



|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entidad originadora:            | MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Fecha (dd/mm/aa):               | 13/12/2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Proyecto<br>Decreto/Resolución: | de<br><i>“Por la cual se modifica el contenido de alcohol carburante – etanol en la mezcla con gasolina motor corriente y extra fósil, el contenido de biocombustible – biodiesel en la mezcla con diésel fósil y se dictan otras disposiciones, con el fin de darle continuidad al abastecimiento de combustibles en el territorio nacional”.</i> |

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

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 jurídico que fije la Ley.

El artículo 212 del Código de Petróleos (Decreto 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”.*

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”.*

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

Por su parte, el artículo 1 de la Ley 693 de 2001 establece que las gasolinas que se utilicen en los centros urbanos de más de 500.000 habitantes, deberán tener componentes oxigenados, como alcoholes carburantes, y cumplir con la reglamentación sobre control de emisiones derivadas del uso de estos combustibles, así como con los requerimientos de saneamiento ambiental que establezca el Ministerio del Medio Ambiente para cada región del país.

El artículo 7 de la Ley 939 de 2004 dispuso que el combustible diésel que se utilice en el país podrá contener biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores diésel en las calidades que establezcan el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En la misma línea, el párrafo 2 del artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 dispuso que los porcentajes de biocombustibles dentro de la mezcla de combustibles líquidos deben ser regulados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía.

Además, el artículo 2.2.5.1.4.5 del Decreto 1076 de 2015 establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía establecerán las especificaciones de calidad, en materia ambiental y técnica respectivamente, de los combustibles que se han de importar, producir, distribuir y consumir en todo el territorio nacional.



En desarrollo de estas funciones, y con el fin de propender por la continuidad en el abastecimiento de los combustibles en el país que, no solo es fundamental para la adecuada prestación de otros servicios públicos esenciales sino que, en la presente situación de emergencia sanitaria provocada por el COVID 19 y de reactivación económica desempeña un papel fundamental para garantizar el transporte de insumos médicos y pacientes, así como para impulsar el desarrollo de las industrias se han expedido las siguientes normas:

- (i) La Resolución 40188 de 2019 estableció que a partir del 1 de septiembre de 2020 el combustible diésel fósil de origen nacional o importado para uso en motores diésel de las fuentes móviles terrestres que se utilice para la actividad minera, a cualquier escala de producción, deberá cumplir con la mezcla mínima obligatoria de biocombustibles del 5%, teniendo en cuenta el programa nacional de oxigenación establecido por el Gobierno nacional.
- (ii) En la Resolución 40103 de 2021 de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Minas y Energía, se establecieron los parámetros y requisitos de calidad del combustible diésel (ACPM), los biocombustibles para uso en motores de encendido por compresión como componentes de mezcla en procesos de combustión y de sus mezclas y, de las gasolinas básicas y gasolinas oxigenadas con etanol anhidro, combustible para uso en motores de encendido por chispa, y se adoptaron otras disposiciones.
- (iii) En el artículo 2 de la Resolución 40261 del 12 de agosto de 2021 se estableció que el contenido de biocombustible máximo en la mezcla con combustible diésel fósil correspondería al 10% en algunos departamentos. Adicionalmente, estableció incrementos escalonados en los próximos meses para otras regiones del país.
- (iv) Igualmente, la Resolución 40359 del 11 de noviembre de 2021 estableció el contenido de alcohol carburante en la mezcla con gasolina motor corriente y extra fósil e incrementos escalonados hasta alcanzar el 10% de biocombustible en agosto de 2022.

Ahora, mediante comunicaciones allegadas por los agentes y los gremios del sector y de acuerdo con lo reportado en el Sistema de Información de Combustibles – SICOM, el Ministerio ha conocido que:

- (i) La demanda de todos los combustibles líquidos ha presentado incrementos sostenidos en los últimos meses de 2021. Particularmente, el diésel ha presentado un aumento del 17% entre enero y noviembre de 2021 frente a lo registrado entre enero y noviembre de 2020. Por su parte, la demanda de biodiesel ha presentado un incremento del 23% en 2021 frente a lo registrado en 2020.
- (ii) El consumo promedio mensual de la gasolina motor corriente y de la gasolina motor extra a nivel nacional presentó un incremento de 31% y de 45%, respectivamente, entre enero y noviembre 2021, frente a lo reportado entre enero y noviembre de 2020. Lo anterior, como respuesta a la reactivación económica de diferentes sectores, entre ellos, los relacionados con el turismo y el comercio, los cuales traen consigo el aumento de la



movilización y, en consecuencia, el de consumo de combustible para vehículos automotores.

- (iii) Durante los primeros 10 días del mes de diciembre de 2021, varios departamentos ubicados en el interior del país han presentado incremento en su demanda de diésel frente al mismo periodo de 2020. Lo anterior, se ha evidenciado en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Antioquia, cuyo incremento alcanza el 15,5%, 9% y 2%, respectivamente. Esto impulsado por mayores necesidades del sector transporte. Ciertamente, la reactivación de los sectores productivos trajo consigo el comportamiento de demanda al alza desde julio de 2021. Igualmente, en cuanto al consumo de gasolina motor corriente también se presentó un comportamiento creciente en varias regiones del país; particularmente, los departamentos de Boyacá, de Cundinamarca, de Antioquia y Quindío presentaron un crecimiento del 21%,15%, 10% y 21%, respectivamente.
- (iv) Durante el Comité de Abastecimiento de Combustibles del 9 de diciembre de 2021, los agentes de la cadena de distribución de combustibles informaron a la Dirección de Hidrocarburos que el suministro de diésel está en riesgo, debido a que los transportadores del combustible les han reportado no estar interesados en realizar viajes a Bogotá ante la baja rentabilidad de la movilización de carga hacia el interior del país frente a otras regiones. Lo anterior, dado que el transporte hacía el centro del país implica un trayecto de retorno - sin carga- al punto de origen que, por lo general, es el norte del país, donde se ubican las refinerías.
- (v) Pese a que los agentes de la cadena han logrado, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, optimizar la entrega de combustibles hacia el interior con la entrada en operación del puerto alterno en Mulaló, la crisis internacional de contenedores ha afectado la operación en puerto colombiano, y esto, como es natural ha impactado la operación continua y normal en la logística del combustible que es importado para suplir el déficit de producción nacional.
- (vi) De igual forma, en el Comité de Abastecimiento liderado por el Ministerio de Minas y Energía los agentes del sector manifestaron un incremento sostenido en el consumo de todos los productos, asociado a (i) la temporada de vacaciones durante el mes de diciembre de este año y; (ii) a la necesidad de recuperar inventarios por parte de los distribuidores mayoristas en sus plantas de abastecimiento de combustibles, biocombustibles y sus mezclas.
- (vii) igualmente, la Federación Nacional de Biocombustibles puso en conocimiento mediante correo electrónico remitido a la Dirección de Hidrocarburos, el día 9 de diciembre de 2021, que se logró alcanzar un inventario de 4 millones de galones de biodiésel lo que implica el cumplimiento de los 10 días de inventarios requeridos en la regulación colombiana y que, además, tienen una oferta estimada de 15 millones de galones de dicho producto para el mes de diciembre. Lo anterior, permite cubrir la demanda estimada para el mes de diciembre de 14,5 millones de galones de biodiesel. Por su parte, Asocaña informó a la Dirección de Hidrocarburos, a través del Comité de Abastecimiento mencionado, que los ingenios azucareros continúan reactivando su



actividad luego de los mantenimientos programados del mes de noviembre, por lo que cuentan con inventarios suficientes para sostener la mezcla de etanol con gasolinas fósiles con un porcentaje superior al que establece la regulación en los próximos meses.

Por lo anterior, la Dirección de Hidrocarburos emitió concepto técnico en el que recomendó aumentar el contenido de la mezcla de biocombustible con combustible fósil en algunos departamentos que cuentan con programa de oxigenación. Lo anterior, con el fin de darle continuidad y estabilidad al abastecimiento frente al comportamiento de la demanda de los combustibles que se está presentando actualmente, así como para incrementar los inventarios del fósil a niveles confiables de operación durante los próximos meses.

Así las cosas, el incremento sostenido, la intermitencia en el suministro de diésel fósil que se está generando en algunos centros de consumo por falta de disponibilidad de carrotaques y el alto consumo de combustibles y biocombustibles derivado de la reactivación económica tiene la capacidad de afectar la continuidad y seguridad del abastecimiento de combustibles líquidos, en tanto que generaría una afectación en el suministro y disponibilidad de los productos en las plantas de abastecimiento en las cuales se realiza la actividad de mezcla con combustible fósil.

Entonces, frente al comportamiento de la demanda de los combustibles que se está presentando actualmente, así como la producción esperada de biocombustibles de los meses venideros, para dar continuidad y estabilidad al abastecimiento, resulta imperioso aumentar el contenido de biocombustibles en la mezcla con combustible fósil en los departamentos que cuentan con programa de oxigenación definido.

## **2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

Las disposiciones de esta modificación son aplicables a los agentes de la cadena de distribución de combustibles, así como a los productores e importadores de biocombustibles que operan en las zonas del país que actualmente cuentan con programa de oxigenación definido, en las condiciones que la autoridad del sector establezca.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

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

El proyecto de resolución se expide con base en las facultades legales del Ministerio de Minas y Energía, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en especial las conferidas por el parágrafo 2 del artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 1 de la Ley 693 de 2001, los numerales 2, 10, 11, 14 y 25 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, los artículos 2.2.5.1.3.3 y 2.2.5.1.4.5 del Decreto 1076 de 2015 y el artículo 2.2.1.1.2.2.3.112. del Decreto 1073 de 2015.

La Ley 99 de 1993 fue publicada en el Diario Oficial 41.146 de 22 de diciembre de 1993 y se encuentra vigente.

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



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

El Decreto 1076 de 2015 fue publicado en el Diario Oficial 49.523 de 26 de mayo de 2015 y se encuentra vigente.

La Ley 1955 de 2019 fue publicada en el Diario Oficial 50.964 del 25 de mayo de 2019 y se encuentra vigente.

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

Además de las normas que establecen competencias en temas de calidad de los combustibles líquidos derivados del petróleo y las facultades específicas en materia de biocombustibles previstas en las Leyes 693 de 2001 y 939 de 2004, las siguientes disposiciones otorgan las atribuciones a las entidades que participan en la expedición del proyecto normativo:

- a) Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”:

#### **Parágrafo 2º del artículo 35.**

(...)

*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 regulado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía.*

- b) Decreto 1073 de 2015, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía:

#### **Artículo 2.2.1.1.2.3.112. Ajustes en los parámetros de la gasolina básica. (...)**

**Parágrafo 1.** (sic) *El Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces, establecerá los lugares del territorio nacional y periodos durante los cuales estarán vigentes los porcentajes de biocombustibles para uso en motores diésel en las mezclas obligatorias.*

- c) Decreto 1073 de 2015: Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía:

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

Este proyecto deroga las disposiciones que le sean contrarias, en particular, la Resolución 40359 de 2021 y modifica los artículos 1 y 2 de la Resolución 40261 de 2021.



### **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)**

El Grupo de Defensa Judicial y Extra Judicial de la Oficina Asesora Jurídica emitió informe en relación con las decisiones judiciales que pueden tener impacto en la expedición del proyecto normativo.

### **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, y con fundamento en el inciso 2 del artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, el texto del presente acto administrativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía por un término inferior, teniendo en cuenta la necesidad apremiante de garantizar el abastecimiento de combustibles fósiles con mezclas de biocombustibles, conforme a las consideraciones señaladas en el proyecto normativo.

3.5.2. El artículo 2.2.1.7.5.12 del Decreto 1074 de 2015 y el artículo 17 de la Decisión 827 de 2018 de la Comunidad Andina de Naciones, señalan que los estados miembros podrán adoptar reglamentos técnicos de emergencia cuando se presentan situaciones urgentes que puedan afectar la seguridad, sanidad, protección del medio ambiente y seguridad nacional. Así las cosas, no es necesario solicitar concepto previo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para efectos del trámite de notificación internacional.

3.5.3. Que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 2.2.2.30.4 del Decreto 1074 de 2014, no se requerirá informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre un proyecto de regulación *“1. Cuando el acto tenga origen en hechos imprevisibles y/o irresistibles a partir de los cuales resulte necesario adoptar una medida transitoria con el fin de: 1.1. Preservar la estabilidad de la economía o de un sector, o 1.2. Garantizar la seguridad en el suministro de un bien o servicio público esencial, sea o no domiciliario”*. Entonces, dado que se dan los supuestos de hecho de la citada norma, el presente acto administrativo se encuentra exceptuado del deber de informar sobre su expedición.

Según lo expuesto en los antecedentes y considerandos, se requiere la implementación de las medidas que aquí se adoptan para dar continuidad a la prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad; y, por tanto, la excepción al deber de informar a la Superintendencia de Industria y Comercio que se señaló arriba es aplicable.

## **4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)**

En virtud de lo expuesto en el aparte “ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN”, y a partir de las nominaciones que realizan los agentes de la cadena y la información reportada en SICOM, es posible estimar que la demanda de diésel mezclado con biodiésel será de alrededor de 194,7 millones de galones a nivel nacional para





diciembre de 2021 y de 208 millones de galones para enero de 2022, así como la demanda de gasolina motor corriente oxigenada será de 194,3 millones de galones para el mes de diciembre de 2021 y de 193 millones de galones para el mes de enero de 2022.

Bajo este escenario, la demanda promedio mensual de biodiesel del país sería cercana a los 15 millones de galones en diciembre de 2021 y de 16 millones de galones en el mes de enero de 2022, ante los porcentajes de mezcla establecidos en la regulación vigente bajo la Resolución 40261 de 2021; mientras que de etanol será superior a 7,3 millones de galones para los próximos dos meses ante los porcentajes establecido en la Resolución 40359 de 2021.

Lo anterior, hace evidente que, frente a la demanda esperada para diciembre de 2021 y los meses venideros de 2022, los cuales por estacionalidad presentan aumentos en los consumos de diésel y de gasolina motor, y ante algunas dificultades en la entrega de estos combustibles en algunos centros de consumo asociado a la falta de disponibilidad de carrotanques, es necesario aumentar el porcentaje de biodiesel en la mezcla con diésel fósil establecido en la regulación vigente en algunos departamentos del país, así como el porcentaje de etanol en la mezcla con gasolina motor corriente y extra fósil en aquellos departamentos que cuentan con programa de oxigenación establecido. Esto con el fin de evitar un inminente riesgo en la continuidad del abastecimiento de combustibles en todo el territorio nacional y más aún, en un escenario de reactivación económica en los diferentes sectores industriales y comerciales.

De otro lado, no existe impacto económico para los agentes sujetos de la norma.

#### **5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** (Si se requiere)

No aplica. No genera ningún costo para el Ministerio de Minas y Energía.

#### **6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)

No existe impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural, toda vez que la finalidad del acto administrativo es modificar el contenido de etanol en la mezcla con gasolina motor corriente y gasolina motor extra y el contenido de biocombustible en la mezcla con diésel fósil. De hecho, al incrementar el nivel de oxigenación de la mezcla se produce un impacto positivo medioambiental.

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

Concepto técnico de la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía.

#### **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.



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

|                                                                                                                                            |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
|                                                                                                                                            |      |
| <b>Informe de observaciones y respuestas</b>                                                                                               |      |
| Matriz de respuesta a comentarios                                                                                                          | X    |
| <b>Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio y/o Formulario de abogacía de la competencia.</b> | N.A. |
| <b>Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública</b>                                        | N.A. |
| Otro                                                                                                                                       | N.A. |

**Aprobó:**

---

**PAOLA GALEANO ECHEVERRI**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

---

**JOSÉ MANUEL MORENO CASALLAS**

Director de Hidrocarburos