



PROYECTO DE MEMORIA JUSTIFICATIVA

Por la cual se definen disposiciones sobre el margen del distribuidor minorista para la gasolina motor corriente, gasolina motor corriente oxigenada, el diésel, y diésel mezclado con biocombustible para uso en motores diésel

1. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

1.1. Antecedentes de la metodología a implementar:

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.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 365 de la Constitución Política, es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 26 de 1989 en materia de distribución de combustibles líquidos, el Gobierno Nacional podrá determinar horarios, precios, márgenes, calidad y demás condiciones que influyan en la mejor prestación del servicio público de distribución de combustibles.

El artículo 2 de la ley 191 de 1995 establece como objetivos de la acción del Estado en las Zonas de Frontera, entre otros, el mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades, como la construcción y mejoramiento de la infraestructura que se requiera para el desarrollo integral y para su inserción en la economía nacional e internacional.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, modificado por los artículos 1 de la Ley 681 de 2001, 9 de la Ley 1430 de 2010, 173 de la Ley 1607 de 2012 y 220 de la Ley 1819 de 2016, 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. Por su parte, el parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1430 de 2010, que modificó el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, dispone que el Ministerio de Minas y Energía tendrá a su cargo, con la debida recuperación de los costos, la regulación y coordinación de las actividades de distribución de combustibles, para lo cual establecerá planes de abastecimiento y podrá señalar esquemas regulatorios y tarifarios que permitan el desarrollo de lo establecido en dicho artículo.

Adicionalmente, el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 dispuso que corresponde a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, o la entidad delegada, establecer 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. Respecto de esto, la Resolución 90302 de 2013 establece el valor de los rubros de estructuras de precio de los combustibles en zonas de frontera y en el artículo 6 estableció que, el “rubro Margen Minorista de las actividades de distribución de gasolina motor corriente, gasolina motor corriente oxigenada, ACPM y ACPM mezclado con biocombustibles para uso en motores diésel para las zonas de frontera se establece en pesos por galón” conforme a la tabla allí establecida.

Según el artículo 2.2.1.1.2.2.5.1. del Decreto 1073 de 2015 definió los municipios y corregimientos a ser considerados como Zonas de Frontera, para efectos de las exenciones de los impuestos de arancel, IVA e Impuesto Global de que trata el párrafo cuarto del artículo primero de la Ley 681 de 2001.

Así mismo la Resolución 90302 de 2013 establece el valor de los rubros de estructuras de precio de los combustibles en zonas de frontera y en el artículo 6 estableció que, el *“rubro Margen Minorista de las actividades de distribución de gasolina motor corriente, gasolina motor corriente oxigenada, ACPM y ACPM mezclado con biocombustibles para uso en motores diésel para las zonas de frontera se establece en pesos por galón”* conforme a la tabla allí establecida.

Ahora bien, la Resolución 4 0222 de febrero de 2015, el Ministerio de Minas y Energía estableció disposiciones con respecto al margen de distribución minorista para la gasolina corriente motor, gasolina motor corriente oxigenada, ACPM y ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diésel y modificó el rubro “MDM” (margen de distribución minorista) establecido en las resoluciones 82 438 de 1998, 18 1780 de 2005 y 181088 de 2005. Ante esto, la Resolución 4 0435 de abril de 2016, el Ministerio de Minas y Energía estableció 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 Norte de Santander y mediante los artículos 5 y 10 estableció el margen máximo del distribuidor minorista, como parte del precio de venta al público de la gasolina motor corriente y del ACPM. Teniendo en cuenta lo anterior, en algunos municipios definidos como zona de frontera en las estructuras de precios, por concepto del margen del distribuidor minorista actualmente se reconoce el valor definido para la gasolina y el diésel que se distribuye a nivel nacional, mientras que, en otros municipios con estas mismas condiciones se fijó un valor inferior por dicho concepto.

Que es necesario establecer el mismo valor de reconocimiento del margen del distribuidor minorista en todos los municipios definidos como zonas de frontera, frente al resto del territorio nacional para así armonizar los criterios de fijación de precios de los combustibles líquidos derivados del petróleo a distribuir, además de reconocer que las actividades de distribución minorista mantienen condiciones similares en modo y forma, tanto en los municipios de zonas de frontera como en el resto del territorio nacional, y así mismo, para fomentar la correcta



prestación del servicio de distribución minorista de combustibles, en condiciones de calidad, legalidad, oportunidad y seguridad. Dicho valor del margen a ser unificado se encuentra actualmente regulado por la Resolución 4 0222 de 2015.

La aplicación del régimen de libertad vigilada para el margen del distribuidor minorista que pudiera operar en los municipios definidos como zonas de frontera debe aplicarse según lo establecido por la Resolución 181254 del 30 de julio de 2012 o aquella que la modifique, sustituya o derogue, y como sea modificado, sustituido o derogado.

2. AMBITO DE APLICACIÓN

En desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 191 de 1995 en su artículo 1 estableció un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.

En consecuencia, la Resolución aplica para todos los municipios reconocidos como zonas de frontera.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

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.

Que el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 dispuso que corresponde a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, o la entidad delegada, establecer 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.

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

Las leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 fueron publicados en los Diarios 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 1955 de 2019 fue publicada en Diarion Oficial 50.964 del 25 de mayo de 2019 y se encuentra vigente en cuanto a la facultada otorgada a este Ministerio en materia de precios de los combustibles líquidos.



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 los artículos 5 y 10 de la Resolución 4 0435 de 2016, y deroga el artículo 6 de la Resolución 90302 de abril 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. (Pendiente por actualizar)

4. IMPACTO ECONÓMICO

Desde la Resolución 90302 del 2013, se estableció un régimen diferenciado para algunos departamentos pertenecientes a la Zona de Frontera de Colombia con Venezuela, respecto del Margen de distribución minorista. Este valor diferenciado (menor respecto del nivel de este a nivel nacional) fue implementado por motivos de competitividad económica. Por ejemplo, las regiones del país que colindan con el territorio venezolano presentaron elevados niveles de contrabando, a causa del diferencial de precios existente entre los dos países, y por lo tanto, los distribuidores minoristas en Colombia presentaban desventajas respecto de sus competidores en el país vecino.

Ahora bien, la Resolución 4 0222 de febrero de 2015, el Ministerio de Minas y Energía estableció disposiciones con respecto al margen de distribución minorista para la gasolina corriente motor, gasolina motor corriente oxigenada, ACPM y ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diésel y modificó el rubro “MDM” (margen de distribución minorista) establecido en las resoluciones 82 438 de 1998, 18 1780 de 2005 y 181088 de 2005. Ante esto, la Resolución 4 0435 de abril de 2016, el Ministerio de Minas y Energía estableció 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 Norte de Santander y mediante los artículos 5 y 10 estableció el margen máximo del distribuidor minorista, como parte del precio de venta al público de la gasolina motor corriente y del ACPM.

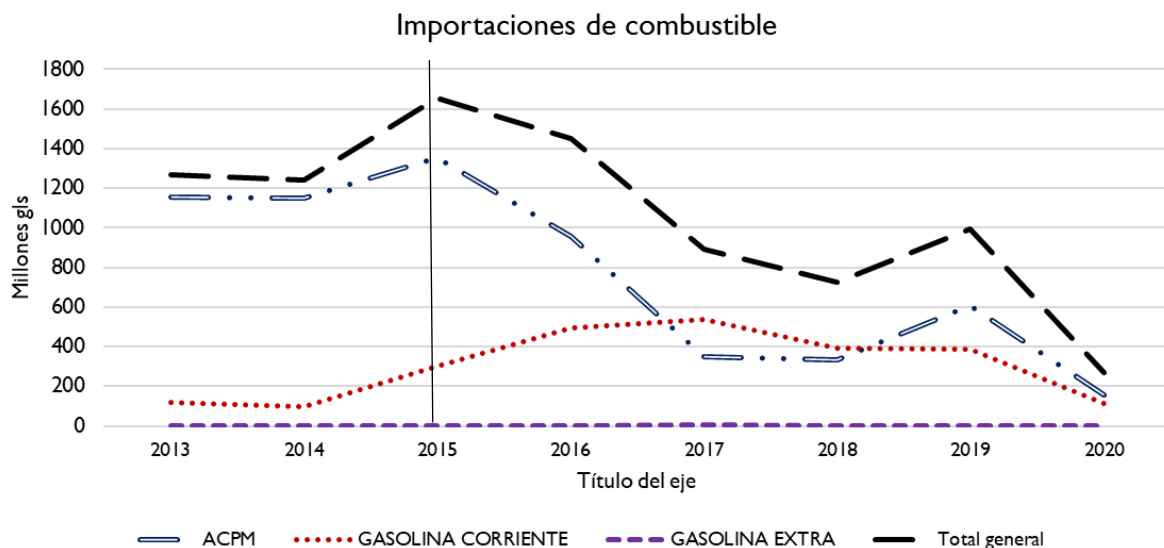
Teniendo en cuenta lo anterior, en algunos municipios definidos como zona de frontera en las estructuras de precios, por concepto del margen del distribuidor minorista actualmente se reconoce el valor definido para la gasolina y el diésel que se distribuye a nivel nacional, mientras que, en otros municipios con estas mismas condiciones se fijó un valor inferior por dicho concepto.

Así mismo, y alineado con la política del Ministerio de Minas y Energía en garantizar el abastecimiento de los combustibles líquidos en zonas de frontera, y permitir el desarrollo de la competencia de los agentes en igualdad de condiciones, es necesario establecer el mismo valor de reconocimiento del margen del distribuidor minorista en todos los municipios definidos como zonas de frontera, frente al resto del territorio nacional para así armonizar los criterios de fijación de precios de los combustibles líquidos derivados del petróleo a distribuir.



Para esto, se parte de que el mencionado valor diferenciado (menor respecto del nivel de este a nivel nacional) fue implementado por motivos de competitividad económica. Por ejemplo, las regiones del país que colindan con el territorio venezolano presentaron elevados niveles de contrabando, a causa del diferencial de precios existente entre los dos países, y por lo tanto, los distribuidores minoristas en Colombia presentaban desventajas respecto de sus competidores en el país vecino.

Sin embargo, a partir de la crisis Geopolítica del 2015 entre los mencionados países, el fenómeno que había incentivado la expedición del acto administrativo que diferenciaba el margen del distribuidor minorista en algunas regiones del país, se empezó a disipar. Esto, hasta el punto en que las condiciones de competencia entre agentes eran inequitativas para los agentes dentro del país y no con los competidores extranjeros. El gráfico a continuación refleja el aumento por la demanda de combustible nacional desde el 2015, por medio de la reducción de las importaciones de los combustibles líquidos en Colombia.



Fuente: Sistema de Información de Combustibles - SICOM

Lo anterior, evidencia el cambio en el esquema de abastecimiento de los agentes minoristas de la cadena de distribución de combustibles, y por lo tanto, la necesidad de cambiar las condiciones diferenciadas de competencia que habían sido impuestas en determinado punto de la historia.

Ahora bien, una vez entendida la necesidad de permitir que las condiciones de competencia sean equitativas para todos los agentes minoristas, independientemente de su región geográfica dentro del país, resulta necesario determinar el rubro que tomará el margen de distribuidor minorista para las regiones que hacen parte de la Zona de Frontera. Para esto, se partirá de la metodología que determinó el rubro del margen de distribuidor minorista a nivel nacional. Esta metodología se basa en el estudio contratado por el Ministerio de Minas y Energía: *“Marco Conceptual y Metodológico con el fin de valorar económicamente los márgenes de la cadena de distribución*



de combustibles"; en el cual, se realizó la estimación y cálculo de los parámetros y costos medios de prestación del servicio tanto para el distribuidor mayorista y para el distribuidor minorista. Finalmente, el valor determinado bajo esta metodología será actualizado anualmente bajo el Índice de Precios al Consumidor entregado por el DANE, tal y como lo establece la Resolución 40222 de 2015.

Con lo anterior en cuenta, y con el fin de velar por la igualdad de condiciones para los agentes de la cadena, la Dirección de Hidrocarburos determinó por medio del proyecto resolución en cuestión, que el margen del distribuidor minorista en zona de frontera será igual al rubro existente a nivel nacional, y se actualizará bajo las mismas condiciones de este.

5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

NO APLICA

6. IMPACTO MEDIO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

No aplica, en razón a que la finalidad del acto administrativo se limita a actualizar el valor correspondiente al Margen de distribución minorista en municipios reconocidos como zonas de frontera; en ese orden de ideas no tiene impactos ambientales o sobre el patrimonio cultural.

7. CONSULTA

La consulta previa es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación.

De acuerdo con la definición anterior, las consultas previas no se emplean para la aplicación de la actualización del rubro del Margen de distribución minorista, por cuanto por la naturaleza del proyecto de acto administrativo no se genera incidencia alguna para las comunidades indígenas ni minorías reconocidas constitucional y legalmente.

8. PUBLICIDAD

En atención a lo previsto en el inciso 2, artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, en concordancia con lo establecido en el inciso 2, numeral 2 del artículo 2 de la Resolución 4 1304 de 2017, el presente proyecto se encuentra publicado para comentarios de la ciudadanía durante los días **xx** al **xx**, en la página web del Ministerio de Minas y Energía.

9. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En concepto de la Dirección de Hidrocarburos no aplica por cuanto el acto administrativo no establece nuevos trámites como lo dispone artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1609 de 2015.

10. CONCEPTO DE LA ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA



NO APLICA.

11. MATRIZ RESUMEN OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

La matriz con el resumen de las observaciones y comentarios recibidos sobre el proyecto normativo una vez cumpla el objetivo de su publicidad estipulado en el numeral 8 del presente, se analizará y hará parte de la expedición del acto administrativo definitivo.

La presente memoria justificativa se expide el XX de abril de 2020 por el Director de Hidrocarburos y la viabilidad jurídica cuenta con la revisión y visto bueno del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.