

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Fecha (dd/mm/aaaa):	12/09/2024
Proyecto de Decreto:	Por el cual se adiciona el Decreto 1073 de 2015, en relación con la prohibición de que los combustibles líquidos fósiles cuyo precio haya sido objeto de estabilización por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) se utilicen como materia prima para la producción de otros combustibles derivados del petróleo
1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN. De conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política, la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y éste intervendrá en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y 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. En este sentido, el artículo 365 de la Constitución Política establece como finalidad social del Estado, asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, por lo que estarán sometidos al régimen que fije a ley. Por su parte, en el artículo 212 del Código de Petróleos, se dictamina que las actividades de transporte y distribución de petróleos y sus derivados “(...) 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.” El artículo 1 de la Ley 39 de 1987, modificado por 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. De otra parte, se resalta que 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 seguirá funcionando para atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales. De igual forma, en virtud del numeral 2 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, adicionado por el Decreto 1617 de 2013, es función del Ministerio de Minas y Energía formular, adoptar,	

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA		 SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía	
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles.

Así mismo, es función del Ministerio de Minas y Energía la regulación, control y vigilancia de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo, conforme lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. del Decreto 1073 de 2015.

El artículo 2.2.1.1.2.2.1.4 del Decreto 1073 de 2015, incluye dentro de la definición de combustibles líquidos derivados del petróleo el combustible para quemadores industriales (combustóleos fuel oil), el cual es utilizado principalmente como combustible industrial en cementeras, hornos, buques, naves, generadores de energía y otros.

De la mano con lo anterior, de conformidad con los artículos que en el Decreto 1073 de 2015 regulan la cadena de distribución de combustibles, el agente autorizado la distribución de combustibles para quemadores industriales es el Distribuidor Minorista cuando actúa como comercializador industrial y como estación de servicio marítima, a través de entregas que realicen los Refinadores, los Importadores y los Distribuidores Mayoristas.

Ahora bien, el Sistema de Información de Combustibles – SICOM, es la única fuente de información oficial sobre los agentes de la cadena de distribución de combustibles en el país, tal como lo establece el artículo 100 de la Ley 1450 de 2011, en concordancia con el artículo 210 de la Ley 1753 de 2015.

Una vez revisado el Sistema de Información de Combustibles – SICOM, se comprobó un aumento significativo en la demanda de diésel para el proceso de mezclas para combustibles de quemadores industriales. En particular, el concepto técnico indica que el consumo promedio mensual de este producto pasó de 806.000 galones/mes en el 2023 a 8.507.000 galones/mes hasta julio de 2024.

Actualmente los precios de los combustibles Gasolina Motor Corriente y el ACPM-Diésel son estabilizados por el FEPC y presentan un costo fiscal y que-, en particular, el consumo de estos combustibles estabilizados para el proceso de mezclas para combustibles de quemadores industriales se ha estimado en \$294 mil millones hasta julio de 2024.

El artículo 1.1.6.1. del Decreto 1068 del 2015 estableció que el FEPC “(...) *tendrá como función atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales (...)*”, y, por lo tanto, el uso de los combustibles líquidos fósiles estabilizados por el FEPC como materia prima para la elaboración de nuevos productos derivados del petróleo, cuyo precio de venta al consumidor final no es sujeto del mecanismo de estabilización, desnaturaliza la función del FEPC.

Es por ello, que se hace necesario adicionar la Sección 2 del Capítulo I del Título I de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015 “*Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía*”, con el fin de excluir del mecanismo de estabilización de precios del FEPC, los combustibles líquidos fósiles utilizados como materia prima para la

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA		 SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía	
			T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1	

producción de otros combustibles derivados del petróleo, con el propósito de que no se desvirtué objeto del FEPC.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Esta medida se aplica para el agente que utilice combustibles líquidos fósiles como materia prima para la producción de otros combustibles derivados del petróleo. Estos agentes pueden ser clasificados como distribuidor mayorista, refinador, importador y/o estaciones de servicio marítimas.

En particular, los agentes refinadores, importadores, distribuidores mayoristas, distribuidores mayoristas de quemadores industriales y estaciones de servicio marítimas deben considerar la implementación del proyecto decreto dentro de la comercialización de sus productos.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La adición del artículo al Decreto 1073 de 2015 se expide con base en las facultades legales, en especial las conferidas en numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953 y el artículo 1 de la Ley 26 de 1989, con base en las cuales 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.

Así mismo, es función del Ministerio de Minas y Energía la regulación, control y vigilancia de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo, conforme lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. del Decreto 1073 de 2015.

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 Ministros 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 fue publicada en la Gaceta Constitucional 114 del 7 de julio de 1991 y el numeral 11 del artículo 189 se encuentra vigente.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

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 26 de 1989 fue publicada en el Diario Oficial 38.695 del 10 de febrero de 1989 y se encuentra vigente, especialmente el artículo 1.

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

Este proyecto normativo adiciona el artículo 2.2.1.1.2.2.1.12 a la Sección 2 Distribución de Combustibles, Capítulo I, Título I del Sector de Hidrocarburos, de la Parte 2 del Decreto 1073 de 2015.

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.

La Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía por parte del Grupo de Defensa Judicial, Extra Judicial y de Asuntos Constitucionales emitió el informe de decisiones judiciales.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 1273 de 2020, el proyecto normativo se publicó en la página web de los Ministerios de Hacienda y Crédito Públicos y de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.

De otra parte, con el objeto de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía resolvió el cuestionario sobre abogacía de la competencia elaborado por la Superintendencia de Industria y Comercio de que trata el artículo 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015. Como resultado del ejercicio anterior, la Dirección de Hidrocarburos remitió el proyecto de acto administrativo a la Superintendencia de Industria y Comercio para lo pertinente.

4. IMPACTO ECONÓMICO

Al eliminar el mecanismo de estabilización de precio de los combustibles fósiles utilizados en la producción de otros combustibles derivados del petróleo, se mejoran los incentivos para que las empresas optimicen sus operaciones y busquen procesos más eficientes. Esto se alinea con la teoría de los incentivos en economía industrial, según la cual las empresas responden a las señales del mercado ajustando sus estrategias para maximizar beneficios y minimizar costos (Tirole, 1988). Al enfrentar el costo real de los combustibles, las empresas se verán obligadas a reducir el consumo de energía, lo que podría llevar a la adopción de tecnologías más eficientes y la implementación de prácticas de producción más limpias, lo que a su vez disminuiría el uso de recursos energéticos y contribuiría a la reducción de emisiones contaminantes.

Por otro lado, la eliminación de subsidios puede incentivar la innovación tecnológica dentro de las empresas, especialmente en lo que respecta al desarrollo de tecnologías energéticamente eficientes. Como lo señala Rodrik (2008), cuando las empresas enfrentan

mayores costos de insumos energéticos, tienen más incentivos para invertir en innovación que reduzca esos costos a largo plazo. En este contexto, la necesidad de reducir la dependencia de combustibles fósiles a través de la mejora operativa y tecnológica puede generar un cambio hacia prácticas más sostenibles, lo que no solo mejora la eficiencia económica, sino que también contribuye a la mitigación del cambio climático.

Adicionalmente, esta política podría acelerar la transición hacia el uso de energías limpias y renovables, ya que el aumento de los costos asociados a los combustibles fósiles sin subsidio hace más competitivas a las alternativas energéticas sostenibles. Según Goulder y Parry (2008), la eliminación de subsidios que favorecen el uso de combustibles fósiles es un paso fundamental para corregir las distorsiones del mercado energético y fomentar la adopción de fuentes de energía menos contaminantes. Al hacer que las empresas enfrenten el costo real de la energía, se crean las condiciones necesarias para que las inversiones en energías renovables y tecnologías limpias se vuelvan económicamente viables, acelerando la transición hacia una matriz energética más sostenible.

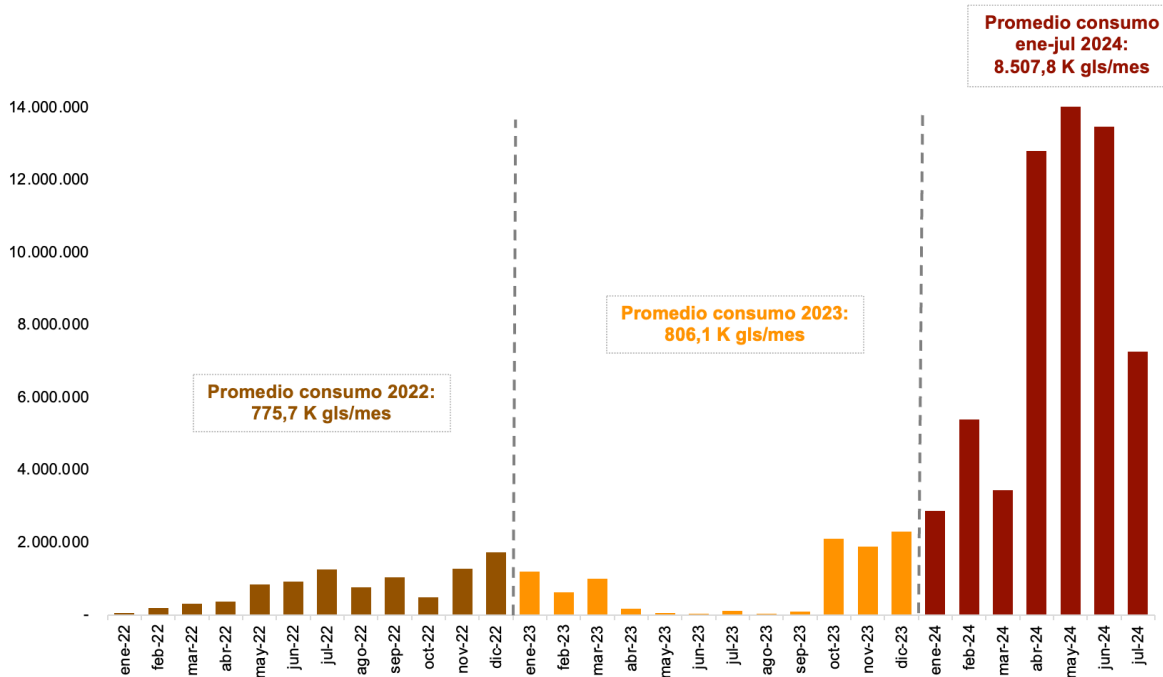
Por otra parte, Corden (1974), en su ensayo "Trade Policy and Economic Welfare" describe cómo los subsidios pueden generar "ineficiencias de segundo orden", es decir, distorsiones que surgen cuando se protege a ciertos sectores de las señales reales del mercado. En el caso de los combustibles, subsidiar a los productores intermedios crea un entorno donde estos no enfrentan el verdadero costo de los insumos energéticos, lo que puede llevar a decisiones ineficientes en la asignación de recursos. Al no tener que optimizar su consumo de energía, estas empresas tienden a mantener prácticas menos eficientes, lo que perjudica la competitividad y reduce los incentivos para mejorar tecnológicamente. Esta protección debilita el funcionamiento eficiente del mercado y perpetúa la dependencia de combustibles subsidiados en lugar de buscar alternativas más sostenibles.

Además, las ineficiencias de segundo orden descritas por Corden (1974) también pueden traducirse en un aumento de los costos para el consumidor final. Al subsidiar a los productores intermedios, el gasto público se incrementa sin generar un beneficio directo para el consumidor, lo que puede resultar en precios más altos a largo plazo o en una carga fiscal adicional. Cuando el subsidio cubre parte del costo de producción, los productores tienen menos incentivos para transferir esas eficiencias a los consumidores, y los costos ocultos del subsidio se distribuyen entre la población a través de un sistema fiscal que no promueve una asignación óptima de recursos. Por tanto, la eliminación de estos subsidios puede corregir estas distorsiones y generar una mayor eficiencia en el mercado energético, beneficiando tanto al Estado como a los consumidores.

1.1. Estimación Impacto Fiscal de la prohibición

La gráfica a continuación presenta los consumos históricos de ACPM-Diésel destinados a la producción de combustibles para quemadores industriales.

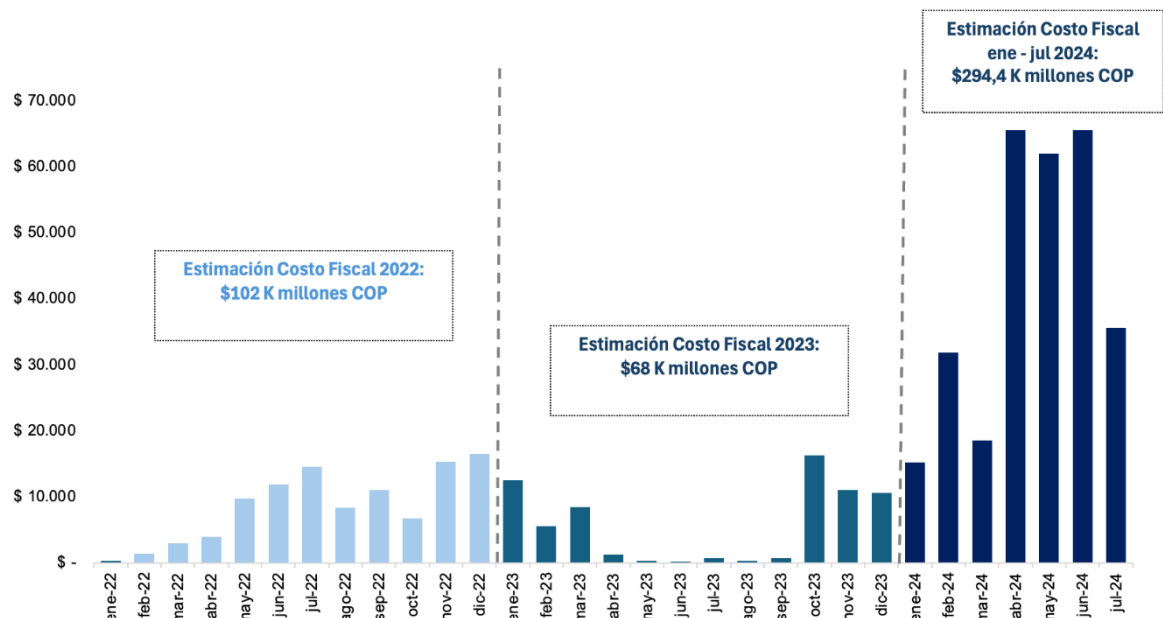
Gráfico 1. Consumo histórico ACPM-Diésel para producción de combustibles quemadores industriales
Galones/mes



Fuente: Elaboración MME con datos Sistema de Información de Combustibles – SICOM

Los datos reflejan la tendencia atípica y creciente que se viene dando en el consumo de estos combustibles para producción de quemadores industriales. En particular, el promedio mensual de consumo de diésel de estos agentes entre enero y julio de 2024 presenta un incremento de 951% respecto al promedio consumo mensual registrado en 2023. Este incremento en consumo, ha generado un impacto negativo en la carga fiscal asumida por el FEPC para su operación, tal y como se muestra a continuación.

Gráfico 2. Estimación Costo Fiscal Consumo ACPM-Diésel para producción de combustibles de quemadores industriales
Millones COP/mes



Fuente: Elaboración MME.

Ante esta carga fiscal negativa asumida por el FEPC y considerando que el propósito de este fondo radica en la estabilización de los precios para los consumidores finales, no para consumos intermedios de empresas productoras de otros combustibles derivados del petróleo, las cuales no trasladan el beneficio al consumidor final de la economía colombiana y sí en un aumento del excedente del productor, se determina que la prohibición del uso de combustibles estabilizados en la producción de otros combustibles derivados del petróleo permite que los recursos públicos sean usados eficientemente.

En conclusión, la implementación de esta regulación no solo se ajusta a los marcos legales vigentes, sino que también representa una medida fiscalmente responsable que permitirá un uso más eficiente de los recursos públicos. En este sentido, se promueve que el gasto público esté alineado con los objetivos originales del fondo. Este enfoque racionaliza el gasto estatal y fortalece la sostenibilidad del FEPC a largo plazo.

Adicionalmente, la medida tiene un impacto positivo en términos de equidad y eficiencia, ya que elimina incentivos perversos que benefician a ciertos productores en detrimento de los usuarios finales. Esto fomenta un mercado más competitivo, donde la producción de combustibles responde a las condiciones reales del mercado y no a distorsiones generadas por subsidios mal focalizados. En conjunto, esta política contribuye a una mejor asignación

 Energía 	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía	
		T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1

de recursos, promueve la eficiencia energética, y refuerza la sostenibilidad fiscal y ambiental del país.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica

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

Los subsidios (implícitos o explícitos) a los combustibles fósiles dificultan descarbonizar la economía y, por tanto, desincentivan la transición energética del país.

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

Se anexa Documento Técnico

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N.A.
Informe de observaciones y respuestas	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A.
Cuestionario de abogacía de la competencia	X

Aprobó:

JORGE EDUARDO SALGADO ARDILA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ADWAR MOISÉS CASALLAS CUÉLLAR
Director de Hidrocarburos

 Energía 	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA		 SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía	
			T-GJ-F-01	
			11-08-2023	V-1

CARLOS ENRÍQUE MARTÍNEZ MONCAYO
Asesor Viceministerio Técnico

MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO
Viceministra Técnica

Elaboró: Sandra C Riveros Moreno (MME) / Nashla González Cleves (MME) /

Carlos Martínez M. / Juan Rubiano / David Herrera (MHCP)

Revisó: Andrea Sanabria Cancelado/Juan Guillermo Garzón Martínez / Yolanda Patiño Chacón (MME)

Juanita Villaveces (MHCP)

Aprobó: Jorge Eduardo Salgado Ardila /Adwar Moisés Casallas Cuéllar (MME)

Carlos Enrique Martínez Moncayo / Juanita Villaveces Niño (MHCP)