



PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL – PEI

«FOMENTAR EL SECTOR DE LA DISTRIBUCIÓN MINORISTA DE COMBUSTIBLES»

UNIÓN TEMPORAL «SOMOS UNO»

Administrador de los recursos parafiscales del Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM

Documento técnico · Código PD-PL-01 · Versión 02 · 2026

CONTENIDO DEL DOCUMENTO TÉCNICO

Notas:

- La formulación del Plan Estratégico Institucional – PEI hace parte de los procesos de dirección estratégica elaborados por la UNIÓN TEMPORAL «SOMOS UNO» para la administración de los recursos parafiscales del Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM durante la anualidad de su administración.
- El contenido de este documento atiende a la estructura y programación de un PEI, de acuerdo con los objetivos y los procesos estratégicos definidos por la unión gremial para la administración de los recursos parafiscales del Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM.
- Las tablas, los ejes estratégicos y los indicadores aquí previstos se concretan anualmente en el Presupuesto de Inversiones, en los proyectos de inversión y en el Plan de Acción de la vigencia correspondiente.

Tabla de contenido

CONTENIDO DEL DOCUMENTO TÉCNICO	1
I. PRESENTACIÓN	1
II. MARCO NORMATIVO Y ANTECEDENTES	1
A. Fundamento normativo	1
B. Antecedentes institucionales	1
C. Parámetros de construcción del Plan	1
III. DIAGNÓSTICO	1
A. El Fondo SOLDICOM: naturaleza jurídica y régimen de sus recursos	1
B. El administrador: la Unión Temporal «SOMOS UNO»	1
C. Contexto sectorial: el entorno en el que se invierte	1
D. Diagnóstico institucional	1
E. Grupos de interés	1
F. Conclusión del diagnóstico	1
IV. PILARES DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL	1
1. EL APORTANTE	1
2. LA DESTINACIÓN ESPECÍFICA Y LA LEGITIMIDAD LEGAL DE LOS RECURSOS	1

3. ORIENTACIÓN HACIA RESULTADOS	1
4. ORIENTACIÓN POR PROCESOS	1
V. ESTRUCTURA DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL	1
A. Misión del Fondo SOLDICOM	1
B. Misión de la Unión Temporal «SOMOS UNO»	1
C. Visión de la Unión Temporal «SOMOS UNO»	1
D. Política institucional en la administración de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM	1
E. Eslogan	1
F. Ejes estratégicos	1
VI. PRINCIPIOS Y VALORES	1
A. Principios de la Unión Temporal «SOMOS UNO»	1
B. Valores de la Unión Temporal «SOMOS UNO»	1
VII. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS CORPORATIVAS	1
VIII. ARTICULACIÓN CON LOS DEMÁS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN	1
IX. GESTIÓN DEL RIESGO	1
X. MONITOREO Y SEGUIMIENTO	1
A. Tipos de indicadores	1
B. Instancias y periodicidad del seguimiento	1
XI. FORMULACIÓN, DIVULGACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN	1
GLOSARIO	1
CONTROL DE CAMBIOS	1

I. PRESENTACIÓN

El presente documento constituye la carta de navegación de la UNIÓN TEMPORAL «SOMOS UNO» en su condición de administradora de los recursos parafiscales del Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM, y orientará su gestión durante las anualidades en que el Ministerio de Minas y Energía le confíe dicha administración delegada, en los términos del artículo 7 de la Ley 26 de 1989 y del contrato de administración suscrito para el efecto.

Su punto de partida es una convicción institucional: el Fondo SOLDICOM no es un fin en sí mismo ni un mecanismo de recaudo. Es un instrumento de fomento creado por el legislador en beneficio exclusivo de quienes lo financian, los distribuidores minoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo, y por tanto, su legitimidad depende de una sola cosa: que el aportante perciba, de manera concreta, medible y verificable, el retorno de la contribución que se le retiene en cada galón de gasolina que vende.

Por ello, el eje de este Plan es el verdadero sentir y propósito legal del Fondo: fomentar el sector al que pertenece. La estrategia de la Unión Temporal está encaminada a lograr que los recursos del Fondo se inviertan efectivamente en beneficio de los distribuidores minoristas, con estricta sujeción a las cinco finalidades señaladas en el artículo 5 de la Ley 26 de 1989, y a que cada peso ejecutado pueda ser trazado hasta una de ellas.

El fomento real del sector, a través de la inversión de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM, se materializará mediante las estrategias que este documento desarrolla, entre ellas:

1. **Articulación con los actores de la cadena de distribución de combustibles** en la formulación de estrategias que fomenten la actividad empresarial del sector, de cara a la inversión de los recursos. Esta articulación comprende: **(a)** el trabajo permanente con los órganos de dirección del Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM, esto es, la Asamblea General de Aportantes, la Junta Directiva y el Comité de Ética, para la presentación, deliberación y aprobación de proyectos de inversión que promuevan la actividad empresarial; y **(b)** la participación más activa del Ministerio de Minas y Energía, no solo como supervisor de la administración de una parte de los recursos del Fondo, sino como autoridad que regula la actividad del sector, con el objeto de fomentar la iniciativa y la inversión privada para la prestación del servicio público consistente en la distribución de combustibles líquidos en el territorio colombiano.
2. **Asegurar una adecuada inversión de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM**, lo que supone la planeación y el seguimiento permanente al ciclo de ejecución del recurso, de manera que sea posible focalizar y priorizar las acciones propias del administrador de la parafiscalidad del sector, mediante un modelo de operación institucional ágil y eficiente,

enfocado en la gestión del riesgo, el fortalecimiento del talento humano y la adopción de buenas prácticas internas.

3. **Uso eficiente de las tecnologías de la información y las comunicaciones**, que facilite el acceso a la información por parte del aportante, beneficiario último de los proyectos de inversión, de modo que conozca, comprenda y acceda oportunamente a los beneficios que se ofrecen a través de la administración de los recursos del Fondo.
4. **Transparencia y rendición de cuentas como método de trabajo**, entendiendo que quien administra un recurso público de destinación específica está sometido a un estándar reforzado de justificación: no basta con que la inversión sea legal; debe ser explicable, comparable y auditable ante el aportante, ante la Junta Directiva, ante el Ministerio de Minas y Energía y ante los organismos de control fiscal.
5. **Medición de resultados e impacto**, privilegiando la formulación del presupuesto por proyectos de inversión, con línea base, indicadores y metas, de forma que la evaluación de la gestión no se agote en la ejecución presupuestal, sino que dé cuenta de los cambios efectivamente producidos en la situación de los aportantes.

Todo lo anterior persigue un objetivo claro: que, en adelante, y mientras subsista el Fondo como entidad privada, SOLDICOM sea verdaderamente un fondo de fomento parafiscal del sector de la distribución minorista de combustibles líquidos, que promueva y fortalezca la actividad empresarial que se ejerce a través de las Estaciones de servicio del país.

Este Plan Estratégico Institucional se adopta, en consecuencia, como el instrumento superior de planeación de la Unión gremial para la administración delegada de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM, y del cual se derivan el Presupuesto de Inversiones de cada anualidad, los proyectos de inversión, el Plan de Acción y los demás instrumentos de gestión de la entidad.

II. MARCO NORMATIVO Y ANTECEDENTES

A. Fundamento normativo

La formulación de este Plan Estratégico Institucional se apoya en el siguiente marco normativo y jurisprudencial, que delimita tanto la naturaleza del recurso administrado como el alcance de las facultades del administrador:

Norma o decisión	Contenido relevante para el PEI
Constitución Política, arts. 150-12 y 338	Reserva de ley para la creación excepcional de contribuciones parafiscales y definición de los elementos del tributo.
Ley 26 de 1989, arts. 5, 6, 7 y 8	Crea el Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM, define sus cinco finalidades legales, su naturaleza de entidad privada sin ánimo de lucro, la administración delegada y la composición de su patrimonio.
Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto)	Régimen de los recursos parafiscales: administración especial por el gremio del sector gravado y exclusión del Presupuesto General de la Nación.
Decreto 3322 de 2006	Reglamenta la retención de la cuota parafiscal a cargo del distribuidor mayorista o del tercero que distribuya gasolina motor corriente y/o extra.
Resolución 181401 de 2001 del Ministerio de Minas y Energía	Desarrolla el mecanismo de retención, giro y reporte de la contribución parafiscal.
Sentencia C-437 de 2011 de la Corte Constitucional	Interpretación condicionada del artículo 7 de la Ley 26 de 1989 y sistematización de las once características de la contribución parafiscal.
Decreto 1705 de 2021 y Resolución 40396 de 2021 del Ministerio de Minas y Energía	Establecen el proceso de selección y contratación del administrador de los recursos parafiscales del Fondo.
Estatutos vigentes del Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM	Definen la calidad de aportante, la estructura de gobierno del Fondo y las competencias de sus órganos de dirección.
Contrato de administración delegada suscrito con el Ministerio de Minas y Energía	Fuente inmediata de las obligaciones, plazos, informes y mecanismos de supervisión aplicables a la administración de los recursos.

Tabla 1. Marco normativo aplicable a la administración de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM

B. Antecedentes institucionales

La UNIÓN TEMPORAL «SOMOS UNO» fue constituida el 13 de enero de 2026 por la CONFEDERACIÓN DE DISTRIBUIDORES MINORISTAS DE COMBUSTIBLES Y ENERGÉTICOS – COMCE, identificada con NIT 901.320.646-9, y la FEDERACIÓN NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE COMBUSTIBLES Y ENERGÉTICOS – FENDIPETRÓLEO, identificada con NIT 860.033.747, con dos propósitos expresos:

- **Administrar los recursos parafiscales del Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM**, creado por la Ley 26 de 1989, conforme al proceso de contratación prescrito por el Ministerio de Minas y Energía, con observancia del Decreto 1705 de 2021, la Resolución 40396 de 2021 del Ministerio de Minas y Energía y demás normas que las complementen, modifiquen o sustituyan.
- **Representar a nivel nacional a los distribuidores minoristas de combustibles y energéticos**, ejerciendo la vocería gremial nacional en los asuntos relacionados con el sector.
- **Organizar y ejecutar anualmente el Congreso Nacional de Estaciones de servicio**, así como los demás eventos de carácter gremial o institucional que SOMOS UNO defina.

La unión de estas dos organizaciones gremiales no obedece a una conveniencia contractual coyuntural, sino a una decisión estratégica de fondo: **unificar la representación de la distribución minorista de combustibles en Colombia**, históricamente fragmentada, para dotar al sector de una vocería técnica única frente al Gobierno Nacional, los organismos de regulación y vigilancia, el Congreso de la República y los demás agentes de la cadena. Esa unidad, que da nombre a la Unión Temporal, es también el primer activo institucional con el que se administra el Fondo.

La Unión Temporal agrupa la representación mayoritaria de cerca de **6.400 estaciones de servicio** distribuidas en todo el territorio nacional, incluidas las zonas de frontera, los municipios apartados y los corredores viales de menor tráfico, en los que la Estación de servicio constituye con frecuencia la única infraestructura energética disponible. Esta cobertura determina tanto el alcance del deber de fomento como el criterio de equidad territorial que debe guiar la focalización de los proyectos de inversión.

C. Parámetros de construcción del Plan

Con fundamento en lo establecido en la Ley 26 de 1989, en la sentencia de constitucionalidad C-437 de 2011 de la Corte Constitucional y en los Estatutos vigentes del Fondo de protección solidaria SOLDICOM, la Unión gremial construye el presente Plan Estratégico Institucional bajo los siguientes parámetros:

- **Reconocimiento del aportante como principal destinatario de la inversión de los recursos**, punto de partida y de llegada en el ejercicio de la administración y la ejecución.
- **Articulación con los órganos de dirección del Fondo SOLDICOM**, en su condición de entidad privada, esto es, con la Asamblea General de Aportantes y la Junta Directiva, para la toma de decisiones, por ser esta la fuente de legitimidad legal en la administración y ejecución de los recursos.
- **Énfasis en el fortalecimiento de los procesos y procedimientos internos**, que contribuyan al mejoramiento de la administración de los recursos, desde la promoción de prácticas de gestión que redunden en una adecuada administración de riesgos hasta la efectiva inversión de los recursos en beneficio de los aportantes.
- **Medición constante de resultados e impactos** en la ejecución de los proyectos de inversión, que contribuya a la finalidad económica del Fondo SOLDICOM: fomentar la actividad empresarial del sector.
- **Identidad y alineación** de los objetivos específicos de todos los proyectos de inversión que adelante la administración con las cinco finalidades establecidas en el artículo 5 de la Ley 26 de 1989.
- **Continuidad y trazabilidad institucional**, de manera que la rotación del administrador, inherente al esquema de administración delegada por anualidades, no interrumpa las políticas, la memoria técnica ni los proyectos de mediano plazo del Fondo.

III. DIAGNÓSTICO

A. El Fondo SOLDICOM: naturaleza jurídica y régimen de sus recursos

El Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM es una entidad de derecho privado, sin ánimo de lucro, con personería jurídica, creada por la ley, conforme a los artículos 5 y 6 de la Ley 26 de 1989. Su patrimonio está conformado, entre otras fuentes de ingreso, por la contribución parafiscal establecida en el literal (a) de su artículo 8, esto es:

«El 0.5% del margen de rentabilidad señalado por el Gobierno al distribuidor minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo por cada galón de gasolina, el cual será retenido a todo minorista en la forma que indique el Gobierno Nacional».

Los recursos del Fondo SOLDICOM que provienen del literal (a) del artículo 8 de la Ley 26 de 1989 son recursos parafiscales, definidos por la Corte Constitucional como una categoría autónoma dentro de los tributos, de acuerdo con los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política de 1991¹. Dado que su recaudo es de carácter obligatorio, singular y con destinación específica, son recursos de naturaleza pública, sujetos a control fiscal². Los demás recursos del Fondo SOLDICOM, indicados en los literales (b) y (c) del artículo 8 de la misma ley, son recursos privados.

Esta dualidad, una entidad privada cuyo patrimonio se nutre parcialmente de un recurso público de destinación específica, es la clave de lectura de todo el Plan. De ella se derivan simultáneamente un régimen reforzado de responsabilidad en el uso del recurso y un mandato de agilidad propio del derecho privado en la operación. La administración de los recursos no se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pero tampoco puede desentenderse de los principios de transparencia, planeación, selección objetiva, economía y responsabilidad que informan el manejo de todo recurso público. El equilibrio entre ambos extremos es, precisamente, el desafío institucional que este Plan asume.

B. El administrador: la Unión Temporal «SOMOS UNO»

La unión gremial existe para apoyar a los distribuidores minoristas de combustibles líquidos en la defensa y promoción de sus intereses, actuando como interlocutor ante las distintas entidades gubernamentales del orden nacional, procurando el mejoramiento continuo en la prestación del

¹Ver, entre otras: Sentencia C-308 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia C-449 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia C-546 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²Ver, entre otras: Sentencia C-191 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia C-678 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; Sentencia C-363 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería; Sentencia C-437 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y Sentencia C-621 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

servicio de distribución minorista de combustibles y energéticos, y estimulando el desarrollo y la productividad del sector.

Además de trabajar por el desarrollo y la competitividad del sector, la Unión Temporal «SOMOS UNO» administra desde el año 2026 los recursos parafiscales del Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM (Ley 26 de 1989, artículo 8, literal a), el cual fue creado en beneficio de los distribuidores minoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo. Tales beneficios se traducen, entre otros, en seguridad física y social, investigación, desarrollo de programas de aseguramiento y prevención de riesgos, asistencia educativa, financiera, técnica y administrativa, y apoyo en la dotación y adecuación de sus establecimientos, con el fin de cumplir con el servicio público de distribución de combustibles.

En cumplimiento del mandato de administración delegada que la unión gremial suscribe con el Ministerio de Minas y Energía para administrar y ejecutar los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM, se hace necesario demarcar un Plan Estratégico Institucional que señale el *iter* o camino que debe tomar la Unión en la administración de los recursos. Ese camino está determinado por la visión institucional y económica que se tiene del Fondo: ser un fondo de fomento parafiscal.

Bajo este entendimiento, y teniendo como premisa que el aportante es el principal beneficiario de la inversión de los recursos, los procesos estratégicos de la Unión gremial se estructuran a partir de dos orientaciones: **(i)** la alineación con las finalidades descritas en la Ley 26 de 1989, esto es, la destinación específica de los recursos, y **(ii)** la articulación con los órganos de dirección del Fondo SOLDICOM, fuente de legitimidad legal en la ejecución de los recursos, toda vez que en la Asamblea General de Aportantes y en la Junta Directiva recae la representación de todos los aportantes.

En esta segunda orientación también resulta necesaria la articulación con el Ministerio de Minas y Energía, dada la naturaleza pública del recurso administrado: si bien se trata de un recurso con destinación específica, es un tributo y, por tanto, expresión de la soberanía fiscal del Estado.

C. Contexto sectorial: el entorno en el que se invierte

Un plan estratégico que se limitara a describir el régimen jurídico del recurso sería incompleto. La pertinencia de la inversión depende de un diagnóstico honesto de las necesidades y de las situaciones negativas que afectan hoy al distribuidor minorista. Sin pretensión de exhaustividad, la Unión gremial identifica los siguientes frentes, que orientarán la priorización de los proyectos de inversión:

1. Regulación del margen y del régimen de precios

La rentabilidad de la Estación de servicio depende de un margen fijado por vía regulatoria, cuya metodología ha sido objeto de revisión por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (Ministerio

de Minas y Energía). La discusión sobre la estructura de costos reconocida, la heterogeneidad de los formatos de Estación de servicio, los criterios de definición de mercados relevantes y el régimen de libertad vigilada tiene un efecto directo y verificable sobre la viabilidad económica del aportante, en particular del operador independiente y del ubicado en municipios de bajo volumen. El Fondo, dentro de la finalidad prevista en el literal (b) del artículo 5 de la Ley 26 de 1989, esto es, estudios técnicos sobre el mercado, la administración y la rentabilidad de la distribución, tiene un espacio natural y legítimo de intervención mediante evidencia técnica.

2. Integración vertical y riesgos de cierre de mercado

Los procesos de concentración en los eslabones mayorista y minorista, y el crecimiento de Estaciones de servicio operadas o controladas directamente por agentes verticalmente integrados, plantean interrogantes sobre las condiciones de competencia efectiva en las que opera el distribuidor independiente: acceso a suministro, condiciones contractuales de abanderamiento, exclusividad y capacidad de negociación. El monitoreo técnico de estos fenómenos y la generación de información pública confiable constituyen un servicio de fomento de primer orden para los aportantes.

3. Seguridad, informalidad y control del combustible

El contrabando, la adulteración, el hurto de combustible y la comercialización informal deterioran el mercado del aportante formal, que soporta el costo pleno del cumplimiento regulatorio, tributario, ambiental y metrológico. A ello se suma la exposición de las Estaciones de servicio a hechos violentos en varias regiones del país, que compromete la integridad de las personas, la continuidad del servicio y la propia infraestructura. La finalidad de «velar por su seguridad física y social» prevista en el literal (a) del artículo 5 de la Ley 26 de 1989 encuentra aquí una expresión contemporánea y urgente.

4. Transición energética y diversificación del negocio

La Estación de servicio se transforma de punto de despacho de un único energético a nodo multienergético y de servicios. La incorporación de nuevos energéticos, la diversificación de ingresos no asociados al combustible y la adaptación de los formatos comerciales exigen capacidades técnicas, financieras y gerenciales que el pequeño y mediano distribuidor no siempre posee. El acompañamiento en esa transición es una de las contribuciones de mayor impacto potencial del Fondo.

5. Carga regulatoria, laboral y de cumplimiento

Las obligaciones en materia de jornada laboral, seguridad y salud en el trabajo, gestión ambiental, metrología legal, protección de datos y reportes de información imponen costos crecientes de cumplimiento, especialmente onerosos para el operador de una o dos Estaciones de servicio. La

asistencia técnica, educativa y administrativa prevista en el literal (d) del artículo 5 de la Ley 26 de 1989 permite convertir esa carga en capacidad instalada mediante herramientas prácticas, formación y acompañamiento.

6. Abastecimiento e infraestructura crítica

La Estación de servicio es el último eslabón de la cadena de abastecimiento de combustibles líquidos y, en buena parte del territorio, la única infraestructura energética disponible. Las decisiones sobre almacenamiento estratégico, capacidad de transporte y continuidad del suministro afectan de manera directa la operación del minorista y su capacidad de responder ante contingencias.

7. Información, digitalización y gestión del conocimiento

El sector produce grandes volúmenes de información operativa que rara vez se convierten en conocimiento útil para la toma de decisiones del aportante. Cerrar esa brecha mediante analítica de datos, tableros de información, estudios técnicos y divulgación es una de las formas más eficientes de fomento, por su bajo costo marginal y su alto alcance.

8. Relevo generacional y profesionalización de la gestión

Una proporción significativa de las Estaciones de servicio del país corresponde a empresas familiares en proceso de relevo generacional, con estructuras administrativas reducidas. La formación de propietarios, administradores y personal operativo, así como el acceso a herramientas de gestión, incide directamente en la sostenibilidad del negocio.

D. Diagnóstico institucional

El siguiente análisis sintetiza la posición de la Unión Temporal «SOMOS UNO» como administradora de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM, y sirve de fundamento a los objetivos y estrategias del capítulo VII:

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Representación unificada de las dos principales organizaciones gremiales de la distribución minorista del país, con cobertura nacional. Conocimiento técnico y jurídico especializado del sector y experiencia acreditada de interlocución con el Ministerio de Minas y Energía, la CREG, la SIC, la UPME y el Congreso de la República. Estructura de gobierno del Fondo definida por ley y por estatutos, con órganos de dirección que otorgan legitimidad a las decisiones de inversión. Marco interno de gestión ya adoptado: manual de contratación, código de integridad y buen gobierno, y política de administración de riesgos.	Horizonte de administración por anualidades, que dificulta la planeación y la maduración de proyectos de mediano plazo. Dispersión geográfica y heterogeneidad de los aportantes, que complejiza la focalización y la medición del impacto. Bajo nivel de reconocimiento del Fondo por parte de una porción de los aportantes, que desconoce los beneficios a los que puede acceder. Dependencia de sistemas de información externos para la identificación y caracterización del universo de aportantes.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Agenda regulatoria activa en materia de margen, precios y competencia, que abre espacio para la producción de evidencia técnica financiada por el Fondo. Transformación de la estación de servicio en nodo multienergético y de servicios, que demanda acompañamiento técnico y formación. Disponibilidad de tecnologías de bajo costo para la divulgación, la formación virtual y la analítica de datos, con alcance nacional. Interés creciente de la academia y de los organismos técnicos en el estudio de la cadena de distribución de combustibles.	Deterioro de la rentabilidad del minorista por decisiones regulatorias adoptadas sin evidencia sobre la heterogeneidad del sector. Concentración de la cadena y riesgos de cierre de mercado para el distribuidor independiente. Contrabando, adulteración e informalidad, que erosionan el mercado del aportante formal y la base misma del recaudo. Hechos de violencia contra estaciones de servicio y su personal en distintas regiones del país. Riesgo reputacional derivado de cualquier percepción de opacidad en el manejo de un recurso de naturaleza pública.

Tabla 2. Diagnóstico institucional de la Unión Temporal «SOMOS UNO» como administradora del Fondo SOLDICOM

E. Grupos de interés

La gestión del Plan supone un relacionamiento diferenciado con los siguientes grupos de interés:

Grupo de interés	Expectativa principal	Mecanismo de relacionamiento
Aportantes al Fondo (distribuidores minoristas)	Retorno concreto y verificable de la contribución retenida; acceso oportuno a los beneficios.	Asamblea General de Aportantes, canales digitales, jornadas regionales, boletines y encuentros sectoriales.
Junta Directiva y Comité de Ética del Fondo	Información suficiente y oportuna para deliberar y decidir sobre la inversión de los recursos.	Sesiones ordinarias y extraordinarias, informes de gestión, presentación de proyectos y presupuesto.
Ministerio de Minas y Energía	Cumplimiento del contrato de administración delegada y correcta destinación de los recursos.	Informes periódicos, supervisión contractual y participación en los órganos de dirección del Fondo.
Organismos de control y revisoría fiscal	Trazabilidad, soporte documental y legalidad en el uso del recurso público.	Auditorías, revisoría fiscal, auditoría interna y atención de requerimientos.
Autoridades de regulación y vigilancia sectorial	Información técnica confiable sobre la realidad del eslabón minorista.	Estudios técnicos, intervenciones en procesos regulatorios y mesas de trabajo.
Demás agentes de la cadena de distribución	Reglas claras y condiciones de competencia efectiva.	Espacios de diálogo sectorial, foros y congresos.
Colaboradores y contratistas de la administración	Reglas de contratación claras, supervisión objetiva y trato íntegro.	Manual de contratación, código de integridad y buen gobierno, y supervisión de contratos.

Tabla 3. Mapa de grupos de interés de la administración del Fondo SOLDICOM

F. Conclusión del diagnóstico

El diagnóstico permite concluir que el desafío del administrador no es únicamente de legalidad, sino de **pertinencia y visibilidad**: los recursos deben invertirse en aquello que efectivamente necesita el aportante, y el aportante debe poder constatarlo. En consecuencia, el Plan se estructura sobre cuatro pilares que responden, respectivamente, a las preguntas *¿para quién?*, *¿con qué legitimidad y para qué fines?*, *¿con qué resultados?* y *¿con qué capacidad institucional?* se administran los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM.

IV. PILARES DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

En cumplimiento de la normatividad vigente, se desarrollan los pilares que soportan la formulación del Plan Estratégico Institucional – PEI:

1. EL APORTANTE	2. DESTINACIÓN ESPECÍFICA Y LEGITIMIDAD LEGAL	3. ORIENTACIÓN HACIA RESULTADOS	4. ORIENTACIÓN POR PROCESOS
Es el contribuyente y el beneficiario. Punto de partida y de llegada de la administración.	Cada peso ejecutado se vincula a una de las cinco finalidades del artículo 5 de la Ley 26 de 1989 y se decide con los órganos de dirección del Fondo.	Se presupuesta y se ejecuta por proyectos de inversión, con línea base, indicadores y metas.	La capacidad institucional, el talento humano y el control interno habilitan la ejecución.

Ilustración 1. Pilares del Plan Estratégico Institucional. Elaboración propia

1. EL APORTANTE

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 26 de 1989, una parte del patrimonio del Fondo SOLDICOM, como entidad privada, está conformado por:

a) El 0.5% del margen de rentabilidad señalado por el Gobierno al distribuidor minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo por cada galón de gasolina, el cual será retenido a todo minorista en la forma que indique el Gobierno Nacional.

Esta es la cuota de exacción tributaria que conforma el recurso parafiscal del Fondo SOLDICOM, especialmente administrado bajo la figura de la administración delegada, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 26 de 1989 y su interpretación constitucional condicionada, establecida en la Sentencia C-437 de 2011 de la Corte Constitucional.

Reglamentado por el Decreto 3322 de 2006, el aporte parafiscal es retenido en la forma indicada en dicha disposición y en la Resolución 181401 de 2001 del Ministerio de Minas y Energía, o en aquellas que las modifiquen o sustituyan. Conforme a esta normatividad, se entiende como contribuyente o aportante aquel a quien se le retiene la cuota de exacción tributaria de que trata la ley, definido en los Estatutos del Fondo SOLDICOM así:

ARTÍCULO SÉPTIMO: APORTANTE. *Es Aportante del Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM el distribuidor minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo que, en virtud del mandato legal establecido en el Artículo 8º, literal a) de la Ley 26 de 1989, y en el Artículo 1º del Decreto 3322 de 2006, se le deba retener el 0,5% del margen de rentabilidad por el distribuidor mayorista o por el tercero que distribuya gasolina motor corriente y/o extra.*

De acuerdo con lo anterior, constituye pilar de los procesos estratégicos de la Unión gremial que **el aportante sea el principal destinatario de la inversión de los recursos**, punto de partida y de llegada en el ejercicio de la administración y ejecución.

Este pilar tiene tres consecuencias prácticas que se reflejan en los objetivos del capítulo VII: **(i)** todo proyecto de inversión debe identificar expresamente a sus beneficiarios, entre los cuales deben figurar los aportantes al Fondo; **(ii)** la formulación de los proyectos debe partir de un diagnóstico de las necesidades o situaciones negativas que se pretenden intervenir, y no de la disponibilidad presupuestal; y **(iii)** el aportante debe conocer, en lenguaje claro y por canales accesibles, en qué se invierten los recursos que se le retienen y cómo puede acceder a los beneficios derivados.

2. LA DESTINACIÓN ESPECÍFICA Y LA LEGITIMIDAD LEGAL DE LOS RECURSOS

a) Sobre la destinación específica

De acuerdo con su origen y contexto histórico, la parafiscalidad ha sido entendida como un esquema de financiación especial a través de la intervención estatal³. Su carácter impositivo y, a la vez, de autogestión, son dos cualidades que hoy permanecen como aspectos inherentes a esta forma especial de contribución, y que resulta necesario tener en cuenta para delimitar su alcance e interpretación.

De acuerdo con la Corte Constitucional, la parafiscalidad ha sido entendida como una forma de intervencionismo económico (C-678 de 1998), una técnica de las finanzas públicas (C-449 de 1992), un instrumento para la generación de ingresos públicos (C-308 de 1994), una forma de gravamen (C-546 de 1994) y, como tal, fruto de la soberanía fiscal del Estado (C-191 de 1996). En este sentido, la contribución parafiscal ha sido definida como una categoría autónoma dentro de los tributos, de acuerdo con los artículos 150-12 y 338 de la Constitución de 1991 (C-308 de 1994).

En la sentencia C-437 de 2011, la Corte Constitucional sintetizó en once cualidades las características propias de una contribución parafiscal, que se exponen a continuación:

1. **Es expresión de la soberanía fiscal del Estado.** Solo el Estado puede crearla e imponerla.
2. **Es obligatoria.** Es una clase de tributo o exacción impositiva ejecutada por el poder coercitivo del Estado.

³Como señala Coto (2007), la expresión «parafiscalidad» fue acuñada por el ministro de Hacienda francés de mediados del siglo XX, Robert Schuman, quien bautizó como parafiscales algunos ingresos por él inventariados que, pese a ser fruto del poder de imperio del Estado, tenían características particulares que los hacían, en esencia, diferentes de las demás tipologías de tributos (Coto, 2007, p. 15).

3. **Es singular.** Afecta únicamente a un grupo o sector económico. El sujeto pasivo no son todos los ciudadanos, sino solo un gremio económico o social particular.
4. **Es específica.** Tiene una destinación exclusiva, en beneficio del mismo sector o grupo que la tributa.
5. **No es proporcional o equivalente.** No necesariamente retribuye o beneficia a quien la tributa en la misma proporción del monto que paga.
6. **No hace parte del Presupuesto General de la Nación.** No es un ingreso corriente del Estado ni está sujeto al mismo régimen de ejecución presupuestal. El ingreso parafiscal es «paralelo», «al lado de», «al margen de» la actividad estatal y de sus demás ingresos.
7. **Es especialmente administrada.** De acuerdo con el Decreto 111 de 1996 y por su misma naturaleza, el recurso parafiscal es administrado por agremiaciones o federaciones del propio sector económico gravado. La actividad de manejo, administración y recaudo se delega mediante contrato de administración suscrito entre el Gobierno y la agremiación.
8. **Es de naturaleza pública.** Al ser expresión de la soberanía fiscal del Estado, ha insistido la Corte Constitucional en que esta forma de exacción constituye un recurso público, pese a no contarse como ingreso de la Nación.
9. **Es excepcional.** De acuerdo con el artículo 150, numeral 12, de la Constitución Política de 1991, corresponde al Congreso «establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley».
10. **Está sujeta al control fiscal.** Por ser un recurso público, por regla general está sometida a la auditoría de la Contraloría General de la República.
11. **Está expresamente definida por la ley.** De acuerdo con el artículo 150, numeral 12, de la Constitución Política, debe ser creada y definida por la ley.

De acuerdo con lo anterior, constituye pilar de los procesos estratégicos de la Unión gremial que **la inversión de los recursos esté siempre alineada con las finalidades establecidas en la ley que creó el tributo**, indicando expresamente a qué finalidad corresponde el uso de estos cuando son ejecutados. Conforme al artículo 5 de la Ley 26 de 1989, las finalidades son:

- a) Velar por su seguridad física y social;*
- b) Realizar estudios técnicos sobre el mercado, administración y rentabilidad de la distribución de los derivados del petróleo;*
- c) Realizar programas sobre aseguramiento y prevención de riesgos de su actividad;*
- d) Prestarles asistencia financiera, educativa, técnica y administrativa en sus establecimientos de distribución de petróleo y sus derivados; y*

e) Darles apoyo para la dotación y adecuación de sus establecimientos a fin de que cumplan con el servicio público de manera eficiente.

En términos operativos, este pilar se traduce en una regla de disciplina interna: ningún proyecto de inversión se somete a consideración de la Junta Directiva sin declarar de manera expresa el literal del artículo 5 de la Ley 26 de 1989 al que se adscribe, y sin explicar de qué manera contribuye a esa finalidad. La alineación deja de ser una afirmación general del Plan para convertirse en un requisito verificable de cada proyecto.

b) Sobre la legitimidad legal de los recursos

El Fondo SOLDICOM tiene dos cualidades creadas por la ley: ser una entidad privada, sin ánimo de lucro, con personería jurídica y estructura estatutaria; y ser un fondo de fomento parafiscal, cuyo patrimonio está conformado, entre otras fuentes de ingreso, por la contribución parafiscal definida en el literal (a) del artículo 8 de la Ley 26 de 1989.

Ambas cualidades exigen que, en la administración y ejecución de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM, se tenga en cuenta la participación del aportante en la toma de decisiones. Para ello, es pilar estratégico de la Unión gremial mantener y promover una participación continua del aportante, verdadero contribuyente del Fondo, a través de los órganos de dirección en quienes delega su voz y su voto: la Asamblea General de Aportantes y la Junta Directiva del Fondo SOLDICOM.

De esa participación activa deviene la legitimidad legal en el uso de los recursos por parte de la Unión gremial. Dicho de otro modo: la legalidad de la inversión la da la ley; la legitimidad se la da el aportante. Ambas son necesarias y ninguna sustituye a la otra.

3. ORIENTACIÓN HACIA RESULTADOS

Con el propósito de generar valor e impacto en la inversión de los recursos, es pilar estratégico de la Unión gremial que en la planeación y en la forma de ejecución de los recursos se prefiera la presentación y ejecución del presupuesto *a través de proyectos de inversión*, aplicando las metodologías que se tengan al alcance, de modo que puedan identificarse el valor agregado que genera la inversión de los recursos, los beneficios que produce, las necesidades o situaciones negativas que se intervienen y los resultados que se buscan.

Bajo este enfoque, la inversión de los recursos se guía hacia resultados concretos, un enfoque orientado a resultados definido como el conjunto de acciones dirigidas a la satisfacción de necesidades no cubiertas o a la superación de situaciones negativas, y no hacia la mera ejecución del gasto.

La adopción de este pilar implica que cada proyecto de inversión debe contener, como mínimo: **(i)** la identificación del problema o necesidad y de la población afectada; **(ii)** la línea base disponible; **(iii)** el objetivo general y los objetivos específicos, alineados con el artículo 5 de la Ley 26 de 1989; **(iv)** los productos esperados y los indicadores que los miden; **(v)** las metas de la vigencia; **(vi)** el presupuesto desagregado por actividades e insumos; y **(vii)** el responsable de su ejecución y supervisión. Un proyecto que no permita responder estas preguntas no está en condiciones de ser evaluado y, por tanto, tampoco de ser financiado con recursos parafiscales.

4. ORIENTACIÓN POR PROCESOS

Con el fin de lograr mayor efectividad en la gestión integral de los recursos, la Unión gremial considera relevante fortalecer, en el ciclo de ejecución de los recursos, la capacidad institucional, la infraestructura y el manejo eficiente de estos, para contribuir al mejoramiento continuo de la gestión en la ejecución, robusteciendo los sistemas de gestión y optimizando y tecnificando los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos, de manera que se mejore la operación de los procesos en cumplimiento de la misión institucional del Fondo y de sus finalidades legales.

Este pilar reconoce una realidad del esquema de administración delegada: la calidad de la inversión depende de la calidad de la operación que la soporta. Procesos de contratación claros y ágiles, supervisión efectiva de los contratos, controles financieros y contables confiables, gestión documental ordenada y un equipo humano con roles y competencias definidas no son actividades accesorias, sino la condición de posibilidad del fomento.

En coherencia con la naturaleza privada del administrador y la naturaleza pública del recurso administrado, los procesos internos se diseñan bajo una lógica de derecho privado, ágil, flexible y orientada a la oportunidad, sin renunciar a los principios de planeación, selección objetiva, transparencia, economía y responsabilidad que deben guiar el manejo de todo recurso público. Los instrumentos que materializan este pilar son, entre otros, el manual de contratación, el código de integridad y buen gobierno, la política de administración de riesgos y los procedimientos de supervisión e interventoría de los contratos.

V. ESTRUCTURA DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

El Plan Estratégico Institucional establece las líneas de acción y las estrategias que la Unión gremial se propone adelantar en el corto y mediano plazo, orientadas al cumplimiento de su misión institucional y de las finalidades legales del Fondo.

A. Misión del Fondo SOLDICOM

De acuerdo con las finalidades legales del Fondo, el artículo 5 de la Ley 26 de 1989, que creó el Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM en beneficio de los distribuidores minoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo, indica que este tiene la misión de:

- Velar por su seguridad física y social;
- Realizar estudios técnicos sobre el mercado, administración y rentabilidad de la distribución de los derivados del petróleo;
- Realizar programas sobre aseguramiento y prevención de riesgos de su actividad;
- Prestarles asistencia financiera, educativa, técnica y administrativa en sus establecimientos de distribución del petróleo y sus derivados; y
- Darles apoyo para la dotación y adecuación de sus establecimientos, a fin de que cumplan con el servicio público de manera eficiente.

B. Misión de la Unión Temporal «SOMOS UNO»

Representar a nivel nacional a los distribuidores minoristas de combustibles y energéticos confederados y federados, y administrar con integridad, eficiencia y vocación de fomento los recursos parafiscales que la ley destinó a su beneficio, con el propósito de:

- Defender y velar por los intereses de sus afiliados en su calidad de distribuidores minoristas de combustibles y energéticos.
- Actuar como interlocutor ante las entidades gubernamentales del orden nacional y ante los agentes del sector de la distribución de combustibles y energéticos, en los asuntos relacionados con la distribución minorista.
- Convertir la contribución parafiscal en beneficios concretos, medibles y accesibles para el aportante, dentro de las finalidades del artículo 5 de la Ley 26 de 1989.

C. Visión de la Unión Temporal «SOMOS UNO»

En 2030, la Unión gremial será líder por su representatividad a nivel nacional y por la transparencia de sus acciones, y el Fondo SOLDICOM será reconocido por sus aportantes como un verdadero fondo de fomento del sector. Esto se logrará a través de:

- Mantener una comunicación permanente y directa con los distintos entes gubernamentales de interés para el sector y con los demás actores de la cadena de distribución de combustibles y energéticos del país.
- Promover estrategias para el mejoramiento en la prestación del servicio público de distribución minorista de combustibles, estimulando el desarrollo y la productividad del sector.
- Producir y divulgar evidencia técnica de calidad sobre la realidad económica, regulatoria y operativa de la distribución minorista.
- Consolidar un modelo de administración de recursos parafiscales trazable, auditable y replicable, que sirva de referencia para el sector y para otros fondos de fomento.

D. Política institucional en la administración de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM

Promover la inversión de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM conforme al verdadero sentir y propósito legal del Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM: fomentar el sector al que pertenece.

En desarrollo de esta política, la Unión gremial se compromete a: **(i)** priorizar la inversión sobre el gasto de funcionamiento; **(ii)** vincular expresamente cada proyecto a una finalidad legal del artículo 5 de la Ley 26 de 1989; **(iii)** someter la inversión a la deliberación de los órganos de dirección del Fondo; **(iv)** informar de manera oportuna, clara y verificable al aportante, a la Junta Directiva y al Ministerio de Minas y Energía; y **(v)** mejorar continuamente sus procesos internos y su sistema de administración de riesgos.

E. Eslogan

«SOLDICOM: FOMENTAR EL SECTOR DE LA DISTRIBUCIÓN MINORISTA DE COMBUSTIBLES»

F. Ejes estratégicos

Los pilares y la política institucional se despliegan en cinco ejes estratégicos, que agrupan los objetivos y estrategias corporativas del capítulo VII:

Eje	Propósito	Alcance
1. Aportante en el centro	Que el aportante sea el destinatario efectivo de la inversión.	Caracterización de necesidades, focalización territorial, formación, divulgación y acceso a beneficios.
2. Legitimidad y gobernanza	Que las decisiones de inversión se adopten con participación y control.	Articulación con la Asamblea General de Aportantes, la Junta Directiva, el Comité de Ética y el Ministerio de Minas y Energía.
3. Inversión con resultados	Que cada peso ejecutado produzca un resultado verificable.	Presupuesto por proyectos, indicadores, metas, evaluación y ajuste.
4. Capacidad institucional	Que la operación soporte la inversión con agilidad y control.	Procesos, contratación, supervisión, talento humano, gestión del riesgo y tecnología.
5. Transparencia y confianza	Que la gestión sea explicable y auditable ante todos los grupos de interés.	Rendición de cuentas, información pública, integridad, prevención de conflictos de interés y atención de requerimientos.

Tabla 4. Ejes estratégicos del Plan Estratégico Institucional

VI. PRINCIPIOS Y VALORES

La Unión gremial es consciente de su responsabilidad social y de su compromiso con el cumplimiento de altos estándares éticos y morales en todas sus actuaciones. Este compromiso adquiere una dimensión especial cuando lo que se administra es un recurso público de destinación específica, retenido de manera obligatoria a un gremio determinado. De acuerdo con su Código de Integridad y Buen Gobierno:

A. Principios de la Unión Temporal «SOMOS UNO»

Principio	Contenido
Responsabilidad	La responsabilidad se entiende como el cumplimiento de las obligaciones y el cuidado al hacer o decidir algo. La responsabilidad jurídica, por su parte, es aquella que determina la conducta de quienes actúan en ejercicio de funciones asignadas y que obliga a toda persona a reparar el daño causado por alguna violación. En la Unión gremial reconocemos la obligación ética de asumir y responder por las funciones encomendadas, cumplir a cabalidad con las tareas asignadas y realizar el mejor esfuerzo por alcanzar los objetivos misionales de nuestra organización.
Transparencia	La transparencia consiste en que el accionar de la Unión gremial y de sus colaboradores se encuentre a la vista de todos. La Unión Temporal es una organización comprometida con la rendición clara de cuentas, que permita demostrar la transparencia, la calidad de la gestión y el buen uso de los recursos. Tratándose de recursos parafiscales, la transparencia no es una virtud opcional sino una consecuencia directa de la naturaleza pública del recurso administrado.
Compromiso	Consiste en ir más allá del cumplimiento de una obligación o función. Es poner al servicio del desempeño laboral nuestras capacidades y destrezas profesionales, sociales, humanas y académicas para sacar adelante aquello que se nos ha confiado. El compromiso con la Unión gremial debe ser motivación en el quehacer diario de sus representantes, y se logra siempre que la conducta tenga por fin último generar un verdadero y positivo impacto en nuestros afiliados y en la comunidad en general.
Celeridad	Se manifiesta en la eficiencia en la realización de una actividad. Es sinónimo de agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de la organización y de los colaboradores a su servicio. La celeridad es un principio ético que procura obtener, con prontitud, resultados positivos en la satisfacción de necesidades, en el marco de los objetivos, la misión y la visión de la entidad.
Capacidad de trabajo	Es la capacidad para responder por nuestros compromisos dentro de un estándar de calidad, economía y orientación de servicio. Se evidencia en la actitud para atender y responder frente a las tareas propuestas y en la permanente disposición hacia el mejoramiento continuo.

Principio	Contenido
No discriminación	Es el trato idéntico, sin que medie ningún tipo de discriminación por raza, sexo, condición social o económica, condición física, mental, intelectual, sensorial o de cualquier otra naturaleza. Todas las personas tienen los mismos derechos y las mismas oportunidades. Este principio se proyecta también sobre la relación con los aportantes: ningún beneficio derivado de los recursos del Fondo puede depender del tamaño, la ubicación, la bandera o la afiliación gremial del distribuidor minorista.
Responsabilidad social	Como miembros de la sociedad colombiana, asumimos frente a ella los compromisos que tal calidad impone, contribuyendo al desarrollo de nuestra organización, las familias, la sociedad y el Estado, y procurando mejorar el bienestar y las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos en general.
Prevalencia del interés colectivo	En caso de conflicto entre el interés particular de un afiliado, de un contratista o de un miembro de la organización y el interés colectivo de los aportantes al Fondo, prevalece siempre este último. Toda situación que pueda comprometer la objetividad de una decisión debe declararse oportunamente y tramitarse conforme al Código de Integridad y Buen Gobierno y a las instancias competentes del Fondo.

Tabla 5. Principios de la Unión Temporal «SOMOS UNO»

B. Valores de la Unión Temporal «SOMOS UNO»

Son valores que deben prevalecer en el comportamiento de quienes pertenecen a la Unión Temporal «SOMOS UNO» y la representan:

Valor	Contenido
Vocación de servicio	La vocación se refiere a la tendencia de una persona hacia un oficio o una actividad. El servicio, en su sentido más amplio, alude al acto y a la consecuencia de servir: estar a disposición de alguien. En consecuencia, la vocación de servicio es una actitud y una disposición: actuar con el propósito de brindar colaboración o ayuda, incluso de manera solidaria y desinteresada. La vocación de servicio es el valor que representa el enfoque organizacional y la orientación estratégica de la Unión.
Excelencia	Buscar la eficiencia en lo que se hace a través del mejoramiento continuo, lo que implica trabajar siempre con la promesa de ofrecer calidad en la prestación del servicio y una medición constante de la experiencia y la satisfacción de los afiliados y demás grupos de interés.
Integridad	Capacidad de una persona de actuar en consecuencia con lo que dice o con lo que considera importante. En la Unión, la integridad es obrar con rectitud y honradez, como persona y como integrante de la organización.
Respeto	Es el reconocimiento y la legitimación del otro como sujeto de derechos y obligaciones. Se manifiesta en la tolerancia, la consideración y el buen trato hacia los demás, lo que

Valor	Contenido
	enriquece y mantiene un buen clima organizacional. El respeto solo se construye en la interacción social, validando la pluralidad y las diferencias.
Calidad	Se manifiesta en la satisfacción del servicio. La calidad no solo es un diferencial competitivo de la Unión, sino un valor que deben encarnar sus colaboradores. Se evidencia en la experiencia del servicio y en el retorno frecuente de quienes lo reciben. Este valor se construye con profesionalismo, promoviendo un ambiente positivo, servicial y amable.
Solidaridad	Coherente con la denominación misma del Fondo de Protección Solidaria, es el reconocimiento de que la contribución de todos los aportantes sostiene beneficios que no siempre retribuyen a cada uno en la misma proporción de lo aportado, y de que la fortaleza del sector depende de la capacidad de proteger a sus eslabones más vulnerables.

Tabla 6. Valores de la Unión Temporal «SOMOS UNO»

VII. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS CORPORATIVAS

Los objetivos corporativos concretan los pilares y los ejes estratégicos del Plan. Cada objetivo se desarrolla mediante estrategias específicas y se evalúa a partir de los resultados esperados que se indican a continuación, los cuales se traducen en indicadores dentro de los proyectos de inversión de cada anualidad:

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	RESULTADOS ESPERADOS
1. Buscar que el aportante sea el principal destinatario de la inversión de los recursos, punto de partida y de llegada en el ejercicio de la administración y ejecución de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM.	1. Identificar, en los proyectos de inversión que se adelanten con recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM, los beneficiarios de los proyectos, entre los cuales deben estar enlistados los aportantes al Fondo. 2. Diagnosticar las necesidades o situaciones negativas que padecen los aportantes y que se pretenden intervenir con el desarrollo de los proyectos de inversión, con el propósito de identificar correctamente las situaciones deseables y los objetivos específicos de las acciones a realizar. 3. Promover actividades de investigación y de formación complementaria para los aportantes, en aras de gestionar su conocimiento y fortalecer sus competencias para la toma de decisiones como agentes de la cadena. 4. Generar espacios de divulgación y de encuentro del sector, con el fin de conectar a los aportantes, aumentar el sentido de pertenencia al Fondo y socializar los proyectos que se llevan a cabo con sus recursos. 5. Mantener actualizada la caracterización del universo de aportantes, con criterios de tamaño, ubicación y condiciones de operación, que permita focalizar la inversión con equidad territorial.	Proyectos con beneficiarios plenamente identificados. Diagnósticos de necesidades documentados como insumo de la formulación. Mayor cobertura territorial de los beneficios. Incremento del conocimiento del Fondo por parte del aportante.
2. Promover la participación del aportante en la toma de decisiones sobre la inversión de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM, y la del Ministerio de Minas y Energía en la vigilancia administrativa, en cumplimiento de las	1. Alinear los objetivos de todo proyecto de inversión que se adelante con recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM con las finalidades legales señaladas en el artículo 5 de la Ley 26 de 1989, dejando constancia expresa del literal al que se adscribe. 2. Promover la participación permanente del Ministerio de Minas y Energía, a través de los funcionarios en quienes delegue, en los espacios de deliberación y toma de decisiones de los órganos de	Cien por ciento de los proyectos vinculados expresamente a una finalidad legal. Participación efectiva del Ministerio en los órganos de dirección. Informes presentados en la oportunidad debida.

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	RESULTADOS ESPERADOS
finalidades legales del uso de dichos recursos.	dirección del Fondo SOLDICOM, sean reuniones de Junta Directiva o de Asamblea General de Aportantes. 3. Presentar a la Junta Directiva y al Ministerio de Minas y Energía el Presupuesto de Inversiones de la anualidad de la administración para su aprobación, así como el seguimiento de la gestión, mediante informes dirigidos tanto al Ministerio como a la Junta Directiva cada vez que esta se reúna. 4. Generar los espacios para que el aportante pueda participar con voz y voto en la toma de decisiones que lo afectan, en su calidad de contribuyente, respecto de la ejecución de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM. 5. Documentar y conservar la memoria de las deliberaciones y decisiones de los órganos de dirección, de manera que la trazabilidad de las decisiones sobrepase el término de cada administración.	Actas y soportes completos de cada decisión de inversión.
3. Realizar la ejecución del Presupuesto de Inversiones del Fondo SOLDICOM con un enfoque de orientación hacia el resultado.	1. Llevar la medición, planeación y seguimiento de todos los rubros presupuestales, identificando los gastos y recursos utilizados en los proyectos de inversión. 2. Elaborar el Presupuesto de Inversiones de la anualidad a través de proyectos de inversión que permitan la identificación de las actividades e insumos requeridos para la consecución de los objetivos propuestos. 3. Optimizar la gestión del talento humano requerido para la ejecución de los proyectos de inversión, mediante el fortalecimiento de competencias, la gestión del conocimiento, la definición de roles, la elaboración de informes de gestión y el cumplimiento de actividades. 4. Implementar estrategias y proyectos encaminados a la entrega de productos y beneficios concretos y medibles para los aportantes al Fondo. 5. Evaluar los resultados de cada vigencia y ajustar la formulación de los proyectos siguientes con base en la evidencia obtenida, privilegiando la continuidad de aquellos que demuestren impacto.	Presupuesto formulado íntegramente por proyectos. Ejecución presupuestal acorde con la programación. Productos entregados y verificados. Evaluación anual de resultados documentada.

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	RESULTADOS ESPERADOS
4. Promover un modelo de operación institucional ágil y eficiente en la administración y ejecución de los recursos parafiscales, enfocado en la gestión del riesgo, la gestión del conocimiento, la innovación y el talento humano.	1. Diseñar una estructura de control en la administración de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM que permita la realización de los objetivos misionales del Fondo. 2. Comunicar al aportante y a la comunidad en general la información relevante que se genera, interna y externamente, en la ejecución de los proyectos de inversión y en la administración de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM, a través de las tecnologías de la información. 3. Hacer seguimiento a la gestión mediante la debida ejecución de la estructura de control establecida para la administración de los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM. 4. Implementar estrategias que conduzcan al seguimiento continuo de las actividades a cargo del talento humano requerido para la ejecución de los proyectos y para la supervisión de contratos. 5. Mantener actualizados el manual de contratación, los procedimientos internos y la política de administración de riesgos, bajo una lógica de derecho privado que privilegie la agilidad sin sacrificar el control.	Estructura de control implementada y operando. Contratos supervisados con soporte documental completo. Procedimientos internos actualizados y aplicados. Reducción de hallazgos y observaciones de control.
5. Fortalecer la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas en la administración de un recurso público de destinación específica.	1. Rendir cuentas de manera periódica y en lenguaje claro ante los aportantes, la Junta Directiva, la Asamblea General de Aportantes y el Ministerio de Minas y Energía sobre el origen, la destinación y los resultados de los recursos administrados. 2. Aplicar el Código de Integridad y Buen Gobierno, con reglas expresas de declaración y trámite de conflictos de interés en la formulación, aprobación, contratación y supervisión de los proyectos de inversión. 3. Atender oportunamente los requerimientos de los organismos de control, de la revisoría fiscal y de los aportantes, y disponer de la información de soporte de cada decisión de inversión. 4. Publicar y mantener actualizada la información institucional del Fondo en los canales dispuestos para ello.	Informes de rendición de cuentas presentados. Requerimientos atendidos dentro de los términos. Información institucional publicada y vigente.

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	RESULTADOS ESPERADOS
6. Generar y divulgar conocimiento técnico sobre la distribución minorista de combustibles, como forma directa de fomento del sector.	1. Adelantar estudios técnicos sobre el mercado, la administración y la rentabilidad de la distribución de derivados del petróleo, en desarrollo del literal (b) del artículo 5 de la Ley 26 de 1989. 2. Sistematizar y poner a disposición del aportante información útil para la toma de decisiones empresariales, mediante tableros, boletines y herramientas de consulta. 3. Promover alianzas con la academia y con organismos técnicos para el desarrollo de investigación aplicada sobre el sector. 4. Convertir la evidencia técnica producida en insumo para la participación cualificada del sector en los escenarios de regulación y política pública que lo afectan.	Estudios técnicos entregados y divulgados. Herramientas de información disponibles para el aportante. Alianzas académicas y técnicas suscritas.

Tabla 7. Objetivos y estrategias de la Unión Temporal «SOMOS UNO» para administrar los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM

VIII. ARTICULACIÓN CON LOS DEMÁS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN

El Plan Estratégico Institucional es el instrumento superior de planeación de la administración. De él se desprenden, en cascada, los demás instrumentos que ordenan la operación:

Instrumento	Relación con el PEI
Presupuesto de Inversiones de la anualidad	Traduce los objetivos y estrategias del PEI en asignaciones concretas de recursos, formuladas por proyectos de inversión y sometidas a aprobación de la Junta Directiva y del Ministerio de Minas y Energía.
Proyectos de inversión	Unidad básica de ejecución. Cada proyecto declara la finalidad legal a la que se adscribe, sus beneficiarios, su línea base, sus productos, indicadores y metas.
Plan de Acción	Consolida la programación de actividades y metas de todos los proyectos aprobados y constituye el instrumento operativo de seguimiento del PEI.
Manual de contratación	Define el proceso de selección y contratación bajo régimen de derecho privado, con criterios de planeación, selección objetiva y economía, y regula la supervisión de los contratos.
Código de Integridad y Buen Gobierno	Desarrolla los principios y valores del capítulo VI, las reglas de conducta y el tratamiento de los conflictos de interés.
Política de administración de riesgos	Identifica, evalúa y define el tratamiento de los riesgos que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos del Plan.
Informes de gestión y rendición de cuentas	Cierran el ciclo de planeación al informar los resultados obtenidos y alimentar la formulación de la siguiente vigencia.

Tabla 8. Articulación del PEI con los demás instrumentos de gestión

IX. GESTIÓN DEL RIESGO

La administración de recursos parafiscales exige un tratamiento explícito del riesgo. La Unión gremial adopta, como parte de este Plan, la identificación de las siguientes categorías de riesgo, cuya valoración y tratamiento se detallan en la política de administración de riesgos de la entidad:

- **Riesgos estratégicos.** Formulación de proyectos desalineados con las finalidades legales del Fondo o con las necesidades reales del aportante; pérdida de continuidad de las políticas por el carácter anual de la administración.

- **Riesgos de cumplimiento normativo.** Inobservancia de la destinación específica del recurso, de las obligaciones del contrato de administración delegada o de las instrucciones del Ministerio de Minas y Energía.
- **Riesgos financieros y presupuestales.** Baja ejecución, sobrecostos, deficiencias en la conciliación del recaudo o en el soporte de los gastos.
- **Riesgos operativos.** Fallas en la contratación, en la supervisión de contratos, en la gestión documental o en la disponibilidad del talento humano requerido.
- **Riesgos de corrupción y conflictos de interés.** Decisiones de inversión o de contratación influidas por intereses particulares de afiliados, contratistas o integrantes de la organización.
- **Riesgos reputacionales.** Percepción de opacidad, inequidad territorial o captura del Fondo por parte de un segmento de aportantes.
- **Riesgos tecnológicos y de información.** Pérdida, indisponibilidad o tratamiento indebido de la información institucional y de los datos personales de los aportantes.

El tratamiento del riesgo se articula en tres líneas de defensa: **(i)** los responsables de cada proceso y los supervisores de contrato, que identifican y controlan el riesgo en la operación diaria; **(ii)** las áreas de apoyo, jurídica, financiera y de planeación, que verifican la aplicación de los controles; y **(iii)** la revisoría fiscal, la auditoría y los órganos de dirección y control del Fondo, que evalúan de manera independiente la efectividad del sistema, sin perjuicio del control fiscal que corresponde ejercer sobre los recursos de naturaleza pública.

X. MONITOREO Y SEGUIMIENTO

El Plan Estratégico Institucional – PEI se mide y se controla a través de los indicadores definidos en los proyectos de inversión presentados por la Unión gremial ante la Junta Directiva del Fondo SOLDICOM y el Ministerio de Minas y Energía, los cuales conforman posteriormente el Plan de Acción de la entidad. Este refleja la programación de actividades y metas formuladas por cada uno de los proyectos de inversión, que materializan los objetivos y estrategias generales del Plan Estratégico Institucional, brindando así el insumo necesario para la toma de decisiones por parte de la alta dirección.

A. Tipos de indicadores

- **Indicadores de gestión.** Miden la ejecución de las actividades programadas y el uso de los insumos (avance de actividades, ejecución presupuestal, oportunidad en la contratación y en la entrega de informes).
- **Indicadores de producto.** Miden los bienes o servicios efectivamente entregados a los beneficiarios (estudios elaborados, personas formadas, coberturas de aseguramiento, establecimientos apoyados).
- **Indicadores de resultado.** Miden el cambio producido en la situación diagnosticada (mejora en las condiciones de seguridad, incremento de capacidades, acceso a beneficios antes inexistentes).

B. Instancias y periodicidad del seguimiento

Instancia	Objeto del seguimiento	Periodicidad
Alta dirección de la administración	Avance del Plan de Acción, ejecución presupuestal y alertas tempranas.	Permanente, con corte mensual.
Junta Directiva del Fondo SOLDICOM	Aprobación del presupuesto y de los proyectos; seguimiento a la ejecución y a los resultados.	En cada sesión que se realice.
Ministerio de Minas y Energía	Cumplimiento del contrato de administración delegada y destinación de los recursos.	Conforme a lo previsto en el contrato de administración.
Asamblea General de Aportantes	Rendición de cuentas sobre la gestión y los resultados de la vigencia.	Anual, y de manera extraordinaria cuando se convoque.

Instancia	Objeto del seguimiento	Periodicidad
Revisoría fiscal y auditoría	Razonabilidad de la información financiera y efectividad de los controles.	Conforme a su plan de trabajo.
Comité de Ética	Cumplimiento del Código de Ética y Buen Gobierno Corporativo del Fondo SOLDICOM (Estatutos, artículo 24) y, en lo que corresponda a la administración, del Código de Integridad y Buen Gobierno de SOMOS UNO; trámite de conflictos de interés.	Cuando las circunstancias lo requieran.

Tabla 9. Instancias y periodicidad del monitoreo del PEI

El seguimiento no se agota en el registro del avance: sus resultados deben alimentar la formulación de la vigencia siguiente. Cuando un proyecto no alcance las metas previstas, la administración documentará las causas y formulará las medidas correctivas correspondientes, dejando constancia de ello ante la Junta Directiva del Fondo.

XI. FORMULACIÓN, DIVULGACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN

La formulación del Plan Estratégico Institucional está a cargo de la Dirección Jurídica de la Unión, con la participación de las áreas responsables de la planeación, la gestión financiera y la comunicación institucional, y su adopción corresponde a la representación legal, conforme al control de cambios que se incorpora al final de este documento.

La versión actualizada del Plan Estratégico Institucional se encuentra publicada en la página web **www.fondosoldicom.com**, y será divulgada entre los aportantes, los colaboradores de la administración y los demás grupos de interés a través de los canales institucionales dispuestos para el efecto.

El Plan se revisará anualmente, con ocasión de la formulación del Presupuesto de Inversiones de la siguiente vigencia, y podrá modificarse en cualquier momento cuando se produzcan cambios normativos, decisiones de los órganos de dirección del Fondo o resultados del seguimiento que así lo justifiquen. Toda modificación se incorporará al control de cambios y se someterá a los mismos requisitos de aprobación y divulgación previstos para su adopción.

GLOSARIO

Término	Definición
Administración delegada	Figura prevista en el artículo 7 de la Ley 26 de 1989, mediante la cual el Gobierno Nacional confía a una agremiación del sector gravado el manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales, a través de un contrato.
Aportante	Distribuidor minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo a quien se le retiene el 0,5% del margen de rentabilidad, en los términos del artículo 8, literal a), de la Ley 26 de 1989 y del artículo 1 del Decreto 3322 de 2006.
Contribución parafiscal	Categoría autónoma de tributo, de carácter obligatorio, singular y con destinación específica, en beneficio del mismo sector que la tributa; es de naturaleza pública y no hace parte del Presupuesto General de la Nación.
Destinación específica	Obligación de invertir el recurso parafiscal únicamente en las finalidades señaladas en la ley que lo creó; para el Fondo SOLDICOM, las cinco previstas en el artículo 5 de la Ley 26 de 1989.
Estación de servicio (EDS)	Establecimiento donde se almacenan y distribuyen combustibles al consumidor final; constituye el eslabón minorista de la cadena de distribución de combustibles líquidos.
Fondo de fomento parafiscal	Instrumento de financiación sectorial cuyo objeto es promover el desarrollo, la productividad y la sostenibilidad de la actividad económica gravada, mediante la inversión de los recursos recaudados del propio sector.
Plan de Acción	Instrumento operativo que consolida la programación de actividades, metas e indicadores de los proyectos de inversión aprobados para una vigencia.
Presupuesto de Inversiones	Instrumento financiero anual que asigna los recursos del Fondo a los proyectos de inversión, sometido a aprobación de la Junta Directiva y del Ministerio de Minas y Energía.
Proyecto de inversión	Unidad básica de planeación y ejecución del gasto, que identifica un problema o necesidad, la población beneficiaria, los objetivos, los productos, los indicadores, las metas y los recursos requeridos.
Unión Temporal «SOMOS UNO»	Unión conformada por COMCE y FENDIPETRÓLEO para administrar los recursos parafiscales del Fondo SOLDICOM y ejercer la vocería gremial nacional de la distribución minorista de combustibles y energéticos.

CONTROL DE CAMBIOS

Versión	Fecha	Novedad / Cambio	Elaboró	Aprobó	Fecha de aprobación
01	25/03/2026	Creación del documento	Dirección Jurídica	Representante Legal	25/03/2026
02	01/04/2026	Actualización integral: incorporación del marco normativo, diagnóstico sectorial e institucional, mapa de grupos de interés, ejes estratégicos, articulación con los demás instrumentos de gestión, capítulo de gestión del riesgo, ampliación del monitoreo y seguimiento, y glosario. Revisión de consistencia con el Plan de Acción Institucional (PD-PL-02, versión 02): se precisa, en la Tabla 9 de monitoreo, la distinción entre el Código de Ética y Buen Gobierno Corporativo del Fondo SOLDICOM (competencia del Comité de Ética estatutario) y el Código de Integridad y Buen Gobierno de SOMOS UNO, pendiente de	Dirección Jurídica	Representante Legal	01/04/2026

Versión	Fecha	Novedad / Cambio	Elaboró	Aprobó	Fecha de aprobación
		confirmación por la Dirección.			