



3. Despacho Viceministra Técnica

Doctor

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario de la Comisión Sexta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8 - 68, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.



Radicado: 2-2024-050694

Bogotá D.C., 20 de septiembre de 2024 17:33

Radicado entrada

No. Expediente 42388/2024/OFI

Asunto: Respuesta – Cuestionario principal y aditivo de la proposición 13 de 2024 - Legislatura 2024 - 2025

Respetado Doctor,

En atención a la comunicación allegada a esta cartera el día cuatro de septiembre de 2024, radicada internamente con el No. 1-2024-083652, mediante la cual cita para debate de control político en el marco de la Proposición 13 de 2024 contentiva de un cuestionario principal y un cuestionario aditivo con preguntas dirigidas a diferentes entidades del Estado, relacionadas con la problemática que atravesó el país por el alza del ACPM y con aspectos propios del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC), este Ministerio, actuando en el ámbito de sus competencias, se permite responder en los siguientes términos:

Interrogantes del cuestionario principal dirigidos al Ministro de Hacienda y Crédito Público

“1. ¿Cuál es la justificación económica detrás del reciente aumento del ACPM?”

2. ¿Qué factores internacionales y nacionales han influido en esta decisión?”

Respuesta conjunta. La política activa de estabilización de precios locales del ACPM se implementó en los últimos años para prevenir que la volatilidad internacional de los precios de los combustibles se trasladase al consumidor final colombiano. Antes de la pandemia, el precio local e internacional del ACPM seguían tendencia similar, pero durante 2021 y 2022 la diferencia se amplió significativamente de manera que el precio internacional llegó a niveles promedio por encima del precio local de \$3.112 y \$10.432 pesos por galón, respectivamente (Gráfica 1).

Los incrementos tienen causa, principalmente, en el fuerte incremento de los precios internacionales de los combustibles líquidos, por el proceso de reactivación económica mundial y el conflicto entre Rusia y Ucrania. Además, el aumento de precios de paridad internacional se presentó en el contexto de una

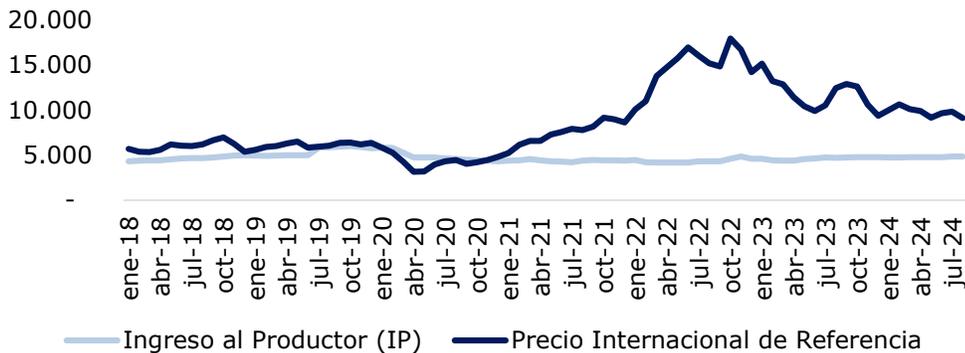
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

rC87 cZk8 e/L/ YRf ZGX/ LZxb xVs=

Continuación oficio

política activa de estabilización en el contexto de la pandemia y por el incremento en la inflación, lo que ampliaba cada vez más la brecha entre los precios del mercado externo y el mercado nacional, llevando a un déficit de **\$20 billones** en 2022 **únicamente por el ACPM**.

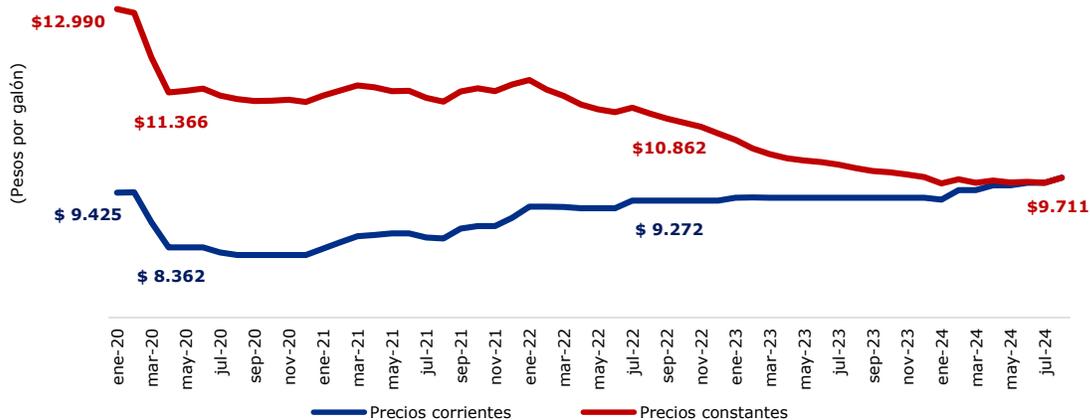
Gráfica 1. Ingreso al Productor y Precio internacional de Referencia (enero 2018 a julio 2024)
(COP/Galón)



Fuente: Elaboración Dirección General de Política Macroeconómica – DGPM del MHCP con datos del Ministerio de Minas y Energía.

Pese a que el precio nominal se ha mantenido relativamente constante, **actualmente en términos reales el precio de venta presentó una reducción cercana al 25% en relación con el nivel registrado a inicios de 2020**, lo que en la práctica significa un menor valor de este bien en el mercado local, en el contexto de valorización en los mercados internacionales (Gráfica 2).

Gráfica 2. Precio de venta al público de ACPM (enero 2020 a julio 2024)



Fuente: Elaboración DGPM del MHCP con datos de la Unidad de Planeación Minero Energética — UPME

Una de las razones adicionales para ajustar el precio del ACPM en el país es que, su marcada estabilización, en el contexto del ajuste en los precios de la Gasolina Motor Corriente (GMC), ha generado una distorsión en el mercado de esos productos, llevando a una recomposición de la demanda de combustibles a nivel local. Esto es, en los últimos meses en el país, se ha consumido más ACPM que

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
rC87 cZk8 e/L rYRf ZGX/ LZxb xVs=

Continuación oficio

GMC, lo cual represente un quiebre frente al patrón histórico. Así, el consumo de la GMC ha decrecido en un 11% comparando los mismos periodos entre 2023 y 2024, mientras que la estabilización del precio del ACPM ha incentivado un aumento constante del consumo en el periodo postpandemia, llegando en lo transcurrido de 2024 a superar el consumo registrado de GMC (Gráfica 3).

Gráfica 3. Consumo promedio diario de combustibles líquidos (Millones de galones)



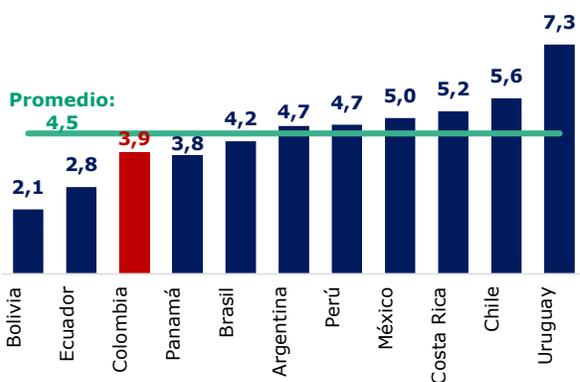
Fuente: Elaboración Viceministerio Técnico — MHCP con datos de Ecopetrol. Información de 2024 con corte a julio. La comparación entre los primeros semestres de 2023 y 2024 evidencia la misma tendencia que este gráfico.

Omitir la adopción de medidas contundentes para cerrar la brecha entre el precio internacional y el local podría conllevar riesgos sustanciales para la sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica del país. Al comparar el precio de los combustibles con países pares de la región, se puede identificar que, a pesar de los ajustes realizados desde octubre de 2022 al precio de venta de la GMC, los precios de GMC y ACPM en Colombia continúan por debajo del promedio (Gráfica 4). En particular, para el mes de agosto de 2024, los precios de los combustibles líquidos en Colombia se ubicaron un 13,2% y 36,1% por debajo de la media de la región en GMC y ACPM, respectivamente. Esto es significativamente inferior al precio en países pares de la región.

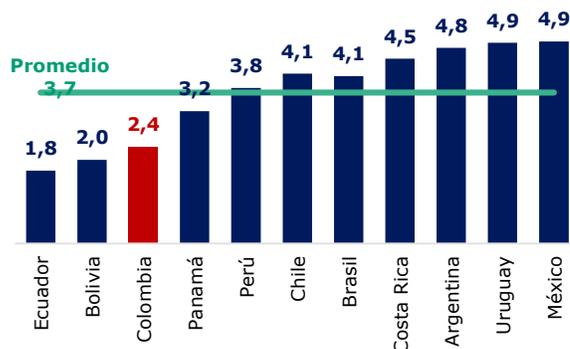
Continuación oficio

Gráfica 4. Comparación de precios internacionales de la GMC y del ACPM

Precio de la GMC / Galón en USD



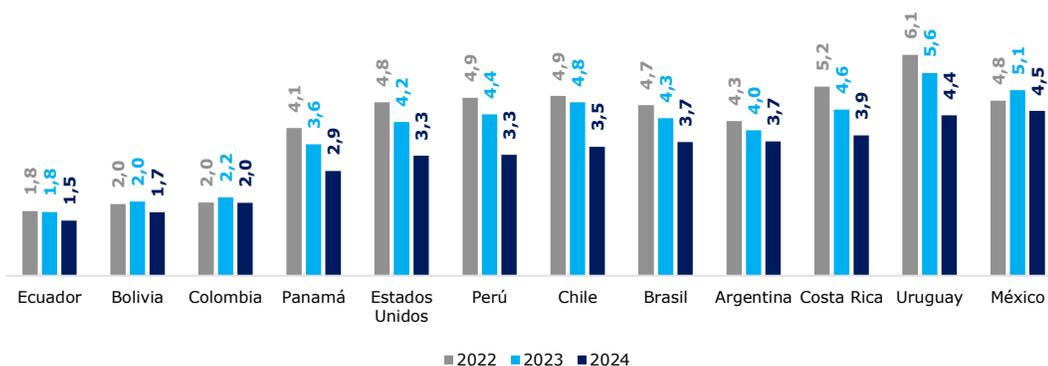
Precio del ACPM / Galón en USD



Fuente: Elaboración DGPM — MHCP con datos de Global Petrol Prices. Información con corte al 26 de agosto de 2024.

Específicamente para el ACPM, los precios en Colombia se han mantenido por debajo de países pares regionales en los últimos años (Gráfica 5). Incluso, a pesar de que en la mayoría de los países de la región se han reducido los precios locales medidos en USD¹ desde 2022 a 2024, los precios aún están por encima del precio del ACPM en Colombia (Gráfica 5). Lo anterior evidencia el margen que tiene Colombia para incrementar los precios sin perder competitividad en comparación con otros países, incluyendo a los que tienen políticas de estabilización similares.

Gráfica 5. Comparación de precios internacionales anuales promedio del ACPM (USD/Galón)



Fuente: Elaboración DGPM — MHCP con datos de Global Petrol Prices. Información con corte al 26 de agosto de 2024.

¹ Esta reducción sería el efecto combinado de reducciones en precios locales y una depreciación de la moneda local frente al dólar. Esto, por la depreciación de las monedas latinoamericanas frente al dólar y la fortaleza que ha tenido este, evidenciado por el índice DXY promedio de 104,4 entre este periodo de tiempo.



Continuación oficio

Cabe indicar que, de acuerdo con el "Acta de Compromiso entre el Gobierno nacional y las bases del transporte de carga y pasajeros", el Gobierno nacional y las bases del transporte de carga y pasajeros desarrollarán un conjunto de compromisos y mesas que permitan resolver problemas estructurales señalados en el mencionado compromiso con el propósito de viabilizar los ajustes adicionales.

"3. ¿Qué impacto fiscal se espera del aumento del ACPM en el presupuesto nacional?"

4. ¿Cómo se planea utilizar los ingresos adicionales generados por este aumento?"

Respuesta conjunta. El objetivo de aumentar los precios nacionales de los combustibles se concreta en disminuir el diferencial de compensación que estos generan y con ello, reducir la posición neta del FEPC. Este resultado implicaría menor presión fiscal sobre el Presupuesto General de la Nación.

Lo anterior, ya que la posición neta del Fondo resulta de la suma de los **diferenciales** de la GMC y ACPM por la cantidad de galones consumidos en el periodo específico, cuyo resultado negativo significa mayor diferencial de compensación. Este diferencial de compensación se entiende como el saldo a favor de cada refinador o importador, que permite equiparar su ingreso esperado al vender en el mercado interno el combustible a precios más bajos a aquellos que hubiera podido obtener en el mercado internacional. Así, los aumentos en los precios de los combustibles implicarían un menor déficit del Fondo.

Adicionalmente, se estima que con la aplicación de la política descrita se puede elevar la probabilidad de que en 2025 y en vigencias posteriores, la trayectoria de la deuda neta del Gobierno Nacional se mantenga en los límites prudenciales fijados por la regla fiscal, situación que, sin duda, ayudaría a reducir los costos de financiación del país por la vía de menores tasas de interés de colocación, en beneficio de la reactivación económica, la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

"5. ¿Qué medidas fiscales se están considerando para apoyar a los transportadores afectados por el alza del ACPM?"

6. ¿Existen planes para ofrecer subsidios o incentivos fiscales a los transportadores durante este periodo de crisis?"

Respuesta conjunta: El Gobierno nacional, representado por los ministerios de Transporte, Hacienda y Crédito Público, Trabajo, Minas y Energía y de Interior, firmó un acta de compromiso con las bases del transporte de carga en la que se llegó a los siguientes acuerdos:

1. Solicitar ante las autoridades que correspondan, el archivo de los procesos penales y la cancelación de las sanciones administrativas y/o contravencionales que se hayan impuesto con ocasión del ejercicio del derecho legítimo a la protesta.
2. Modificar la Resolución 40350 de 29 de agosto de 2024, expedida por los ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público con el fin de determinar que el incremento acordado en el costo del galón de ACPM al consumidor final será de ochocientos pesos (\$800) y aplicará así:
 - a. Cuatrocientos pesos (\$400) a partir de la modificación de la resolución citada.
 - b. Cuatrocientos pesos (\$400) a partir del 1 de diciembre de 2024.



Continuación oficio

3. Suspender las alzas de combustible tipo Diesel – posteriores a las mencionadas en el punto anterior, hasta tanto se logren las transformaciones estructurales de las relaciones económicas del transporte de carga en la modalidad de servicio especial y de pasajeros, que recojan las problemáticas descritas en las mesas de negociación adelantadas, contenidas en el acta correspondiente a las mesas realizadas y que están grabadas. Lo anterior significa que el aumento se refiere al incremento de hasta \$1.904 y que los dos aumentos anunciados por el gobierno de cuatro mil pesos (\$4.000) adicionales, se suspende.
4. Convocar en un término no mayor a ocho días, a mesas técnicas con el fin de estructurar el sistema de costos eficientes SiceTAC para otros prestadores del servicio público de transporte de carga, como son volquetas, de líquidos, de carga liviana, de refrigeración, de grúas y camas bajas (niñeras), donde habrá representación de las bases transportadoras de cada una de estas especialidades.
5. El Ministerio de Transporte se comprometió a garantizar la inclusión de todos los actores en las discusiones referentes al SiceTAC, discusiones que se llevan a instancia del observatorio de carga.
6. El Ministerio de Trabajo se comprometió a presentar en la reforma laboral una proposición que incluya un artículo para el sector transportador, que contenga las necesidades planteadas por los representantes de los conductores. Adicionalmente, se acordó crear una mesa técnica para avanzar en soluciones pensionales para el sector transporte.
7. El Ministerio de Transporte se comprometió a revisar la regulación actual del Registro Nacional de Carga —RNDC— y del SiceTAC, para implementar mejoras, tales como, disponer que el manifiesto de carga cumpla la función de título valor conforme a lo establecido en el Código de Comercio y el Código General del Proceso.
8. Convocar una mesa de trabajo con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, dentro de los ocho días siguientes a la firma del acta con los gremios que representan las bases de la modalidad del servicio de transporte público de pasajeros especial, para tratar los temas estructurales de dicha modalidad, con el compromiso de que, en la primera mesa se analizará el tema del FUEC electrónico.
9. Convocar una mesa de trabajo con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, dentro de los ocho días siguientes a la firma del acta con los gremios que representan las bases de la modalidad del servicio de transporte público colectivo, para tratar los temas estructurales de dicha modalidad.
10. Convocar una mesa de trabajo dentro de los ocho días siguientes a la firma del acta con los gremios que representan las bases de la maquinaria amarilla para tratar los problemas estructurales de dicha actividad.
11. Continuar con el fortalecimiento de la Superintendencia de Transporte para mejorar la capacidad de control del Sistema de Información de Costos Eficientes -SiceTAC- y demás conductas constitutivas de incumplimiento de las normas que regulan las relaciones económicas (Stand—by,



rC87 cZk8 e/L/ rYRf ZGX/ LZxb xVs=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

cargue y descargue, descuentos no autorizados, pago de saldos, pronto pago, entre otros) por parte de los generadores y empresas de transporte de carga.

12. Revisar y modificar la política de reposición vehicular, para garantizar la reposición uno a uno, incluyendo volquetas y vehículos de carga de dos ejes rígidos.
13. Presentar ante el Congreso de la República, el proyecto de Ley del Régimen Sancionatorio del Sector Transporte.
14. Crear una mesa de trabajo con los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía para analizar nuevamente la fórmula mediante la cual se fija el precio del combustible, garantizando la participación de los gremios que representan a las bases transportadoras. Conforme a las conclusiones de dicha mesa, se deberá evaluar la necesidad y oportunidad de presentar un proyecto de Ley ante el Congreso de la República.
15. Todos los firmantes del acta de compromiso que integran asociaciones, bases del gremio de transporte de todas las modalidades de servicio y representantes de los mismos, se comprometieron a levantar inmediatamente los puntos de concentración y protesta a nivel nacional y a permitir la libre movilidad por todo el territorio nacional.

En este sentido, es importante mencionar que el numeral dos, responsabilidad de los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, se llevó a cabo en su parte inicial mediante la expedición de la Resolución 40372 de 2024, por la cual se cambió el ingreso al productor fósil del ACPM, lo que implicó el aumento de \$400 pesos en el precio de venta al público respecto del precio registrado a inicios de agosto de 2024. Según lo mencionado en el punto 2.b, a 1 de diciembre de 2024 se realizará el segundo aumento, para así cumplir totalmente con lo pactado.

Adicionalmente, cabe señalar que el Gobierno nacional representado por este Ministerio, presentó el proyecto de ley 300 de 2024 de la Cámara de Representantes "*Por medio de la cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones*"², que en el artículo 17 propone modificar los numerales 4 y 5 del artículo 477 del Estatuto Tributario, con el fin de **ampliar por cinco años la aplicación del beneficio de exención del IVA y promover la renovación del parque automotor de los pequeños transportadores propietarios.**

"7. ¿Qué impacto se prevé en la inflación y en la economía general debido al incremento del ACPM?"

Respuesta. De acuerdo con análisis realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el efecto de incrementar los precios de los combustibles se puede reflejar en mayores presiones inflacionarias a saber: un efecto directo, que se materializaría a través de los mayores precios de los combustibles que consumen los hogares y un efecto indirecto, por el incremento en los costos de los insumos usados para producir las mercancías que consumen los hogares. Al respecto, las estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público señalan que el incremento del 1% en el precio del ACPM aumentaría la inflación en 1,4 puntos básicos (pbs). En línea con estas estimaciones, el ajuste de \$800 que se hará

² Gaceta No. 1346 de 2024 del Congreso de la República. Página 19.



Continuación oficio

sobre el precio del ACPM (\$400 en septiembre y \$400 en diciembre) aumentaría la inflación de 0,12 pp al cierre del año. Es importante resaltar que este efecto, al ser de única vez, no afectaría la senda de convergencia de la inflación a su rango meta durante los próximos años.

Por otro lado, **dado que el efecto del incremento en los precios del ACPM sobre la inflación total es reducido**, y se mantendría la convergencia de la inflación al rango meta, **no se anticipan impactos significativos sobre el crecimiento económico, el empleo y los indicadores sociales.**

“8. ¿Qué estrategias se están implementando para mitigar el impacto inflacionario en la canasta familiar?”

Respuesta. Con el fin de controlar las presiones inflacionarias que ha enfrentado la economía colombiana desde finales de 2021, el Banco de la República inició un proceso de normalización monetaria a través de incrementos en su tasa de interés de intervención. En particular, entre septiembre de 2021 y noviembre de 2023, la tasa de interés de política presentó un incremento de 1.150 puntos básicos (pbs), pasando de 1,75% a 13,25%. Dada la desaceleración reciente de la inflación, el Banco inició en diciembre de 2023 un ciclo de recortes de sus tasas de política. No obstante, estos recortes se han implementado gradual y moderadamente, con el fin de no detener el proceso de convergencia de la inflación al rango meta del emisor.

Por su parte, el Gobierno nacional ha implementado medidas enfocadas a apoyar la mitigación de las presiones inflacionarias que han afectado a los precios locales. Estas estrategias se orientan en: **i)** reducir las tarifas del servicio de energía eléctrica y la imposición de un límite sobre su crecimiento, **ii)** la desindexación de algunas actividades, bienes y servicios, principalmente en los sectores de agricultura, educación, servicios públicos, transporte y vivienda, **iii)** la prolongación de la reducción en los aranceles de algunos insumos agropecuarios usados en la producción de bienes de consumo de hogares de ingreso bajo y, **iv)** el incremento gradual en los precios de los combustibles, priorizando durante un periodo de tiempo significativo, la estabilización de los precios del ACPM, considerando su impacto sobre los costos de transporte de mercancías en el territorio nacional.

La política monetaria contractiva implementada por el Banco de la República y la estrategia de mitigación de las presiones inflacionarias del Gobierno han sido compatibles con una senda de inflación anual que ha mostrado trayectoria decreciente en el último año, pasando del 13,3% en marzo de 2023 al 6,1% en agosto de 2024, de acuerdo con los últimos datos publicados por el DANE. Para lo que resta de 2024, se espera que la inflación continúe en la senda decreciente y que, hacia 2025, converja al rango meta del Banco de la República. Particularmente, la media de los analistas encuestados por el Banco de la República espera que la inflación se sitúe en 5,7% y 3,9% para cierre de 2024 y 2025, respectivamente.

El Gobierno nacional y el Banco de la República continúan monitoreando los riesgos inflacionarios a los que se enfrenta el país, con el propósito de adoptar medidas que permitan que la inflación continúe su tendencia decreciente y su convergencia al rango meta del Banco de la República.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
rC87 cZk8 e/L/ YRf ZGX/ LZxb xVs=



Interrogantes del cuestionario aditivo

"1. ¿Qué cambios específicos está considerando el Ministerio de Hacienda para rediseñar el FEPC y hacerlo más sostenible a largo plazo?"

2. ¿Cómo se asegurará que el nuevo diseño del FEPC sea fiscalmente neutro y sostenible, evitando los déficits acumulados que hemos visto hasta ahora?"

3. Se ha realizado una evaluación del impacto que tendría el rediseño del FEPC en los precios internos del combustible y en la económica en general?"

4. ¿Qué mecanismos de consulta y participación se están utilizando para incluir a los diferentes actores afectados en el proceso de rediseño del FEPC?"

5. ¿Cuáles son los plazos y metas establecidos para la implementación del nuevo diseño del FEPC?"

6. ¿Qué lecciones se han aprendido de la gestión anterior del FEPC que se están aplicando en el proceso de rediseño?"

7. ¿Cómo se garantizará la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del nuevo FEPC?"

Respuesta conjunta: El artículo 35 de la Ley 1955 de 2019³, modificado por el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023⁴, dispone que junto con el Ministerio de Minas y Energía, le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o a la entidad que estas deleguen, 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 los combustibles que hacen parte del mercado regulado. Adicionalmente, la norma dispone que estos ministerios pueden establecer mecanismos diferenciales de estabilización de los componentes de la estructura de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados, así como su focalización y los subsidios a los mismos, todo ello con cargo al FEPC, todo en cumplimiento de los principios de eficiencia y progresividad.

En virtud del mandato contenido en el referido artículo, los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía expidieron la Resolución 40193 de 2021⁵ con la que delegaron en la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), algunas funciones relacionadas con la regulación de los componentes del precio de venta al público de los combustibles líquidos regulados. Dentro de las funciones delegadas en el artículo 1 de la mencionada regulación, se encuentra la siguiente:

"4. Calcular, de forma periódica, los valores del ingreso al productor o importador de la Gasolina Motor Corriente, el ACPM—Diesel y de los biocombustibles destinados a la mezcla con combustibles fósiles siguiendo

³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018—2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

⁴ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022—2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

⁵ Por la cual se delegan funciones de regulación del sector de combustibles líquidos en la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG.





Continuación oficio

la metodología que para tal fin establezca el Gobierno nacional de conformidad con el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019.”

Respecto de esta función, el parágrafo transitorio del artículo 1 dispone:

"Parágrafo Transitorio: *El numeral 4 de este artículo entrará a regir una vez el Gobierno nacional, establezca la metodología a la que hace referencia el citado numeral. En tanto entre en vigencia el numeral 4 de este artículo, la CREG deberá incluir en la publicación de la estimación de los precios de referencia de venta al público de los combustibles a la que hace referencia el numeral 5 de este artículo, el valor del ingreso al productor o importador de la Gasolina Motor Corriente, el ACPM—Diesel y de los biocombustibles destinados a la mezcla con combustibles fósiles que sea fijado por el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”*

Como se señaló *supra*, a la fecha se continúa en el proceso de cierre del diferencial de compensación del ACPM. En esta etapa, el Gobierno nacional ha celebrado mesas técnicas con representantes del sector transportador, así mismo, el seis de septiembre, el Gobierno nacional firmó el acta de compromiso con las bases transportadoras, en el que ambas partes se comprometieron, entre otras cosas, a fijar el alza del precio del ACPM, así como la realización de diversas mesas de trabajo con los transportadores. Una vez culmine esta etapa, el Gobierno nacional evaluará alternativas para garantizar la sostenibilidad del FEPC y de la política de combustibles a largo plazo, preservando la estabilidad fiscal y macroeconómica.

En los anteriores términos se considera respondida la solicitud y se informa que cualquier duda adicional con gusto será atendida.

Cordialmente,

MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO

Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
VT/DGPPN/DGPM/OAJ

Revisó: Oscar Januario Bocanegra Ramírez/Lorenzo Uribe Bardon/Carlos Enrique Martínez/David Esteban Herrera Jiménez

Proyectó: María Camila Pérez Medina

Firmado digitalmente por: MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

