

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aa):	30/05/2023
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se adoptan medidas temporales en relación con el contenido máximo de alcohol carburante – etanol en la mezcla con gasolina motor corriente y extra a nivel nacional, excepto para los departamentos de Nariño y Cauca”

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El artículo 365 de la Constitución Política establece que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, lo cual es inherente a su finalidad social y, adicionalmente, establece que los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado o por particulares, manteniendo el primero su regulación, control y vigilancia, según el régimen jurídico que fije la ley.

A su vez, el artículo 212 del Código de Petróleos, Decreto Ley 1056 de 1953, señala que “(...) *el transporte y la distribución del petróleo y sus derivados constituyen un servicio público, las personas o entidades dedicadas a esa actividad deberán ejercitarla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno en guarda de los intereses generales*”.

El artículo 1 de la Ley 26 de 1989 dispone que el Gobierno podrá determinar horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad y otros aspectos que influyen en la mejor prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.

El numeral 32 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, adicionado por el Decreto 1617 de 2013, señala que al Ministerio de Minas y Energía le corresponde adelantar las gestiones necesarias para dar continuidad al abastecimiento de hidrocarburos y combustibles, incluyendo gas natural, combustibles derivados y biocombustibles.

Por su parte, la Corte Constitucional, en Sentencia C-796 de 2014 explicó que “(...) *el abastecimiento normal de combustibles derivados del petróleo es esencial para la prestación de servicios básicos tales como la salud y el transporte de pasajeros y, por tanto, su suspensión podría poner en riesgo derechos fundamentales como la vida y la salud*”.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el párrafo del artículo 10 del Decreto 574 del 10 de abril de 2020, por medio del cual se imparten medidas en materia de minas y energía en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, dispone que: “*El Ministerio de Minas y Energía, con el objeto de dar continuidad al abastecimiento nacional, podrá modificar, transitoriamente, los niveles de mezcla de los combustibles líquidos con biocombustibles, especificando el valor de los porcentajes y la discriminación por región o por municipios en las que apliquen dichas medidas*”.

Aunado a lo anterior, la vigencia de los decretos legislativos expedidos en contexto de emergencia es indefinida hasta tanto el Congreso de la República no proceda a reformarlos o derogarlos¹.

En desarrollo de estas funciones, y con el fin de propender por la continuidad en el abastecimiento de los combustibles en el país que es fundamental para la adecuada prestación de otros servicios públicos esenciales y el aseguramiento del abastecimiento en el territorio nacional, se han expedido las siguientes normas:

- La Resolución 40180 del 20 de mayo de 2022 estableció la excepción temporal del contenido máximo de alcohol carburante en la mezcla con gasolina motor corriente y extra, y el contenido máximo de biocombustible en la mezcla con combustible diésel fósil, en el Departamento de Nariño, como una medida temporal ante la coyuntura generada por el derrumbe del puente “Higuerones”, tramo que bloqueaba parcialmente el acceso a ese departamento.
- La Resolución 40266 del 29 de julio de 2022 estableció el contenido de alcohol carburante en la mezcla con gasolina motor corriente y extra, y el contenido de biodiésel en diésel fósil a nivel nacional. Mediante el artículo 1 de la misma resolución, se dispuso un incremento escalonado del porcentaje de etanol a 4% de agosto a noviembre de 2022, aumentando a 6% en diciembre de 2022, 8% en enero de 2023 y alcanzando el 10% en febrero de 2023, a excepción del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Adicionalmente, esta resolución incluye las siguientes disposiciones:
 - El artículo 2 de la mencionada resolución, estableció el contenido de biocombustible – biodiésel en la mezcla con diésel fósil, que se distribuye por parte de los distribuidores minoristas o que consuman los grandes consumidores en el territorio nacional, con excepción del departamento de Norte de Santander y en el casco urbano del Municipio de Rio Oro en el departamento del Cesar.
 - El artículo 3 de la Resolución ibidem, dispuso la medida transitoria de flexibilización del porcentaje de etanol establecido en la misma resolución, para aquellos agentes que “(...) no cuenten con la disponibilidad suficiente de alcohol carburante – etanol para realizar la mezcla prevista en la presente resolución (...)”.
- Ahora bien, a través de la Resolución 40447 del 31 de octubre de 2022 se estableció el contenido máximo de mezcla de alcohol carburante con gasolina motor corriente y extra, y de biocombustible – biodiésel en la mezcla con diésel fósil a nivel nacional.
 - El artículo 1 de la misma resolución se dispuso una senda del porcentaje de etanol a 5% de diciembre de 2022 a marzo de 2022, disminuyendo a 4% en abril de 2023, a 2% a partir de

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. “Auto del 16 de abril de 2020”. CP: William Hernández Gómez. Rad.: 11001-03-15-000-2020-01063-00 (CA).
Corte Constitucional, Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. MP: Carlos Gaviria Díaz. Expediente.: P.E. 002.

mayo de 2023 y alcanzando el 10% en febrero de 2024 y en adelante, a excepción del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

- Por su parte, mediante la Resolución 40144 del 13 de enero de 2023, se adoptaron medidas temporales en relación con el contenido máximo de alcohol carburante - etanol en la mezcla con gasolina motor corriente y extra y el contenido máximo de biocombustible en la mezcla con combustible diésel fósil en los departamentos de Nariño y Cauca, con el fin de darle continuidad al abastecimiento de combustibles.

No obstante, mediante correo electrónico del 11 de mayo de 2023, la Dirección de Hidrocarburos solicitó a los agentes importadores y productores de alcohol carburante – etanol las proyecciones de producción e importación del biocombustible para los meses de junio, julio, agosto y septiembre del presente año, con el fin de estimar los volúmenes ofertados para el tercer trimestre de este año.

Así mismo, de acuerdo con la información remitida por Asocaña el 19 de mayo de 2023, se espera una producción promedio mensual de etanol de aproximadamente 7 millones de galones para los próximos tres meses de este año. Por su parte, Bioenergy manifestó, en reunión sostenida con la Dirección de Hidrocarburos el 23 de mayo de este año, que una vez culminada la zafra cuenta con 3 millones de galones de etanol en inventarios para ser entregados a los distribuidores mayoristas.

Por su parte, los agentes importadores de etanol reportaron mediante correos electrónicos del 15, 16 y 23 de mayo de 2023 que se estima una importación del biocombustible cercana a los 3 millones de galones en promedio mensual. Lo anterior, establece que la oferta de etanol mensual alcanzaría hasta los 13 millones de galones.

En ese sentido, los porcentajes del contenido máximo de alcohol carburante – etanol en la mezcla con gasolina motor corriente y extra fósil se establecen considerando las cifras de la oferta nacional estimada por parte de las proyecciones de los ingenios productores y de los importadores de este biocombustible, y del análisis de esta información en relación con los datos históricos reportados en el Sistema de Información de Combustibles -SICOM.

En el Comité de Abastecimiento liderado por el Ministerio de Minas y Energía, llevado a cabo el 16 de mayo de 2023, los agentes distribuidores mayoristas manifestaron la necesidad de incrementar el porcentaje de alcohol carburante - etanol en la mezcla con gasolinas fósiles en atención a las señales del mercado que han viabilizado las importaciones para atender el mercado de etanol, las cuales estarían llegando al país entre junio y julio de 2023 con el fin de aliviar el déficit de oferta nacional de este biocombustible y garantizar el cumplimiento del contenido de alcohol carburante en la mezcla con gasolina motor a nivel nacional.

Mediante comunicación remitida el 11 de mayo de 2023, Asocaña informó que “(...) Respecto de la primera semana de marzo, se ha incrementado en 87% el volumen del inventario. Los productores colombianos tienen más de 32 millones de litros almacenados. Este volumen es equivalente al consumo de un mes. (...)”. Lo anterior, ante un escenario de porcentaje de alcohol carburante en la mezcla con gasolinas fósiles al 4%.

Adicionalmente, mediante comunicación remitida el 25 de mayo de 2023, Asocaña manifestó que ante los altos inventarios que cuentan los ingenios productores de etanol en sus destilerías, y teniendo en cuenta la característica de las mismas de producción dual con el azúcar, es “(...) altamente probable que varios ingenios

deban parar su operación por no contar con capacidad de almacenamiento suficiente”, requiriendo medidas adicionales que eviten las paradas de los productores de etanol las cuales afectarían la producción de azúcar y la generación de energía eléctrica.

Por lo anterior, la Dirección de Hidrocarburos remitió a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía el concepto técnico del 30 de mayo de 2023, en el cual justificó la necesidad de adoptar una flexibilización del contenido de alcohol carburante – etanol en gasolina motor corriente y extra a nivel nacional. Lo anterior, como medidas temporales para garantizar el abastecimiento de estos combustibles, indicando lo siguiente:

(...) la medida de modificación temporal del contenido de alcohol carburante – etanol en la mezcla con gasolina motor a nivel nacional se requiere debido a las dificultades operativas en la producción de este biocombustible, como consecuencia de las nuevas alternativas de oferta internacional del mismo, las cuales han incrementado los inventarios en sus plantas de destilería.

Este panorama no es favorable para los cultivos de caña de azúcar, ni para la operación continua de producción de etanol, debido a que estos procesos son susceptibles a afectaciones en su caracterización de operación dual con el azúcar. Por consiguiente, la situación de mercado actual ha derivado en un aumento sostenido de inventarios que implica establecer medidas adicionales que sean suficientes para abastecer la demanda nacional de este biocombustible y por ende, las gasolinas oxigenadas en todo el territorio nacional. (...)

En este contexto, la Dirección de Hidrocarburos recomienda adoptar medidas temporales en relación con el contenido de alcohol carburante en la mezcla con gasolina motor corriente y extra que se distribuya y/o consuma en el territorio nacional. Lo anterior, con el fin de continuar con la prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo a través del cual se realizan otras actividades esenciales como el transporte de personas y el transporte de bienes esenciales para la alimentación y la salud. Además, considerando que dichas medidas sean implementadas hasta contar con una estabilidad en los inventarios que logren dar continuidad a la operación de las plantas de destilación del etanol para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Resolución 40447 de 2021. (...)

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía, con el objeto de dar continuidad al abastecimiento nacional de combustibles, requiere la implementación de medidas para permitir que el nivel de mezcla de los biocombustibles con combustibles fósiles varíe temporalmente con el propósito de dar continuidad a la prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Por tanto, las medidas tomadas en el presente acto administrativo son necesarias para garantizar el ejercicio de otras actividades esenciales como el transporte de personas y el transporte de bienes esenciales para la alimentación y la salud.

Por todo lo anterior, es necesario adoptar medidas temporales en relación con el contenido de alcohol carburante en la mezcla con gasolina motor corriente y extra que se distribuya y/o consuma en el territorio nacional con el fin de continuar con la prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo a través del cual se realizan otras actividades esenciales como el transporte de personas y el transporte de bienes esenciales para la alimentación y la salud.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto aplica a los agentes de la cadena de distribución de combustibles y actores productores e importadores de biocombustibles, en relación con la gasolina motor corriente y extra fósil y sus mezclas con alcohol anhidro combustible – etanol en todo el país, excepto en los departamentos de Nariño y Cauca.

Igualmente, el proyecto aplica a todas las personas y entidades que tengan interés en el tema que se regula

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Vigencia de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La Ley 26 de 1989 fue publicada en el Diario Oficial 38.695 del 10 de febrero de 1989 y se encuentra vigente.

El Decreto 381 de 2012 fue publicado en el Diario Oficial 48.345 del 16 de febrero de 2012, ha sido modificado por los Decretos 1617 de 2013 y 2881 de 2014, y se encuentra vigente.

El Decreto Legislativo 574 de 2020 fue publicado en el Diario Oficial No. 51.286 de 15 de abril de 2020 y se encuentra vigente.

3.2 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El artículo 212 del Código de Petróleos dispone que el transporte y distribución de petróleo y sus derivados constituye un servicio público, y por consiguiente las personas o entidades dedicadas a esta actividad, deberán ejercerla de conformidad con los reglamentos que dice el Gobierno en guarda de los intereses generales.

El numeral 32 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, le da la facultad al Ministerio de Minas y Energía para tomar las medidas necesarias para garantizar la continuidad del abastecimiento de hidrocarburos y combustibles líquidos derivados del petróleo, así como de biocombustibles.

El párrafo del artículo 10 del Decreto 574 de 2020 le otorga la facultad al Ministerio de Minas y Energía de modificar transitoriamente los niveles de mezcla de los combustibles líquidos con biocombustibles, para lo cual deberá indicar los porcentajes y la discriminación por región o por municipios en las que se apliquen dichas medidas. Lo anterior, cuando se presenten insalvables restricciones en la oferta de combustibles líquidos, con el fin de garantizar la prestación del servicio público y la atención de las necesidades básicas de la población.

De conformidad con las citadas normas y con las demás consideraciones mencionadas en la parte considerativa del proyecto normativo y en la presente memoria justificativa, se concluye que el Ministerio de Minas y Energía es el competente para expedir el proyecto normativo objeto de análisis.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas por el proyecto normativo.

Este proyecto normativo modifica temporalmente las disposiciones del artículo 1 de la Resolución 40447 de 2022.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

Mediante correo electrónico del 30 de mayo de 2023, el Grupo de Defensa Judicial, Extra Judicial y de Asuntos Constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica señaló que una vez verificada la base de datos de los procesos judiciales que se manejan en esa dependencia y otras fuentes de información oficial disponibles, se encontró lo siguiente en relación con las normas que se enuncian:

(...)

- *Numeral 32 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012.*

Una vez revisada la base de datos, se tiene que contra el Numeral 32 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas según información que reposa en los archivos. Así mismo se consultó la página de SUIN-JURISCOL y no se encontraron anotaciones de vigencia, por lo que se encuentra aparentemente “vigente”.

Tampoco aparecen en la página de la Corte Constitucional demandas contra estas disposiciones normativas que se encuentren pendientes o con sentencia, de acuerdo con lo cual se entiende que están surtiendo plenos efectos.

- *Parágrafo del artículo 10 del Decreto 574 de 2020*

Una vez revisada la base de datos, se tiene que contra el Parágrafo del artículo 10 del Decreto 574 de 2020, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas según información que reposa en los archivos. Así mismo se consultó la página de SUIN-JURISCOL y no se encontraron anotaciones de vigencia, por lo que se encuentra aparentemente “vigente”.

Tampoco aparecen en la página de la Corte Constitucional demandas contra estas disposiciones normativas que se encuentren pendientes o con sentencia, de acuerdo con lo cual se entiende que están surtiendo plenos efectos.

- *Artículo 1 de la Ley 26 de 1989*

Una vez revisada la base de datos, se tiene que contra el Artículo 1 de la Ley 26 de 1989, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas según información que reposa en los archivos. Así mismo se consultó la página de SUIN-JURISCOL y no se encontraron anotaciones de vigencia, por lo que se encuentra aparentemente “vigente”.

Tampoco aparecen en la página de la Corte Constitucional demandas contra estas disposiciones normativas que se encuentren pendientes o con sentencia, de acuerdo con lo cual se entiende que están surtiendo plenos efectos.”

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

3.5.1. En cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con las resoluciones 40310 y 41304 de 2017, el proyecto normativo se publicó por el término de un (1) día en la página web del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.

La publicación por el citado término tiene sustento en la justificación presentada por la Dirección de Hidrocarburos el 28 de mayo de 2023, en la que señaló las siguientes razones:

“...Asocaña remitió información según la cual se espera una producción promedio mensual de etanol de aproximadamente 7 millones de galones para los próximos tres meses de este año. Por su parte, Bioenergy manifestó, en reunión sostenida con la Dirección de Hidrocarburos el 23 de mayo de este año, que una vez culminada la zafra (la cosecha de la caña de azúcar y la época en la que se realiza) cuenta con 3 millones de galones de etanol en inventarios para ser entregados a los distribuidores mayoristas. Además, los agentes importadores de etanol reportaron mediante correos electrónicos del 15, 16 y 23 de mayo de 2023 que se estima una importación del biocombustible cercana a los 3 millones de galones en promedio mensual. Lo anterior, establece que la oferta de etanol mensual alcanzaría hasta los 13 millones de galones.

Adicionalmente, el 25 de mayo de 2023, Asocaña manifestó que ante los altos inventarios que cuentan los ingenios productores de etanol en sus destilerías, y teniendo en cuenta la característica de las mismas en cuanto a la producción dual con el azúcar, es “(...) altamente probable que varios ingenios deban parar su operación por no contar con capacidad de almacenamiento suficiente”, requiriendo medidas adicionales que eviten las paradas de los productores de etanol las cuales afectarían la producción de azúcar.

Luego de analizar esta información, la Dirección de Hidrocarburos llegó a las siguientes conclusiones:

La medida de modificación temporal del contenido de alcohol carburante – etanol en la mezcla con gasolina motor a nivel nacional se requiere debido a las dificultades operativas en la producción de este biocombustible, como consecuencia de las nuevas alternativas de oferta internacional del mismo, las cuales han incrementado los inventarios en sus plantas de destilería.

Este panorama no es favorable para los cultivos de caña de azúcar, ni para la operación continua de producción de etanol, debido a que estos procesos son susceptibles a afectaciones en su caracterización de operación dual con el azúcar. Por consiguiente, la situación de mercado actual ha derivado en un aumento sostenido de inventarios que implica establecer medidas adicionales que sean suficientes para abastecer la demanda nacional de este biocombustible y, por ende, las gasolinas oxigenadas en todo el territorio nacional. (...)

En este contexto, la Dirección de Hidrocarburos recomienda adoptar medidas temporales en relación con el contenido de alcohol carburante en la mezcla con gasolina motor corriente y extra que se distribuya y/o consuma en el territorio nacional. Lo anterior, con el fin de continuar con la prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo a través del cual se realizan otras

actividades esenciales como el transporte de personas y el transporte de bienes esenciales para la alimentación y la salud. Además, considerando que dichas medidas sean implementadas hasta contar con una estabilidad en los inventarios que logren dar continuidad a la operación de las plantas de destilación del etanol para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Resolución 40447 de 2021. (...)

Considerando lo anterior, el propósito de este proyecto es tomar las medidas necesarias, en el menor tiempo posible, para evitar una eventual cesación de las operaciones de los ingenios debido a falta de capacidad de almacenamiento como resultado del incremento significativo en los inventarios de etanol. En línea con lo expuesto, respetuosamente, desde la Dirección de Hidrocarburos se solicita dar aplicación a la excepción señalada en el inciso 2 del artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, autorizando publicar el documento referido por un plazo de un (1) día.

3.5.2. Realizado el análisis correspondiente conforme lo dispone la Superintendencia de Industria y Comercio, a que hace referencia el Capítulo 30, Abogacía de la Competencia, del Decreto 1074 de 2015, reglamentario del artículo 7 de la Ley 1430 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, el Ministerio de Minas y Energía concluyó que el presente acto administrativo no tiene incidencia en la libre competencia económica.

4. IMPACTO ECONÓMICO

No aplica teniendo en cuenta la finalidad del proyecto.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica. No genera ningún costo para la Entidad teniendo en cuenta la finalidad del proyecto.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

No genera, teniendo en cuenta la finalidad del proyecto.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No aplica, considerando la naturaleza reglamentaria del proyecto normativo.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

X

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

N.A.

Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio y/o Formulario de abogacía de la competencia.	N.A.
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A.
Cuestionario de abogacía de la competencia	X

Aprobó:

TOMÁS RESTREPO RODRÍGUEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FELIPE GONZÁLEZ PENAGOS
Director de Hidrocarburos

Elaboró:

Catalina Camargo.
Contratista
Dirección de Hidrocarburos

Revisó:

Katherine Castaño Fonseca
Coordinadora Legal
Dirección de Hidrocarburos

Aprobó:

Tomás Restrepo Rodríguez
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Esther Rocío Cortés
Abogada
Oficina Asesora Jurídica

Felipe González Pegagos
Director
Dirección de Hidrocarburos

Yolanda Patiño
Abogada
Oficina Asesora Jurídica

Nashla González Cleves
Economista
Dirección de Hidrocarburos