relación con **PETRODECOL**, sino que se habría hecho extensible a cualquier agente de mercado que tuviera un interés directo en acreditarse como agente para tales efectos, como sería el caso de **PETRONAR**.

A modo de ejemplo, y sin limitarse a estas, la Delegatura presentará algunas evidencias que ilustrarían lo sucedido en el caso de **PETRONAR**.

En primer lugar, se pone de presente que en reunión de junta directiva del 2017, en el punto No. 6 del orden del día se incluyó un tema relacionado con el siguiente asunto: "las acciones legales en contra de la creación de las plantas de abasto y/o mayoristas en Nariño (Petrodecol y Petronar)"<sup>59</sup>. Como ya se indicó, en el curso de ese encuentro se analizó el alcance del proyecto de construcción de la planta de **PETRONAR**, al punto de llegarse a la conclusión que dicho proyecto se debía "atacar desde todos los puntos de vista".

En segundo lugar, otro escenario que ilustraría lo anotado es lo sucedido en la reunión de junta directiva de **ADICONAR** que se llevó a cabo el 11 de julio de 2017<sup>60</sup>. Como se comentó, en ese encuentro [REDACTED] insistió en la necesidad de actuar de manera masiva y unida como gremio y, a su vez, de manera coordinada con los transportadores y los distribuidores mayoristas (**TERPEL**, **EXXONMOBIL** (hoy **PRIMAX**), **BIOMAX** y **CHEVRON**) para gestionar múltiples acciones con la finalidad de evitar el ingreso y la participación de terceros. Lo anterior se confirmaría con el contenido del acta referido, especialmente con apartes tales como "no nos interesa ningún tercero" y "yo sé que ningún proyecto de Nariño estamos de acuerdo". De hecho, en esa misma prueba se comentó que este asunto se había conversado con [REDACTED] (funcionaria de **TERPEL**), quien sobre el asunto habría manifestado que "ellos no están de acuerdo (...) y lo manifestó por lo de Tumaco y la otra planta (...) cuanso (sic) lo requiera cuenten con nuestro apoyo".

En tercer lugar, es pertinente reiterar lo comentado en la reunión de junta directiva de **ADICONAR** llevada a cabo el 13 de julio de 2018 (ver Acta No. 014 de 2018)<sup>61</sup>. En concreto, en esa reunión se comentó sobre el potencial riesgo que generaba el proyecto de la planta de **PETRONAR**, por lo que las gestiones que se adelantarian desde la agremiación se habrían concentrado en el ingreso de nuevos actores a la cadena de distribución mayorista de combustible en el departamento de Nariño, bajo el primer orden de prelación. Sobre el particular, indicaron que las "(...) dos nuevas firmas, dos nuevos proyectos que de una u otra manera han generado desconcierto sobre los riesgos de una afectación económica futura, principalmente en el reconocimiento de la compensación del transporte".

En cuarto lugar, en la reunión de junta directiva de **ADICONAR** realizada el 16 de febrero de 2019 (Acta No. 018 de 2019)<sup>62</sup>, se indicó que "(...) las acciones ya están proyectadas y se espera que se suscriban los poderes para interponerlas en los próximos días, aunque en el último bimestre se requirió vía administrativa otro tipo de información pertinente para poder avanzar. El ejercicio también ha sido muy dispendioso, pero es necesario continuar trabajando de la misma forma para proteger el sector".

<sup>59</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

<sup>60</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

<sup>61</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

<sup>62</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019.

### **11.3.2. Contrato de prestación de servicio profesionales suscrito por ADICONAR**

El 6 de noviembre de 2018, **ADICONAR** y [REDACTED] suscribieron un contrato de prestación de servicios profesionales<sup>63</sup> con la finalidad de que se prestara asesoría jurídica relacionada con los "mecanismos jurídicos procedentes para la suspensión de la construcción de la Planta de Abastecimiento de combustibles de la sociedad [REDACTED]". Para el efecto, se definió que el contrato tendría como objeto "(...) LA ABOGADA CONTRATISTA de manera independiente, es decir, sin que exista subordinación jurídica, se obliga a presentar las Acciones Judiciales que se encuentran incorporadas en la propuesta que se allegare y que fue aprobada en junta directiva de 3 de octubre de 2018".

Nótese que, tal y como se evidenció en el caso de **PETRODECOL**, lo que pretendía **ADICONAR** era obstaculizar la entrada de nuevos agentes al mercado de distribución mayorista que pudieran acogerse al primer orden de prelación. En este caso, se fijó como objetivo que se lograra la "suspensión de la construcción de la planta de abastecimiento", dada la etapa de avance que tenía dicho proyecto para ese momento (2018). La estrategia para alcanzar ese propósito estaba fundada en las acciones judiciales que pudiesen promoverse para ese efecto, sin desmedro de que resultaran contrarias a la objetividad que debía rodear su ejercicio.

### **11.3.4. Acciones judiciales promovidas por ADICONAR**

Con sustento en el material probatorio obrante en el expediente<sup>64</sup>, la Delegatura identificó que **ADICONAR** promovió las acciones anunciadas, tanto en sus reuniones de junta directiva y asamblea, como en lo establecido en el contrato de prestación de servicios profesionales suscrito en noviembre de 2018. Precisamente, en el expediente obra evidencia que daría cuenta de que el 30 de mayo de 2019, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Pasto admitió la demanda propuesta por **ADICONAR** en una acción de nulidad contra el municipio de Chachagüí (Nariño). El escrito se habría acompañado de una solicitud de medidas cautelares, mediante la cual se pidió la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 220 del 24 de abril de 2017, proferida por la Alcaldía Municipal de Chachagüí (Nariño), en la que otorgó los permisos y habilitaciones necesarios para la construcción de la planta de abastecimiento de **PETRONAR** en ese municipio. Mediante el Auto indicado, el Juzgado se mantuvo en su decisión de negar la medida cautelar solicitada por **ADICONAR**.

Llama la atención de la Delegatura que en ese mismo Auto el Juzgado hubiera decidido compulsar copias a diferentes autoridades (**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA** y **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**) por cuenta de que la apoderada de **ADICONAR** habría aportado elementos de prueba que distaban de la realidad que los rodeaban para sustentar la medida cautelar mencionada.

### **11.4. Acciones emprendidas por los distribuidores mayoristas para presuntamente obstaculizar el ingreso de PETRODECOL como distribuidor mayorista en el departamento de Nariño**

La Delegatura evidenció que los comportamientos desplegados por algunos agentes que ejercen la actividad de distribución mayorista en el departamento de Nariño también resultarían restrictivos de la libre competencia económica. El propósito de las conductas adelantadas por los distribuidores mayoristas habría sido impedir que otros agentes interesados en la actividad de distribución en el departamento ingresaran a dicho mercado bajo la dinámica del primer orden de prelación. Esto lo habrían logrado por medio de la interposición de varias acciones judiciales y administrativas, las cuales tuvieron como propósito que se modificaran los términos de los actos administrativos expedidos por el **MME**. Incluso, como se evidenció en el caso de los distribuidores minoristas y de **ADICONAR**, en este caso las acciones también estuvieron orientadas a lograr la cesación de los efectos de tales actos administrativos.

Con el fin de sustentar lo anterior, a continuación la Delegatura presentará una relación de los hechos y de las evidencias que soportarían el reproche que se plantea sobre el asunto.

<sup>63</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1414 CD/ACCIONES DE TUTELA PETRODECOL Y CONTRATOS LABORALES ABOGADA/201909261829.

<sup>64</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas digitales/Acumulado 21-352583/Acumulado 21-352583-0/RADICACIÓN/PRUEBAS/B11. Juzgado Administrativo sobre PETRONAR.pdf.

**11.4.1. Hechos ocurridos en una reunión sostenida en febrero de 2018**

En febrero de 2018, se habría llevado a cabo una reunión en la ciudad de Pasto, entre funcionarios de **EXXONMOBIL** (hoy **PRIMAX**) y distribuidores minoristas. El objetivo de la reunión, según se aprecia en el audio aportado al expediente<sup>65</sup>, fue conocer los detalles que, hasta ese momento, rodeaban las decisiones expedidas por el **MME** sobre el plan de abastecimiento y el orden de prelación definido para el efecto. La exposición la lideraron los funcionarios del distribuidor mayorista, y en ella se habrían destacaron los escenarios jurídicos que podían derivarse de los actos expedidos por el **MME**.

Sobre el particular, el mayorista manifestó que debían considerar varias situaciones. Por un lado, comentaron que, si el **MME** atendía desfavorablemente los recursos de reposición presentados contra tales actos, es decir, si consideraba que se mantenía incólume su decisión, rápidamente procederían a presentar una acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esta se acompañaría de una solicitud de suspensión provisional del acto que emitió el **MME**, mediante la cual solicitarían que cesaran los efectos de la resolución que estableció el plan de abastecimiento y el orden de prelación hasta tanto se decidiera la acción de nulidad comentada. Por otro lado, indicaron que si el **MME** consideraba modificar ese acto, la situación debía volver al escenario inicial, es decir, se mantenían operando los distribuidores mayoristas que venían ejerciendo dicha actividad desde el 2007. Sin perjuicio de lo anterior, anunciaron que se revisaría la interposición de una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dependiendo de los términos que estableciera el **MME** sobre el asunto.

En el curso de esta reunión, el distribuidor mayorista les informó a los demás asistentes (distribuidores minoristas) que la decisión expedida por el **MME** podía llegar a causarle afectaciones. Para explicar lo anterior, indicó que podían presentarse inconvenientes de seguridad, por las condiciones que, según manifestó, se presentaban en el municipio de Tumaco (Nariño). Adicionalmente, expresó que las vías podían llegar a influir en tanto se podía dificultar el transporte de combustible desde ese municipio. Además, señaló que los costos podían llegar a incrementarse, pues no solo se retiraría el subsidio al transporte, sino que podían llegar a influir otros factores que incidieran sobre ese punto.

El distribuidor mayorista les recalcó a los distribuidores minoristas que no se encontraban solos en esta causa, y les reiteró que por ello estaban ejerciendo las acciones correspondientes. Acto seguido, algunos minoristas intervinieron en la reunión para solicitar que se les sugiriera qué acciones podían emprender desde su posición contra la decisión del **MME** (plan de abastecimiento). Adicionalmente, indicaron que en esta causa estarían acompañados y respaldados por las gestiones que adelantara

Finalmente, vale la pena resaltar que el distribuidor mayorista le habría indicado a los minoristas que los contratos que habían suscrito para ese momento, respecto del abastecimiento, seguían vigentes y de ninguna manera podían desconocerse por conducto de lo decidido por el **MME**.

**11.4.2. Hechos ocurridos en las reuniones de junta directiva y asamblea de ADICONAR**

Como ya se comentó, en sede de las reuniones de junta directiva y asamblea de **ADICONAR** se deliberó y decidió sobre la estrategia que emprenderían como asociación y que replicarían cada uno de sus asociados frente a los actos administrativos expedidos por el **MME**. Las estrategias allí definidas tenían un objetivo más allá de lo anunciado pues, como se ha revelado, con estas se pretendía obstaculizar el ingreso de nuevos actores al mercado de distribución de combustible que quisieran operar bajo el primer orden de prelación.

Sobre la base de los elementos mencionados, la Delegatura presentará una relación de los hechos que darían cuenta de que en ese escenario gremial también se habrían mencionado las gestiones que habrían adelantado los distribuidores mayoristas para lograr la cesación de los efectos de los actos administrativos expedidos por el **MME**, en relación con los asuntos que ya se han descrito ampliamente en este acto.

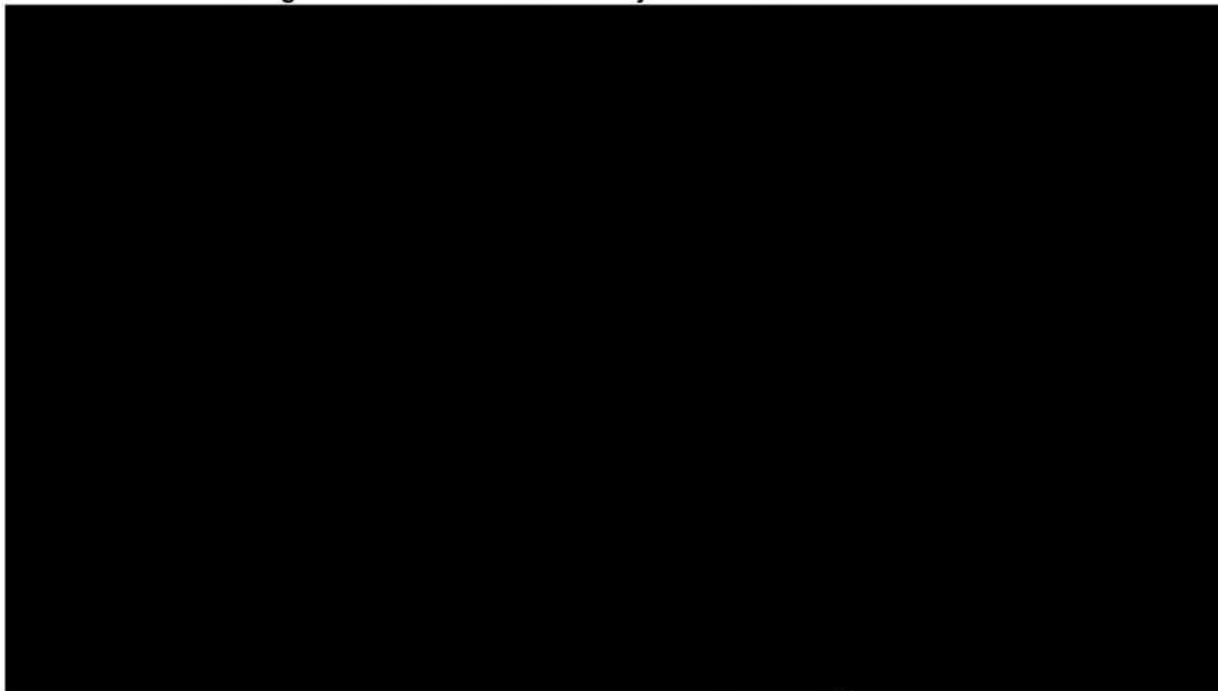
<sup>65</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/ CR 1/FOLIO 03 CD.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

(i) En la reunión de junta directiva realizada el 16 de febrero de 2019 (Acta No. 18), se incluyó la siguiente afirmación: "(...) En lo relacionado con Petrodecol se asistió a una reunión con los Directivos de Terpel, con el doctor [REDACTED] y con la doctora [REDACTED] (sic) como representantes"<sup>66</sup>. La observación en comento se dio luego de que [REDACTED], en calidad de director ejecutivo de **ADICONAR** para la época de los hechos, presentara una descripción detallada de las gestiones que había adelantado **ADICONAR** para dejar sin efectos los actos administrativos expedidos por el **MME**. De esa manera, expuso que entre las gestiones adelantadas se había adelantado una reunión con funcionarios de **TERPEL**.

(ii) En la reunión de junta directiva de **ADICONAR** realizada el 3 de octubre de 2018 (Acta No. 016), [REDACTED], en calidad de director ejecutivo de **ADICONAR** para la época de los hechos, habría reiterado la importancia de considerar la opción de solicitar las medidas cautelares contra los actos expedidos por el **MME**. En particular indicó la relevancia que tendrían tales medidas, si se consideraba como opción para solicitar la suspensión inmediata de aquellas actividades que tuvieran la potencialidad de causar un daño.

**Imagen No. 21. Acta No. 018 de la junta directiva de ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>67</sup>

Según el contenido del acta, [REDACTED], en calidad de director ejecutivo de **ADICONAR** para la época de los hechos, se habría reunido con representantes de **TERPEL** y **BIOMAX**, con quienes habría conversado sobre los efectos que se derivarían de los actos administrativos expedidos por el **MME**. Por un lado, habrían conversado sobre el impacto que generaría el asunto sobre la compensación del transporte, pues al realizarse eventualmente el abastecimiento desde Tumaco se dejaría de percibir tal concepto. Por otro lado, en las conversaciones que habrían sostenido con **BIOMAX** habrían advertido la importancia de enfocar de manera apropiada las acciones populares que se presentarían sobre el particular. En el caso de **TERPEL**, según se observa, se anunció que el mayorista presentaría una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Más adelante, en esa reunión [REDACTED], en calidad de director ejecutivo de **ADICONAR** para la época de los hechos, indicó sobre la necesidad de que se adelantaran las acciones de manera conjunta con los mayoristas con la finalidad de que se asegurara que estas prosperaran. Adicionalmente, mencionó que todas estas acciones debían articularse con personas que tuvieran

<sup>66</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019 (201909261658).

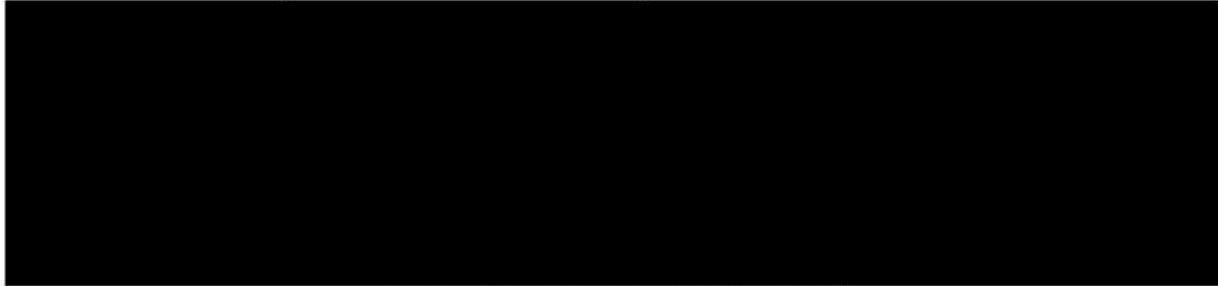
<sup>67</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019 (201909261653).

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

relaciones en Bogotá, refiriéndose posiblemente a la manera como se impulsaran los intereses de los distribuidores con quienes tenían a su cargo el estudio y análisis de tales asuntos.

El siguiente es el contenido del acta:

**Imagen No. 22. Acta No. 018 de la junta directiva de ADICONAR**

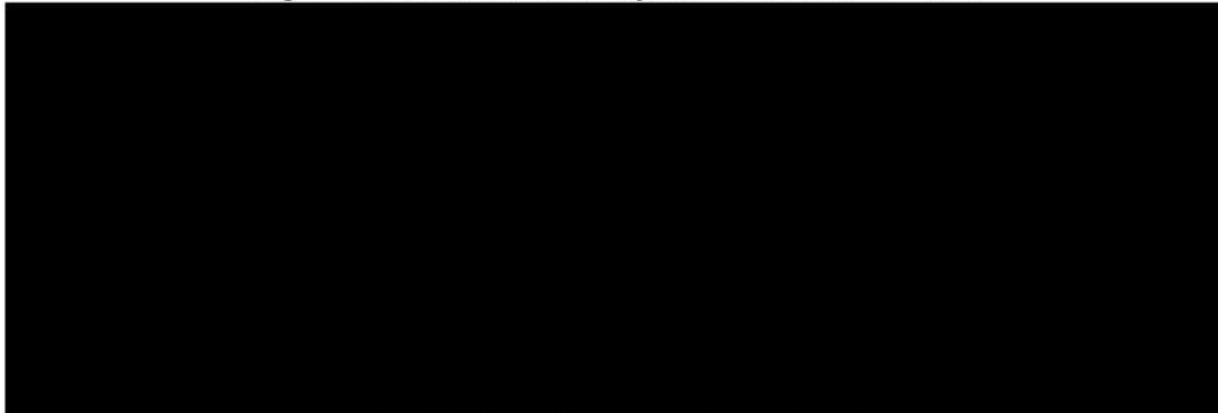


**Fuente:** Información obrante en el expediente<sup>68</sup>

La proposición de que debían actuar de manera conjunta los distribuidores minoristas y mayoristas revelaría el interés que tenían los minoristas de que los distribuidores mayoristas adelantaran las acciones legales correspondientes. Lo anterior, por supuesto, respaldado en las reuniones y conversaciones que se habrían sostenido hasta el punto, en las cuales se habían compartido aspectos relacionados con la estrategia que cada uno adelantaría para propender por la cesación de los efectos de los actos administrativos expedidos por el **MME**.

De hecho, más adelante en esa reunión se presentarían algunas críticas frente al comportamiento de los distribuidores mayoristas, pues, según manifestaron los minoristas, no veían reflejado en el ámbito práctico las acciones que habían anunciado. Para explicar lo anterior, [REDACTED] (Miembro junta directiva de **ADICONAR** para la época de los hechos) señaló que **EXXONMOBIL** (hoy **PRIMAX**) no había entregado más información al respecto, por lo que la calificó como "hermética". En el caso de **CHEVRON**, resaltó que tenía conocimiento de una acción popular que iba a presentar esa compañía, pero que se encontraban recolectando una información para ese propósito.

**Imagen No. 23. Acta No. 018 de la junta directiva de ADICONAR**



**Fuente:** Información obrante en el expediente<sup>69</sup>

En su intervención, [REDACTED] (Miembro junta directiva de **ADICONAR** para la época de los hechos) insistió que debían adelantarse reuniones permanentes, así como unificar criterios para ejercer las acciones correspondientes para obstaculizar el ingreso de otros agentes al mercado que tuvieran interés en desarrollar la actividad de distribución en ese departamento.

(iii) En la reunión realizada el 16 de noviembre de 2018 (Acta No. AE-01-2018), de la asamblea general extraordinaria de afiliados de **ADICONAR**, [REDACTED], en calidad de propietario de la [REDACTED], manifestó que la tutela que había interpuesto se había decidido de manera favorable para él. No obstante, acotó que en la decisión de tutela se indicó que los mayoristas no se habían

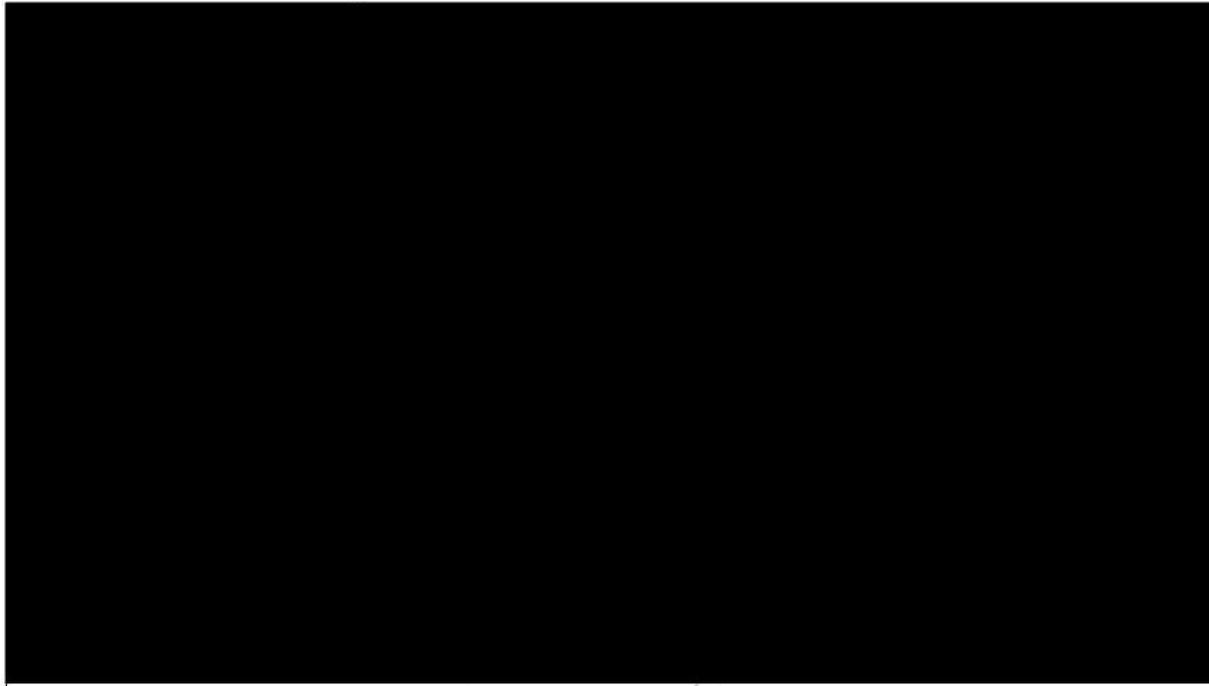
<sup>68</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019 (201909261653.

<sup>69</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA J.D. 2017-FEBRERO 2019 (201909261653.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

pronunciado sobre el particular. Ante tal situación, comentó que decidió elevar directamente una queja ante **EXXONMOBIL** (hoy **PRIMAX**), con el fin de conocer cuáles eran los motivos que justificaban la posición adoptada por el distribuidor mayorista.

**Imagen No. 24. Acta No. AE-01-2018 de ADICONAR**



**Fuente:** Información obrante en el expediente<sup>70</sup>

Ante las inquietudes planteadas por el distribuidor minorista, según el contenido del acta, **EXXONMOBIL** (hoy **PRIMAX**) le habría informado que, sin perjuicio de que no se hubieran pronunciado en el trámite de tutela, a la fecha se encontraban respaldados con un equipo que estaba ejerciendo una serie de acciones con el fin de colaborar en la causa perseguida por los investigados. Al respecto, se indicó que tales acciones también tendrían como propósito defender los intereses de **EXXONMOBIL** pues, según mencionaron, "se les va a acabar el negocio". Finalmente, mencionó que desde la perspectiva del distribuidor mayorista, no resultaba conveniente que se diera su intervención en los trámites de tutela que los minoristas habían iniciado como resultado de la estrategia definida desde **ADICONAR**.

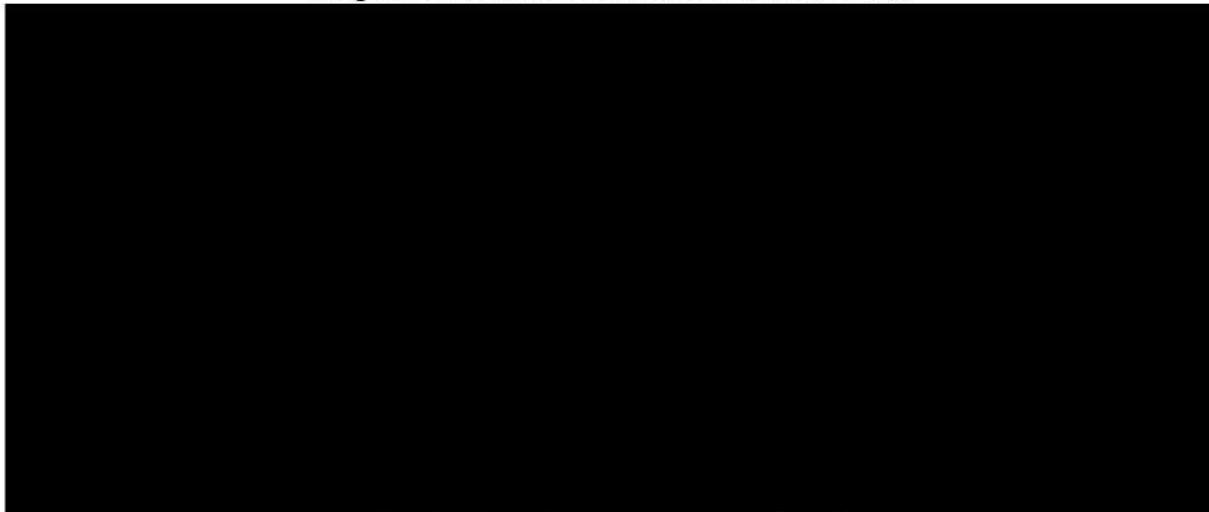
En esa misma reunión se estableció que se presentaría el "Informe sobre las acciones ejecutadas, en ejecución y por ejecutar respecto del ingreso de nuevos actores a la cadena de distribución del combustible en el departamento de Nariño y la modificación del plan de abastecimientos". Para iniciar la respectiva deliberación, [REDACTED], en calidad de presidente de la asamblea, indicó que al inicio de la asamblea había intervenido [REDACTED], quien fungió como representante de **TERPEL** para los efectos de tal encuentro. Según quedó consignado en el acta, la funcionaria de **TERPEL** les manifestó a los asistentes a la asamblea que dicha organización ya había iniciado las acciones correspondientes con el propósito de defender el esquema de abastecimiento que se encontraba vigente desde 2007.

ESPACIO EN BLANCO

<sup>70</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA ASAMBLEA NOVIEMBRE 2018.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

**Imagen No. 25. Acta No. AE-01-2018 de ADICONAR**

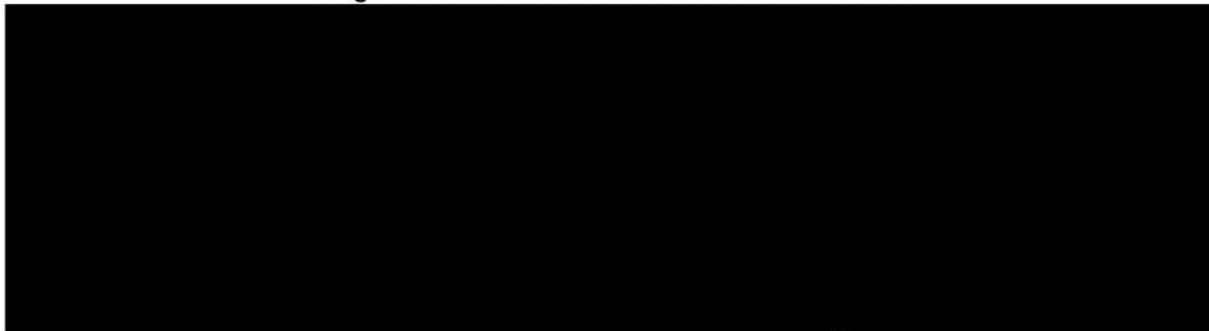


Fuente: Información obrante en el expediente<sup>71</sup>

Con las acciones iniciadas por **TERPEL** habrían buscado la defensa de los contratos que tenían suscritos para ese momento con los distribuidores minoristas. Lo anterior, pues el cambio en el plan de abastecimiento de Nariño generó incertidumbre entre los afiliados de **ADICONAR**, pues no conocían cuál sería la suerte de dichos contratos desde el 1 de enero de 2019, fecha en la que entraría en vigencia el plan. De allí que al final de la referencia que se entregó sobre estos asuntos, [REDACTED], en calidad de presidente de la asamblea, hubiera agradecido las gestiones adelantadas por **TERPEL**, pues ello aportaría para que se alcanzaran los objetivos propuestos.

Lo anterior quedó corroborado con otra intervención que realizó en esa misma reunión [REDACTED], en calidad de presidente de la asamblea. En esta ocasión, reiteró que las acciones emprendidas por **TERPEL**, según informó el mayorista, tenían como propósito "garantizar que el plan de abastecimiento que hoy está vigente continúe en esas condiciones". En otras palabras, lo que se pretendía era que no se le diera la posibilidad a otros agentes de participar en esa actividad bajo el primer orden de prelación, pues se buscaba mantener a toda costa el plan con las condiciones que para ese momento beneficiaba a los agentes que venían operando en los términos ya descritos.

**Imagen No. 26. Acta No. AE-01-2018 de ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>72</sup>

El fragmento del acta no solo dejaría en evidencia que **TERPEL** ya había iniciado las acciones correspondientes. Además, revelaría dos asuntos. Por un lado, que **EXXONMOBIL** (hoy **PRIMAX**), **BIOMAX** y **CHEVRON** también habrían adelantado las acciones correspondientes para dejar sin efectos el plan de abastecimiento definido por el **MME**, pues resultaba contrario a sus intereses particulares. Por otro lado, que de tales acciones habría tenido conocimiento **ADICONAR**, por lo que corroborarían las conversaciones particulares que sostuvo [REDACTED] con tales agentes y que luego habría divulgado en la asamblea de la agremiación.

<sup>71</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA ASAMBLEA NOVIEMBRE 2018.

<sup>72</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA ASAMBLEA NOVIEMBRE 2018.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Finalmente, en esa reunión [REDACTED] mencionó que, en conjunto con [REDACTED], quien era miembro de la [REDACTED], trabajaron en la construcción de una carta que dirigieron al **MME**. Lo anterior se habría dado como consecuencia de lo ocurrido en una reunión de la **ACP**, en la que los mayoristas decidieron solicitarle a esa asociación que reconsiderara las decisiones adoptadas en relación con el plan de abastecimiento y el orden de prelación definido para llevar a cabo la actividad de distribución de combustible.

**Imagen No. 27. Acta No. AE-01-2018 de ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>73</sup>

En la carta que se le dirige al **MME**, los mayoristas resaltan la importancia de la libre competencia en el mercado de distribución mayorista. No obstante, le habrían solicitado que reconsiderara la decisión adoptada sobre el particular, en aras de que todos los interesados en ese mercado pudieran participar libremente, sin que para ello fuera necesario atender el orden de prelación. Esta posición coincide con las múltiples manifestaciones que se anunciaron en sede de las reuniones de **ADICONAR** en cuanto al objetivo que perseguían, tanto distribuidores minoristas como los mayoristas. De manera precisa, lo que revelarían las evidencias expuestas es que estos agentes iniciaron una serie de acciones con la finalidad de que se dejara sin efectos los actos que establecieron el plan de abastecimiento y el consecuente orden de prelación.

El interés que conjuntamente tenían los distribuidores mayoristas y minoristas, quedaría confirmado con expresiones tales como la que se aprecia a continuación:

**Imagen No. 28 Acta No. AE-01-2018 de ADICONAR**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>74</sup>

<sup>73</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA ASAMBLEA NOVIEMBRE 2018.

<sup>74</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1416 CD/ACTA ASAMBLEA NOVIEMBRE 2018.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Nótese que la conclusión señalada por [REDACTED] guardaría relación con la posición que de manera conjunta manejaban los distribuidores mayoristas y minoristas sobre el plan de abastecimiento definido por el **MME**. En este caso, se le transmitió a los afiliados de **ADICONAR** que los distribuidores mayoristas se encontraban alineados con la posición de los minoristas, al punto de manifestar que no se atendería el esquema de abastecimiento definido. Esto como quiera que, según manifestaron, seguirían realizando la actividad de distribución y abastecimiento desde las plantas que se encontraban en Yumbo (Valle del Cauca) y no desde Tumaco (Nariño), como lo había ordenado el **MME**.

#### **11.4.3. Acciones legales interpuestas por la vía de lo contencioso por parte de los mayoristas**

Con base en la información que obra en el expediente, la Delegatura evidenció que algunos distribuidores mayoristas de combustible en el departamento de Nariño habrían adelantado acciones legales con el propósito de dejar sin efectos el plan de abastecimiento expedido por el **MME**. Esto se habría dado como consecuencia de aspectos tales como las acciones que había iniciado **ADICONAR** y los distribuidores minoristas, así como de los distintos pronunciamientos que habrían entregado los mayoristas a los minoristas en las reuniones y encuentros sostenidos. No puede perderse de vista que, como ya se comentó, los distribuidores mayoristas les habrían anunciado a los minoristas que su propósito también era evitar que entrara en vigencia el plan de abastecimiento mediante el cual se le otorgaba el primer orden de prelación a **PETRODECOL** para llevar a cabo la actividad de distribución de combustible en el departamento de Nariño.

Con sustento en lo anterior, la Delegatura tiene evidencias de las acciones que interpusieron **TERPEL** y **CHEVRON** en los términos que se expondrán a continuación.

En diciembre de 2018, **CHEVRON** presentó una acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Consejo de Estado. La acción tuvo como pretensión que se declarara la nulidad de la Resolución No. 311031 del 29 de diciembre de 2017, la Resolución No. 31086 de 2018 y la Resolución 31117 de 2018, junto con los actos administrativos que resolvieron los recursos interpuestos contra estas. Así mismo, **CHEVRON** solicitó que, como consecuencia de la declaratoria de nulidad de cualquiera de las resoluciones anunciadas o de todas ellas, a título de restablecimiento del derecho se condenara al **MME** a reparar, compensar o indemnizar a favor de la sociedad demandante "todos los perjuicios y daños causados a partir de la expedición y ejecución de cualquiera de los actos administrativos referenciados"<sup>75</sup>.

A partir del análisis de las pretensiones contenidas en la acción incoada por **CHEVRON**, y de los fundamentos que las sustentan, la Delegatura identificó que a través de ese medio el agente mayorista pretendía que no se aplicara el plan de abastecimiento expedido por el **MME**, mediante el cual se le había otorgado a **PETRODECOL** el primer orden de prelación para llevar a cabo la actividad de distribución de combustible en el departamento de Nariño. Con ocasión de lo anterior, manifestó que se presentaron múltiples vicios que rodearon la expedición de los actos administrativos expedidos por el **MME**, por lo que, con sujeción a tales argumentos, solicitó que se declarara la nulidad de tales actos. Para todo lo anterior, actuó en representación de **CHEVRON** el abogado [REDACTED]

<sup>76</sup>.

Ese mismo abogado, en 2021, actuó como apoderado de **TERPEL** con la finalidad de interponer ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el mismo medio de control que interpuso en el caso de **CHEVRON**, es decir, una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. De entrada solicitó que esta acción se acumulara a la que presentó en representación de **CHEVRON**, a la que correspondió el radicado No. 2018-01072, sobre la base de que estimó que se configuraban los supuestos definidos en el artículo 148 del CGP, el cual prevé las reglas para la acumulación de procesos y demandas.

Mediante la acción referida **TERPEL** solicitó que se declarara la nulidad de la Resolución No. 31323 del 15 de mayo de 2020, relacionada con el plan de abastecimiento del departamento de Nariño. A título de restablecimiento del derecho, la demandante requirió que se condenara al **MME** a reparar, compensar o indemnizar a su cargo todos los perjuicios y daños causados a partir de la expedición y

<sup>75</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas digitales/acumulado 21-352583/acumulado 21-352583-0/radicación/pruebas/acción nulidad Chevron

<sup>76</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas digitales/acumulado 21-352583/acumulado 21-352583-0/radicación/pruebas/acción nulidad Chevron

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

ejecución de acto referido. En ese escrito **TERPEL** aclaró que no incluyó dentro de las pretensiones la solicitud de nulidad de las Resoluciones Nos. 311030 de 2017, 31100 de 2018, 31117 de 2018, 31524 de 2018 y de los actos mediante los cuales se hayan resuelto los recursos interpuestos contra estos, toda vez que ya había iniciado las acciones correspondientes para solicitar la nulidad y el restablecimiento del derecho en tales casos.

Para el efecto, **TERPEL** hizo mención de las siguientes acciones:

(i) Acción de nulidad y restablecimiento del derecho iniciada contra los actos administrativos que modificaron el plan de abastecimiento en Nariño, es decir, las Resoluciones No. 311031 del 29 de diciembre de 2017, 31100 del 2 de abril de 2018, 31117 del 16 de abril de 2018, y los actos administrativos que hubieren resuelto los recursos interpuestos en contra de estos actos. Este trámite se encuentra radicado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2018-01072-00).

(ii) Acción de nulidad y restablecimiento del derecho iniciada contra la Resolución 31524 del 27 de junio de 2018, que modificó el plan de abastecimiento en Nariño, y los actos administrativos que hubieren resuelto los recursos interpuestos en contra de estos actos. Este trámite se encuentra radicado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2020-00442-00). Vale la pena aclarar que, mediante Auto del 2 de octubre de 2020, este proceso se habría remitido al Despacho que lo tiene a su cargo (2018-01072-00).

Como se ha indicado, en criterio de la Delegatura tales acciones tenían como objetivo no solo que se declarara que los actos administrativos del **MME** se habían expedido de manera irregular por las múltiples razones expuestas en esos escritos, sino que, además, la finalidad consecuente de lo anterior sería que no se modificara el plan de abastecimiento de ese departamento. Es decir, el objetivo de los distribuidores minoristas y mayoristas habría sido impedir el acceso de terceros al mercado con el fin de que las condiciones que regían dicha actividad hasta el 2017 se mantuvieran sin ninguna variación. Lo anterior se habría dado con el objetivo de salvaguardar los intereses particulares de tales agentes, tal y como se ha explicado ampliamente en este acto.

En ese orden de ideas, lo expuesto corroboraría que los distintos anuncios que se realizaron en sede de las reuniones de junta y asamblea de **ADICONAR**, en relación con las acciones que adelantarían los distribuidores mayoristas para dejar sin efectos ese plan de abastecimiento, tendrían sustento y guardarían correspondencia con lo allí anunciado. Así las cosas, esta Delegatura ha evidenciado preliminarmente que la estrategia adelantada por los agentes investigados se habría desarrollado de tal manera que, mientras los distribuidores minoristas y **ADICONAR** accionaban a través de algunos medios constitucionales, por el lado de los mayoristas, se adelantaban las mismas gestiones en sede de lo contencioso administrativo.

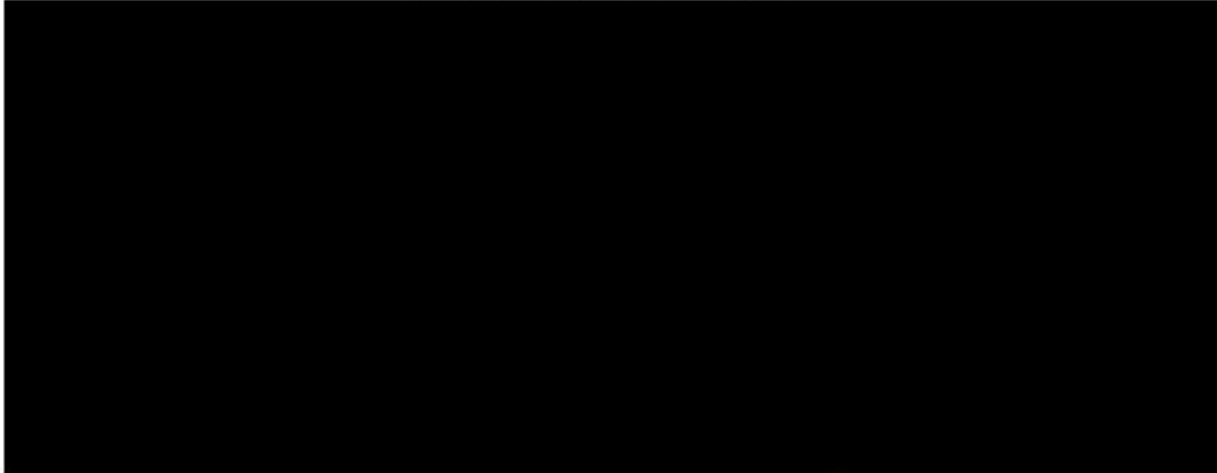
#### **11.4.4. Comportamiento comercial y contractual de los mayoristas con PETRODECOL**

La Delegatura evidenció, con sustento en el análisis de las pruebas que obran en el expediente, que algunos agentes mayoristas habrían abandonado de manera intempestiva, sin mediar razón alguna, las negociaciones que adelantaban con **PETRODECOL** para "el arrendamiento y prestación de servicios de manejo de combustibles y suministro de aditivos y biocombustibles". En concreto, lo anunciado se habría presentado en el caso de **CHEVRON** y **PRIMAX** (antes **EXXONMOBIL**), quienes para el 2018 adelantaban las negociaciones referidas con **PETRODECOL** y respecto de las cuales, como se indicó, no se habría finalizado la negociación porque se abstuvieron de suscribir los respectivos contratos.

En el caso de **PRIMAX**, la Delegatura identificó que en diciembre de 2018 se encontraban en curso las negociaciones con **PETRODECOL**. De hecho, como se aprecia en la siguiente comunicación, **PRIMAX** remitió una serie de comentarios relacionados con el contenido de los contratos que se suscribirían entre las partes. Tales anotaciones quedaron a disposición de **PETRODECOL** con la finalidad de que se presentaran las observaciones correspondientes, en caso de que fuera necesario. Así mismo, **PRIMAX** dio aviso de que dichos contratos se encontraban bajo revisión del departamento legal de la compañía.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

**Imagen No. 29. Comunicaciones cruzadas entre PETRODECOL y PRIMAX (antes DISTRIBUIDORA ANDINA DE COMBUSTIBLES S.A.)**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>77</sup>

Con **CHEVRON** se presentó la misma situación. Para el 30 de julio de 2018 se adelantaba la revisión de los términos contractuales que regirían la relación comercial con **PETRODECOL**. Según se aprecia en la imagen, **CHEVRON** le habría remitido a **PETRODECOL** una versión con la revisión que habían realizado sobre el documento. Al respecto, le indicó que se habían dejado algunos espacios sin diligenciar, pero que tales detalles no revestían mayor relevancia y que incluso podían diligenciarse al momento de la firma del contrato. De tal manera, le solicitaron a **PETRODECOL** que realizara la respectiva revisión con la finalidad de que se presentaran los comentarios correspondientes y el documento pasara a evaluación del grupo legal de **CHEVRON**.

**Imagen No. 30. Comunicaciones cruzadas entre PETRODECOL y CHEVRON**



Fuente: Información obrante en el expediente<sup>78</sup>

De hecho, llama la atención de la Delegatura que la última expresión contenida en la comunicación haya tenido como propósito mencionarle a **PETRODECOL** que quedaban a la espera de sus comentarios para avanzar en la negociación. Lo anterior es llamativo en el sentido de que, como habría indicado **PETRODECOL**, de manera intempestiva y sin mediar argumento alguno se habría abandonado el curso de la negociación. Este hecho toma mayor relevancia si se considera que en el escenario de **ADICONAR** se ventiló en varias ocasiones que el ánimo de estos agentes era ejercer las acciones legales correspondientes para evitar que entrara en vigencia el plan de abastecimiento definido por el **MME**. Incluso, por ejemplo, en el caso de **CHEVRON** se interpuso una acción de nulidad y restablecimiento del derecho sobre el asunto comentado.

**11.5. Posibles efectos que tendrían las conductas en el mercado**

En este capítulo la Delegatura presentará las razones por las que considera que los comportamientos objeto de investigación habrían generado efectos adversos en el mercado de distribución mayorista de combustible en el departamento de Nariño.

<sup>77</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas digitales/Acumulado 21-352583/Acumulado 21-352583-0/RADICACIÓN/PRUEBAS/A2. Hilo de correos Andina Petrodecol.

<sup>78</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas digitales/Acumulado 21-352583/Acumulado 21-352583-0/RADICACIÓN/PRUEBAS/A3. Hilo de correos CHEVRON.

**11.5.1. Efectos exclusorios**

De conformidad con los elementos probatorios exhibidos, los comportamientos desplegados por los investigados habrían buscado impedir que cualquier distribuidor mayorista ingresara al primer orden de prelación del plan de abastecimiento de Nariño. Como consecuencia, se habría evidenciado una posible afectación a la libre concurrencia de agentes en el mercado.

Particularmente, por cuenta de una decisión judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, se ordenó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 311031 de 2017 y sus modificatorias No. 31117 y 31524 de 2018, expedidas por la Dirección de Hidrocarburos del **MME**, a partir del 19 de diciembre de 2018. Desde esa fecha **PETRODECOL** no habría podido adelantar la actividad de abastecimiento de combustible en el departamento de Nariño en el orden de prelación establecido por la normativa ya indicada. En consecuencia, los comportamientos objeto de estudio habrían derivado en la obstrucción de la actividad de **PETRODECOL** para el abastecimiento del combustible líquido en el departamento de Nariño bajo el primer orden de prelación.

No obstante, como ya se habría descrito, esta conducta no habría buscado afectar a un competidor particular, sino que habría tenido como finalidad que se impidiera la entrada a cualquier distribuidor mayorista en el primer orden de prelación, sin importar quién fuera. De ahí que también se hubieran ejecutado acciones legales para impedir la entrada de **PETRONAR**, agente que no había finalizado de construir su planta de abastecimiento en el departamento de Nariño.

**11.5.2. Riesgo de desabastecimiento más alto**

El orden de prelación establecido en el Decreto 1073 de 2015 tiene como principal objetivo incentivar el fortalecimiento del suministro de combustibles líquidos derivados del petróleo en zonas de frontera, al permitir superar circunstancias que podrían afectarlo. Por esta razón, con el primer orden de prelación se incentiva a los agentes mayoristas para que construyan su propia planta de abastecimiento al interior del departamento.

Esto tiene sentido si se tienen en cuenta dinámicas como las que han existido en el departamento de Nariño desde 2007, en las que se transporta el combustible líquido desde otros departamentos y la disponibilidad y abastecimiento del producto dependen, entre otros factores, del estado de las vías. En ese contexto implementar una dinámica de distribución desde el interior de cada departamento reduciría los riesgos derivados de traer el combustible desde distancias más grandes. Por ende, reduciría el riesgo de desabastecimiento y las consecuencias que trae esto para todos los mercados. Un ejemplo de esto se evidenció en enero del 2023 con la afectación en la Vía Panamericana. De conformidad con los hechos públicamente conocidos, esta situación habría amenazado al departamento con un grave desabastecimiento<sup>79</sup>.

Es así como la conducta de los investigados, al privar de sentido el incentivo que la regulación analizada ofrece a los agentes de mercado, habría sido idónea para desincentivar la construcción de nuevas plantas en Nariño que pudieran entrar a competir en el primer orden de prelación con los demás mayoristas. Con esto la distribución del combustible líquido en Nariño seguiría de unas situaciones que se esperaba enfrentar y, en consecuencia, se incrementaría la probabilidad de sufrir un desabastecimiento en la región.

**11.5.3. Obstaculización de condiciones que podrían mejorar los niveles de precio al consumidor final**

Como consecuencia del plan de abastecimiento bajo el primer orden de prelación, los distribuidores minoristas y mayoristas dejarían de percibir el subsidio por el transporte (de las plantas de abastecimiento en Valle del Cauca a las **EDS** en Nariño). Esto es fundamental en la medida en que, al disminuir el rubro de transporte como el que existe en el plan de abastecimiento que actualmente rige, podría generarse un incentivo para que los distribuidores traspasaran esos ahorros al precio de del combustible para el consumidor final. A manera de ejemplo, debe tenerse en cuenta que la

<sup>79</sup><https://www.portafolio.co/economia/gobierno/las-medidas-del-gobierno-para-abastecer-a-narino-de-combustible-576982>

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

regulación establece únicamente un precio máximo, pero de ese punto hacia para abajo depende del distribuidor y de su margen el precio al que cada **EDS** venda al público.

Al respecto, debe considerarse que los costos en los que incurre el distribuidor que soporta el transporte del producto podrían disminuir con la construcción de plantas de abastecimiento locales, permitiendo que dicha disminución se vea reflejada en las negociaciones con los distribuidores minoristas, quienes posteriormente podrían transportar los eventuales ahorros al precio del consumidor final.

12. Que, de acuerdo con lo expuesto en el presente acto administrativo, ahora corresponde analizar las razones por las cuales esta Delegatura considera que las actuaciones objeto de estudio podrían ser consideradas como una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica.

### **12.1. Consideraciones previas sobre la prohibición general establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959**

El artículo 1 de la Ley 155 de 1959, establece:

"Artículo 1. Modificado por el art. 1, Decreto 3307 de 1963. El nuevo texto es el siguiente: Quedan prohibidos los acuerdos o convenios (sic) que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos".

En relación con la disposición citada, esta Superintendencia ha señalado en diferentes oportunidades que se trata de una prohibición general a partir de la cual quedan proscritas todas aquellas prácticas restrictivas de la competencia que, aun cuando no estén descritas de forma expresa y específica dentro del régimen de protección de la competencia, merecen ser objeto de investigación y sanción, siempre que puedan afectar la libre competencia en los mercados.

Esta Superintendencia<sup>80</sup> y la Corte Constitucional en sentencia C-032 de 2017<sup>81</sup>, en la que declaró la exequibilidad del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, han identificado que dicha norma contiene tres conductas o prohibiciones independientes: (i) la prohibición de celebrar acuerdos o convenios que, directa o indirectamente, tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios, ya sean nacionales o extranjeros; (ii) la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia económica; y (iii) la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a mantener o determinar precios inequitativos. Para el presente caso, interesa la segunda de las reglas referidas, esto es, la prohibición de **toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia económica.**

En relación con el contenido concreto de esa prohibición es relevante anotar que, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-032 de 2017, la regla en cuestión debe "ser leída, interpretada y aplicada, en relación con el subsistema normativo al que pertenece", constituido por el régimen general de la libre competencia económica y, además, por las reglas que rigen la competencia en cada mercado específico.

Ahora bien, para efectos de identificar el contenido del subsistema normativo al que pertenece la regla que ahora se analiza y, de esa manera, precisar su sentido y alcance, debe llamarse la atención acerca de que la Corte Constitucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, ha dejado establecido que la libre competencia económica "consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones"<sup>82</sup>. Adicionalmente, la Corte ha señalado las prerrogativas que hacen parte del concepto de libre competencia económica,

<sup>80</sup> Res. 37790/2011, SIC; Res. 53403/2013, SIC; Res. 76724/2014, SIC.

<sup>81</sup> C Const., Sent. C-032, enero 25/2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>82</sup> C. Const., Sent. C-197 de 2012, entre otros pronunciamientos.

*“Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos”*

entre las que se encuentran “(i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario”<sup>83</sup>, aspecto al que se debe agregar, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, que el propósito de las actuaciones administrativas que en esta materia adelanta la Superintendencia de Industria y Comercio consiste en garantizar “la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica”.

Puestas de este modo las cosas, una violación de la prohibición general establecida en el artículo 1º de la Ley 155 de 1959 se configuraría –entre otras hipótesis– en aquellos eventos en los que un conjunto de agentes del mercado desarrollaran un conjunto de actividades que resultaran idóneas para impedir la materialización de los beneficios que se atribuyen a la institución de la libre competencia económica y, en particular, cuando se compromete con la ejecución de ese sistema la posibilidad de generar mejores condiciones para asegurar el bienestar de los consumidores.

## **12.2. Consideraciones relacionadas con las circunstancias que sustentan la imputación jurídica del caso concreto**

Con sustento en la exposición fáctica presentada en este acto administrativo, la Delegatura considera que en este caso se podría configurar una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica, entre otras razones porque, como se pasa a señalar, los comportamientos desplegados por los investigados habrían desplegado una serie de conductas orientadas a obstruir la participación de terceros en la actividad de abastecimiento de combustible en ese departamento bajo el primer orden de prelación. Estas conductas habrían sido idóneas para limitar la libre competencia económica en el sentido expuesto.

Como ya quedó explicado en este acto, uno de los elementos protegidos por la libre competencia es la libre participación de las empresas en el mercado y la posibilidad que tienen estos agentes de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que estimen oportunas. Es importante aclarar que dichas prerrogativas no solo buscan la protección de las empresas que participan en el mercado, sino que también se encuentran orientadas a garantizar los intereses de los consumidores y la eficiencia de los mercados. El reconocimiento de estas prerrogativas es indispensable para incrementar la eficiencia en la asignación de recursos, promover mejores condiciones —especialmente de calidad y precio— para los consumidores, incentivar la realización de esfuerzos encaminados a generar innovación y desarrollo y, en consecuencia, mejorar la productividad y la competitividad.

Así las cosas, la Delegatura considera que las conductas imputadas en este acto administrativo habrían impedido el funcionamiento del mercado analizado en este caso, mediante una dinámica de competencia sustancial y suficientemente efectiva. A su vez, esta conducta habría resultado idónea para reducir las eficiencias y beneficios que se obtienen en el mercado y que persigue el régimen de protección de la libre competencia económica.

En primer orden, se reprocha que **ADICONAR** hubiera influenciado y fungido como un vehículo en el que se concertaran las acciones que materializarían los distribuidores minoristas para obstruir la entrada en vigor del plan de abastecimiento definido por el **MME**. Las decisiones que se adoptaron en la asociación reflejarían el ánimo que tenía la asociación y sus distribuidores minoristas de impedir que terceros ingresaran al mercado mayorista. Tal es el caso de lo que efectivamente habría ocurrido con **PETRODECOL**, y de lo que se estaría tramitando de forma paralela para el caso de **PETRONAR**.

En reiteradas oportunidades esta Superintendencia ha reconocido que los escenarios gremiales incentivan e impulsan las buenas prácticas de las empresas en el mercado, pues por medio de estos se puede generar que el apalancamiento de propuestas que incentiven la promoción de los sectores productivos. No obstante, también se ha llamado la atención sobre el hecho de que las agremiaciones se utilicen como medios o mecanismos para incurrir en prácticas anticompetitivas que vulneren la libre participación de las empresas en el mercado, la eficiencia económica o el bienestar de los consumidores. De hecho, al momento de estudiar en este acto los propósitos y objetivos de **ADICONAR**, la Delegatura destacó que uno de ellos era respetar las reglas de la libre competencia. No obstante, lo que se observó en este caso iría en contra de tal presupuesto.

<sup>83</sup> C. Const., Sent. C-197 de 2012, entre otros pronunciamientos.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

En el caso concreto, la Delegatura identificó, de manera preliminar, que **ADICONAR** promovió y dirigió las estrategias que se implementaron para librar, con el uso de las acciones judiciales y administrativas, una carrera por dejar sin efectos una serie de actos administrativos que se habían expedido por el **MME**, los cuales tenían como objeto definir un plan de abastecimiento para el departamento de Nariño que garantizara el cumplimiento de los presupuestos definidos en la normativa del sector minero-energético. En ese orden de ideas, desde **ADICONAR** se habría promovido la presentación masiva de todo tipo de acciones en aras de lograr el objetivo definido.

En segundo orden, los distribuidores minoristas habrían iniciado múltiples acciones judiciales y administrativas con el aparente objeto de que se salvaguardan derechos fundamentales y de protección constitucional, tales como el debido proceso y la libre competencia económica. Sin embargo, el interés puntual que se habría perseguido con tales acciones habría sido obstruir la entrada de otros agentes al mercado y, con esto, evitar que **PETRODECOL**, **PETRONAR** o cualquier otro agente ingresaran al mercado y ocuparan el primer orden de prelación para desarrollar esa actividad. Incluso, como se expuso, la asociación habría coadyuvado una acción popular para alcanzar los fines ya descritos.

En concreto, lo que se evidenció es que en un periodo aproximado de tres (3) años, se habrían presentado al menos veintitrés (23) acciones en contra de los actos expedidos por el **MME**, a través de los cuales se definió el plan de abastecimiento del departamento de Nariño. Para la Delegatura no resulta razonable afirmar que estas acciones hayan sido interpuestas haciendo un ejercicio legítimo del derecho de acceder a la administración de justicia, pues muchas de ellas fueron desestimadas por las autoridades respectivas al encontrar ausencia de fundamento sustancial y probatorio.

Con el propósito de exponer los argumentos que sustentan la anterior hipótesis, la Delegatura procederá conforme con la siguiente estructura: (i) indicará en qué consiste la denominada litigación predatoria; (ii) realizará una descripción de las posturas más relevantes en la jurisprudencia y doctrina internacional respecto de lo que se conoce como abuso de procesos legales o litigación predatoria; (iii) presentará una relación de las acciones interpuestas por los investigados desde finales de 2018 a 2020 y; (iv) expondrá los argumentos según los cuales es posible concluir que los investigados estarían incurriendo en una conducta de abuso o uso ilegítimo de acciones legales para afectar a los agentes interesados en adelantar la actividad de distribución de combustible en el departamento de Nariño.

#### **12.2.1. De la litigación predatoria**

Al estudiar la conducta de la litigación predatoria, lo primero que se debe señalar es que en Colombia se ha reconocido como derecho fundamental el acceso a la administración de justicia. Este derecho fundamental ha sido objeto de un amplio estudio por parte de la doctrina y la jurisprudencia. En particular, la Corte Constitucional, en la sentencia C – 934 de 2013, definió su contenido, señalando que de dicha prerrogativa se desprenden dos características esenciales. La primera según la cual enmarca este derecho como un pilar del Estado Social de Derecho. La segunda referida a que la naturaleza del derecho de acceso a la administración de justicia es la de un derecho fundamental de aplicación inmediata que hace parte del núcleo esencial del debido proceso. Sin embargo, dicha Corporación indicó que el derecho de acceso a la administración de justicia también encuentra límites en el ordenamiento jurídico, pues ningún derecho puede entenderse como absoluto, irrestricto e ilimitado, siendo necesario su ejercicio acorde con su finalidad y sin la intención de hacer daño a los demás.

En ese orden de ideas, la regla general es que el acceso a la administración de justicia por parte de los agentes de mercado no es una práctica que en principio se encuentre dirigida a limitar la competencia. Ahora bien, de manera excepcional y en casos particulares, el ejercicio de este derecho fundamental podría configurar una transgresión al artículo 333 de la Constitución Política y resultar en comportamientos que restringen la libre competencia, como se pasará analizar a continuación. En ciertas ocasiones, el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia puede atentar contra el régimen general de la libre competencia. Esto se presenta cuando los agentes del mercado lo ejercen de manera recurrente e injustificada, con las siguientes finalidades: (i) excluir competidores;

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

(ii) proteger su participación en el mercado; (iii) impedir o dificultar la concurrencia de competidores; (iv) incrementar su participación en el mercado<sup>84</sup>.

Así las cosas, esta práctica, revisada desde el derecho de la competencia, se ha visto relacionada con estrategias de agentes del mercado que buscan obtener una ventaja competitiva artificial, principalmente en sectores regulados, en perjuicio de los intereses de sus competidores<sup>85</sup>. De igual manera, este comportamiento, además de perseguir las finalidades señaladas en el párrafo anterior, también incluye en algunos casos la intención de incrementar los costos de los competidores en el mercado.

Por un lado, los costos en los que incurre el agente del mercado accionante no necesariamente están relacionados con su producción o ventas de sus bienes o servicios en el mercado en el que tienen participación, sin embargo, sus efectos en los competidores accionados pueden traducirse en mayores costos de participación o entrada al mercado, siendo esta una estrategia que puede resultar económicamente más favorable para el agente de mercado accionante, de difícil detección por una autoridad de competencia, y además, efectiva en su finalidad perseguida debido a su capacidad de exclusión frente a los competidores en determinados casos. En este sentido, un comportamiento de litigación predatoria, si bien es una forma de sacrificio de beneficios económicos, se puede observar que tiene la potencialidad de generar, por ejemplo, efectos similares a los de una conducta de precios predatorios sobre sus competidores al incrementar sus costos o tiempo de entrada al mercado<sup>86</sup>.

La naturaleza restrictiva de la conducta de litigación predatoria debe reconocer que, en principio, un litigio judicial o administrativo genera costos para las partes involucradas en los mismos, los cuales se podría suponer que son simétricos en la mayoría de los casos. Sin embargo, esa situación no siempre se da de esa manera, en la medida en que también se puede considerar la circunstancia según la cual el demandado y/o accionado en una actuación relacionada con este fenómeno, en su premura de acreditar ante el juez o la autoridad administrativa que está actuando conforme con las exigencias normativas o regulatorias, incurre en un conjunto de costos que hacen más desgastante, lenta o limitada su entrada al mercado, lo cual desincentiva por completo la competencia. En este sentido, se debe tener en cuenta que los costos que asume un agente del mercado en un litigio no se limitan exclusivamente a los costos del proceso en relación con abogados, sino también en el tiempo que la empresa debe dedicar a este, en donde, por ejemplo, su estructura misional completa—incluso sus directivos— se ven inmiscuidos en la defensa de los intereses de la sociedad, lo que altera el desarrollo normal del objeto social de la organización.

Como se puede observar, una sociedad que enfrenta una conducta de litigación predatoria puede verse comprometida con recursos iguales o superiores a los del agente de mercado accionante. En este sentido, si aquella sociedad por ejemplo se encuentra entrando al mercado, tendrá que generar un conjunto de reservas contables que harán más costosa e incierta su entrada y permanencia en el mercado, hecho que puede generar posteriormente su abandono del mercado o decantarse por una participación más limitada dentro de este.

Sobre esta idea y los efectos que la litigación predatoria puede generar en los agentes del mercado accionados, se pueden considerar tres escenarios: el primero, si la empresa que desea entrar al mercado no cuenta con grandes recursos económicos, dicho comportamiento abusivo puede tener el efecto, con gran probabilidad, de excluirla del mercado. En este escenario, una conducta de litigación abusiva tiene gran aptitud de limitar la competencia de empresas más pequeñas que encuentran mayores dificultades que la accionante para financiar un litigio en el largo plazo. El segundo escenario se presenta cuando, aún si la demandada es una gran empresa, los costos del proceso son altos y por largo tiempo, mientras que el mercado en que se pretende participar es limitado, bien por los rendimientos esperados o bien por su tamaño. En este escenario la empresa demandada también puede verse desincentivada de participar en el mercado o de continuar en las mismas condiciones de competencia que había considerado. El tercero consiste en que la conducta de litigación predatoria puede ser aún rentable para la empresa accionante, con independencia del tamaño del competidor, si con ella puede retardar la entrada o expansión en el mercado de sus competidores. En el marco de

<sup>84</sup> Lianos I, I Regibeau, P (2017), Sham Litigation: When Can It Arise and How Can It Be Reduced, Antitrust Bulletin, Vol. 62, Issue 4, págs. 643-689.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

esta conducta solo requerirá que los costos del proceso sean inferiores a los beneficios que continuará obteniendo con la demora en la entrada o expansión del competidor<sup>87</sup>.

En suma, como ya fue advertido en algunos casos, el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia puede infringir el régimen general de protección de la libre competencia, en particular en aquellas circunstancias en que los agentes del mercado lo realizan de manera reiterada, abusiva, injustificada y con la finalidad de afectar los intereses de sus competidores.

### **12.2.2. Sobre el abuso del derecho a litigar como conducta restrictiva de la libre competencia en la doctrina y la jurisprudencia internacional**

Como ya fue advertido, el uso indiscriminado y recurrente de acciones judiciales y administrativas por parte de un agente del mercado en contra de sus competidores, es considerado como una conducta restrictiva de la competencia en diferentes jurisdicciones. A nivel internacional, esta conducta es conocida como litigación predatoria, abuso de procesos legales o sham litigation. Al respecto, la doctrina ha establecido que esta conducta se configura cuando un agente —predador— entabla repetidamente acciones legales de escaso mérito contra un nuevo competidor para imponerle costos de defensa, retrasar la financiación u otros acuerdos contractuales y, en última instancia, desanimar a los potenciales competidores de entrar en un mercado<sup>88</sup>.

Para el adecuado análisis de este tipo de conductas debe partirse del reconocimiento de que los ordenamientos jurídicos le otorgan a las personas naturales y jurídicas el derecho de acceder a la administración de justicia y a presentar peticiones frente a los distintos órganos del Estado<sup>89</sup>. En ese sentido, el ordenamiento jurídico provee una gran variedad de mecanismos para la efectivización de los derechos y el ejercicio de la defensa de los intereses propios de las personas. Si bien generalmente el ejercicio del derecho de acción y/o petición tiene un interés legítimo, existen casos en los que se evidencia un uso abusivo o fraudulento en la interposición de acciones legales como mecanismo para restringir la entrada o afectar la permanencia de un competidor en el mercado. Es por esto que distintas jurisdicciones han tipificado o analizado esta conducta a la luz de las normas de libre competencia económica.

En Estados Unidos el ejercicio abusivo del derecho a litigar —sham litigation— es considerado como una práctica anticompetitiva que contraría las disposiciones del Sherman Act. Este concepto fue desarrollado como una excepción a la denominada doctrina Noerr-Pennington establecida en 1961. Esta doctrina debe su nombre a dos casos resueltos por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. El primero de ellos se identifica como *Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight, Inc*<sup>90</sup>. El segundo caso se denominó *United Mine Workers of America v. Pennington*<sup>91</sup>.

La doctrina Noerr-Pennington tiene una excepción —sham exception—, la cual ha sido aplicada por la Corte Suprema en los casos en que se ha encontrado probado el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la administración de justicia con el único propósito de afectar la entrada o permanencia de un competidor en el mercado. Esta excepción surgió con dos casos significativos, el primero

<sup>87</sup> Bork, R. (1978), *The Antitrust Paradox. A policy at war with itself*, New York, The Free Press, pág. 348.

<sup>88</sup> KLEIN, Christopher. *The Economics of sham litigation: theory, cases, and policy*. Bureau of Economics Staff. Report to the Federal Trade Commission - FTC. Traducción libre: "The predator may repeatedly file lawsuits of little merit, against an entrant to impose costs of defense, delay financing or other contractual arrangements, and ultimately discourage potential entrants from entering." Disponible en: [https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/economicssham-litigation-theory-cases-and-policy/232158\\_0.pdf](https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/economicssham-litigation-theory-cases-and-policy/232158_0.pdf)

<sup>89</sup> En Colombia, este derecho tiene un rango constitucional establecido en el artículo 23 de la Constitución Política.

<sup>90</sup> Se trató de un conflicto por la presunta infracción a la normativa antitrust entre un grupo de empresas ferroviarias y un grupo de empresas dedicadas al transporte por carretera. Las empresas de transporte por carretera denunciaban que el grupo de empresas ferroviarias había llevado a cabo, a través de un tercero, una campaña publicitaria con el objeto de suscitar un ambiente hostil entre los transportistas por carretera.

<sup>91</sup> Consistió en un conflicto entre una organización sindical y un grupo de empresas mineras. En esta oportunidad, la Corte Suprema de Justicia aplicó la doctrina Noerr para no condenar a las empresas mineras, quienes habrían instaurado determinadas acciones para establecer un salario mínimo superior para los empleados de aquellas empresas que vendieran su carbón a la Tennessee Valley Authority (TVA) con el propósito de eliminar la competencia de los pequeños productores de carbón, pues el aumento del salario mínimo se había fijado de manera que no pudiera ser cumplido por estos.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

denominado California Motor Transp. Co. v. Trucking Unlimited<sup>92</sup> y el segundo denominado Professional Real Estate Investors, Inc. v. Columbia Pictures Industries, Inc. (PRE). En estos casos, la Corte Suprema de Justicia estableció una métrica o test de dos pasos para aplicar la sham exception. Por un lado, la demanda debe ser "objetivamente infundada" en el sentido de que ningún litigante razonable podría esperar el éxito de la misma. Por el otro, la demanda debe reflejar una intención subjetiva de utilizar el proceso gubernamental, en oposición al resultado de ese proceso, como una medida o arma anticompetitiva<sup>93</sup>.

Por otro lado, la Federal Trade Commission (**FTC**) ha propuesto una distinción para el análisis de los casos de litigación predatoria. Por un lado, la **FTC** indica que debe realizarse un análisis retrospectivo para los casos en los que se interpone una única acción legal. Tal análisis implica que, si la acción o demanda resulta tener una base o fundamento objetivo, no cabrá indagar en la intención con la que se ha entablado el procedimiento correspondiente, siendo inmune, por consiguiente, a la normativa antitrust. Por el otro, debe realizarse una evaluación prospectiva para los casos en los que se presente la interposición sucesiva o persistente de un determinado número de acciones, teniendo un especial interés en la intención instrumental y anticompetitiva en el uso de los procedimientos correspondientes. En ese sentido, la **FTC** considera que el abuso de procedimientos administrativos o judiciales, mediante el ejercicio reiterado de acciones legales (pattern exception), constituye un supuesto distinto al considerado por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos en los casos analizados<sup>94</sup>.

De otra parte, en la Comunidad Europea se encuentra la decisión del Tribunal de Justicia de la Comisión Europea en el caso ITT Promedia v Commission of the European Communities. En este caso, la Autoridad estableció dos requisitos concurrentes para establecer la existencia de un abuso del litigio como infracción al régimen de libre competencia, a saber: (i) que no pueda considerarse razonablemente que las acciones judiciales tengan por objeto hacer valer los derechos de la empresa accionante y que, por tanto, solo puedan servir para hostigar a la parte contraria; y (ii) que estén concebidas en el marco de un plan cuyo fin sea suprimir la competencia<sup>95</sup>. De hecho, en el caso citado se concluyó que no concurrían estos requisitos y que, por tanto, el ejercicio de acciones judiciales no podía calificarse como abusivo.

Finalmente, es necesario hacer alusión a los criterios establecidos por el **TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA** (en adelante **TJCA**) para la determinación del uso abusivo de las acciones legales como conducta restrictiva de la competencia. Estos criterios fueron señalados en la decisión del proceso 02-IP-2019189<sup>96</sup>. En dicha oportunidad, y previas consideraciones sobre las eficiencias a las que pueden obedecer las conductas de una empresa que ostenta posición de dominio, el Tribunal reseñó que la litigación predatoria como acto de abuso de posición de dominio supone el ejercicio abusivo de litigios administrativos o judiciales por el agente dominante, con el fin de excluir o retardar la entrada de competidores a un mercado por el uso indebido de tales procedimientos. Para el efecto, se indicó que una práctica predatoria es aquella realizada por una empresa con posición de dominio que, en principio, puede resultar lícita e incluso competitiva, pero que su uso "abusivo, sobredimensionado o irregular"<sup>97</sup> conlleva a un efecto restrictivo de la competencia. En suma, precisó el **TJCA** "[l]a predación es un tipo de conducta exclusiva desplegada por un agente con posición de dominio que se caracteriza por su agresividad"<sup>98</sup>.

<sup>92</sup> Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos. California Motor Transp. Co. v. Trucking Unlimited, 404 U.S. 508 (1972). Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/404/508/>

<sup>93</sup> Comisión Federal de Comercio – FTC. In the Matter of Union Oil Company of California - Docket No. 9305. Disponible en: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/cases/2004/07/040706commissionopinion.pdf>

<sup>94</sup> Comisión Federal de Comercio – FTC. Enforcement Perspectives on the Noerr-Pennington Doctrine. Disponible en: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/ftc-staff-report-concerning-enforcement-perspectives-noerrpennington-doctrine/p013518enfperspectnoerr-penningtondoctrine.pdf>

<sup>95</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia del 17 de junio de 1998. Rad. T.111/96. Disponible en: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996TJ0111&from=HR>

<sup>96</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Decisión del 11 de diciembre de 2020. Proceso 02-ip-2019. Disponible en: <https://www.tribunalandino.org.ec/decisiones/IP/02-IP-2019.pdf>. Página 26 y ss. Este pronunciamiento se ocasionó por la solicitud que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con Sede en el Distrito Metropolitano de Quito de la Provincia de Pichincha de la República del Ecuador le realizó al TJCA, consistente en la interpretación prejudicial del artículo 8 de la Decisión 608 de la Comisión de la Comunidad Andina, entre otros.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Ibid.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Como consecuencia de lo anterior, el **TJCA** indicó que aquellos actos que un agente dominante emplea para impedir o dificultar el acceso o permanencia de los competidores actuales o potenciales en el mercado por razones distintas a las eficiencias económicas, conforme el literal g) del artículo 8 de la Decisión 608 de la Comisión de la Comunidad Andina, levantan una barrera en el mercado, generan sobrecostos o provocan una dificultad a los competidores actuales o potenciales y, además, no se traducen como eficiencias al mercado (mejores precios, calidad, variedad del producto, acceso o servicios pre o post venta)<sup>99</sup>.

Visto lo anterior, el **TJCA** estableció distintas metodologías para realizar el análisis de posibles conductas de litigación predatoria, a propósito de la existencia de uno o varios procesos instaurados por el agente dominante. Así, en lo que respecta a los eventos en que se ejerce una pluralidad de acciones, como en el presente caso, el **TJCA** fijó una serie de criterios no acumulativos ni concurrentes para el estudio de la conducta predatoria. Para el efecto, se estableció que cuando la finalidad de las distintas acciones instauradas por el agente dominante no es la de proteger sus intereses, sino hostigar o acosar a sus competidores reales o potenciales en el marco de un plan o estrategia para restringir la competencia, existirá la conducta restrictiva abusiva y, para el efecto, deberá analizarse la estrategia desde un carácter prospectivo y/o hacia futuro, por lo que no se requiere que los procesos hayan culminado, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Si el beneficio económico que la empresa dominante obtendría de un pronunciamiento favorable es significativamente menor al costo de litigación: la explicación sería forzar la salida de un competidor o impedir o retrasar su ingreso.
- Si la interposición de múltiples acciones es reiterativa, porque se solicita prácticamente lo mismo y posiblemente bajo los mismos argumentos: la empresa dominante buscaría incrementar los costos de su competencia.
- La cantidad de acciones legales interpuestas por el dominante, en atención al lugar, la fecha y/u oportunidad de las acciones, los competidores denunciados o demandados, y los posibles efectos sobre los competidores.
- La existencia de pronunciamientos previos desfavorables ante el dominante y sus peticiones, y que a pesar de ello el agente con posición de dominio emprende acciones para pretender aquello que ya le ha sido negado. Lo anterior, con el propósito de que los procesos retrasen la entrada de un competidor.
- La implementación de una pluralidad de medidas cautelares, con el fin de que no haya un pronunciamiento en firme, para retrasar el ingreso de un competidor.

Por último, el **TJCA** indicó que deberá darse aplicación del principio de primacía de la realidad, según el cual "lo que importa es la verdadera naturaleza de las conductas investigadas, las reales intenciones de estas, y no tanto las formas jurídicas utilizadas, que a veces simplemente sirven de fachada para tales intenciones"<sup>100</sup>. Según dicho Tribunal, la autoridad de competencia no debe ceñirse al análisis formal de cada acción legal y determinar si esta tiene o no fundamento, pues dicha competencia es de otras instancias administrativas o jurisdiccionales. Por el contrario, debe evaluarse cuál es la verdadera intención o motivación de la empresa dominante al emprender una pluralidad de acciones legales contra uno o más competidores. Así, si la finalidad real de las acciones legales instauradas es restringir la competencia, el abuso habrá sido acreditado.

Por último, debe precisarse que distintas jurisdicciones han tipificado o analizado este comportamiento como un abuso de la posición dominio en el mercado. No obstante, algunos doctrinantes han entendido que su naturaleza permite que pueda ser entendida como una conducta que pueda generar efectos restrictivos en la competencia, aunque el agente que la realice no ostente una posición dominante en el mercado<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid., p. 39

<sup>101</sup> Cfr. CAVERO SAFRA, Enrique. Usted abusó. El abuso de procesos legales frente a los derechos de acción y petición y KLEIN, Christopher. The Economics of sham litigación: theory, cases, and policy. Bureau of Economics Staff. Report to the Federal Trade Commission - FTC.

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

Con todo lo expuesto, para efectos de determinar si el uso indiscriminado de acciones legales (judiciales y/o administrativas) por parte de un agente del mercado es ejercido en contra de un competidor con la finalidad de bloquear o impedir su permanencia en el mercado a través de la creación de barreras que desincentiven la participación y/o entrada de otros competidores, la Delegatura considera relevante analizar los siguientes elementos, que demostrarían el fin y carácter anticompetitivo de esta conducta:

En primer lugar, la falta de justificación objetiva de las acciones legales (judiciales y/o administrativas) ejercidas o emprendidas por el agente en contra de su competidor, es decir, que las demandas o acciones sean "objetivamente infundadas", careciendo de mérito razonable para alcanzar un resultado favorable. La presencia de este primer elemento será indicativa de que la finalidad en el uso de los mecanismos legales es la de bloquear el acceso o impedir la permanencia del competidor en el mercado o restringir la competencia. En este contexto, resulta relevante observar la existencia de decisiones previas de las autoridades judiciales y administrativas que hayan sido desfavorables a las pretensiones del agente.

En segundo lugar, la reiteración en la presentación de estas acciones legales (judiciales y/o administrativas), es decir, la interposición sucesiva, concomitante y persistente de un número de acciones en las que se solicita prácticamente lo mismo y bajo los mismos argumentos o semejantes, con lo que se buscaría incrementar los costos del competidor y generar desincentivos para aquellos otros competidores que desean entrar en el mercado. En el estudio de este elemento resulta relevante evaluar aspectos tales como la cantidad de acciones legales presentadas por el agente del mercado; el lugar, la fecha y/u oportunidad de las acciones (por ejemplo, si su inicio coincide con la entrada o anuncio de entrada del competidor al mercado); la identidad de los competidores denunciados o demandados y los posibles efectos que los procesos legales iniciados tengan sobre los competidores; y si el beneficio económico que obtendría la empresa accionante de una decisión favorable es significativamente menor al costo de litigación, entre otros.

Cabe señalar que este tipo de conductas tiene por objeto o efecto la creación o incremento de barreras —existentes— en el mercado con ocasión del ejercicio reiterado de las acciones legales (judiciales y/o administrativas) ya que, de un lado, el agente anticompetitivo buscaría incrementar los costos de un competidor para obstruir su acceso al mercado o impedir su permanencia y, del otro, generar desincentivos para aquellos otros competidores que desean entrar en el mercado.

### **12.2.3. Sobre las distintas actuaciones adelantadas por los investigados con presuntos fines anticompetitivos**

Como se expuso, la Delegatura habría identificado que los investigados habrían presentado de manera coordinada un cúmulo de acciones judiciales y administrativas con el fin de dejar sin efectos las resoluciones que expidió el **MME**, en relación con el plan de abastecimiento que regiría la actividad de distribución de combustible en el departamento de Nariño. Sobre el particular, basta con revisar los hechos, pruebas y consideraciones que se presentaron en los acápites **11.2**, **11.3** y **11.4** del presente acto administrativo. Lo anterior, sin perjuicio de que en el curso de la investigación se tenga noticia de otras acciones que se hayan iniciado y/o tramitado por parte de los investigados sobre los asuntos que serán materia de investigación.

### **12.2.4. Sobre la configuración de la conducta de uso abusivo e indiscriminado de acciones judiciales y/o administrativas por parte de los investigados**

Con base en lo expuesto, la Delegatura encontró que las acciones de tutela presentadas desde 2018, junto con las demás acciones judiciales y administrativas adelantadas, habrían ocasionado que, hasta la fecha de expedición de este acto administrativo, el plan de abastecimiento que había definido el **MME** en 2017 no entrara en vigencia. Lo anterior habría frustrado el ingreso de nuevos actores al mercado, pues no habrían podido acceder bajo los supuestos inicialmente definidos por el **MME**, especialmente en lo relacionado con el plan de abastecimiento del departamento y el orden de prelación que lo compone. Sobre este asunto, debe considerarse que uno de los aspectos que genera mayor impacto en el caso concreto gira en torno a los incentivos que tenían los actores en el mercado para realizar las inversiones requeridas para el ingreso al mercado, y con ello lograr un posicionamiento como agente de mercado que, además de generar las retribuciones pertinentes, permita encontrar mejores oportunidades para los consumidores.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Dadas tales circunstancias, se habría identificado una afectación a la libre participación de las empresas en el mercado, como consecuencia de la obstrucción al ingreso de agentes como **PETRODECOL**, en calidad de distribuidor mayorista en el primer orden de prelación en el departamento de Nariño. Sobre este asunto, se destaca que en la exposición fáctica se presentaron evidencias que indicarían la verdadera motivación de los agentes investigados: la pérdida de la compensación por transporte y la llegada de un nuevo competidor en el nivel mayorista. Esto evidenciaría que la motivación de los investigados no fue garantizar el respeto por el ordenamiento jurídico ni defender un derecho que ese ordenamiento les concede. Su finalidad habría sido simplemente proteger los ingresos que podían derivar con un plan de abastecimiento al margen de la legitimidad y la legalidad con la que nuevos agentes estuvieran ingresando al mercado. Adicionalmente, los comportamientos objeto de análisis supondrían una afectación a la eficiencia del mercado. Con la obstrucción de entrada de nuevos agentes como **PETRODECOL** y **PETRONAR** se desincentiva la inversión y el mejoramiento en la prestación de los servicios.

Es importante recordar que, si bien es cierto que el plan de abastecimiento establecía que **PETRODECOL** ocuparía el primer orden de prelación para el desarrollo de esa actividad, también lo es que en ningún momento se señaló que sería el único o que ocuparía tal posición de forma indefinida. Lo que encuentra la Delegatura es que la normativa aplicable a tales asuntos pretendió incentivar a que los agentes se interesen por invertir en el departamento y ejercer sus actividades de distribución desde allí. Así las cosas, hay que tener en cuenta que la condición otorgada a **PETRODECOL** se encontraba sometida a "(...) una condición resolutoria, que finalizará en el momento en que otros agentes de la cadena cumplan con los requisitos necesarios y soliciten el primer orden de prelación para la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en el Departamento de Nariño y su inclusión en el plan de abastecimiento"<sup>102</sup>.

De igual modo, se habría afectado el interés de los consumidores. Como se mencionó, una de las razones aparentes que utilizaron los agentes investigados para justificar las acciones que adelantaron sobre este asunto fue la del posible aumento del combustible, como quiera que dejarían de percibir el valor de la compensación del transporte. No obstante, la normativa expedida por el **MME** pareciera alejarse de tal interpretación. Al respecto, el **MME** manifestó "(...) en la estructura de precios vigente para el departamento de Nariño se adoptó la medida clara y expresa para que en ningún caso el precio de venta al público supere el precio máximo fijado por este Ministerio"<sup>103</sup>. Mas bien, lo que encuentra la Delegatura es que las preocupaciones presentadas sobre tal punto estaban sustentadas sobre el rubro del cual se beneficiaban por las actividades paralelas que desarrollaban en ese eslabón de la cadena, incluidas las relacionadas con el transporte.

Aclarando que no es función de esta autoridad realizar algún pronunciamiento sobre el fondo de las distintas acciones presentadas, la Delegatura observa que la mayoría de las solicitudes presentadas por los investigados fueron reiterativas en razón de la petición realizada y otras fueron desestimadas por encontrarse que no cumplían con los fundamentos normativos necesarios. Lo anterior, se recalca, dentro de un marco temporal que coincidiría con el ingreso de [REDACTED] como distribuidor mayorista en el primer orden de prelación para llevar a cabo el plan de abastecimiento del departamento de Nariño.

De esta manera, la Delegatura observa que en el comportamiento de los investigados en cuanto al uso de acciones legales (judiciales y/o administrativas) en contra del plan de abastecimiento, se encuentran los dos elementos descritos anteriormente para considerar su conducta como restrictiva de la competencia, los cuales son: (i) la falta de justificación objetiva en su accionar y (ii) la reiteración en la presentación de un número considerable de acciones legales, de forma sucesiva, concomitante y persistente. Como consecuencia de lo dicho, esta Delegatura concluye —de manera preliminar— que los investigados habrían implementado una estrategia de litigación predatoria que habría tenido por objeto y/o efecto impedir, dificultar y/o retrasar el ingreso, permanencia y/o expansión de terceros agentes para que realizaran la actividad de distribución en las condiciones definidas por el **MME**. Dicha estrategia pudo haber generado una nueva barrera de entrada en el mercado, como el posible aumento de costos para el nuevo operador para enfrentar los distintos litigios presentados, o estaría incrementando las barreras ya existentes. Todo lo anterior, sin perjuicio de que en el curso de la

<sup>102</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/Carpetas físicas/CR 8/Folio 1414 CD/Consultas elevadas al MINMINAS.

<sup>103</sup> 18-106839/Carpetas reservadas/carpetas físicas/CR 8/Folio 1414 CD/Consulta elevada al Minminas A.pdf

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

presente actuación administrativa la Delegatura tenga noticia de otras actuaciones, judiciales o administrativas, que encuadren bajo la presunta estrategia de litigación predatoria ya identificada.

Con base en lo anterior, la Delegatura puede concluir que la conducta imputada a los agentes investigados habría sido idónea para vulnerar las prerrogativas de la libre competencia, así como contra los beneficios y eficiencias que busca generar en el mercado.

**13.** Que una vez descritos los elementos fácticos, probatorios y jurídicos de la presente actuación administrativa, la Delegatura realizará la imputación por el comportamiento que habría desarrollado los investigados. A continuación se presenta la imputación jurídica tanto para los agentes del mercado como para las personas vinculadas a estos agentes.

### **13.1. Imputación de personas jurídicas**

La Delegatura procederá a analizar la responsabilidad de las personas jurídicas que, conforme con esta resolución, habrían participado en la conducta anticompetitiva analizada. Estos agentes habrían contribuido a la realización de una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica en el mercado de la distribución de combustible líquido en el departamento de Nariño, de conformidad con los supuestos establecidos en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

#### **13.1.1. ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES MINORISTAS DE COMBUSTIBLES Y DERIVADOS DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO (ADICONAR)**

Con sustento en la descripción fáctica presentada y en los elementos de pruebas expuestos, la Delegatura encontró, al menos preliminarmente, que **ADICONAR** habría servido como escenario para promover y dirigir la estrategia encaminada a obstruir a terceros el acceso al mercado de distribución de combustibles en el departamento de Nariño.

Para el efecto, en el escenario gremial se promovió y gestionó el ejercicio masivo e indiscriminado de acciones judiciales y administrativas por parte de los distribuidores minoristas con el objetivo de lograr la cesación de los efectos de los actos administrativos relacionados con este asunto. Así mismo, habría promovido la vinculación de los distribuidores mayoristas en la estrategia coordinada orientada a impedir la implementación del nuevo plan de abastecimiento para el departamento de Nariño.

Así mismo, **ADICONAR** habría coadyuvado la acción popular interpuesta con el propósito de alcanzar los fines ya anotados. Como se analizó en el recuento fáctico, desde el 2017 se definió que el propósito de todas las acciones que se adelantarían sobre este punto sería obstaculizar el ingreso de terceros al mercado, como una medida para proteger sus intereses particulares. Esto daría cuenta de que **ADICONAR** participó activamente en la interposición masiva y anticompetitiva de las acciones orientadas a obstaculizar a nuevos agentes de mercado.

En ese orden de ideas, para efectos de la presente investigación, la Delegatura planteará que **ADICONAR** habría incurrido en la responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber violado la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

#### **13.1.2. Los distribuidores minoristas de combustible**

Con sustento en la descripción fáctica presentada y en los elementos de pruebas expuestos, la Delegatura encontró, al menos preliminarmente, que los distribuidores minoristas de combustible enunciados en el acápite **11.2.2** habrían participado en la estrategia desarrollada para impedir el acceso de algunos distribuidores mayoristas en el departamento de Nariño en el primer orden de prelación. En primer lugar, según se expuso, los distribuidores minoristas habrían participado en las reuniones de asamblea de **ADICONAR**, en las cuales se habría adelantado la revisión de la estrategia que se implementaría para obstruir el ingreso de **PETRODECOL** como agente mayorista encargado de la distribución de combustible en el primer orden de prelación en el departamento de Nariño.

En segundo lugar, como consecuencia de la estrategia definida por **ADICONAR**, cuyo objeto fue comentado y socializado en las reuniones de asamblea, los distribuidores minoristas habrían interpuesto múltiples acciones judiciales y administrativas con el propósito de que se declarara la

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

cesión de los efectos de los actos administrativos proferidos por el **MME**. Adicionalmente, los distribuidores minoristas habrían adelantado un continuo seguimiento de los resultados de las acciones ejercidas con el ánimo de verificar que se alcanzara la cesación de los actos administrativos expedidos por el **MME** sobre el asunto y, de manera consecuente, se lograra la obstrucción de **PETRODECOL** y otros agentes como distribuidores mayoristas en el primer orden de prelación.

En ese orden de ideas, para efectos de la presente investigación, la Delegatura planteará que los distribuidores minoristas habrían incurrido en la responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber violado la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Ahora bien, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>104</sup>, la graduación de la eventual sanción tendrá que realizarse con fundamento en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

### **13.1.3. Los distribuidores mayoristas de combustible**

La Delegatura evidenció, con base en la información obrante en el expediente, que **TERPEL**, **CHEVRON**, **BIOMAX**, y **PRIMAX** habrían participado en la estrategia coordinada para impedir el acceso de algunos distribuidores mayoristas en el departamento de Nariño en el primer orden de prelación. En primer lugar, según se expuso, los distribuidores mayoristas se habrían reunido y contactado con miembros de **ADICONAR** y con los distribuidores minoristas en aras de analizar los efectos que generaría la entrada en vigencia del plan de abastecimiento definido por el **MME**. En tales escenarios, se habrían coordinado las estrategias que se adelantarían para buscar la cesación de los efectos de esos actos, pues como se vio, era del interés de los mayoristas que tales actos no entraran en vigencia.

En línea con lo expuesto, los distribuidores mayoristas habrían interpuesto varias acciones administrativas y judiciales con el propósito de que se declarara la nulidad de los actos expedidos por el **MME** sobre la materia. En consecuencia, lo que pretendían los mayoristas era mantener el esquema de abastecimiento que se venía aplicando hasta el 2017, el cual parecía ajustarse a sus intereses particulares. De manera consecuente, lo que lograrían con dicha estrategia sería obstruir el ingreso de nuevos actores en el mercado de distribución mayorista, especialmente en los eventos en los que su ingreso pudiera significar una modificación en el orden de prelación establecido.

En ese orden de ideas, para efectos de la presente investigación, la Delegatura planteará que los distribuidores minoristas habrían incurrido en la responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber violado la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

### **13.2. Imputación a personas naturales vinculadas a los agentes del mercado investigados**

Que la Delegatura imputará la responsabilidad jurídica que recaería sobre las personas naturales que habrían participado en la conducta anticompetitiva reprochada a los agentes de mercado. Sobre el particular, el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009) establece lo siguiente:

"Artículo 26. Monto de las multas a personas naturales. Imponer a cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Como se aprecia, esta norma señala que las personas naturales son responsables por colaborar, facilitar, autorizar, ejecutar o tolerar la conducta restrictiva de la competencia imputada a los agentes de mercado. En esa medida, la responsabilidad de las personas naturales dependerá de su relación con los agentes de mercado investigados, la conducta anticompetitiva que le fue imputada a estos agentes y su grado de participación en la comisión de los hechos objeto de investigación.

<sup>104</sup> C.E., Sec. Primera, Sent. 2013-1861011, mar. 17/2022. M.P. Hernando Sánchez Sánchez.



"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Por lo anterior, la Delegatura considera que existe mérito suficiente para iniciar una investigación administrativa contra [REDACTED] (miembro de la junta directiva y director ejecutivo de **ADICONAR** para la época de los hechos), en los términos del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009), en la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta restrictiva de la competencia imputada a **ADICONAR**.

#### 13.2.4. [REDACTED]

[REDACTED], ex alcalde de Pasto (Nariño), tuvo injerencia en los comportamientos que se le atribuyen a **ADICONAR** y a los distribuidores minoristas. Según el material probatorio que obra en el expediente, el investigado habría tenido una participación activa en la estrategia promovida desde **ADICONAR** y sus afiliados para que se generara la suspensión de los efectos de las resoluciones expedidas por el **MME**, mediante las cuales se le otorgaba el primer orden de prelación a **PETRODECOL** para realizar la actividad de distribución mayorista en el departamento de Nariño.

Las evidencias le permitieron a la Delegatura constatar, de manera preliminar, que [REDACTED] adelantó la revisión de los documentos, acciones judiciales y administrativas y demás herramientas que se remitieron a las autoridades judiciales y administrativas con la finalidad de alcanzar el objeto ya referido. Pero su participación no se habría limitado a lo indicado. También se encontró que desplegó las gestiones necesarias para realizar el respectivo seguimiento a los resultados que arrojaran las acciones emprendidas, siendo clave su participación para lograr los efectos ya anotados en este acto administrativo.

De lo expuesto darían cuenta, entre otras evidencias, las actas de reunión de junta directiva y de asamblea que adelantó **ADICONAR**, en las que además de exponerse detalles de su papel en tales gestiones, también se resaltarían las intervenciones que tuvo para con los afiliados, en el sentido de destacar cada uno de los asuntos que rodearon su participación, gestión y resultados, en las conductas objeto de investigación. También se destaca que, para lo anterior, tuvo constante comunicación con [REDACTED] (director ejecutivo de **ADICONAR** para la época de los hechos), a quien mantenía informado sobre todos los detalles que se presentaran con las acciones judiciales y administrativas emprendidas.

Por lo anterior, la Delegatura considera que existe mérito suficiente para iniciar una investigación administrativa contra [REDACTED], en los términos del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009), en la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta restrictiva de la competencia descrita en la imputación fáctica y jurídica planteada en el caso concreto.

#### 13.2.5. [REDACTED]

[REDACTED] habría tenido injerencia en las acciones y estrategias emprendidas por **ADICONAR** y los distribuidores. En concreto, el investigado habría adelantado una serie de gestiones en compañía de [REDACTED], con quien realizó la revisión y seguimiento de los resultados que se obtenían por cuenta de las acciones judiciales y administrativas impetradas por **ADICONAR** y los distribuidores.

En ese sentido, la Delegatura encontró evidencias de la participación de [REDACTED] en las reuniones de asamblea ordinaria y/o extraordinaria de afiliados de **ADICONAR**, en donde se llevó a cabo la deliberación, verificación, seguimiento e, incluso, en donde se tomaron decisiones estratégicas, relacionadas con los comportamientos que se le atribuyen a los investigados como presuntamente violatorios del régimen de libre competencia económica. Lo anterior se podría constatar con los elementos de prueba que obran en el expediente, especialmente con las actas de las reuniones de junta directiva y de asamblea de la asociación.

Su papel e intervención en los hechos que son materia de investigación fue relevante, al punto de que se le reconociera, junto a [REDACTED], como los encargados de revisar las situaciones que se presentaron en el curso de las acciones judiciales y administrativas adelantadas contra las decisiones proferidas por cuenta de los hechos que se analizan en este caso. De hecho, en el curso de las asambleas de **ADICONAR** el investigado participó activamente con la finalidad de

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

mantenerlos al tanto de todas las gestiones y resultados que arrojaba la estrategia emprendida para el efecto.

Por lo anterior, la Delegatura considera que existe mérito suficiente para iniciar una investigación administrativa contra [REDACTED], en los términos del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009), en la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta restrictiva de la competencia descrita en la imputación fáctica y jurídica planteada en el caso concreto.

#### 13.2.6. [REDACTED]

[REDACTED] participó en las gestiones que se adelantaron para adelantar el comportamiento anticompetitivo objeto de reproche en esta actuación. De forma concreta, como se expuso, el investigado actuó como accionante en la acción popular que se instauró con el propósito y pretensión de que se suspendieran los efectos de los actos administrativos expedidos por el MME, relacionados con el plan de abastecimiento establecido en el departamento de Nariño y el respectivo orden de prelación definido para ello.

Hay que resaltar que, para la interposición de dicha acción, [REDACTED] habría tenido acercamientos con ADICONAR, pues según advirtió [REDACTED] (director ejecutivo de ADICONAR para la época de los hechos), éste le habría solicitado información relevante para efectos de soportar la acción popular interpuesta. Lo anterior guardaría consistencia con lo analizado en este acto administrativo, especialmente si se considera el hecho de que el estudio técnico que se incluyó como sustento de la acción fue ordenado directamente por ADICONAR y a la postre utilizado por [REDACTED] como un elemento de prueba para fundamentar su alegación ante las autoridades judiciales. Sobre este punto, no puede perderse de vista que la Delegatura ha reprochado la subjetividad y fundamentación de dicha acción, en el sentido de advertir que, cuanto menos, el estudio técnico indicado no se había finalizado, y la versión que se allegó de dicho documento a las autoridades correspondientes no contenía el análisis final de los asuntos que debían analizarse para concluir sobre lo allí anunciado.

En ese orden de ideas, la Delegatura considera que el comportamiento de [REDACTED] estaría integrado a las conductas desplegadas por los investigados de esta actuación, las cuales tuvieron como propósito obstruir y obstaculizar el ingreso y la participación de nuevos agentes en el mercado de distribución, por cuenta del plan de abastecimiento definido por el MME.

Por lo anterior, la Delegatura considera que existe mérito suficiente para iniciar una investigación administrativa contra [REDACTED], en los términos del numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009), en la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta restrictiva de la competencia descrita en la imputación fáctica y jurídica planteada en el caso concreto.

14. Que de conformidad con lo previsto en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), a continuación se indicarán las sanciones que serían procedentes en caso de encontrarse que los investigados efectivamente incurrieron en conductas contrarias al régimen de protección de la competencia.

La responsabilidad de las personas investigadas en esta actuación administrativa se encuentra regulada en los numerales 15 y 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificados por los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009. El texto de las normas es el siguiente:

**"Artículo 25. Monto de las multas a personas jurídicas.** El numeral 15 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluidas la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, la obstrucción de las investigaciones, el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer,

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor. Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.
2. La dimensión del mercado afectado.
3. El beneficio obtenido por el infractor con la conducta.
4. El grado de participación del implicado.
5. La conducta procesal de los investigados.
6. La cuota de mercado de la empresa infractora, así como la parte de sus activos y/o de sus ventas involucrados en la infracción.
7. El Patrimonio del infractor.

**PARÁGRAFO.** Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la sanción. La persistencia en la conducta infractora; la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de las autoridades de competencia; el haber actuado como líder, instigador o en cualquier forma promotor de la conducta. La colaboración con las autoridades en el conocimiento o en la investigación de la conducta será circunstancia de atenuación de la sanción.

**Artículo 26. Monto de las multas a personas naturales.** El numeral 16 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

Imponer a cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio. Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1. La persistencia en la conducta infractora.
2. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.
3. La reiteración de la conducta prohibida.
4. La conducta procesal del investigado, y
5. El grado de participación de la persona implicada.

**PARÁGRAFO.** Los pagos de las multas que la Superintendencia de Industria y Comercio imponga conforme a este artículo, no podrán ser cubiertos ni asegurados o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona, por la persona jurídica a la cual estaba vinculada la persona natural cuando incurrió en la conducta; ni por la matriz o empresas subordinadas de esta; ni por las empresas que pertenezcan al mismo grupo empresarial o estén sujetas al mismo control de aquella".

Aunado a lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio puede ordenar la modificación o terminación de la conducta objeto de estudio, orden cuyo incumplimiento es a su vez sancionable con las mismas multas arriba descritas. En efecto, según el numeral 8 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022, esta Entidad podrá "ordenar a los infractores la modificación o terminación de las conductas que sean contrarias a las disposiciones sobre protección de la competencia y competencia desleal".

**15.** Que la Delegatura ha dispuesto medios electrónicos para facilitar la consulta de la información que reposa en el expediente de la presente actuación administrativa. Para efectos de obtener las

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

autorizaciones correspondientes, y acceder a la información del expediente de la presente investigación, los investigados, terceros interesados y demás personas que puedan acceder a la información deberán formular la solicitud de acceso al expediente mediante una comunicación remitida a los correos electrónicos [contactenos@sic.gov.co](mailto:contactenos@sic.gov.co) y [qrprocompetencia@sic.gov.co](mailto:qrprocompetencia@sic.gov.co), indicando en el asunto el radicado No. 18-106839. En su solicitud deberán indicar el correo electrónico que será autorizado para acceder al expediente. Las personas que accedan a esa información deberán guardar la reserva correspondiente y utilizarla únicamente para el ejercicio de sus derechos de defensa y debido proceso en el marco de la actuación administrativa sancionatoria.

En mérito de lo anterior, esta Delegatura,

### RESUELVE

**ARTÍCULO 1. ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra los siguientes agentes del mercado para determinar si incurrieron en la conducta sancionable prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, porque presuntamente habrían adelantado una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia, con sustento en las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

No.	RAZÓN SOCIAL	IDENTIFICACIÓN
1	ORGANIZACIÓN TERPEL S.A.	830.095.213-0
2	CHEVRON PETROLEUM COMPANY	860.005.223-9
3	BIOMAX BIOCOMBUSTIBLES S.A.	830.136.799-1
4	PRIMAX COLOMBIA S.A.	860.002.554-8
5	ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES MINORISTAS DE COMBUSTIBLES Y DERIVADOS DE PETRÓLEO DE NARIÑO ADICONAR FENDIPETRÓLEO DE NARIÑO	814.000.995-6

No.	Nombre propietario/representante del establecimiento	Identificación propietario /representante	Establecimiento	No. de matrícula
6	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO EL GUAITARA	1638
7	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO EL PLACER	85504
			ESTACIÓN DE SERVICIO EL SITIO	89291
8	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "LA ESTRELLA ROJA"	116628
9	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO DE LLORENTE	8586
10	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTADERO Y ESTACIÓN DE SERVICIO LAS PALMAS	11670
11	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO CENTRAL	89520
12	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "GUAITARA".	76437
13	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "SAN ISIDRO"	87228
14	[REDACTED]	[REDACTED]	, propietaria de la ESTACIÓN DE SERVICIO CENTRO PASTO y	Matrícula cancelada

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

			SERVICENTRO CALLE 17	
15			ESTACIÓN DE SERVICIO "LA VENTEÑITA	113562
16			ESTACIÓN DE SERVICIO "GUAMUEZ".	15064
17			SERVICENTRO "EL PINAR".	41875
18			ESTACIÓN DE SERVICIO "FALCON".	112527
19			ESTACIÓN DE SERVICIO "ARIZONA".	142832
			ESTACIÓN DE SERVICIO EL PARADOR	28782
20			ESTACIÓN DE SERVICIO "BECORD".	25287
21			ESTACIÓN DE SERVICIO "PANTOJA"	71088
			ESTACIÓN DE SERVICIO "PIGALTAL".	85413
22			ESTACIÓN DE SERVICIO LOS CHILCOS	5388
23			ESTACIÓN DE SERVICIO ESSO SAN LUIS	13198
24			SUPERTAXIS DEL SUR LTDA ESTACIÓN DE SERVICIOS	17812
26			SERVICENTRO IBERIA	15144
27			ESTACIÓN DE SERVICIO SERVICENTRO MADRIGAL	69016
28			ESTACIÓN DE SERVICIO SERVICENTRO PARANA	131884
29			SERVICENTRO REMOLINA R SAS	49120
30			CORPORACIÓN REMOLINO	59629
31			ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL SAN JUAN	65051
32			SERVICENTRO AUTOPISTA CUMBAL	22112
33			ESTACIÓN DE SERVICIO LA PLAYA EL TAMBO	93498
34			ESTACIÓN DE SERVICIO ARGELIA	7141

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

35			ESTACIÓN DE COMBUSTIBLE - 35 MUNICIPIO DE ILES	8420
36			SERVICENTRO DON RAFAEL	107658
37			ESTACIÓN DE SERVICIO CORDERO DORADO	6191
38			ESTACIÓN DE SERVICIO EL BOSQUE	76624
39			ESTACIÓN DE SERVICIO LA VEGA SAN PABLO	207030
40			SERVICENTRO TERPEL SAN JORGE	164661
41			ESTACIÓN DE SERVICIO SANDONA	63883
42			ESTACIÓN DE SERVICIO LA CASCADA	19437
43			ESTACIÓN DE SERVICIO GUALMATAN	7676
44			ESTACIÓN DE SERVICIO LA RECTA	71023
45			ESTACIÓN DE SERVICIO VILLAMORENO	93890
46			ESTACIÓN DE SERVICIO SAN DIEGO GUACHUCAL	7809
47			SERVICENTRO PANOYA	69524
48			ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL PATIA	96857
49			ESTACIÓN DE SERVICIO COMBUSTIBLES LA PERLA	21493
50			SERVICENTRO EL BOSQUE	8665
51			ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL GUAITARA	97145

**ARTÍCULO 2. ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra

[REDACTED], identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED],  
 [REDACTED], identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED],  
 [REDACTED], identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED],  
 [REDACTED], identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED], y [REDACTED],  
 [REDACTED], identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED], para determinar si incurrieron en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, por haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta imputada en el **ARTÍCULO PRIMERO** de esta resolución.

**ARTÍCULO 3. NOTIFICAR** personalmente el contenido de la presente resolución a las personas referidas en el **ARTÍCULO PRIMERO** y en el **ARTÍCULO SEGUNDO** de este acto administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009. Esto con el fin de que, dentro

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, lleven a cabo los actos procesales previstos en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012. Dentro de estos actos procesales se encuentra la solicitud o aporte de las pruebas que pretendan hacer valer y la formulación de descargos frente a la imputación.

**PARÁGRAFO:** En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días de la remisión de la comunicación correspondiente, la notificación se llevará a cabo por medio de aviso que se remitirá a la dirección o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 158 del Decreto 19 de 2012.

**ARTÍCULO 4. ORDENAR** la publicación de la versión pública de la presente resolución de apertura de investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 19 de la Ley 1340 de 2009, modificados por los artículos 156 y 157 del Decreto 19 de 2012. Esto con el fin que dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la fecha de publicación intervengan los competidores, consumidores o, en general, aquel que acredite un interés directo e individual en la investigación, aportando las consideraciones y pruebas que pretenda hacer valer.

**ARTÍCULO 5. ORDENAR** a los investigados que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 019 de 2012, publiquen el siguiente texto en un diario de amplia circulación nacional:

"Se informa que la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante Resolución No 71410 del 15 de noviembre de 2023, abrió investigación y formuló pliego de cargos contra los siguientes agentes del mercado para determinar si incurrieron en la conducta sancionable prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959:

No.	RAZÓN SOCIAL	IDENTIFICACIÓN
1	ORGANIZACIÓN TERPEL S.A.	830.095.213-0
2	CHEVRON PETROLEUM COMPANYX	860.005.223-9
3	BIOMAX BIOCMBUSTIBLES S.A.	830.136.799-1
4	PRIMAX COLOMBIA S.A.	860.002.554-8
5	ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES MINORISTAS DE COMBUSTIBLES Y DERIVADOS DE PETRÓLEO DE NARIÑO ADICONAR FENDIPETRÓLEO DE NARIÑO	814.000.995-6

No.	Nombre propietario/representante del establecimiento	Identificación propietario /representante	Establecimiento
6	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO EL GUAITARA
7	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO EL PLACER ESTACIÓN DE SERVICIO EL SITIO
8	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO "LA ESTRELLA ROJA"
9	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTACIÓN DE SERVICIO DE LLORENTE
10	[REDACTED]	[REDACTED]	ESTADERO Y ESTACIÓN DE SERVICIO LAS PALMAS

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

11			ESTACIÓN DE SERVICIO CENTRAL
12			ESTACIÓN DE SERVICIO "GUAITARA".
13			ESTACIÓN DE SERVICIO "SAN ISIDRO"
14			, propietaria de la ESTACIÓN DE SERVICENTRO PASTO y SERVICENTRO CALLE 17
15			ESTACIÓN DE SERVICIO "LA VENTEÑITA
16			ESTACIÓN DE SERVICIO "GUAMUEZ".
17			SERVICENTRO "EL PINAR".
18			ESTACIÓN DE SERVICIO "FALCON".
19			ESTACIÓN DE SERVICIO "ARIZONA".
			ESTACIÓN DE SERVICIO PARADOR EL
20			ESTACIÓN DE SERVICIO "BECORD".
21			ESTACIÓN DE SERVICIO "PANTOJA"
			ESTACIÓN DE SERVICIO "PIGALTAL".
22			ESTACIÓN DE SERVICIO LOS CHILCOS
23			ESTACIÓN DE SERVICIO ESSO SAN LUIS
24			SUPERTAXIS DEL SUR LTDA DE ESTACIÓN DE SERVICIOS
26			SERVICENTRO IBERIA
27			ESTACIÓN DE SERVICIO SERVICENTRO MADRIGAL
28			ESTACIÓN DE SERVICIO SERVICENTRO PARANA
29			SERVICENTRO REMOLINA R SAS

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

30			CORPORACIÓN REMOLINO
31			ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL SAN JUAN
32			SERVICENTRO AUTOPISTA CUMBAL
33			ESTACIÓN DE SERVICIO LA PLAYA EL TAMBO
34			ESTACIÓN DE SERVICIO ARGELIA
35			ESTACIÓN DE COMBUSTIBLE - 35MUNICIPIO DE ILES
36			SERVICENTRO DON RAFAEL
37			ESTACIÓN DE SERVICIO CORDERO DORADO
38			ESTACIÓN DE SERVICIO EL BOSQUE
39			ESTACIÓN DE SERVICIO LA VEGA SAN PABLO
40			SERVICENTRO TERPEL SAN JORGE
41			ESTACIÓN DE SERVICIO SANDONA
42			ESTACIÓN DE SERVICIO LA CASCADA
43			ESTACIÓN DE SERVICIO GUALMATAN
44			ESTACIÓN DE SERVICIO LA RECTA
45			ESTACIÓN DE SERVICIO VILLAMORENO
46			ESTACIÓN DE SERVICIO SAN DIEGO GUACHUCAL
47			SERVICENTRO PANOYA
48			ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL PATIA
49			ESTACIÓN DE SERVICIO COMBUSTIBLES LA PERLA
50			SERVICENTRO EL BOSQUE
51			ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL GUAITARA

Por medio de esta resolución también se abrió investigación y se formuló pliego de cargos en contra de [REDACTED], identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED], [REDACTED], identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED], [REDACTED], identificado con cédula

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

de ciudadanía No. [REDACTED], identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED], identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED] y [REDACTED], identificado con cédula de ciudadanía No. [REDACTED], con el fin de determinar si infringió lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, debido a que habrían colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta imputada a los agentes de mercado.

En los términos previstos en el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 157 del Decreto 019 de 2012, los competidores, consumidores o, en general, aquél que acredite un interés directo e individual en la presente investigación, dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la publicación de la apertura de la investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, podrá intervenir aportando las consideraciones y pruebas que pretendan hacer valer, al expediente radicado con el número 18-106839".

**ARTÍCULO 6. COMUNICAR** la versión reservada de la presente resolución al **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA**, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, enviándoles copia de la versión pública de este acto administrativo para que, si así lo considera, emita su concepto técnico en relación con el asunto puesto en su conocimiento dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación y sin perjuicio de la posibilidad de intervenir, de oficio o a solicitud de la Superintendencia de Industria y Comercio, en cualquier momento de la actuación.

**ARTÍCULO 7. COMUNICAR** la versión pública de la presente resolución a **PETROLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A.**, en su calidad de denunciante, enviándole copia de la versión pública de este acto administrativo.

**ARTÍCULO 8.** Contra la decisión contenida en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 1340 de 2009 y el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 15 días del mes de noviembre de 2023

El Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia,

**FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ**

Proyectó: SCTO/FACQ  
Revisó: JFM/  
Aprobó: FMR

#### **NOTIFICAR A:**

**ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES MINORISTAS DE COMBUSTIBLES Y DERIVADOS DEL PETRÓLEO DE NARIÑO (ADICONAR)**  
NIT. 814000995-6

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Director ejecutivo  
Correo electrónico: [REDACTED]

**CHEVRON PETROLEUM COMPANY**  
NIT. 860005223-9

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Representante para asuntos administrativos  
Dirección notificación: Calle 100 No. 19 A – 30  
Bogotá D.C., Colombia

**ORGANIZACIÓN TERPEL S.A.**  
NIT. 830.095.213-0

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Presidente

Correo electrónico: [REDACTED]

**BIOMAX BIOCMBUSTIBLES S.A.**

NIT. 830136799 -1

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Presidente

Dirección de notificación: Carrera 14 No. 99-33 piso 8 Torre Biomax  
Bogotá D.C., Colombia

**PRIMAX COLOMBIA S.A.**

NIT. 860002554 -8

[REDACTED]  
Representante legal

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Dirección de notificación: Calle 90 No. 19 C - 32  
Bogotá, Colombia

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administradora

**ESTACIÓN DE SERVICIO "LA ESTRELLA ROJA"**

Matrícula No. 116628

Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

**ESTACIÓN DE SERVICIO DE LLORENTE**

Matrícula No. 8586

Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administrador

**ESTADERO Y ESTACIÓN DE SERVICIO LAS PALMAS**

Matrícula No. 11670

Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administradora

**ESTACIÓN DE SERVICIO CENTRAL**

Matrícula No. 89520

Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administradora

**ESTACIÓN DE SERVICIO "GUAITARA"**

Matrícula No. 76437

Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administrador

**ESTACIÓN DE SERVICIO "SAN ISIDRO"**

Matrícula No. 87228

Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Ex -administradora

**ESTACIÓN DE SERVICENTRO PASTO**

Matrícula No. 56613

**SERVICENTRO CALLE 17**

Matrícula No. 120845

Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administrador

**ESTACIÓN DE SERVICIO "LA VENTEÑITA**

Matrícula No. 113562

Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administrador

**ESTACIÓN DE SERVICIO "GUAMUEZ".**

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

Matrícula No. 15064

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administrador

SERVICENTRO "EL PINAR".

Matrícula No. 41875

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administradora

ESTACIÓN DE SERVICIO "ARIZONA"

Matrícula No. 142832

ESTACIÓN DE SERVICIO EL PARADOR

Matrícula No. 28782

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administradora

ESTACIÓN DE SERVICIO "BECORD".

Matrícula No. 25287

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administrador

ESTACIÓN DE SERVICIO "PANTOJA"

Matrícula No. 71088

ESTACIÓN DE SERVICIO "PIGALTAL".

Matrícula No. 85413

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administrador

ESTACIÓN DE SERVICIO LOS CHILCOS

Matrícula No. 5388

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administradora

SERVICENTRO IBERIA

Matrícula No. 15144

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administrador

ESTACIÓN DE SERVICIO SERVICENTRO MADRIGAL

Matrícula No. 69016

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administrador

ESTACIÓN DE SERVICIO SERVICENTRO PARANA

Matrícula No. 131884

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administrador

SERVICENTRO REMOLINA R SAS

Matrícula No. 49120

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Administrador

CORPORACIÓN REMOLINO

Matrícula No. 59629

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

Administradora  
ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL SAN JUAN  
Matrícula No. 65051  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
SERVICENTRO AUTOPISTA CUMBAL  
Matrícula No. 22112  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
ESTACIÓN DE SERVICIO LA PLAYA EL TAMBO  
Matrícula No. 93498  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
ESTACIÓN DE SERVICIO ARGELIA  
Matrícula No. 7141  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administradora  
ESTACIÓN DE COMBUSTIBLE – 35MUNICIPIO DE ILES  
Matrícula No. 8420  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
SERVICENTRO DON RAFAEL  
Matrícula No. 107658  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administradora  
ESTACIÓN DE SERVICIO CORDERO DORADO  
Matrícula No. 6191  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
ESTACIÓN DE SERVICIO EL BOSQUE  
Matrícula No. 76624  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
ESTACIÓN DE SERVICIO LA VEGA SAN PABLO  
Matrícula No. 207030  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. 2 [REDACTED]  
Administradora  
ESTACIÓN DE SERVICIO SANDONA  
Matrícula No. 63883  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
ESTACIÓN DE SERVICIO LA CASCADA  
Matrícula No. 19437  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
ESTACIÓN DE SERVICIO GUALMATAN

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

Matrícula No. 7676  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
ESTACIÓN DE SERVICIO LA RECTA  
Matrícula No. 71023  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
ESTACIÓN DE SERVICIO VILLAMORENO  
Matrícula No. 93890  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administradora  
ESTACIÓN DE SERVICIO SAN DIEGO GUACHUCAL  
Matrícula No. 7809  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
SERVICENTRO PANOYA  
Matrícula No. 69524  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administradora  
ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL PATIA  
Matrícula No. 96857  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
ESTACIÓN DE SERVICIO COMBUSTIBLES LA PERLA  
Matrícula No. 21493  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
SERVICENTRO EL BOSQUE  
Matrícula No. 8665  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Administrador  
ESTACIÓN DE SERVICIO BRISAS DEL GUAITARA  
Matrícula No. 97145  
Correo electrónico: [REDACTED]

[REDACTED]  
NIT. 900.935.227-2  
[REDACTED]  
Gerente  
Cédula de ciudadanía: [REDACTED]  
Propietaria  
SERVICENTRO TERPEL SAN JORGE  
Matrícula No. 164661  
Correo electrónico: [REDACTED]

LUBRICANTES Y COMBUSTIBLES DEL SUR LTDA  
NIT. 891.201.615-5  
Gerente  
[REDACTED]  
Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]  
Propietaria  
ESTACIÓN DE SERVICIO EL GUAITARA  
Matrícula No. 1638  
Correo electrónico: [REDACTED]

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

**EL PLACER LTDA**

NIT. 814003956-2

Gerente

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Propietaria

ESTACIÓN DE SERVICIO EL PLACER

Matrícula No. 85504

ESTACIÓN DE SERVICIO EL SITIO

Matrícula No. 89291

Correo electrónico: [REDACTED]

**VICTOR SILVIO SANCHEZ S. EN C.**

NIT. 900146762-6

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Propietaria

ESTACIÓN DE SERVICIO "FALCON".

Matrícula No. 112527

Dirección: [REDACTED]

Pasto, Nariño

Correo electrónico: [REDACTED]

**SERVISUR S.A.S.**

NIT. 891.222.371-3

Representante legal

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Propietaria

ESTACIÓN DE SERVICIO ESSO SAN LUIS

Matrícula No. 13198

Correo electrónico: [REDACTED]

**COOPERATIVA ESPECIALIZADA SUPERTAXIS DEL SUR LTDA**

NIT. 891200287-8

Representante legal

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Propietaria

SUPERTAXIS DEL SUR LTDA ESTACIÓN DE SERVICIOS

Matrícula No. 17812

Correo electrónico: [REDACTED]

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Correo electrónico: [REDACTED]

**COMUNICAR A:**

**MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**

NIT. 899999022-1

Correo electrónico: [REDACTED]

**PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A.**

NIT. 900.135.202-6

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

Representante legal

Correo electrónico: [REDACTED]

*"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"*

**PETROLEOS DE NARIÑO PETRONAR S.A.S.**

**NIT. 900.984.497 - 3**

**Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]**

**Representante legal**

**Correo electrónico: [REDACTED]**