



MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

**“Por la cual se modifica el artículo 2 de la Resolución 18 1780 del 29 de diciembre de 2005 y el numeral 15.2 de la Resolución 4 1281 de 2016, en relación con el Ingreso al Productor del Biocombustible para uso en motores diesel.”**

**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”.

En desarrollo de las funciones asignadas, por medio de las resoluciones 18 1602 de 2011, modificada por la resolución 18 1493 de 2012 ; 18 1232 de 2008, modificada por la resolución 18 0643 de 2012 ; 41 276 de 2016 ; 40 079 de 2018 ; 9 0302 de 2013 ; 40 222 del 22 de 2015 , 18 1491 de 2012, modificada por la resolución 9 0145 de 2014 ; 18 0134 de 2009, modificada por las resoluciones 18 1489 de 2012, 9 1566 de 2012 ; 41 277 de 2016, y por último la resolución 41281 de 2016, el Ministerio de Minas y Energía ha definido durante los últimos años, la metodología y los procedimientos en relación con los componentes que conforman la estructura de precios de los combustibles líquidos, siendo la resolución 41281 de 2016, la resolución vigente a este respecto.

Que mediante la Resolución 18 1780 del 29 de diciembre de 2005, modificada por las resoluciones 18 0134 del 29 de enero de 2009, 18 1966 del 24 de noviembre de 2011, 18 1489 del 30 de agosto de 2012 y 9 1566 del 27 de septiembre de 2012, entre otras disposiciones, se definió la metodología de referencia para el cálculo del valor del ingreso al productor del biocombustible para uso en motores diésel.

En resumen, el siguiente cuadro relaciona los principales componentes de la estructura de precios de los combustibles:

| Estructura Precio de Referencia Combustibles  | Categoría  |
|-----------------------------------------------|------------|
| Proporción - Ingreso Productor Fósil          | Líquido    |
| Proporción - Ingreso Productor Biocombustible | Líquido    |
| Impuesto Nacional                             | Impuestos  |
| IVA sobre el IP Fósil                         | Impuestos  |
| Impuesto al Carbono                           | Impuestos  |
| Costo de cesión                               | Aplica ZDF |

Página 1 de 7

|                                                            |                                 |
|------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Recuperación costos                                        | Aplica ZDF                      |
| Tarifa de Marcación                                        | Logística                       |
| Proporción - Tarifa de Transporte por Poliductos Fósil     | Logística                       |
| Proporción - Tarifa de Transporte del Biocombustible       | Logística                       |
| Margen plan de continuidad abastecimiento                  | Logística                       |
| <b>Precio Máximo de Venta al Distribuidor Mayorista</b>    | <b>Lo paga el Mayorista</b>     |
| Sobretasa                                                  | Impuestos                       |
| Margen al distribuidor mayorista                           | Logística                       |
| IVA sobre el Margen del distribuidor mayorista             | Impuestos                       |
| <b>Precio Máximo en Planta de Abastecimiento Mayorista</b> | <b>Lo paga el Minorista</b>     |
| Margen del distribuidor minorista                          | Logística                       |
| Factor de Pérdida por evaporación                          | Otros*                          |
| Transporte de la planta de abastecimiento mayorista a EDS  | Logística                       |
| <b>Precio de Referencia de Venta por galón (COP/gal)</b>   | <b>Lo paga el usuario final</b> |

## 1.2. Oportunidad.

El proyecto normativo, tiene como finalidad el actualizar los parámetros y definiciones del cálculo del Ingreso al Productor (en adelante IP) del biocombustible para uso en motores diésel, denominado también como Biodiesel. En ese sentido, se pretende ajustar algunos aspectos específicos de la metodología, con el fin de buscar la estabilidad en los precios de referencia de venta final al público

La actual metodología para el cálculo del Ingreso al Productor del Biodiesel, la cual se viene aplicando desde el año 2009, requiere una actualización de parámetros y definiciones dentro de la metodología, en consideración que los eventos de mayor volatilidad en variables como la tasa de cambio o los precios internacionales de la materia prima, pueden impactar significativamente el valor final del Ingreso al Productor, lo que a su vez, redundará en un impacto en los precios al consumidor final.

Por ejemplo, se ha observado la volatilidad diaria de la tasa de cambio del dólar americano por pesos colombianos durante los últimos meses en el mercado cambiario local, donde se estiman variaciones mensuales promedio del 2.5% para el mes de agosto de 2018 y de 5.7% para el periodo del mes de septiembre del mismo año, equivalentes a cambios promedio en la TRM de 73 y 165 pesos por dólar respectivamente. Por tanto, es necesario establecer ajustes a la metodología, así como un mecanismo de suavizamiento para el cálculo del Ingreso al Productor del Biocombustible para uso en motores diésel, con el fin de darle estabilidad a los precios de venta al público del ACPM mezclado con este biocombustible, cuyos insumos en la metodología se encuentran expresados en dólares americanos.

Así mismo se hace necesaria la actualización del valor del precio mínimo que inicialmente se estableció en la regulación, y que permite atenuar las consecuencias de variaciones significativas en los precios determinantes del ingreso al productor del biodiesel.

Esto en virtud que la regla de actualización de dicho valor resulta afectada por la volatilidad de la tasa de cambio. En este sentido se busca ajustar la regla de actualización anual del precio mínimo, en función de la variación de doce meses del índice de precios al consumidor certificado por el DANE. Además, se actualiza el valor base del precio mínimo, en función del precio promedio de los últimos 5 años de los costos promedio de la materia prima del biocombustible, es decir, del aceite crudo de palma, considerando como referencia el precio CIF promedio en los puertos colombianos de Buenaventura, Cartagena y Barranquilla, según la información histórica de dichos marcadores de precio reportada por la Federación Nacional de Biocombustibles de Colombia, en comunicación con radicado MME 2018069212 del 12 de septiembre de 2018.



Por otra parte, se hace necesario dar claridad y actualizar las definiciones de la Resolución 181780 del 29 de diciembre de 2005, modificadas por la Resolución 180134 del 29 de enero de 2009, con respecto de la fijación del valor del ingreso del Biodiesel. En particular, con respecto a los valores de los aranceles aplicados a las importaciones efectivas que se vienen realizando al país, de dichos productos.

Según lo reportado por la DIAN, a través de su Formulario 500 de operaciones de importación, el valor promedio ponderado por volumen de los aranceles aplicados para las importaciones del producto, aceite crudo de palma, durante los últimos 12 meses ha sido inferior al 1.6%. En este sentido, la metodología de cálculo del ingreso al productor del biodiesel, deberá considerar ésta realidad de las importaciones que efectivamente vienen realizando los diferentes agentes en el país, al actualizar las definiciones y parámetros respectivos.

En particular, se ha realizado el análisis de los valores de aranceles aplicados a los volúmenes de importaciones de aceite crudo de palma, y según el correo electrónico con radicado MME 2017071423 del 27 de octubre de 2017, la Dirección de Desarrollo Rural y Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, estableció una metodología para el cálculo del promedio ponderado por volumen del arancel aplicado las importaciones de este producto y similares. Dicha metodología será considerada por el MME, para la estimación del cálculo del arancel para los productos insumos y o pertenecientes a la canasta de sustitutos que se establece en la metodología definida en las Resoluciones 181780 del 2005 y modificada por la Resolución 180134 del 2009.

### 1.3 Conveniencia

La expedición del presente acto administrativo es conveniente, en el sentido de actualizar la metodología de estimación del Ingreso al Productor del Biodiesel, para que su resultado (el precio a ser considerado en la estructura de precios del ACPM, como reconocimiento del biocombustible utilizado en la mezcla), no se vea impactado en gran medida por cambios abruptos de la Tasa de Cambio (TRM), así como también que dicho valor resultante refleje las condiciones actuales de mercado con respecto a las operaciones de importación de la materias primas (aceite crudo de palma), al considerar la aplicación de los aranceles efectivamente aplicados a este tipo de operaciones, según lo reportado actualmente por la autoridad aduanera (DIAN).

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El presente acto administrativo le será aplicable a la distribución de combustibles y biocombustibles en todo el territorio nacional, incluidas las regiones definidas como Zonas de Frontera, en las condiciones que la autoridad del sector establezca. Así como, lo definido por la Resolución 41281 de 2016 o aquella norma que la modifique o sustituya..

## 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 petróleo 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.**

Se entendería derogada la Resolución 91566 del 27 de septiembre de 2012, así como el artículo 1 de la Resolución 181489 del 30 de agosto de 2012.

### 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.... **\*\*\* PENDIENTE DILIGENCIAMIENTO \*\*\***

## 4. IMPACTO ECONÓMICO

El presente proyecto de acto administrativo, modifica entre otras definiciones, la de la TRM, en cuanto a su forma de estimación como un insumo en la fórmula del IP de biodiesel. Se espera que la propuesta normativa, genere un impacto positivo en términos de limitar la volatilidad que esa variable pudiera transferirle al cálculo del IP del Biodiesel, al establecer una mayor ventana de tiempo para la estimación del promedio. Es decir, que al considerar una ventana móvil de 90 días para su estimación, el valor resultante para la variable TRM, presente una menor variación frente al dato inmediatamente anterior, utilizado en la estimación del IP del Biodiesel. Los siguientes gráficos ilustran tal situación:

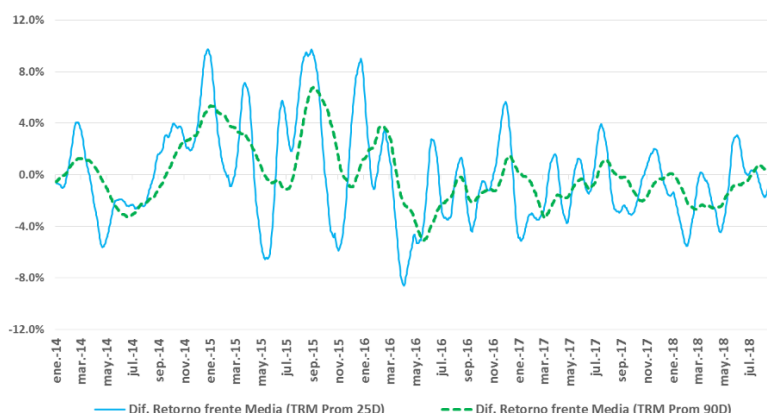
Gráfico 1. Series históricas de la TRM y sus promedios móviles de 25 y 90 días.



El gráfico 1 permite ilustrar, en términos de niveles, el ajuste suavizado del promedio de la TRM que se obtiene al utilizar la ventana móvil de 90 días, frente la alternativa del promedio de 25 días (mecanismo actual). En este sentido, el promedio de 90 días permitiría considerar para la estimación del periodo siguiente, en el cálculo del IP del Biodiesel, un valor de TRM que tenga una “menor variación” o una “variación suave” frente al valor estimado del mes anterior.

Así mismo, al comparar la diferencia de los retornos mensuales de los promedios a 25 y 90 días frente a su respectiva media, puede inferirse que la estimación del promedio de 90 días mantiene menores variaciones mensuales frente a su propia media, por lo cual, dicho estimador mantendría valores más “estables” frente a la alternativa de los 25 días.

Gráfico 2. Diferencia de los retornos mensuales frente a su media.



Por ejemplo, al comparar los retornos mensuales que arroja la estimación del promedio móvil de 25 días, para el periodo de los últimos 3 meses, se obtiene un retorno mensual promedio del 1.5%. Mientras que la estimación del promedio móvil de 90 días, para el mismo período, resulta en un retorno mensual promedio del 0.89%, lo cual en términos relativos, implica una variación del 68% entre los mecanismos de estimación; es decir, al realizar el promedio móvil con una u otra ventana de tiempo.

Por tanto, vale destacar que se espera que el cambio en el mecanismo de estimación del promedio de la TRM, permita una menor transferencia de volatilidad y variaciones abruptas al precio del Biodiesel, en cuanto que sus principales insumos se encuentran nominados en dólares, según la metodología vigente de cálculo del IP, por tanto el impacto económico esperado de la expedición de este acto administrativo sería positivo para el usuario final de los combustibles, en términos de la estabilidad del precio resultante.

## 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, la Dirección de Hidrocarburos presentó la justificación a la Señora Ministra para publicar para comentarios el proyecto normativo en la página web del Ministerio de Minas y Energía por el término de quince (15) días, a partir del XX de septiembre de 2018.





## 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. EVALUACIÓN DE LA INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA DEL PROYECTO REGULATORIO.

Que como parte de la elaboración del proyecto normativo, la Dirección de Hidrocarburos ha diligenciado el formato del cuestionario de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC, documento del que trata el Decreto 2897 de 2010, y toda vez que las respuestas al mismo son de carácter negativo, el presente acto administrativo no se sometió a consulta de la Autoridad.

## 11. MATRIZ RESUMEN DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

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

## 12. 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 11.

A continuación, se presenta la Matriz de Resumen de Observaciones y Comentarios:

**\*\*\* PENDIENTE DILIGENCIAMIENTO \*\*\***

La presente Memoria Justificativa fue elaborada por la Dirección de Hidrocarburos el XXXXX de 2018 y la viabilidad jurídica cuenta con la revisión y visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica.

**CARLOS DAVID BELTRAN**  
Director de Hidrocarburos

**VoBo. Juan Manuel Andrade**  
Jefe de la de la Oficina Asesora Jurídica MME.

Elaboró: Jefersson A. Mendoza Ariza  
Revisó: José Manuel Moreno  
Aprobó: Carlos David Beltrán

TRD: 31.