



## MEMORIA JUSTIFICATIVA

### PROYECTO DE RESOLUCIÓN

*“Por la cual se adopta la estructura para la fijación de precios de la gasolina corriente motor, gasolina motor corriente oxigenada, ACPM y ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diésel, a distribuir en los municipios definidos como Zonas de Frontera del Departamento de Nariño.”*

#### 1. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

##### 1.1. Antecedentes normativos relacionados con la política de precios.

El artículo 1 de la Ley 26 de 1989 facultó al Gobierno Nacional para fijar horarios, precios y márgenes de comercialización para la distribución de combustibles líquidos atendiendo a su naturaleza de servicio público. En este sentido, el numeral 18 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, modificado por el Decreto 1617 de 2013, asignó al Ministerio de Minas y Energía la función de *“Establecer los parámetros y la metodología para definir el precio de referencia de la gasolina motor y del ACPM, teniendo en cuenta los parámetros que expida la CREG para determinar el precio de paridad; así como establecer los parámetros y la metodología para definir el precio de los biocombustibles y de las mezclas de los anteriores...”*.

En este sentido, el numeral 5 del artículo 5 del Decreto 381 de 2012 asignó al Ministro de Minas y Energía la función de *“Definir precios y tarifas de la gasolina, diésel (ACPM), biocombustibles y mezclas de los anteriores”*.

Particularmente, en materia de distribución de combustibles para las zona de frontera, el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010, a su vez modificado por los artículos 173 de la Ley 1607 de 2012 y 220 de la Ley 1819 de 2016 señala que: *“En los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM” (...)* *“El Ministerio de Minas y Energía tendrá a su cargo, con la debida recuperación de costos, la regulación y coordinación de las actividades de distribución de combustibles, para la cual establecerá planes de abastecimiento y podrá señalar esquemas regulatorios y tarifarios que permitan el desarrollo de lo establecido en el presente artículo, así como programas de reconversión socio laborales para aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de las normas legales”*.



Igualmente, el artículo 2.2.1.1.2.2.6.16 del Decreto 1073 de 2015 ratifica la función en materia de fijación de la estructura de precios para las zonas de frontera y señala que *“el Ministerio de Minas y Energía definirá la estructura de precios de los combustibles en las zonas de frontera de acuerdo con los costos en los que incurra y la cadena de distribución que utilice”*.

En desarrollo de las funciones asignadas, por medio de las resoluciones 18 1602 de 2011, modificada por la resolución 18 1493 de 2012<sup>1</sup>; 18 1232 de 2008, modificada por la resolución 18 0643 de 2012<sup>2</sup>; 41 276 de 2016<sup>3</sup>; 40 079 de 2018<sup>4</sup>; 9 0302 de 2013<sup>5</sup>; 40 222 del 22 de 2015<sup>6</sup>, 18 1491 de 2012, modificada por la resolución 9 0145 de 2014<sup>7</sup>; 18 0134 de 2009, modificada por las resoluciones 18 1489 de 2012, 9 1566 de 2012<sup>8</sup>; 41 277 de 2016<sup>9</sup>, el Ministerio de Minas y Energía definió la metodología, los procedimientos y fijó la tarifas en relación con los componentes que conforman la estructura de precios de los combustibles líquidos.

Por su parte, respecto del departamento de Nariño, mediante la Resolución 9 0424 de 2013 se estableció la estructura de precios de gasolina motor corriente oxigenada y del ACPM y su mezcla con biocombustible para uso en motores diésel, de producción nacional, a distribuir en las Zonas de Frontera del Departamento de Nariño. La estructura adoptada en la Resolución 9 0424 de 2013 es la siguiente:

1. Ingreso al productor combustible fósil (Gasolina Motor Corriente o ACPM).
2. Ingreso al productor de biocombustible (Alcohol Carburante o Biodiesel).
3. Impuesto Nacional.
4. Tarifa de marcación.
5. Tarifa de transporte por poliducto.
6. Tarifa de transporte del biocombustible.
7. Margen plan de continuidad abastecimiento.
8. Sobretasa.
9. Margen al distribuidor mayorista.
10. Margen del distribuidor minorista
11. Pérdida por evaporación
12. Transporte de la planta de abastecimiento mayorista a la estación de servicio.

<sup>1</sup> Por la cual se establece el procedimiento para el cálculo del Ingreso al Productor de la gasolina motor corriente.

<sup>2</sup> Por la cual se modifica parcialmente el artículo 2º de la **Resolución** 18 1088 de 2005, en relación con el ingreso al productor del alcohol carburante a distribuir en el país.

<sup>3</sup> Por la cual se modifica la Resolución 180088 de 2003, en relación con la fecha de actualización de las tarifas máximas en pesos por kilómetro-galón para el sistema de poliductos y se fijan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por la cual se definen los valores máximos a ser reconocidos en la estructura de precio de venta de la gasolina oxigenada, por concepto del transporte terrestre de alcohol carburante - Colombia.

<sup>5</sup> Por la cual se establece el valor de los rubros de las estructuras de precios de los combustibles en zonas de frontera.

<sup>6</sup> Por la cual se dictan disposiciones en relación con el margen de distribución minorista para la gasolina motor corriente, la gasolina motor corriente oxigenada, el ACPM y el ACPM mezclado con biocombustible para uso en motor diésel.

<sup>7</sup> Por la cual se establece el procedimiento para el cálculo del Ingreso al Productor del ACPM para uso en motores diésel.

<sup>8</sup> Por la cual se establecen disposiciones relacionadas con la estructura de precios del ACPM y de la mezcla del mismo con el biocombustible para uso en motores diésel.

<sup>9</sup> Por la cual se definen las tarifas de transporte terrestre para biocombustibles.



Actualmente se incluyó el impuesto al carbono dentro de la estructura de precios de la gasolina motor corriente y del ACPM, atendiendo el mandato contenido en los artículos 221 y 222 de la Ley 1819 de 2016.

## 1.2. Oportunidad.

### a. Consideraciones para la establecer los valores máximos a ser reconocidos en la estructura de precios, por concepto de transporte marítimo de combustibles líquidos.

De acuerdo al plan de abastecimiento vigente del departamento de Nariño, es necesario incorporar dentro de la estructura de precios de los combustibles líquidos, un componente que relaciones los valores máximos a ser reconocidos por concepto de transporte marítimo de combustibles desde los puertos de la costa atlántica colombiana hacia la costa nariñense. En este sentido, para la estimación de dichos valores, se hace necesario considerar lo establecido en cuanto a las bases metodológicas para el desarrollo de la regulación que remunera el transporte marítimo y fluvial de los combustibles líquidos que estableció la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG mediante la Resolución 009 de 2018. Por tanto, y hasta tanto la CREG defina el valor máximo a ser reconocido por concepto de transporte marítimo, dicho componente podría ser establecido por el distribuidor mayorista, siempre y cuando y de forma exclusiva, el usuario final de los combustibles no perciba algún detrimento por concepto de un mayor precio de venta final; es decir, que el precio de venta final de los combustibles no tenga un incremento asociado, al uso de esta fuente de abastecimiento.

### b. Consideraciones técnicas para el cálculo de los valores máximos a ser reconocidos en la estructura de precios, por concepto del transporte de Biodiesel.

Como se mencionó en el aparte de Antecedentes de este documento, la Dirección de Hidrocarburos ha venido adoptando la metodología de cálculo de valores asociados al transporte terrestre de combustibles, desarrollada por la CREG, como marco general para el cálculo de valores a ser considerados en la estructura de precios de los combustibles. En este sentido, para el cálculo de los valores asociados al transporte de biodiesel para la realización de la mezcla en la planta de abastecimiento ubicada al interior de la Sociedad Portuaria Regional Tumaco, Pacific Port, incluida en el plan de abastecimiento del departamento de Nariño, mediante la Resolución 31 1031 de 2017, se tomará la metodología ya adoptada y desarrollada por la CREG.

Así las cosas, para el cálculo de la referencia se establecieron al menos dos nodos de origen (plantas de producción de biodiesel) en razón a su ubicación, y los cuales se consideran los puntos más eficientes por cercanía para hacer entregas a la planta de abastecimiento mayorista



ubicada en el municipio de San Andrés de Tumaco, con el fin de satisfacer los requerimientos de mezcla en el departamento de Nariño.

La Tabla No. 2 relaciona los nodos definidos como zonas de origen del biodiesel.

**Tabla No. 2. Zonas de Origen**

<b>Código Zona de Origen</b>	<b>Departamento de Zona de Origen</b>	<b>Plantas ubicadas en los Municipios y cercanías:</b>
O_1	Cundinamarca	Bio D
O_2	Meta	Manuelita, La Paz

Los valores máximos a ser reconocidos que se calculan con el modelo son establecidos de acuerdo con el valor resultante que incluye la ruta Origen-Destino con carga completa de biocombustible y la ruta Destino-Origen sin carga.

En segundo lugar, se actualizan los factores relacionados en la tabla No. 3 que se señalan a continuación. Estas variables son incorporadas a dicho modelo:

**Tabla No. 3. Actualización de variables y supuestos del modelo.**

<b>Grupo de Parámetros del Modelo SNC-LAVALIN (2014)</b>	<b>Criterio de actualización realizada por la Dir. Hidrocarburos del MME (2017)</b>
Mantenimiento del vehículo	Actualizado con variación del IPC a Diciembre 2018
Lubricantes	
Filtros	
Llantas	
Otros costos fijos mensuales	
Seguros	
Prestaciones Sociales	Valores por Ley al año 2018.
Personal - Costos Laborales	
Gastos de viaje + Imprevistos	Valor fijo en 5%
Valor comercial de Vehículos	Según estimación de publicaciones en página: Tucarro.com
Administración y Utilidad	Gastos de Administración: Valor Fijo en 5%
Precio de Combustibles	Promedio Precio de Venta al Público de los últimos 6 Meses:



	(según ciudad de referencia en ruta origen - destino)
Costo de Peajes	Número de Peajes, Tarifa por Categoría según lo publicado por INVÍAS en el link: <a href="http://viajerosseguro.invias.gov.co">http://viajerosseguro.invias.gov.co</a>
Distancia en Kms de la Rutas (Origen – Destino )	Según medición realizada en Herramienta: Google Earth
Perfiles de Elevación	(se identifica el tipo de terreno: plano, montañoso, ondulado)

Como resultado de la implementación del Modelo para el cálculo de la tarifa de transporte de combustible al considerar las rutas definidas entre nodos de origen y destino, así como al actualizar las variables del mismo, se obtiene lo siguiente:

El valor máximo a ser reconocido por concepto de transporte terrestre que satisfacen las condiciones enunciadas anteriormente y que son producto del ajuste del Modelo definido y los supuestos de abastecimiento será de novecientos noventa y cinco M/tce. **\$995** pesos por galón de Biodiesel (B100).

### 1.3 Conveniencia

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.8 del Decreto 1073 de 2015, el cual señala que “*para el otorgamiento de la autorización de que trata el artículo 1º de la Ley 681 de 2001, modificada por el artículo 9º de la Ley 1430 de 2010 y los artículos 173 de la Ley 1607 de 2012, el Ministerio de Minas y Energía – Dirección de Hidrocarburos, elaborará y aprobará un plan de abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo para cada uno de los departamentos que cuenten con municipios de zona de frontera (...)*”, la Dirección de Hidrocarburos, mediante la Resolución 31 1031 de 2017 modificó el plan de abastecimiento del departamento de Nariño e incluyó a la empresa PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A., en el esquema de abastecimiento de combustibles para el departamento, determinando la actividad de distribución desde el puerto de Ecopetrol S.A. Terminal de Barranquilla Telba hasta la Planta de abastecimiento ubicada al interior de la Sociedad Portuaria Regional Tumaco – Pacific Port.

En este orden de ideas, en la medida en que se requiere definir una estructura de precios para el departamento de Nariño que considere los términos logísticos y operativos de los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en el departamento de Nariño, en particular, el esquema de transporte marítimo de combustibles conforme el esquema escogido por el distribuidor mayorista PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A., así como el el valor máximo a ser reconocido por concepto de transporte de Biodiesel para ser mezclado en Planta Mayorista ubicada en el municipio de San Andrés de Tumaco, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.16 del Decreto 1073 de 2015, se hace necesario actualizar y establecer una nueva estructura de precios de la gasolina corriente motor, gasolina motor corriente oxigenada, ACPM y ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diésel para la distribución de combustibles en el departamento de Nariño.



Es preciso indicar que en lo que respecta al concepto del transporte marítimo, la fijación del volumen máximo a reconocer le corresponde a la Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, conforme lo dispone el artículo 1 del Decreto 1260 de 2013. Sin perjuicio de lo anterior, hasta tanto la CREG

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El presente acto administrativo le será aplicable a la distribución de combustibles tipo gasolina motor corriente o gasolina motor corriente oxigenada y ACPM o ACPM con mezcla biodiesel para los municipios de zonas de frontera del departamento de Nariño, señalados en el artículo 2.2.1.1.2.2.5.1 del Decreto 1073 de 2015.

## 3. VIABILIDAD JURÍDICA

### 3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.

a) Artículo 212 del Código de Petróleos.

*“El 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 ejercerlos de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno, en guarda de los intereses generales.”*

b) Ley 39 de 1987, modificada por la Ley 26 de 1989, por la cual se asigna al Gobierno Nacional la facultad de establecer horarios, precios, márgenes de comercialización, condiciones de seguridad y demás condiciones que influyan en la correcta prestación del servicio.

c) Ley 693 de 2001 asigna al Ministerio de Minas y Energía la función de reglamentar técnicamente, en cantidad y calidad los componentes oxigenados de las gasolinas.

d) Artículo 1, del Decreto 381 de 2012, modificado por Decreto 1617 de 2013, le corresponde al Ministerio de Minas y Energía:

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

*18. Establecer los parámetros y la metodología para definir el precio de referencia de la gasolina motor corriente y del ACPM, teniendo en cuenta los parámetros que expida la CREG para determinar el precio de paridad; así como establecer los parámetros y la metodología para definir el precio de los biocombustibles y de las mezclas de los anteriores. Esto, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 1 y 2 del Decreto 470 de 2013.*





(...)

*32. Adelantar las gestiones necesarias para dar continuidad al abastecimiento de hidrocarburos y combustibles, incluyendo gas natural, combustibles derivados y biocombustibles"*

- e) Artículo 2.2.1.1.2.2.6.16 del Decreto 1073 de 2015. El Ministerio de Minas y Energía definirá la estructura de precios de los combustibles en las zonas de frontera de acuerdo con los costos en los que incurra y la cadena de distribución que utilice.

### **3.2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

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.

Las leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 fueron publicadas en los Diario Oficiales 38.123 del 18 de noviembre de 1987 y 38.695 del 10 de febrero de 1989, respectivamente y se encuentran vigentes en cuanto a la facultad otorgada a este Ministerio en materia de precios de los combustibles líquidos.

La Ley 693 de 2001 fue publicada en el Diario Oficial 44.564 del 27 de septiembre de 2011 y se encuentra vigente.

Los decretos 381 de 2012, 1617 de 2013 y 2881 de 2013 fueron publicados en los Diarios Oficiales 48.345 del 16 de febrero de 2012, 48.867 del 30 de julio de 2013 y 49.001 del 11 de diciembre de 2013, y se encuentran vigentes.

El Decreto 1073 de 2015 fue publicado en el Diario Oficial 49.523 del 26 de mayo de 2015 y se encuentra vigente.

### **3.3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto**

El acto administrativo deroga la Resolución 9 0424 de 31 de mayo de 2013.

### **3.3. Revisión y análisis de decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieren tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.**

De acuerdo con la revisión llevada a cabo por el Coordinador del Grupo de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica existen las siguientes decisiones judiciales, en relación con la estructura de precios de los combustibles:



SENTENCIA	ACCION	ACTOR	DECISION
Sentencia del 17 de abril de 2012, proferida por el Juzgado 14 administrativo de descongestión de Bogotá, expediente N° 200900004.	<p>Acción Popular</p> <p><b>Pretensiones:</b></p> <p>“1. Que en la fijación del precio mensual a la gasolina corriente, se apliquen los criterios y la política consignados en las resoluciones que lo determinaron durante todo el año 2008.</p> <p>2. Advertir que el sobreprecio a la gasolina no puede ser considerado como renta del Estado lo que impide destinarlo a la financiación del Fondo de Estabilización de los precios de los combustibles creado mediante la Ley 1151 de 2007 artículo 69.</p> <p>3. Solicitarle al Ministerio de Minas y Energía hacer las diligencias necesarias para que el sobreprecio que vienen cobrando ECOPETROL S.A. y la REFINERIA DE CARTAGENA S.A. sea devuelto a los consumidores vía tarifaria y que se derogue la Resolución 18 1980 del 18/11/2008 firmada por el Ministro de Minas y Energía”</p>	Efraín Olarte Olarte	<p>Se consideró que existe carencia actual de objeto por hecho superado y declarados expresamente por el juzgado, los cuales son:</p> <p>“... i) fijación de precios de la gasolina durante el primer trimestre del año 2009;</p> <p>ii) estipulación mediante Decreto de los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles y,</p> <p>iii) adopción de la fórmula que establece el subsidio negativo a la gasolina, es decir, a favor del Estado, al haberse modificado la fórmula que consagraba el ingreso al productor; al encontrar como quedó probado que todos ellos fueron objeto de una nueva reglamentación, conforme quedo probado en el curso del proceso.”</p>





## 4. IMPACTO ECONÓMICO

No se considera que exista impacto económico alguno, toda vez que de la implementación del presente acto administrativo, no se generaran cambios en los precios de referencia máximo de venta al público de los combustibles líquidos, en particular por lo establecido en el artículo 15 del acto administrativo.

## 5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica por cuanto no genera ningún gasto en el presupuesto del Ministerio de Minas y Energía.

## 6. IMPACTO MEDIO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

No aplica en razón a la finalidad del proyecto normativo.

## 7. CONSULTA

No aplica por cuanto el acto administrativo no genera ninguna incidencia para las comunidades indígenas ni minorías reconocidas constitucional y legalmente.

## 8. PUBLICIDAD

En cumplimiento de lo señalado en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo previsto en el inciso 2 del artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el artículo 1 del Decreto 270 de 2017 y las resoluciones 4 0310 y 4 1304 de 2017, el presente acto administrativo se publica para participación ciudadana en la página web del Ministerio de Minas y Energía por el término de quince (15) días.

## 9. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

No aplica por cuanto el acto administrativo no establece nuevos trámites como lo dispone el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1609 de 2015.

## 10. MATRIZ RESUMEN OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

La matriz con el resumen de las observaciones y comentarios recibidos sobre el proyecto normativo hacen parte de esta memoria justificativa.

## 11. INFORME GLOBAL DE LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

El informe global con la evaluación, por categorías, de las observaciones y comentarios de los ciudadanos y grupos de interés hacen parte de esta memoria justificativa y se encuentran contenidos en un solo documento con la matriz de que trata el numeral 10.



La presente Memoria Justificativa fue elaborada por la Dirección de Hidrocarburos y la viabilidad jurídica cuenta con la revisión y visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica.

**CARLOS DAVID BELTRÁN QUINTERO**  
Director de Hidrocarburos

Elaboró: Jefferson A. Mendoza Ariza / Luisa Fernanda García Vanegas.

Revisó: Catalina Nieto Correa/ Julián Gama /Yolanda Patiño/Óscar Gómez Calderón/Juan Manuel Andrade Morantes.

Aprobó: Carlos David Beltrán Quintero.

TRD: 311