

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Mineroenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

Entidad originadora:	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha:	22/11/2023
Proyecto de Decreto:	“Por el cual se adiciona el Decreto 1068 de 2015 en relación con el mecanismo diferencial de estabilización de precios de la Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible para Motores (ACPM) para Grandes Consumidores y aquellos consumidores finales que consuman, en promedio anual, más de 20.000 galones mes y se modifica el Decreto 1073 de 2015 en cuanto al control y vigilancia de este mecanismo”
1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN	
<p>El artículo 334 de la Constitución Política establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.</p> <p>El artículo 365 de la Carta Política establece que “(...) <i>los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)</i>”</p> <p>El Decreto Legislativo 1056 de 1953, en el artículo 212, indica que las actividades de transporte y distribución de petróleos y sus derivados “(...) <i>constituyen un servicio público, razón por la cual, las personas o entidades dedicadas a esas actividades deberán ejercerlas de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno, en guarda de los intereses generales.</i>”</p> <p>La Ley 39 de 1987 establece en el artículo 4 que corresponde al Ministerio de Minas y Energía el otorgamiento de licencias a los distribuidores de petróleo y sus derivados; igualmente tiene la función de aplicar todas las sanciones que determinen los reglamentos del Gobierno.</p> <p>El artículo 1 de la Ley 26 de 1989 señaló que “(...) <i>en razón de la naturaleza del servicio público de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, fijado por la Ley 39 de 1987, el Gobierno podrá determinar: horarios, precios, márgenes de comercialización,</i></p>	

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Mineroenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio público.”

El artículo 69 de la Ley 1151 de 2007 creó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, en adelante FEPC, sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como función atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

El artículo 101 de la Ley 1450 de 2011 señaló que el FEPC, creado por el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, seguirá funcionando para atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

En relación con el funcionamiento del FEPC, en el artículo 1 de la Resolución 18 0522 de 2010, modificada por las Resoluciones 9 1658 de 2012, 9 0183 de 2013, 9 0497 de 2014 y 4 0736 de 2015, proferidas por el Ministerio de Minas y Energía, se determinó el procedimiento de cálculo del precio de paridad internacional de la Gasolina Motor Corriente y del ACPM empleado actualmente.

El artículo 244 de la Ley 2294 de 2023 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia potencia mundial de la vida*”, modificó el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 en el siguiente sentido:

“Artículo 35. Precio de los combustibles líquidos a estabilizar. *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, establecerán la metodología de cálculo del valor del ingreso al productor de los combustibles líquidos y biocombustibles, así como las tarifas y márgenes asociados a la remuneración de toda la cadena de transporte, logística, comercialización y distribución de dichos combustibles que hacen parte del mercado regulado. Asimismo, podrán determinar los mecanismos diferenciales de estabilización de los componentes de la estructura de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados y su focalización, así como los subsidios a los mismos, que se harán a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-, teniendo en cuenta los principios de eficiencia y progresividad. El mecanismo de estabilización previsto por el FEPC no afectará los impuestos de carácter territorial.*

Parágrafo 1°. *Las compensaciones al transporte, los subsidios, los incentivos tributarios y los mecanismos diferenciales de estabilización de precios podrán reconocerse y entregarse de manera general, focalizada o directa al consumidor final en la forma que determine el Gobierno nacional mediante el uso de nuevas tecnologías. El Gobierno nacional determinará el criterio de focalización.*

Parágrafo 2°. *Dado que el sector de biocombustibles tiene relación directa con el sector agrícola y tiene un efecto oxigenante en los combustibles líquidos, el porcentaje de biocombustibles dentro de la mezcla de combustibles líquidos deberá ser concertado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía con el*

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Mineroenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible". (Subrayado fuera del texto original).

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.

El párrafo del artículo 2.2.1.1.2.2.1.1 del Decreto 1073 de 2015, por medio del cual se expidió el "*Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía*", establece que la refinación, almacenamiento, manejo, transporte y distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo son considerados servicios públicos que se prestarán conforme a la ley y demás disposiciones que reglamenten la materia.

El artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. del Decreto ibídem señala que corresponde al Ministerio de Minas y Energía de conformidad con las normas vigentes, ejercer la regulación, control y vigilancia de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo, por lo que se hace necesario que este asuma el debido control y vigilancia sobre la correcta aplicación de este mecanismo diferencial, de cara a los agentes y actores de la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles.

El artículo 2.2.1.1.2.2.1.4 de dicho Decreto define "Gran Consumidor" como la "*Persona natural o jurídica que, por cada instalación, consume en promedio anual más de 20.000 galones mes de combustibles líquidos derivados del petróleo para uso propio y exclusivo en sus actividades, en los términos establecidos en los artículos 2.2.1.1.2.2.3.93. y 2.2.1.1.2.2.3.94 del presente decreto (...)*"

De conformidad con el Concepto Técnico elaborado por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, de acuerdo con la información registrada en el SICOM se identificaron consumidores finales, que adicional a los agentes denominados como Grandes Consumidores, deben ser incluidos dentro del mecanismo diferencial de estabilización de precios teniendo en cuenta que su consumo en promedio anual es superior a 20.000 galones mes, independientemente de su consumo por instalación o punto de entrega, para efectos de este decreto.

En virtud de los principios de eficiencia y progresividad, se hace necesario determinar el mecanismo diferencial para los agentes denominados como Grandes Consumidores y para aquellos consumidores finales que consuman en total un promedio anual superior a 20.000 galones mes, independientemente de su consumo por instalación o punto de entrega, dados los significativos niveles de déficit del FEPC en los últimos años, los cuales impactan negativamente el balance fiscal de la Nación. En este sentido, los recursos destinados a financiar precios locales de combustibles líquidos fósiles menores a los internacionales para estos Grandes Consumidores y consumidores finales facilitan la materialización de los

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Mineroenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

objetivos fiscales y promueven una mejor asignación del gasto y la inversión pública con mayores rendimientos sociales para promover el desarrollo sostenible.

A su vez, como se evidencia en el Concepto Técnico elaborado por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, se estima: (i) que la aplicación del mecanismo diferencial de estabilización de Grandes Consumidores y consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes, independientemente de su consumo por instalación o punto de entrega, generaría un menor gasto para el FEPC y por tanto una menor incidencia negativa en las finanzas públicas de la Nación, lo cual minimiza el costo fiscal de la política de estabilización de precios de los combustibles líquidos fósiles en aplicación del principio de eficiencia; y (ii) que la implementación de este mecanismo no generaría presiones significativas en el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

De conformidad con el mencionado Concepto Técnico, los recursos públicos destinados a garantizar menores precios de combustibles líquidos fósiles a los precios internacionales son altamente regresivos, pues benefician principalmente a las personas con mayores ingresos.

Por medio de la focalización de los beneficios a los combustibles líquidos fósiles se incentiva la transición energética, impactando las decisiones de consumo e inversión de los agentes del mercado reduciendo la generación de externalidades negativas sobre la población, lo cual favorece la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

El artículo 1° de la Ley 855 de 2003 define las ZNI como aquellos “(...) *municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectados al Sistema Interconectado Nacional, SIN*”, y en el párrafo del mismo artículo se señala que “(...) *las áreas geográficas que puedan interconectarse a este sistema en condiciones ambientales, económicas y financieras viables y sostenibles, se excluirán de las Zonas No Interconectadas, cuando empiecen a recibir el Servicio de Energía Eléctrica del SIN, una vez se surtan los trámites correspondientes y se cumplan los términos establecidos en la regulación vigente establecida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).*”

El numeral 10 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, adicionado por el artículo 2° de la Ley 1117 de 2006, señala que los subsidios del sector eléctrico para las Zonas No Interconectadas (ZNI) se otorgarán a los usuarios en las condiciones y porcentajes que defina el Ministerio de Minas y Energía, considerando la capacidad de pago de los usuarios de esas zonas.

Un aumento en la volatilidad en el costo del diésel para la prestación del servicio público de energía eléctrica de las ZNI significaría un riesgo adicional difícil de administrar por parte de los hogares en esas zonas, además de que el mecanismo objeto del presente acto administrativo propende por la estabilidad en la tarifa trasladada al usuario, evitando un impacto sobre las condiciones de vida de la población vulnerable que habita estas zonas del país.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Mineroenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

Por lo anterior, se hace necesario exceptuar de este mecanismo diferencial a los Grandes Consumidores correspondientes a empresas generadoras de energía eléctrica ubicadas en Zonas No Interconectadas (ZNI), dadas las condiciones geográficas, económicas, sociales y de vulnerabilidad de la población que se beneficia de este servicio.

Mediante el Decreto 550 de 2007 se determinó que *“(...) a los sistemas de transporte terrestre masivo de pasajeros, les será aplicable el precio del ACPM establecido en la estructura general señalada para todo el país.”*

Considerando lo anterior y debido a que los sistemas de transporte terrestre masivo de pasajeros prestan sus servicios directamente a la población urbana, se excluyen estos sistemas de transporte del mecanismo diferencial con el fin de procurar estabilidad de esta actividad.

En el artículo 2.3.4.1.1. del Capítulo 1 del Título 4 del Decreto 1068 de 2015 se define el ingreso al productor como: *“(...) el precio por galón fijado por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad que haga sus veces, al que los refinadores e importadores venden la gasolina motor corriente o el ACPM, para atender el mercado nacional”.*

Considerando las condiciones operativas y logísticas del mercado de distribución de combustibles líquidos del país, es necesario señalar el procedimiento a seguir, para la determinación del precio paridad internacional que deberá ser utilizado como ingreso al productor en este mecanismo diferencial, en un acto administrativo fundamentado en las disposiciones del presente decreto.

Por lo anteriormente expuesto, se hace necesario adicionar el Capítulo 1 del Título 4 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 *“Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”* con el fin de establecer un mecanismo diferencial de estabilización de precios de la Gasolina Motor Corriente (GMC) y Aceite Combustible para Motores (ACPM) para Grandes Consumidores y aquellos consumidores finales que consuman promedio anual más de 20.000 galones mes, independientemente de su consumo por instalación o punto de entrega. Así mismo, es pertinente modificar el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. de la subsección 2.1. de la sección 2 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015 *“Decreto Único Reglamentario del Sector Minas y Energía”* con el fin de fortalecer el ejercicio de la autoridad de regulación, control y vigilancia de este mecanismo.

En cumplimiento a lo establecido en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo señalado en el Decreto 270 de 2017, el presente decreto se publicó para comentarios de la ciudadanía en las páginas web de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía entre el 11 y el 26 de julio de 2023. Adicionalmente, como resultado de los comentarios allegados por parte de la ciudadanía, se realizaron algunos ajustes al proyecto de decreto, para lo cual, en virtud de la aplicación del principio

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Minenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

de transparencia, se publica nuevamente para recibir comentarios de la ciudadanía por cinco días calendario adicionales.

Se realizó el análisis de abogacía de la competencia de que trata el artículo 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015 por parte de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, conforme a la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC. Como resultado, los Ministerios competentes en este caso decidieron solicitar el concepto de abogacía de la competencia de la SIC.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto se aplica a los agentes refinadores e importadores que participan en el mercado de la cadena de distribución de combustibles líquidos, a los Grandes Consumidores a los que se refiere el artículo 2.2.1.1.2.2.1.4 del Decreto 1073 de 2015 y a aquellos consumidores finales que consuman promedio anual más de 20.000 galones mes, exceptuando a empresas generadoras de energía ubicadas en Zonas No Interconectadas (ZNI) y a los sistemas de transporte terrestre masivo de pasajeros.

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

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

El proyecto de decreto se expide con base en las facultades constitucionales y legales del presidente de la República, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia. Adicionalmente, el artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953 confiere al Gobierno la facultad para reglamentar la distribución de petróleo y sus derivados, en guarda de los intereses generales.

En relación con el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, FEPC, a través de los artículos 69 de la Ley 1151 de 2007, 101 de la Ley 1450 de 2011 y 224 de la Ley 1819 de 2016, se estableció su creación, funcionamiento y demás lineamientos generales señalando que dicho Fondo tendrá como finalidad atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales. Las mismas disposiciones otorgaron facultades a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía para expedir la reglamentación necesaria para su operatividad.

Recientemente, con la expedición de la Ley 2294 de 2023 se otorgaron facultades a los citados Ministerios para implementar medidas que garanticen la eficiencia económica, transparencia y sostenibilidad fiscal del Fondo a través de la determinación de mecanismos

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Mineroenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

diferenciales de estabilización de los componentes de la estructura de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados y su respectiva focalización.

A su vez, el artículo 4 de la Ley 39 de 1987 dispuso que corresponde al Ministerio de Minas y Energía otorgar licencias a los distribuidores de petróleo y sus derivados; así como aplicar todas las sanciones que determinen los reglamentos del Gobierno. Igualmente, el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. del Decreto 1073 de 2015 facultó a esta cartera la regulación, vigilancia y control de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo.

De conformidad con las citadas normas y con las demás disposiciones mencionadas en la parte considerativa del proyecto normativo y de la presente memoria justificativa, se concluye que el Presidente de la República y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía son los competentes para expedir el proyecto normativo objeto de análisis.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Constitución Política de Colombia, especialmente el numeral 11 del artículo 189 se encuentra vigente.

El Decreto Ley 1056 de 1953 fue publicado en el Diario Oficial 28.199 del 16 de mayo de 1953 y el artículo 212 se encuentra vigente.

La Ley 39 de 1987 fue publicada en el Diario Oficial 38.123 del 11 de noviembre de 1987 y el artículo 4 se encuentra vigente.

La Ley 1151 de 2007 fue publicada en el Diario oficial 46.700 del 25 de julio de 2007 y el artículo 69 se encuentra vigente.

La Ley 1450 de 2011 fue publicada en el Diario oficial 48.102 del 16 de junio de 2011 y el artículo 101 se encuentra vigente.

La Ley 1819 de 2016 fue publicada en el Diario oficial 50.101 del 29 de diciembre de 2016 y el artículo 224 se encuentra vigente.

El Decreto 1451 de 2018 fue publicado en el Diario oficial 50.677 del 6 agosto de 2018 y se encuentra vigente.

La Ley 2294 de 2023 fue publicada en el Diario oficial 52.400 del 19 de mayo de 2023 y se encuentra vigente.

3.3 Análisis de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Mineroenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

Este proyecto normativo adiciona el Capítulo I del Título 4 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en relación con el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles –FEPC y

Modifica el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. de la Subsección 2.1 de la Sección 2 del Capítulo 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Minas y Energía

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.

De conformidad con la revisión llevada a cabo por el Grupo de Defensa Judicial, Extra Judicial y de Asuntos Constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica, comunicada mediante correo electrónico del 23 de mayo de 2023, informando lo siguiente:

“Se verificó la base de datos de los procesos judiciales que manejamos de la OAJ y otras fuentes de información oficial disponibles” Al respecto:

- Artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953.
- Artículo 2 de la Ley 26 de 1989.
- Artículo 69 de la Ley 1151 de 2007.
- Artículo 101 de la Ley 1450 de 2011
- Artículo 224 de la Ley 1819 de 2016
- Artículo 35 de la Ley 1955 de 2019
- Resolución 40193 del 21 de junio del 2021.
- Artículo 2.3.4.1.1. del Decreto 1068 de 2015.

“Una vez revisadas las fuentes referidas, se tiene que, 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

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

se publicó en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.

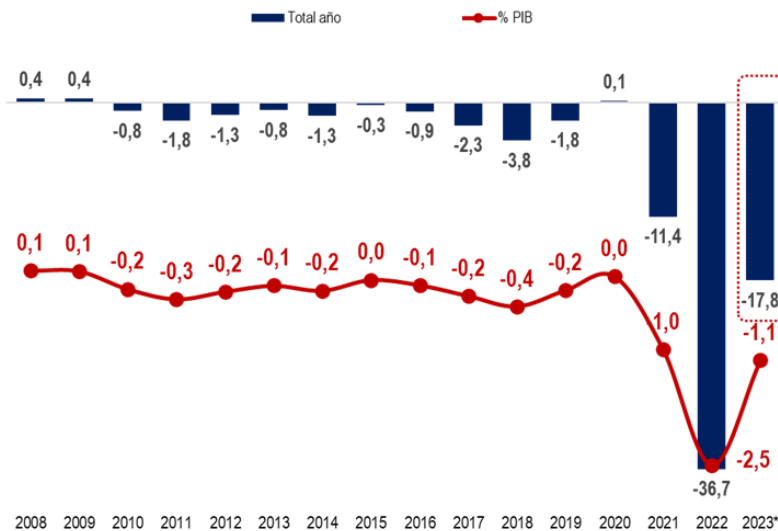
3.5.2. El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizaron el análisis correspondiente conforme lo dispone la Superintendencia de Industria y Comercio, a que hace referencia el Capítulo 30, Abogacía de la Competencia, del Decreto 1074 de 2015, reglamentario del artículo 7 de la Ley 1430 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, FEPC, lleva operando desde 2007 como un mecanismo de estabilización de los precios de los combustibles gasolina motor corriente y ACPM-diésel en el mercado local respecto de las variaciones de precios de estos productos en el mercado internacional.

En los últimos años, el saldo acumulado del fondo derivado de su operación ha incrementado significativamente, afectando la estabilidad fiscal de la nación. En particular, la tabla 1 presenta los saldos estimados por trimestre desde su creación:

Tabla 1. Posición neta histórica del FEPC (\$ billones)



Fuente: MHCP con base en Dirección de Hidrocarburos – Ministerio de Minas y Energía y estimaciones MHCP. *2023 corresponde a la estimación incluida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2023.

Ahora bien, considerando lo descrito en el artículo 244 de la Ley 2294 del 2023, en relación con los principios de eficiencia y progresividad, al respecto la Corte Constitucional en

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Minero

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

Sentencia C-826 de 2013 ha definido la “eficiencia” como: “(...)la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios.”.

Por su parte, la misma Corte Constitucional ha desarrollado el principio de progresividad en línea con el principio de equidad vertical en múltiples sentencias, tales como las C-168 de 1995; C-804 de 2001; C-734 de 2002; C-249 de 2013; C-587 de 2014; C-600 de 2015; C-129 de 2018; C-056 de 2019; C-109 de 2020 y; C-057 de 2021, es así como estableció el principio de progresividad como aquel que “(...)permite otorgar un tratamiento diferencial en relación con los contribuyentes de mayor renta, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados”.

Con esto, dadas las implicaciones en materia de eficiencia y progresividad presentadas previamente, el Gobierno Nacional, desde octubre de 2022, ha implementado una estrategia para disminuir la incidencia del FEPC en las finanzas públicas, al tiempo que se promueve la eficiencia del gasto público y se fortalece la transición energética al desincentivar el uso de combustibles fósiles. Esta estrategia, hasta la fecha, se ha basado en la implementación de un esquema de incrementos graduales y progresivos en los precios locales de los combustibles líquidos. Estos incrementos en los precios locales de los combustibles líquidos permitirían que el déficit estimado por el Gobierno nacional para el Fondo pase de \$36,7 billones en 2022 a \$17,8 billones en 2023 (proyectado). El detalle sobre los incrementos en precio realizados por el gobierno puede ser observado en el Documento Técnico del acto administrativo.

En este sentido, adicional a las medidas ya descritas, desde el Gobierno nacional, en mesas técnicas conjuntas entre el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, decidió realizar la implementación de un mecanismo diferencial de estabilización para los Grandes Consumidores de combustibles líquidos (GC) y aquellos consumidores finales que consuman promedio anual más de 20.000 galones mes, con el fin de fortalecer los principios ya descritos la eficiencia y progresividad del gasto público asociado al FEPC.

En particular, el Decreto 1073 de 2015 define a los GC como:

“Gran Consumidor: persona natural o jurídica que, por cada instalación, consume en promedio anual más de 20.000 galones mes de combustibles líquidos derivados del petróleo para uso propio y exclusivo en sus actividades, en los términos establecidos en los artículos 2.2.1.1.2.2.3.93. y 2.2.1.1.2.2.3.94 del presente decreto, y puede ser: i) gran consumidor con

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de Gestión del Minenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

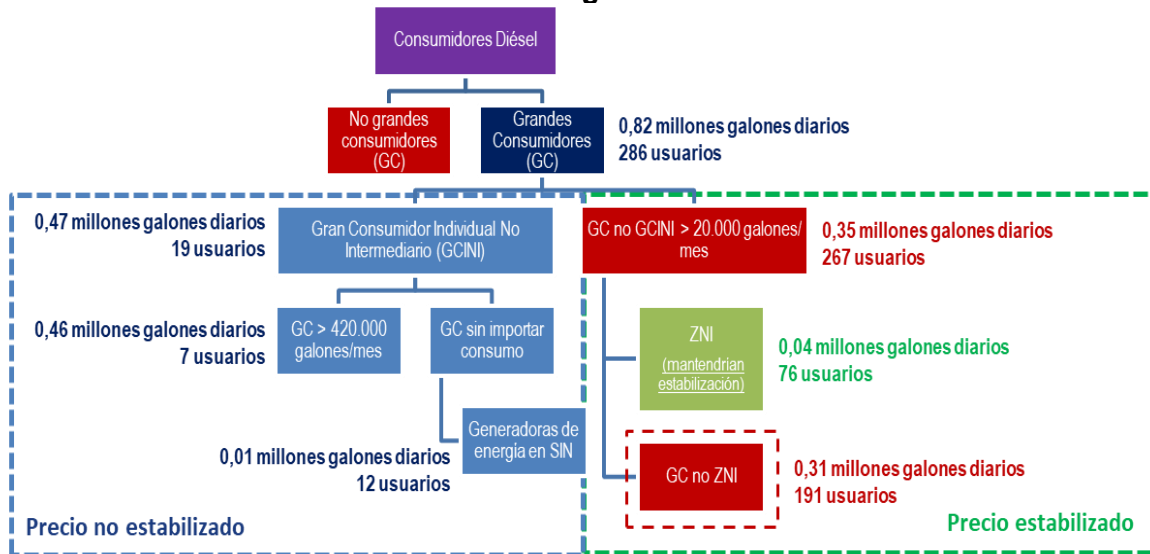
instalación fija, ii) gran consumidor temporal con instalación y iii) gran consumidor sin instalación”.

Ahora bien, en línea con lo indicado en el Documento Técnico del acto administrativo en cuestión “(...) dentro de los grandes consumidores también se encuentran los Grandes Consumidores Individuales No Intermediarios (GCINI) que son aquellos GC que tienen un consumo propio, nacional o importado, igual o superior a diez mil barriles mensuales (420.000 galones/mes). En este caso, los consumidores negocian el combustible bajo condiciones de mercado directamente con mayoristas e importadores/refinadores, razón por la cual no acceden a los precios diferenciales a través del mecanismo de estabilización del FEPC. Dado lo anterior, los GCINI no se verán afectados por el mecanismo diferencial de estabilización que implementará el Gobierno nacional.”

Con esta definición presente, el acto administrativo en cuestión define un mecanismo diferencial de estabilización que presenta para los GC y para los consumidores finales que consuman promedio anual más de 20.000 galones mes independientemente de su consumo por instalación o punto de entrega determina que el ingreso al productor al cual se les venderá el combustible a estos agentes “deberá ser, como mínimo, el Precio de Paridad Internacional” de cada combustible. Lo anterior, considerando el cumplimiento a los criterios de Eficiencia técnica y asignativa y Progresividad y equidad vertical (ver detalles en el citado Documento Técnico).

En este sentido, el Gráfico 1 permite identificar los agentes grandes consumidores descritos previamente

Gráfico 1. Caracterización de los grandes consumidores de Diesel



Fuente: Elaboración MHCP con información del SICOM.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Minenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

Ahora bien, el mecanismo diferencial de estabilización será implementado igualmente para aquellos consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones mes, de este modo se amplía la base de consumidores implicados con el objetivo de que cualquier persona natural o jurídica, con un consumo promedio mensual superior al techo establecido (20.000 galones/mes), haga parte de la medida de estabilización diferencial.

La medida también abarcará a los consumidores finales que, independiente del tipo de instalación, presenten un consumo promedio anual superior a 20.000 galones mes (CF>20mil). Al respecto, es importante tener en cuenta que la definición de Grandes Consumidores condiciona el límite de combustible consumido en cada instalación (GC con instalación fija, GC temporal con instalación y GC sin instalación). En este sentido, se pretende ampliar la base de consumidores implicados con el objetivo de que cualquier persona natural o jurídica, con un consumo promedio mensual superior al techo establecido (20.000 galones/mes), haga parte de la medida de estabilización diferencial.

En este sentido, y como se muestra en el Documento Técnico, se concluye que estos agentes de la cadena pueden contar con un mecanismo diferencial de estabilización respecto del precio de venta de los combustibles gasolina motor corriente y ACPM-Diésel considerando el precio paridad internacional de cada producto.

Con esto presente, como se muestra en el documento técnico, la aplicación de esta medida, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda, “(...) **tiene efectos fiscales favorables**, en la medida de que permitiría un ahorro sobre la posición neta del FEPC de alrededor de \$47 mm mensuales durante el segundo semestre de 2023. Por su parte, se estima que la eliminación inmediata del precio estabilizado de los combustibles a los GC a los que le aplicaría la medida generaría un incremento de 1,8pbs sobre la inflación, en donde 0,3pbs corresponderían al efecto de la gasolina y 1,4pbs al efecto del ACPM. Estos resultados, de manera general, permiten identificar que la adopción de un mecanismo diferencial a GC, en los términos establecidos en el Decreto que reglamenta dicha medida, tendría impactos fiscales favorables para el Gobierno nacional, sin generar mayores presiones inflacionarias. (...)”

Ahora bien, en línea con lo señalado previamente, las empresas generadoras de energía en ZNI son incluidas dentro de la definición del agente GC. Como se muestra en el gráfico superior, y como se detalla en el Documento Técnico, se exceptúa del mecanismo diferencial a los grandes consumidores correspondientes a empresas generadoras de energía ubicadas en ZNI dadas las condiciones geográficas, económicas, sociales y de vulnerabilidad de la población que se beneficia de este servicio.

En particular, el anexo técnico señala que: “(...) Respecto de la caracterización de estos agentes, tal y como lo indica su nombre, las Zonas no Interconectadas – ZNI del país son “(...) los municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectados al Sistema Interconectado Nacional”. (...) Específicamente, estas zonas, que representan el 52% del territorio colombiano, pero albergan solamente cerca de 1,900,000 habitantes, están

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Minenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

geográficamente dispersas y distantes de los centros principales de consumo. Este territorio, cuenta con una densidad de solo 3 habitantes por km², mientras el promedio del país se ubica en 45 habitantes por km², siguiendo datos del DANE. Estas áreas están ubicadas en toda la región pacífica (excluyendo el área metropolitana de Cali), amazónica y gran parte de la Orinoquía. Adicional a su baja densidad poblacional, con un clima tropical húmedo, y una topografía que los aísla del resto del país, estos territorios presentan un contexto geográfico desafiante.

Estos territorios también presentan desafíos económicos y sociales significativos. Según los datos del Censo 2018, el 50% de la población en estas regiones padece de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), una cifra considerablemente mayor que el promedio nacional del 14.28%. Además, el Producto Interno Bruto per cápita en estas regiones es solo cerca del 40% del promedio nacional, o aproximadamente cerca del 28% del de Bogotá. En general, la región pacífica y amazónica de Colombia, ha sido históricamente una de las más pobres y vulnerables del país. Estas regiones tienen una alta proporción de población indígena y afrodescendiente, que históricamente han enfrentado marginación socioeconómica. De igual forma, estas áreas también han sido afectadas por conflictos armados y actividades ilegales como la deforestación y el narcotráfico, lo que ha agravado su vulnerabilidad.”

Por otra parte, respecto de la generación eléctrica para brindar el servicio de energía eléctrica a los usuarios en las ZNI, las cuales requieren el uso del diésel, la Resolución CREG 091 de 2007, por la cual se establece la metodología tarifaria para la prestación del público de energía eléctrica en las ZNI, indica que el costo de compra del combustible diésel es transferido al usuario consumidor de energía en estas regiones apartadas vía tarifa del servicio público.

Con todo lo anterior presente, se concluye que estabilizar el ingreso al productor del diésel fijándolo como mínimo en el precio de paridad internacional para la prestación del servicio público de energía eléctrica de las ZNI significaría un aumento en la volatilidad en los costos de la prestación de este servicio, además de que el mecanismo objeto del presente acto administrativo propende por la estabilidad en la tarifa trasladada al usuario final, evitando un impacto sobre las condiciones de vida de la población vulnerable que habita estas zonas del país.

Finalmente, en línea con lo planteado en el Documento Técnico que acompaña el acto administrativo, mediante el Decreto 550 de 2007 se determinó que “(...) a los sistemas de transporte terrestre masivo de pasajeros, les será aplicable el precio del ACPM establecido en la estructura general señalada para todo el país.”

Por lo anterior y que estabilizar el ingreso al productor del diésel fijándolo como mínimo en el precio de paridad internacional podría aumentar la volatilidad de los costos de operación de los sistemas de transporte terrestre masivo de pasajeros, los cuales prestan sus servicios

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Minenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

directamente a la población urbana incluyendo población vulnerable, se hace necesario excluir estos sistemas del mecanismo diferencial establecido en el presente decreto.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica. Genera un menor costo del FEPC para el Gobierno nacional.

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

Favorece el proceso de transición energética al desestimular la inversión y consumo de combustibles líquidos fósiles, fortaleciendo el proceso de descarbonización de la economía nacional.

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

Se anexa documento técnico soporte del acto administrativo.

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	N.A.
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A.
Cuestionario de abogacía de la competencia	X
Otros	N.A.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Mineroenergía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

Aprobó:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA
Viceministro Técnica
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DANIEL ESTEBAN OSORIO RODRÍGUEZ
Director General de Política Macroeconómica
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ministerio de Minas y Energía



ESTHER ROCIO CORTÉS G.
Jefe (E) Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Minas y Energía

ADWAR MOISÉS CASALLAS CUÉLLAR
Director de Hidrocarburos
Ministerio de Minas y Energía

MARÍA VICTORIA RAMÍREZ
Directora de Energía Eléctrica
Encargada de las funciones del empleo de
Viceministro de Energía
Ministerio de Minas y Energía

Elaboró: Nashla González, Diana Díaz, Adriana Barrera, David Herrera, Juliana Herrera, Sebastián Pérez, Juan Camilo Forero.

Revisó: Luisa París, Yolanda Patiño, Jorge Salgado, Julián Niño, Sammy Libos, Daniel Osorio.

Aprobó: Esther Cortés / Adwar Casallas / María victoria Ramirez / María Fernanda Valdés Valencia

