

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Fecha (dd/mm/aaaa):	16/07/2025
Proyecto de Resolución:	Por el cual se adiciona el Decreto 1068 de 2015 en relación con el mecanismo diferencial de estabilización de precios del Aceite Combustible para Motores (ACPM) para vehículos de servicio particular, diplomático y oficial, de tipo automóvil, camioneta, campero y cuatrimoto, y se modifica el Decreto 1073 de 2015 en cuanto al control y vigilancia de este mecanismo.

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

El artículo 334 de la Constitución Política establece que es responsabilidad del Estado dirigir la economía con el fin de lograr un orden justo, distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y asegurar que el gasto público cumpla con los principios de eficiencia, eficacia y progresividad. En concordancia, el artículo 339 superior dispone que el Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento rector de la planeación en Colombia, mediante el cual se deben orientar las decisiones de política económica, social y ambiental del país.

A su vez, el artículo 365 de la Constitución determina que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de este asegurar su prestación eficiente. En armonía con esta disposición, el artículo 3° de la Ley 143 de 1994 reconoce la función del Estado como promotor y regulador del uso eficiente de los recursos energéticos, y le otorga competencia para establecer mecanismos que garanticen su disponibilidad, sostenibilidad y adecuada asignación.

En virtud de estas disposiciones, y teniendo en cuenta las competencias atribuidas a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, mediante el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023 — Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”—, el Gobierno nacional se encuentra facultado para definir mecanismos diferenciales de estabilización aplicables a los componentes de la estructura de precios de los combustibles líquidos regulados, así como sus criterios de focalización, observando los principios de eficiencia y progresividad.

Bajo este marco normativo, y atendiendo la necesidad de corregir las ineficiencias y regresividades del esquema actual de estabilización de precios de los combustibles líquidos, el Gobierno nacional considera oportuno implementar un mecanismo diferencial de estabilización para vehículos de servicio particular, diplomático y oficial que funcionan con diésel, los cuales no cumplen funciones esenciales de transporte público de carga o pasajeros. Esta medida se enmarca dentro de los compromisos constitucionales, fiscales y ambientales del Estado, y responde a la obligación de garantizar el uso eficiente del gasto público, fomentar la equidad distributiva, reducir las presiones fiscales del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y avanzar en la transición energética.

I. Fundamentos técnicos

1. Contexto FEPC

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) fue creado en 2007 con el objetivo de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales de los

combustibles. Para desarrollar este objetivo, se formuló un mecanismo que comprende dos momentos, dependiendo de la relación entre los precios internacionales y los locales:

- a. **Diferencial de participación:** corresponde a la diferencia diaria entre el precio internacional del combustible líquido para un mercado internacional de referencia (precio de paridad) y el ingreso al productor definido por medio de un acto administrativo (precio de referencia) firmado por los ministros de Hacienda y Crédito Público, y Minas y Energía, en caso de que dicha diferencia sea negativa (el precio de paridad es menor al precio de referencia).
- b. **Diferencial de compensación:** corresponde a la diferencia diaria entre el precio de paridad y el precio de referencia, en caso de que dicha diferencia sea positiva (el precio de paridad es mayor al precio de referencia).

El objetivo inicial del FEPC era ser un fondo autosostenible. Para ello, el Fondo debería generar en el mediano plazo cuentas por cobrar a los refinadores o importadores por concepto del diferencial de participación, que generaría una contribución parafiscal al combustible a favor de la Nación, y cuentas por pagar a los mismos agentes por el diferencial de compensación. La diferencia acumulada entre ambos mecanismos (posición neta¹) debería, por tanto, ser cercana a cero en promedio y, de esa manera, el Fondo debería ser sostenible principalmente a partir de sus ingresos propios, sin financiamiento adicional significativo de forma sostenida.

En este sentido, el balance (posición neta) del FEPC es el resultado del diferencial entre los precios de paridad y referencia, y la cantidad de combustible vendido ya sea de origen nacional o importado. La posición neta refleja la necesidad de compensar a los productores e importadores, en caso de que el precio de paridad internacional supere el precio del mercado interno (ingreso al productor) generando un diferencial de compensación, o, en caso contrario, establecer una participación del Gobierno nacional dentro del total de ingresos generados por la venta de los combustibles, diferencial de participación.

A través del tiempo, los ajustes normativos al FEPC reflejan las múltiples iniciativas para estabilizar el precio de los combustibles líquidos (CL), honrar las obligaciones derivadas de esa decisión, y mejorar el diseño del Fondo (Gráfico 1). Los años iniciales de funcionamiento del FEPC denotaron que, una vez creado y reglamentados sus componentes principales, el Fondo se vio en la necesidad de mejorar su diseño, formalizando la variación del IP, anclándolo al comportamiento del precio de paridad. Lo anterior, al tiempo que se ampliaban los mecanismos de financiamiento del FEPC por medio de préstamos, pagos con bonos del GNC en nombre del Fondo, y aportes de recursos por parte de la Nación.

En 2013, la Corte Constitucional declaró inexecutable los ingresos derivados del diferencial de participación, que constituían la principal fuente propia de generación de ingresos del Fondo. Esta situación se subsanó en 2016 por medio de la creación de la contribución parafiscal al combustible. Posteriormente y considerando los problemas estructurales del FEPC — que generaban déficits persistentes, el Gobierno nacional en 2019 por medio del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, incluyó una serie de disposiciones tendientes a: fortalecer la institucionalidad de la política de fijación de precios del ingreso al productor incluyendo a más carteras del Gobierno nacional en la decisión, sanear las finanzas del Fondo (extinguendo su deuda con la Nación al cierre de 2019 y haciendo más transparente el registro fiscal de las transacciones), fortalecer su diseño, e intentar cerrar la brecha negativa que se observaba de forma persistente entre el precio de referencia y el de paridad, principalmente.

En 2023, el artículo 244 de la Ley 2294, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, modificó el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, permitiendo que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía puedan determinar los mecanismos diferenciales de estabilización *de los componentes de la estructura de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados y su focalización*. Así mismo, indica esta modificación legal, que dichos mecanismos diferenciales deberán tener en cuenta los principios de eficiencia y progresividad.

Al año siguiente el Gobierno nacional, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo y teniendo en cuenta los principios de eficiencia y progresividad, expidió el Decreto 763 de 2024 el cual determinó un mecanismo diferencial de estabilización de los combustibles fósiles para los agentes clasificados como Grandes Consumidores o aquellos consumidores finales que consuman en promedio anual más de 20.000 galones al mes. Este mecanismo diferencial llevó a un ahorro fiscal promedio mensual estimado de \$37,3 mil millones de pesos en lo que lleva la aplicación de la medida.

Gráfico 1. Resumen de los principales antecedentes normativos del FEPC

Año	Creación y reglamentación general	Ingreso al productor	Ingresos del FEPC	Recursos adicionales desde el GNC	Saneamiento del FEPC	Mecanismos de focalización
2007	Ley 1151					
2008	Decreto 4839					
2011		Resolución MME 181602	Ley 14550			
			Decreto 4863			
2012		Resolución MME 181491		Ley 1607		
			Decreto 2713			
2013			Sentencia C-621	Ley 1687		
2014		Resolución MME 90145	Decreto 1067			
2015					Ley 1769	
			Decreto 1068			
2016			Ley 1819	Ley 1815		
2017				Ley 1873		
2018			Decreto 1451	Ley 1940		
2019	Ley 1955				Ley 1955	
2021	Resolución MME y MHCP 40193			Ley 2159		
2023	Ley 2294					
2024						Decreto 763

Fuente: MHCP

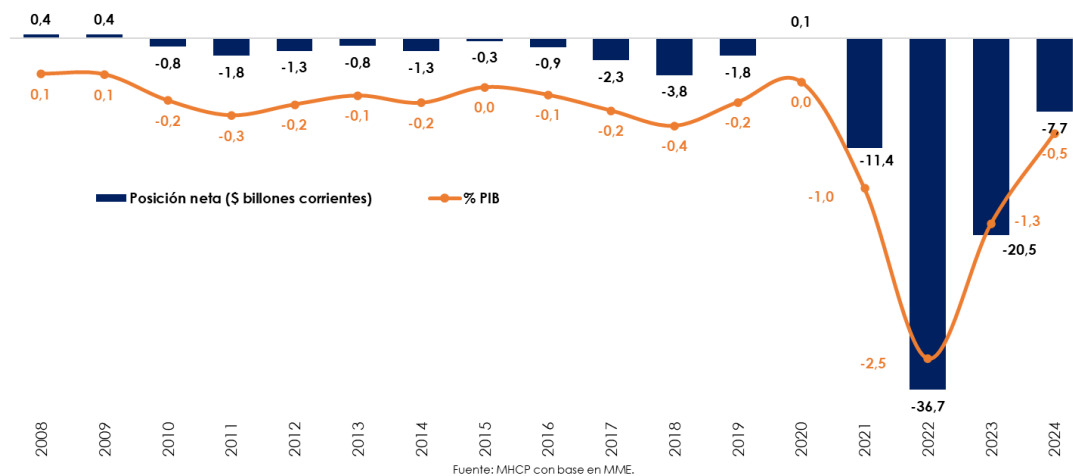
2. Implicaciones fiscales del FEPC y dinámica del mercado de combustibles

El análisis de las implicaciones del FEPC puede dividirse en dos periodos: el primero, desde su creación hasta 2019, caracterizado por una relativa estabilidad, con acreencias moderadas a refinadores e importadores originadas en el diferencial de compensación causado durante el periodo; y el segundo, a partir de 2020, cuando la dinámica del Fondo comenzó a estar determinada por la evolución acelerada del mercado internacional de combustibles. Esta etapa ha estado marcada por fuertes fluctuaciones en los precios, asociadas a la pandemia, el posterior proceso de reactivación económica y factores geopolíticos a nivel mundial. Adicionalmente, una política activa de estabilización que adoptó la anterior administración del Gobierno nacional en la que se mantuvieron los precios locales significativamente por debajo de los niveles internacionales lo que profundizó la presión fiscal sobre el Fondo.

El FEPC, desde su creación hasta el 2019, registró un déficit promedio por año de 0,2% del PIB. Si bien durante 2008 y 2009, el Fondo presentó balances superavitarios de 0,1% del PIB, como consecuencia de su capitalización inicial, entre 2010 y 2019 el FEPC generó déficits recurrentes, dinámica explicada principalmente por tres factores: i) la declaratoria de inexequibilidad de los ingresos provenientes del diferencial de participación, ii) las determinaciones de los precios de referencia del mercado interno, que afectan el IP, y iii) el comportamiento de las principales variables que determinan el precio de paridad internacional (precios internacionales del petróleo, márgenes de refinación internacional, costos de fletes y tasa de cambio principalmente).

Como consecuencia de lo anterior, el FEPC hasta el 2019 acumuló un déficit por \$14,2 billones de pesos, que ascendía a \$17,0 billones incluyendo los intereses causados a favor de la Nación. Lo anterior, dado que el FEPC no contaba con fuentes corrientes que le permitieran honrar sus obligaciones con los refinadores e importadores y, por tanto, el Gobierno nacional sirvió de acreedor con el FEPC por medio de créditos extraordinarios del Tesoro nacional, y emisión de TES de este último y pagos a nombre del FEPC a terceros. Cabe indicar que en 2020 se observó una pequeña posición neta superavitaria del Fondo principalmente asociada al relativo bajo precio internacional del petróleo durante la pandemia.

Gráfico 2. Posición neta (déficit) del FEPC en pesos corrientes y como % del PIB (2008-2024)



Fuente: MHCP

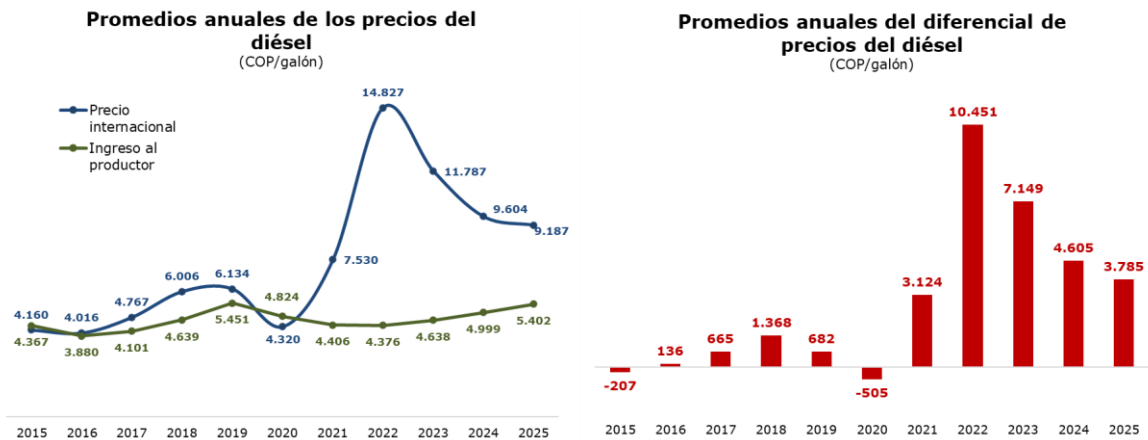
En 2021 y 2022, el FEPC registró déficits históricos como resultado del incremento en el diferencial de compensación entre los precios locales e internacionales de los combustibles líquidos. Este fenómeno fue impulsado por el alza de los precios internacionales del petróleo y los márgenes de refinación, principalmente a causa del conflicto entre Rusia y Ucrania; la depreciación del peso colombiano en un contexto de normalización de la política monetaria a nivel global; y la política de estabilización de los precios locales adoptada por el Gobierno nacional anterior. Como resultado, el déficit del FEPC ascendió a \$11,4 en 2021 (1,0% del PIB) y \$36,7 billones en 2022 (2,5% del PIB).

Durante 2023 y 2024 el déficit del FEPC se redujo gracias a condiciones macroeconómicas más favorables —fundamentalmente la disminución del precio de barril de crudo— y a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, en particular los ajustes en el precio local de la gasolina. Producto de lo

anterior, la brecha entre el precio local y el precio internacional de la gasolina se cerró a finales de 2023, dejando al diésel como el único combustible que mantiene una estabilización activa y continúa generando presiones fiscales a partir de 2024.

Sin perjuicio de lo anterior, y tal como se evidencia en la Gráfica 3, la diferencia de precios en el diésel ha venido reduciéndose desde 2022, explicada principalmente por la caída del precio internacional y, en menor medida, por los incrementos graduales en el ingreso al productor. No obstante, pese a esta reducción, en lo corrido del 2025 el ingreso al productor ha representado, en promedio, solo el 58,8% del precio de referencia internacional, lo que implica que el diésel sigue generando un déficit significativo para el FEPC.

Gráfico 3. Precios locales, de paridad internacional y diferenciales del diésel



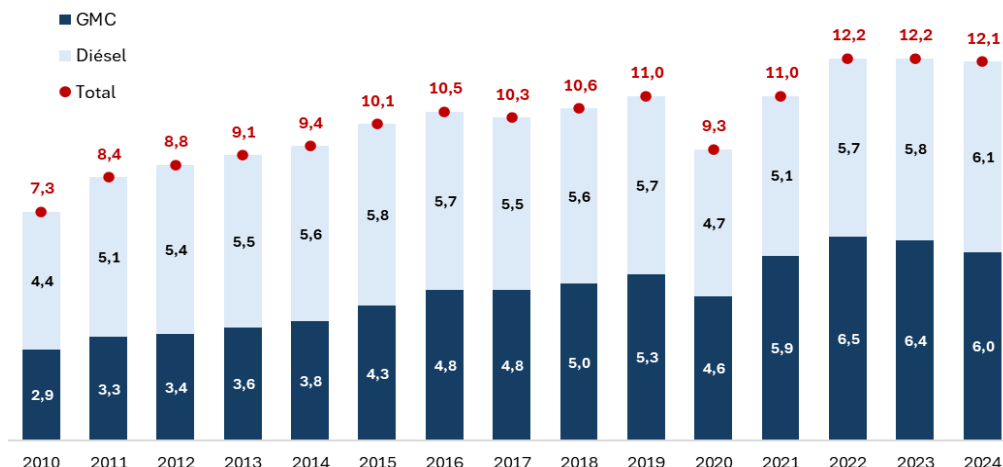
Fuente: MHCP. Nota: el promedio de 2025 es hasta el 4 de junio de ese año.

En ese sentido, las tendencias de consumo creciente también se han convertido en un desafío para contener las presiones fiscales y económicas que genera el FEPC. El consumo de combustibles líquidos en el país ha aumentado de forma significativa en los últimos años (Gráfico 4). En particular, las cantidades consumidas de GMC y ACPM crecieron a un promedio de 3,97% anual entre 2011 y 2024, mientras que el crecimiento económico nacional para ese mismo tiempo presentó una variación promedio de 3,39%, lo cual indica un incremento del consumo de combustibles líquidos 58 p.b. por encima del crecimiento de la actividad económica.

Gráfico 4. Cantidades consumidas de CL en el país

GMC y Diésel consumidos en el país

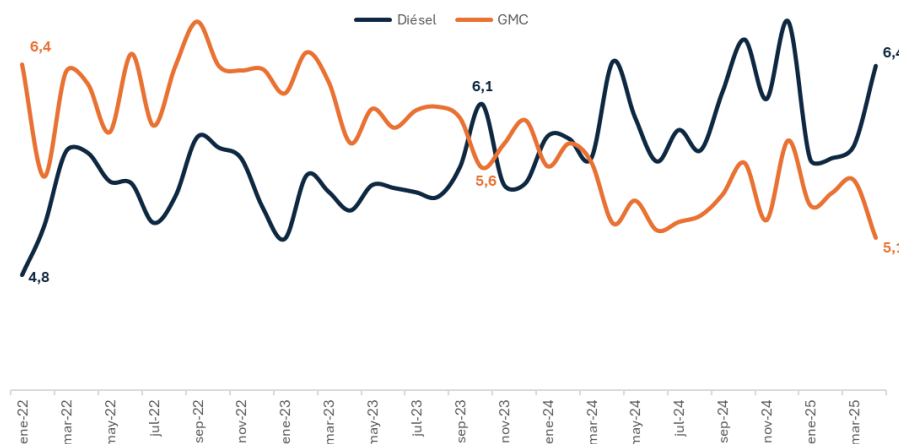
(millones de galones diarios)



Fuente: Datos tomados del Sistema de Información de Combustibles – SICOM. Elaboración de MHCP.

El comportamiento del consumo de ambos combustibles durante los últimos tres años sugiere que las modificaciones en el precio de la gasolina, sin ajustes equivalentes en el precio del diésel, han generado una distorsión en el mercado de combustibles líquidos, creando incentivos para sustituir la gasolina por diésel. Como se muestra en la gráfica a continuación, mientras a comienzos de 2022 el consumo de gasolina superaba al de diésel, esta tendencia se revirtió a partir de octubre de 2023, como resultado de una reducción en el consumo de gasolina y un incremento en el de diésel. Este mayor consumo de diésel tiene impactos ambientales más severos, dado que este combustible genera más emisiones que la gasolina.

Gráfico 5. Consumo promedio de combustibles líquidos (millones de galones diarios)



Fuente: Elaboración MHCP con datos de Ecopetrol.

En consecuencia, y con el objetivo de corregir las situaciones antes expuestas, es necesario cerrar la brecha entre el precio local y el precio internacional del diésel. El Gobierno nacional ha avanzado en la consecución de ese objetivo a partir de pequeñas alzas en el precio y la determinación de mecanismos diferenciales de estabilización de los precios. Considerando lo anterior, se debe seguir avanzando en ambos terrenos, por lo que mecanismos diferenciales de estabilización con focalización como el que se soporta y justifica en este documento técnico, son idóneos para ayudar con la disminución de la incidencia del FEPC en las finanzas públicas y a corregir problemas e ineficiencias derivadas.

3. Problemas de regresividad e ineficiencias asociadas a la contribución parafiscal a los combustibles

3.1. Problemas de ineficiencia económica

De acuerdo con Afonso, Schuknecht, & Tanzi (2005)¹, el gasto público puede identificarse como eficiente si para un conjunto cierto de recursos, estos generan el mayor beneficio posible a la economía. En este sentido, Izquierdo, Pessino, y Vuletin (2018)² definen dos tipos de eficiencia, así: i) técnica, relacionada con lograr la entrega de determinados bienes o servicios públicos (u obtención de resultados) al menor costo posible dado ciertos niveles de estándares de calidad, y ii) asignativa, asociada con asignar los recursos públicos a aquellos programas de gasto que permitan alcanzar el máximo nivel posible de bienestar social con su ejecución. Asimismo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-826 de 2013, indica que el principio de eficiencia se concreta en:

“(...) la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios.”.

Como se mencionó previamente, el FEPC, en la práctica, ha entregado subsidios implícitos durante la mayor parte de su operación. A pesar de que esta estabilización de precios nace con el objetivo de mitigar (mas no subsidiar) el impacto de la volatilidad de los precios internacionales del petróleo sobre los consumidores colombianos, el funcionamiento del fondo ha mostrado múltiples ineficiencias en la asignación del gasto público. Ciertamente, los recursos destinados a este fondo podrían reorientarse hacia programas de gasto público social o inversión con tasas de retorno sociales y económicas más altas que los destinados a los combustibles líquidos, generando, por ejemplo, aumentos en las capacidades de la población o en la infraestructura física del país.

¹ Afonso, A.; Schuknecht, L. y Tanzi, V. (2005). “Public Sector Efficiency: An International Comparison,” Public Choice, 123 (3-4), 321-347.

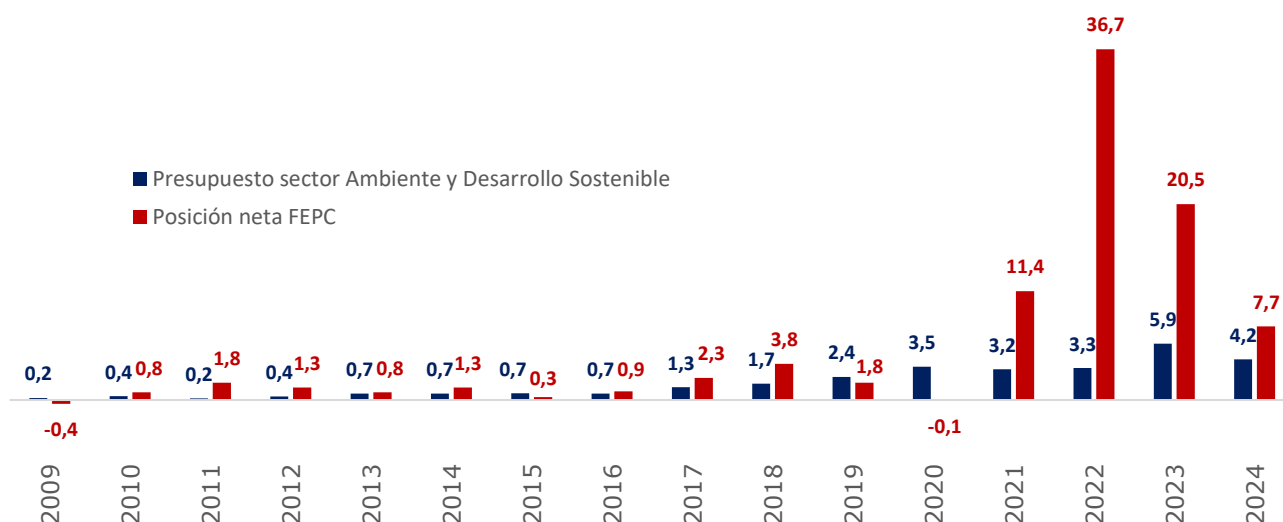
² Izquierdo, A., Pessino, C., y Vuletin, G.(Eds.). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos* (Vol. 10). Inter-American Development Bank.

De acuerdo con el informe “*Detox Development: Repurposing Environmentally Harmful Subsidies*” elaborado por Damania et al. (2023)³ para el Banco Mundial, los subsidios explícitos a los combustibles fósiles a nivel mundial alcanzaron los USD 577 mil millones en 2021, mientras que los subsidios implícitos —vinculados a la falta de internalización de costos ambientales como la contaminación, la congestión y las emisiones de carbono— superaron los USD 5,4 billones, lo que equivale al 6,8% del PIB mundial. En este sentido, el informe en mención alerta sobre los riesgos fiscales y sociales de asignar más recursos a combustibles fósiles que a sectores fundamentales como la salud o la educación, como ha ocurrido en países como Líbano y Argelia. Aunque este no es el caso de Colombia, resulta ilustrativo observar cómo se han distribuido los recursos públicos entre la contribución parafiscal a los combustibles fósiles y el presupuesto de inversión asignado al sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Tal como muestra el Gráfico 5, entre 2009 y 2020 ambos rubros registraron montos relativamente bajos y cercanos, incluso en 2015 el presupuesto de Ambiente y Desarrollo Sostenible supera ligeramente al gasto por concepto del FEPC. Sin embargo, a partir del 2021 se observa un cambio drástico en la dinámica fiscal: el déficit del FEPC alcanza los \$11,4 billones en 2021, se dispara a \$36,7 billones en 2022 y permanece elevado en 2023 con \$20,5 billones. Para 2024, aunque el déficit se redujo a \$7,7 billones, esta cifra sigue siendo considerablemente mayor que los \$4,2 billones presupuestados para el sector ambiental. En comparación, el presupuesto del sector crece de forma más gradual, alcanzando su punto máximo en 2023 con \$5,9 billones, lo que representa apenas un poco más de un tercio del monto destinado ese mismo año a cubrir el déficit del FEPC.

En agregado, mientras que en el primer periodo (2009-2019) se ejecutaron montos proporcionales entre FEPC y medio ambiente, en la siguiente etapa (2020-2024) la asignación de ambiente (\$16,9 billones) representa apenas el 22% de los compromisos asumidos por el FEPC (\$76,3 billones).

Gráfico 5. Presupuesto asignado al sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible vs. Posición neta del FEPC (billones de pesos corrientes) 2009-2023



³ Damania, R., Balseca, E., de Fontaubert, C., Gill, J., Kim, K., Rentschler, J., Russ, J. y Zaveri, E. (2023). *Detox Development: Repurposing Environmentally Harmful Subsidies*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1916-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Fuente: Elaborado a partir de los datos de MHCP y DNP

Esta divergencia pone en evidencia un problema fundamental de ineficiencia asignativa: en un contexto crítico en términos de cambio climático, degradación ambiental y necesidad de inversión en transición energética, el Estado colombiano ha tenido que asignar alrededor de tres veces más recursos a la contribución parafiscal de combustibles fósiles que al fortalecimiento del sector encargado de la protección ambiental.

Adicionalmente, vale la pena indicar que la persistencia de beneficios a los combustibles fósiles genera señales de precio ineficientes, afectando negativamente el desarrollo de alternativas energéticas y perpetuando el uso de tecnologías contaminantes. Al respecto, la investigación de Parry, Black y Vernon (2021)⁴ para el Fondo Monetario Internacional revela que esta subvaloración de los combustibles impide que los precios reflejen adecuadamente los costos sociales y ambientales del consumo energético, erosionando la eficiencia económica y obstaculizando los esfuerzos de transición energética.

De esta manera, los auxilios generalizados al diésel no solo son fiscalmente costosos, sino que además constituyen una asignación contraria a los compromisos ambientales del país, desincentivando inversiones sostenibles, perpetuando tecnologías intensivas en carbono y erosionando la coherencia de la política climática y fiscal. En otras palabras, estas medidas no solo distorsionan los precios, sino que además profundizan las inconsistencias entre las metas fiscales, energéticas y ambientales (Parry, Black y Vernon, 2021).

3.2. Problemas de regresividad

La evidencia empírica, tanto nacional como internacional, coincide en que las contribuciones a los combustibles otorgados de manera generalizada presentan un marcado carácter regresivo. En un estudio comparativo que abarca 20 países de ingresos bajos y medios en América Latina, Asia, África y Medio Oriente, Arze del Granado, Coady y Gillingham (2012)⁵ documentan que los hogares de menores ingresos consumen una proporción significativamente menor del total de combustibles y electricidad. En promedio, los hogares pertenecientes al quintil más alto de ingresos gastan casi 20 veces más por persona en bienes energéticos que aquellos del quintil más bajo. Como resultado, el quintil más pobre recibe, en promedio, solo alrededor del 7% de los beneficios derivados de los subsidios energéticos, mientras que el quintil más rico concentra cerca del 43% de dichos beneficios.

Incluso en países productores de combustibles fósiles, como Malasia, se ha evidenciado la regresividad de los subsidios generalizados. A través de un modelo de equilibrio general dinámico estocástico (DSGE, por sus siglas en inglés), Ginn (2024)⁶ demuestra que, en ausencia de mecanismos de focalización, estos subsidios presentan altos niveles de filtración o “leakage” del beneficio hacia hogares no vulnerables. En consecuencia, los subsidios generalizados no solo implican una pérdida de eficiencia, sino que también elevan el endeudamiento público requerido para sostener la política de estabilización.

⁴ Parry, I., Black, M. S. y Vernon, N. (2021). *Still not getting energy prices right: A global and country update of fossil fuel subsidies*. International Monetary Fund.

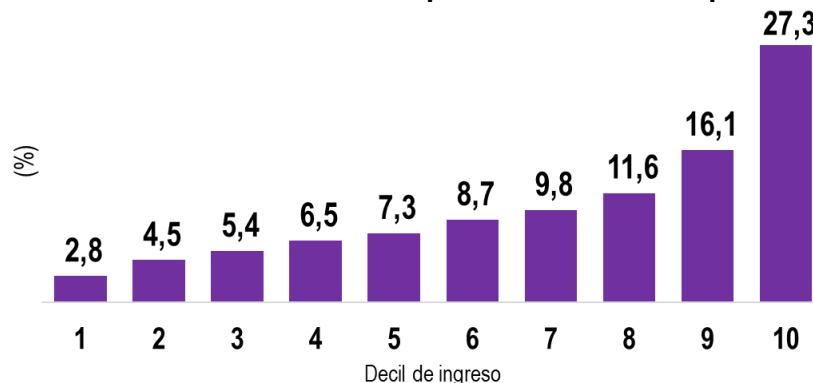
⁵ Arze del Granado, F. J., Coady, D. y Gillingham, R. (2012). The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries. *World Development* 40 (11): 2234–48.

⁶ Ginn W. (2024). The Paradox of Fossil Fuel Subsidies. *Economic Analysis and Policy* · June 2024. DOI: 10.1016 / j.eap.2024.06.001

En contraste, las simulaciones indican que los mayores beneficios en términos de bienestar se logran mediante esquemas de subsidios focalizados.

Para el contexto colombiano, de acuerdo con el DANE, los combustibles líquidos representan de forma directa para los hogares de ingresos altos 3,4% de su consumo total, mientras que para los hogares en condición de pobreza solo 1,23%^[6]. Además, una estimación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público^[7] evidencia que el decil de mayores ingresos recibe alrededor de 1/3 del beneficio implícito total que se otorga por medio del FEPC (27,3%), mientras que el decil de menores ingresos solamente recibe el 2,8% (Gráfico 6). Esto es, el 10% de los hogares con más ingresos del país recibe 10 veces los beneficios que recibe el 10% de los hogares con menos ingresos del país. Por tanto, el gasto público realizado a través del FEPC es regresivo (inequitativo)^[8] y en general la reducción del aporte del gobierno a los combustibles líquidos atiende y contribuye al cumplimiento del principio de progresividad en la medida en que los deciles más altos consumen más combustibles y se ven beneficiados de estos aportes en mayor medida. Así, el desmonte gradual de este mecanismo promueve una mejor focalización de los recursos públicos (aumentando la eficiencia técnica y asignativa para llegar a quienes lo necesitan), permitiendo destinar mayores partidas de gastos a las políticas sociales del Gobierno nacional y, al mismo tiempo, favoreciendo la transición energética.

Gráfico 6. Distribución de la contribución parafiscal del FEPC por decil de ingreso



Fuente: MHCP a partir de un modelo de equilibrio general estático con base en la Matriz Insumo Producto (2017) y la Encuesta Nacional del Presupuesto de los Hogares (2017) del DANE y datos del Ministerio de Minas y Energía.

En relación con la progresividad de los gastos atendidos por el FEPC, es pertinente indicar lo siguiente. El principio de progresividad relacionado con la distribución de las cargas y beneficios de la política fiscal según la capacidad de pago, basado en el ingreso o patrimonio del contribuyente, usualmente se define a partir del concepto de equidad vertical. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2021), la equidad vertical se define como “que las personas con mayor capacidad de pago paguen proporcionalmente más impuestos” (p. 81). De manera consecuente, desde la perspectiva del gasto público, la progresividad indica que aquellas personas con menor capacidad de pago se beneficien proporcionalmente más del gasto público.

Un punto adicional de gran importancia al considerar la eficiencia asignativa de los recursos del Estado a los precios de combustibles fósiles son sus implicaciones ambientales y los desincentivos a la transición energética. Uno de los compromisos que actualmente tiene el país en materia ambiental es

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

reducir progresivamente la energía derivada del consumo de carbón, y la eliminación gradual de los subsidios a los 5) y el Pacto de Glasgow en 2021, Colombia se ha comprometido en aumentar la resistencia al cambio climático y frenar las emisiones de gases de efecto invernadero. El país, mediante sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) 2020, se comprometió ante el CMNUCC a una disminución de emisiones GEI de 51% respecto a un escenario de referencia en 2030. Esto equivale a una reducción de 176.4 MtCO₂eq, que al alcanzarse posicionará al país en una trayectoria compatible con la carbono-neutralidad en el año 2050. Para esto, se requiere establecer los incentivos adecuados para mitigar los efectos económicos y sociales asociados al cambio climático y la contaminación ambiental local. En este frente, la literatura indica que existen ventajas considerables en la reducción de las contribuciones del estado sobre el consumo de combustibles fósiles.

Continuar con una política de estabilización de precios a los combustibles fósiles, que en la práctica implique la permanencia de un subsidio implícito para estos bienes, incentiva la utilización de esto, lo cual, a su vez genera múltiples problemas ambientales y desincentiva la descarbonización de la economía, en el marco de la transición energética. Específicamente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)^[9] estimaron en 2014 que, de no realizarse los ajustes suficientes a los sistemas de producción y consumo, entre 2011 y 2100 se observarían en promedio pérdidas anuales de 0,49% del PIB, debido a los efectos del cambio climático en el país. En esta misma línea, otro estudio del DNP^[10] en 2018, estima que, la degradación de la calidad del aire urbano tiene una valoración económica de \$12,3 billones para 2015^[11]. Adicionalmente, según un estudio adelantado por el Instituto Nacional de Salud^[12], del total de las muertes en 2016 causadas por siete enfermedades de alta ocurrencia en el país, el 8,0% de estas estuvieron asociadas a factores de riesgo ambientales. De este último total, 89,3% fueron atribuidos a la mala calidad del aire.

Un mayor gasto por cuenta del FEPC también puede generar efectos negativos sobre la economía a través de un mayor desbalance externo superior al que la economía requiere para suplir sus necesidades de consumo e inversión, teniendo en cuenta que una posición más deficitaria por parte del sector público, que no se vea compensada por un mayor ahorro del sector privado, resulta en un aumento de las necesidades de financiamiento del exterior, reflejados en una ampliación del déficit de cuenta corriente del país. De acuerdo con las estimaciones del equipo técnico del Ministerio de Hacienda, la posición neta del FEPC en 2021 y 2022 (-1,0% y -2,5% del PIB, respectivamente) habría generado un mayor déficit de cuenta corriente en esta misma magnitud durante estos años, por cuenta de un mayor desahorro del sector público que contribuye a la ampliación del desbalance externo del país. Lo anterior se habría producido a través de unas mayores importaciones de bienes y servicios (incluyendo combustibles), derivadas de un mayor ingreso disponible de hogares y firmas por cuenta del beneficio que percibieron del FEPC.

Además, la economía colombiana ha enfrentado unas condiciones de financiamiento externo menos favorables, reflejadas en una mayor percepción de riesgo en economías emergentes, una importante depreciación en sus monedas, elevadas presiones inflacionarias que han llevado a un incremento en las tasas de interés a nivel global, un consecuente encarecimiento de los costos del endeudamiento externo, y perspectivas desfavorables de crecimiento económico a nivel global y local.

3.3. Evidencia internacional sobre la focalización de subsidios a los combustibles

Las reformas adoptadas por distintos países en respuesta al incremento de los precios internacionales de los combustibles han puesto en evidencia que la focalización de los subsidios no solo es técnicamente viable, sino también fiscalmente necesaria y socialmente progresiva. Un contraste interesante es el de

España y Grecia, dos países que implementaron subsidios al combustible en 2022 tras la invasión rusa a Ucrania, pero con enfoques diferentes.

En el caso de España, el gobierno introdujo un subsidio universal de 0,20 euros por litro para todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingreso o tipo de vehículo. Si bien esta medida contribuyó a contener la inflación en el corto plazo, los análisis empíricos muestran importantes limitaciones en términos de eficiencia y justicia distributiva. Según Jiménez, Perdiguero y Cazorla-Artiles (2024)⁷, el subsidio al diésel tuvo un *pass-through* incompleto del 73,6%, lo que significa que más del 23% de los recursos públicos fueron apropiados por las distribuidoras, sin llegar al consumidor final.

Además, la medida demostró ser altamente regresiva, al analizar los efectos redistributivos de este subsidio, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) determinó que los hogares de mayores ingresos fueron los principales beneficiarios de la política, y se estimó que los deciles de mayores ingresos recibieron hasta un 192% más del beneficio que los hogares más pobres (García-Miralles, 2023 y Amores et al., 2023. Citados en Jiménez, Perdiguero y Cazorla-Artiles, 2024).

En contraste, Grecia adoptó un enfoque de subsidio focalizado que excluyó a determinados tipos de vehículos y segmentos de alto poder adquisitivo, protegiendo a los sectores menos favorecidos, a las flotas esenciales y al transporte público. El subsidio al diésel, de aproximadamente 0,15 euros por litro, se aplicó directamente en el punto de venta y estuvo disponible únicamente para personas naturales con ingresos familiares inferiores a determinados umbrales (inicialmente 30.000 euros anuales, luego ampliado a 45.000 euros, dependiendo de la composición del hogar) (Eurofound, 2022⁸). Según ha indicado el primer ministro de Grecia, Kyriakos Mitsotakis, esta restricción del acceso al subsidio a vehículos diplomáticos y automóviles de alta gama permitió evitar asignaciones ineficientes de recursos públicos, en un contexto en el que una reducción horizontal de los precios no era fiscal ni socialmente razonable (Chrysolora, 2022⁹).

En ese sentido, el diseño del programa limitó de forma significativa las filtraciones de recursos hacia segmentos no prioritarios, y un análisis del desempeño del subsidio evidenció un *pass-through* cercano al 100%, indicando que casi la totalidad del beneficio fiscal se tradujo en menores precios para los consumidores elegibles, sin captación excesiva por parte de intermediarios o distribuidores (Jiménez, 2023¹⁰).

Los resultados de estas dos aproximaciones distintas a desafíos similares dejaron en evidencia que los esquemas de subsidios focalizados permiten mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, al tiempo que refuerzan la progresividad del gasto y mitigan los efectos regresivos de los subsidios generalizados. Mientras que los modelos universales tienden a beneficiar de forma desproporcionada a los hogares de mayores ingresos y a generar captación por parte de los intermediarios, los enfoques

⁷ Jiménez, J. L., Perdiguero, J. y Cazorla-Artiles, J.M. (2024). The pass-through of subsidizing petrol consumption: the case of Spain. SERIEs. <https://doi.org/10.1007/s13209-024-00302-9>

⁸ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). (2022). Subsidy for fuels for low- to medium-income individuals and taxi services. https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/GR-2022-12_2264.html

⁹ Chrysolora, E. (2022). Government mulling subsidy for petrol. Ekathimerini News. <https://www.ekathimerini.com/news/1179574/government-mulling-subsidy-for-petrol/>

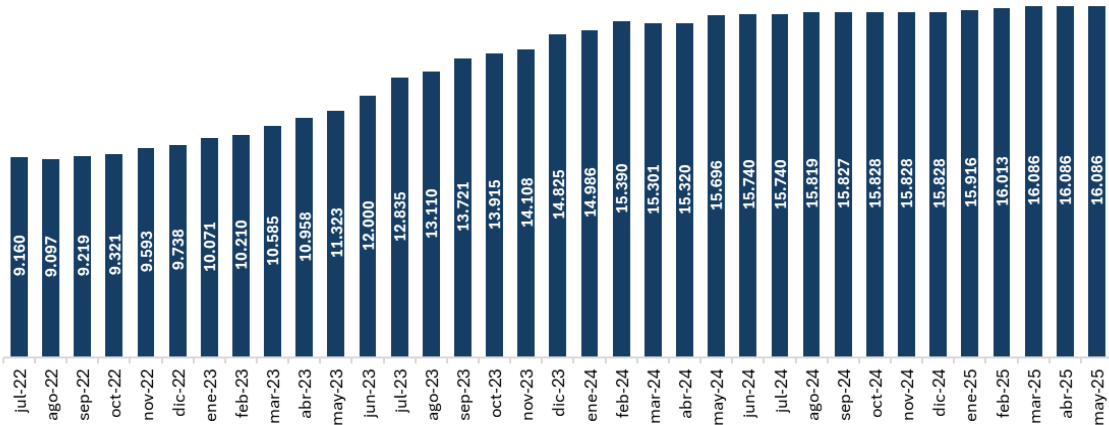
¹⁰ Jiménez, J. L. (2023). Los subsidios a los combustibles en Europa (y en España): ¿luchando contra la inflación? Mediterráneo Económico 38. ISSN: 1698-3726.

focalizados demuestran que es posible proteger a aquellos sectores estratégicos para la economía mediante criterios técnicos de elegibilidad y exclusión, sin comprometer la sostenibilidad fiscal ni la equidad distributiva.

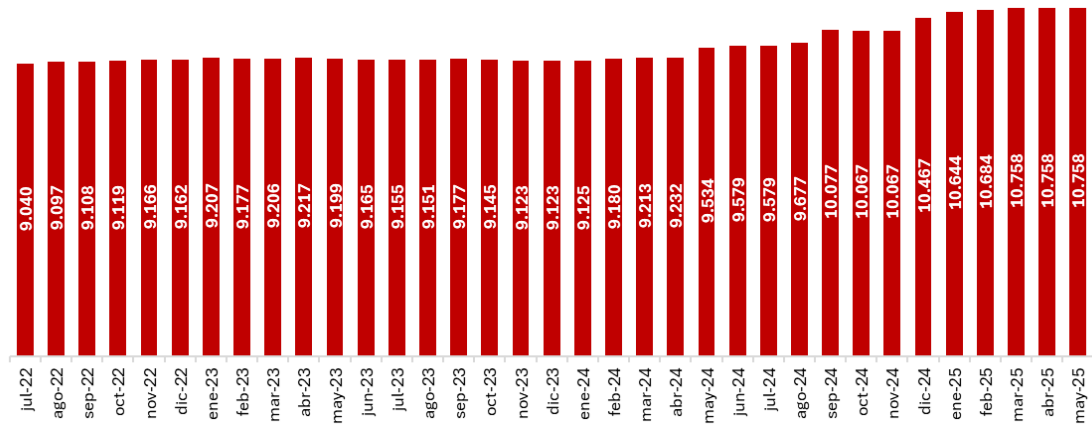
4. Medidas adoptadas por el Gobierno nacional actual

Dadas las implicaciones en materia de eficiencia y progresividad presentadas previamente, el Gobierno nacional desde octubre de 2022 ha implementado una estrategia para disminuir la incidencia del FEPC en las finanzas públicas, al tiempo que se promueve la eficiencia del gasto público y se fortalece la transición energética al desincentivar el uso de combustibles fósiles. Esta estrategia, hasta la fecha, se ha basado en la implementación de un esquema de incrementos graduales y progresivos en los precios locales de los combustibles líquidos, sopesando las presiones inflacionarias actuales -en un contexto global similar-, y las presiones fiscales que genera el Fondo. Los incrementos en los precios locales de los combustibles (Gráfico 7), particularmente en la GMC, junto con un panorama macroeconómico más favorable desde la perspectiva del FEPC, permitieron que el déficit del Fondo pase de \$36,7 billones en 2022 a \$7,7 billones en 2024.

Gráfico 7. Precio de Venta al Público (PVP) de la GMC y ACPM
Panel A. Precio de venta al público promedio de la GMC



Panel B. Precio de venta al público promedio del diésel



Fuente: Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), elaboración del MHCP. Nota: PVP de promedio para 18 ciudades principales (Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Medellín, Neiva, Pereira, Popayán, Santa Marta, Tunja, Valledupar, Villavicencio, Manizales, Armenia, Ibagué, Sincelejo, Montería.).

Aunado a los ajustes en los ingresos al productor de los combustibles fósiles realizados a la fecha por el Gobierno nacional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Colombia potencia mundial de la vida” (Ley 2294 de 2023) incorporó tanto en sus bases como en su articulado disposiciones relacionadas con los combustibles líquidos. En particular, los artículos 244 y 245 del PND vigente crean distintas habilitaciones relacionadas con las competencias de los Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía en materia del FEPC y de la política de combustibles líquidos en zonas de frontera, respectivamente.

En detalle, el artículo 244 del PND indica:

“ARTÍCULO 244. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:

ARTÍCULO 35. PRECIO DE LOS COMBUSTIBLES LÍQUIDOS A ESTABILIZAR. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad delegada, establecerán 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. Asimismo, podrán determinar los mecanismos diferenciales de estabilización de los componentes de la estructura de los precios de referencia de venta al público de los combustibles regulados y su focalización, así como los subsidios a los mismos, que se harán a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-, teniendo en cuenta los principios de eficiencia y progresividad. El mecanismo de estabilización previsto por el FEPC no afectará los impuestos de carácter territorial.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las compensaciones al transporte, los subsidios, los incentivos tributarios y los mecanismos diferenciales de estabilización de precios podrán reconocerse y entregarse de manera general, focalizada o directa al consumidor final en la forma que determine el Gobierno nacional mediante el uso de nuevas tecnologías. El Gobierno nacional determinará el criterio de focalización.

PARÁGRAFO SEGUNDO. 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 concertado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

La modificación enunciada generó una habilitación legal que faculta a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía para establecer mecanismos diferenciales de estabilización aplicables a los componentes de la estructura de precios de referencia de venta al público de los combustibles líquidos regulados, así como los criterios para su focalización.

De acuerdo con lo dispuesto por la norma, dichos mecanismos deberán fundamentarse en los principios de eficiencia y progresividad, los cuales deben orientar el diseño y aplicación de las medidas de focalización.

Dado lo anterior, los Ministerios de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público expidieron el Decreto 763 de 2024, el cual crea un mecanismo de estabilización diferencial para los agentes clasificados como Grandes Consumidores o aquellos agentes que consuman en promedio anual más de 20.000 galones al mes. Este mecanismo diferencial establecía que el ingreso al productor del diésel y la gasolina deberá ser como mínimo el precio de paridad internacional, para ello ambos ministerios establecieron mediante la Resolución 40304 de 2024 la siguiente fórmula para el cálculo del ingreso al productor que aplicaría a estos agentes:

$$IP_{semana} = \frac{\sum_{i=1}^n P_{int,i}}{n}$$

Donde:

- IP_{semana} : Corresponde al precio semanal publicado cada lunes y que comienza a regir cada martes.
- $P_{int,i}$: Corresponde al valor resultante de la aplicación de la Resolución 180522 de 2010 para el producto correspondiente el día hábil de la semana anterior a la publicación.
- n corresponde al número de días hábiles en la semana anterior.

En resumen, esta fórmula establece que el ingreso al productor será igual al promedio de la semana anterior del precio internacional, por lo que, como se ve en el Gráfico 8, el ingreso al productor y el precio internacional tienen una tendencia similar. Esto implica que los diferenciales de compensación y participación de estos usuarios son muy pequeños y que el déficit del FEPC para estos será de cero en el mediano plazo. Desde el mes de agosto de 2024 hasta abril de 2025 se estima que esta medida ha representado un ahorro fiscal de \$336 mil millones de pesos, con un ahorro promedio mensual estimado en \$37,3 mil millones.

Gráfico 8. Precio internacional e Ingreso al Productor para los Grandes Consumidores



Fuente: Estimación MHCP con base en los datos del MME

Dado el éxito de la reglamentación aplicada a los Grandes Consumidores para reducir la carga fiscal otorgada a través del FEPC, el Gobierno nacional ha promovido nuevas medidas diferenciales de estabilización orientadas a fortalecer la focalización, efectividad y progresividad de las contribuciones indirectas a los combustibles fósiles. En primer lugar, se presentó una propuesta para eliminar la estabilización del combustible utilizado como insumo en la producción de otros derivados del petróleo. Esta propuesta fue publicada para comentarios por el Ministerio de Minas y Energía el 6 de junio hasta el 11 de junio de 2025 y se espera que entre a regir en los próximos meses. En segundo lugar, mediante el acto administrativo que acompaña este documento técnico, el Gobierno nacional busca establecer un mecanismo diferencial de estabilización para vehículos de servicio particular, oficial y diplomático de tipo automóvil, camioneta, campero y cuatrimotos que funcionan con diésel y que no tienen una finalidad pública. A continuación, se presentan los detalles de esta medida.

5. Mecanismo de estabilización diferencial en el parque automotor

En línea con lo que se ha desarrollado a lo largo este documento técnico, la propuesta de establecer un mecanismo diferencial de estabilización para automóviles, camionetas, camperos y cuatrimotos que funcionan con diésel se fundamenta en la necesidad de corregir ineficiencias técnicas y asignativas identificadas en el funcionamiento actual del FEPC, atendiendo los principios de eficiencia y progresividad. En efecto, el esquema vigente ha permitido que una fracción significativa de los recursos fiscales se destinen al sostenimiento de precios por debajo del nivel de paridad internacional para vehículos que no cumplen una función social o productiva prioritaria.

Adicionalmente, se identifica que el diseño actual de la contribución parafiscal al diésel presenta un problema de inequidad vertical, en la medida en que otorga un mayor beneficio fiscal, en términos absolutos, a quienes más consumen y que, además, no pertenecen a los sectores económicamente más vulnerables, lo cual contradice los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia del gasto público.

En ese sentido, al establecer una diferenciación explícita entre los automóviles, camionetas, camperos y cuatrimotos que prestan servicio particular, oficial o diplomático, y aquellos vehículos que prestan servicios esenciales de transporte de carga y de pasajeros, se busca subsanar las distorsiones en la asignación de la contribución parafiscal al diésel y mejorar la progresividad del esquema. Esta medida reconoce que el esfuerzo fiscal debe concentrarse en los segmentos del parque automotor que cumplen una función estratégica para la economía y el bienestar colectivo, al incidir directamente en el costo de vida de los hogares y en la competitividad de los sectores productivos.

A continuación, se muestra una caracterización del parque automotor con el fin de entender cuáles serían los consumidores alcanzados por la medida, su participación en el total del parque automotor y la priorización de regiones en donde se aplicaría de manera inicial esta medida.

6. Caracterización del parque automotor

6.1 Caracterización del parque automotor de diésel y gasolina

En Colombia, el parque automotor está compuesto por aproximadamente 19,8 millones de vehículos, de los cuales el 95% consume gasolina motor corriente (GMC) y apenas el 5% restante, cerca de 1,06 millones de vehículos, utiliza diésel como combustible. A pesar de su menor participación en volumen, el segmento de vehículos diésel ha sido beneficiario, durante los últimos años, de una política de estabilización de precios que no distingue entre el tipo de servicio o el uso del vehículo.

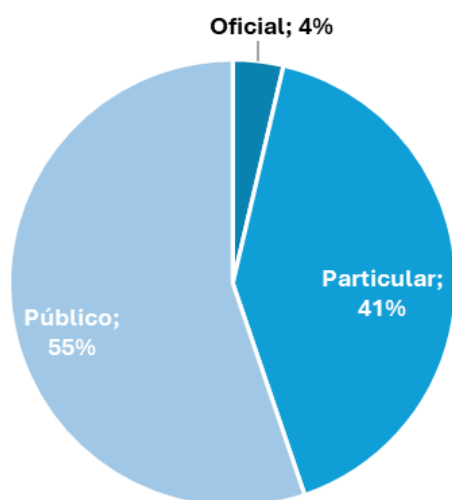
Dentro del parque automotor a diésel, el 55,2% presta servicio público, mientras que un 41,1% corresponde a vehículos de servicio particular y un 3,6% a servicio oficial. Esta distribución evidencia que una proporción significativa de los recursos del estado están siendo absorbida por vehículos que no prestan un servicio de interés público o colectivo, sino que están destinados al uso privado o institucional. Adicionalmente, estos vehículos han tenido un trato diferencial en comparación con los vehículos de uso privado que funcionan con gasolina, ya que los segundos actualmente pagan un precio del combustible cercano al precio internacional, mientras que los primeros consumen diésel que tiene un precio estabilizado muy por debajo del precio internacional. Esta situación representa una inequidad horizontal injustificada, en tanto usuarios con condiciones similares –propietarios de vehículos particulares– enfrentan tratamientos regulatorios distintos, sin que medie una razón técnica, económica o social que justifique tal diferenciación.

Desde una perspectiva de eficiencia del gasto público y equidad fiscal, resulta razonable y necesario equiparar el precio del diésel al de la gasolina para los vehículos particulares. La contribución parafiscal al diésel en estos casos se traduce en una transferencia regresiva, que beneficia en mayor medida a hogares de ingresos medios y altos, quienes concentran la propiedad de este tipo de vehículos. Además, al mantener precios artificialmente bajos se distorsionan las señales de mercado, se incentiva el consumo ineficiente de combustibles fósiles, y se genera una presión innecesaria sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), comprometiendo recursos fiscales que podrían destinarse a objetivos con mayor impacto redistributivo. En ese sentido, alinear el precio del diésel para vehículos particulares con su costo real de oportunidad no solo contribuye a una mejor asignación de recursos públicos, sino que también envía una señal coherente con los objetivos de sostenibilidad fiscal, eficiencia económica y justicia distributiva.

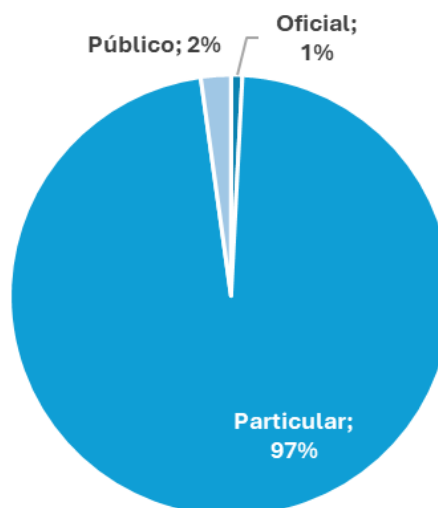
Esto no solo genera distorsiones en el mercado, sino que también genera distorsiones en el uso eficiente del gasto público, el cual debería estar focalizado en los vehículos de transporte de carga y pasajeros que prestan un servicio social. Dirigir los recursos del estado hacia estos sectores prioritarios permite proteger su función productiva y garantizar la movilidad de bienes y personas a costos accesibles, sin comprometer la sostenibilidad financiera del mecanismo de estabilización.

Gráfico 9. Composición del parque automotor según el tipo de combustible que consume y el tipo de servicio.

Panel A. Composición del parque automotor que funciona con diésel según el tipo de servicio



Panel B. Composición del parque automotor que funciona con GMC según el tipo de servicio



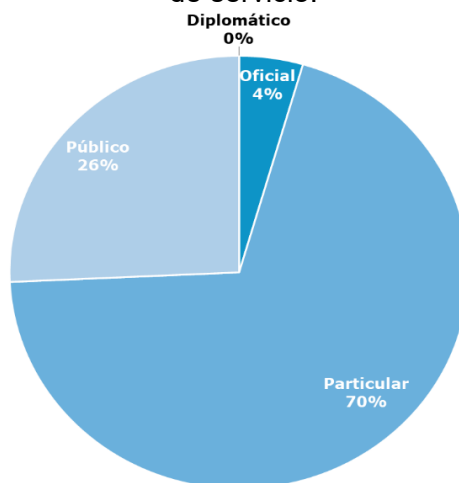
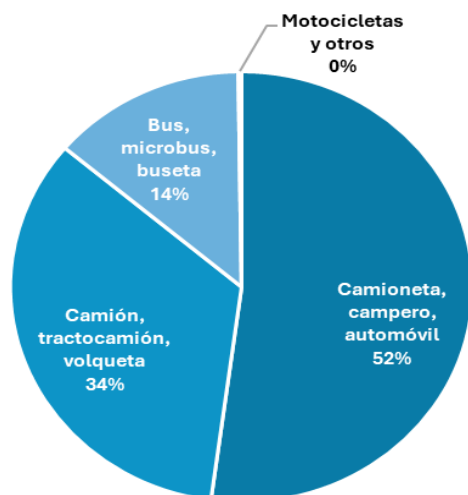
Fuente: Estimación MHCP con base en los datos del RUNT.

Igualmente, si se analiza la distribución por clase de vehículo, se observa que las camionetas, camperos y automóviles representan el 52% del parque automotor a diésel, superando incluso a los camiones y buses, tradicionalmente asociados con el transporte de carga o pasajeros. Al desagregar aún más esta categoría, se encuentra que solo el 26% de estos vehículos presta un servicio público, mientras que el restante 74% está conformado por vehículos de uso particular, diplomático u oficial, beneficiarios actuales del FEPC sin criterios de eficiencia social.

Gráfico 10. Composición del parque automotor que consume diésel por clase y tipo de servicio

Panel A. Parque automotor diésel por clase de vehículo.

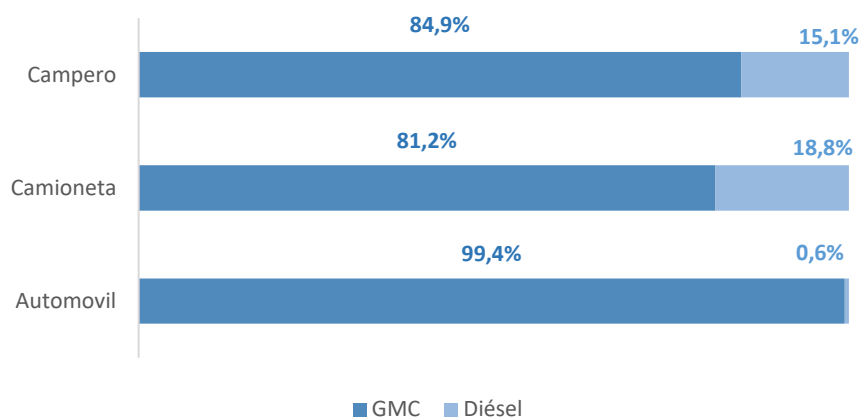
Panel B. Camionetas, camperos y automóviles a diésel segmentados por tipo de servicio.



Fuente: Estimación MHCP con base en los datos del RUNT

Por otra parte, es importante indicar que la implementación de un mecanismo diferencial de estabilización para el consumo de diésel afectaría únicamente a una fracción reducida de estas clases de vehículos que prestan servicio particular, diplomático u oficial. Como se presenta en el Gráfico 11, solamente el 0,6% de los automóviles registrados bajo dichos servicios funciona con diésel, al igual que el 18,8% de las camionetas y el 15,1% de los camperos.

Gráfico 11. Composición del consumo de combustibles en automóviles, camionetas y camperos particulares, diplomáticos y oficiales



Fuente: Estimación MHCP con base en los datos del RUNT

Dado lo anterior, se considera oportuno establecer un mecanismo diferencial para las camionetas, camperos y automóviles, al representar estos una parte importante del parque automotor y ser usados

principalmente para uso particular, lo que implica que el gasto producto de la estabilización de precios en este segmento es ineficiente ya que el consumo de estos no deriva en mejores condiciones para la población en general, lo que si ocurre en el consumo en los vehículos que tienen una función social como el transporte de carga y pasajeros, así mismo resulta regresivo al estar concentrado el consumo de combustibles en los deciles de mayor ingreso de la población.

6.2. Regiones priorizadas

Si bien la medida está concebida como una intervención de alcance nacional, en tanto busca corregir la distorsión generada por la extensión del beneficio de estabilización del combustible a vehículos de uso particular, en una primera fase de implementación se priorizarán las principales ciudades del país y sus respectivas áreas metropolitanas. Esta focalización inicial responde a la necesidad de garantizar un adecuado control, monitoreo y fiscalización del mecanismo diferencial, en coherencia con el principio de eficiencia que orienta la política. Las zonas priorizadas concentran un alto volumen de consumo de diésel por parte de vehículos particulares y cuentan con mayores capacidades institucionales y tecnológicas para asegurar la correcta operación y seguimiento de la medida, facilitando la identificación de lecciones aprendidas y la posterior ampliación gradual del esquema al resto del territorio nacional.

La Tabla 1 presenta, para las diez principales ciudades del país y sus respectivas áreas metropolitanas, la participación agregada tanto en el consumo nacional de diésel como en el total de vehículos que serían objeto de la medida, en comparación con el parque automotor de estos mismos tipos a nivel nacional. Como se observa, estas diez ciudades concentran aproximadamente el 37 % del consumo de diésel y el 72 % del parque automotor correspondiente, lo que refuerza la pertinencia de priorizar dichas regiones en la fase inicial de implementación del mecanismo diferencial.

Tabla 1. Tabla participación del consumo diésel y participación de los vehículos sujetos de la medida ubicados en las diez principales ciudades y sus áreas metropolitanas.

Municipio (y su área metropolitana)	Participación (%) en el consumo de diésel en el país	Participación (%) en el total de vehículos sujetos de la medida
Bogotá	15%	38%
Medellín	7%	13%
Cali	4%	5%
Barranquilla	3%	2%
Bucaramanga	2%	4%
Cartagena	2%	1%

Pereira	1%	5%
Montería	1%	1%
Santa Marta	1%	1%
Ibagué	1%	2%
Total	37%	72%

Fuente: Estimación MHCP con base en los datos del RUNT y SICOM.

Si bien esta concentración no refleja de manera directa el impacto de la medida, dado que se refiere a un subconjunto del consumo y del parque automotor, sí sugiere que una proporción significativa de la contribución parafiscal se destina a vehículos de uso privado localizados en estas diez ciudades. Esto las convierte en un escenario idóneo para la implementación de una primera fase de focalización, ya que su infraestructura urbana y sus mayores capacidades institucionales facilitan un control y fiscalización más efectivos, en comparación con municipios dispersos o de difícil acceso. Este enfoque gradual permitiría maximizar el ahorro fiscal en el corto plazo, al tiempo que garantiza la viabilidad técnica y operativa del mecanismo diferencial.

7. Impactos macroeconómicos y fiscal del mecanismo diferencial de estabilización a automóviles, camperos, camionetas y cuatrimotos que funcionen con diésel

El mecanismo diferencial de estabilización que presenta el Gobierno nacional para las camionetas, camperos, cuatrimotos y automóviles a diésel establece que el Ingreso al Productor al cual se les venderá el combustible a estos vehículos será, como mínimo, el Precio de Paridad Internacional (PPI) aplicable este combustible. En la práctica, el objetivo del Gobierno nacional es alinear el Ingreso al Productor aplicable a las ventas de combustible Diésel para estos vehículos, con el precio de referencia internacional, lo que permitirá mejorar la focalización de los recursos del FEPC y contribuir a la reducción del costo fiscal asociado al consumo de combustible por parte de este segmento del parque automotor.

En particular, este mecanismo se basa en la aplicación de los siguientes principios:

→ Eficiencia técnica:

- La aplicación de la medida presenta un mecanismo diferencial de estabilización para un grupo de consumidores relativamente pequeño y que no prestan servicios esenciales, sino que se benefician de la estabilización de precios para el consumo privado.
- Lo anterior permite un menor gasto del FEPC, lo cual impactaría positivamente las finanzas públicas. Cabe indicar que, de acuerdo con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el mencionado beneficio fiscal se generaría sin crear presiones significativas en la inflación estimada para el cierre de la vigencia 2025.

→ Eficiencia asignativa:

- Los auxilios (implícitos o explícitos) a los combustibles fósiles desincentivan la transición energética, generando externalidades negativas sobre las decisiones de consumo e inversión de los agentes del mercado sobre los diferentes energéticos dentro de la matriz del sector transporte y matriz energética.
- Asimismo, los recursos que se dejarían destinar del FEPC, en línea con las disponibilidades presupuestales, crean la posibilidad de reasignar dichos recursos a programas de gasto público con mayores rendimientos sociales y económicos. Por tanto, optar por un mecanismo diferencial de estabilización para grandes consumidores favorece una mejor eficiencia asignativa del gasto público de la Nación.

→ **Progresividad – equidad vertical:**

- El desmonte de las contribuciones parafiscales (implícitos o explícitos) a los combustibles líquidos fósiles, que crecen proporcionalmente en la medida que los ingresos de los hogares se incrementan, disminuiría la regresividad en el gasto del FEPC. Por tanto, la creación de un mecanismo diferencial de estabilización para grandes consumidores, al permitir no generar mayores presiones de gasto al FEPC, favorece la progresividad del gasto público.

Teniendo en cuenta que la decisión de política que plantea el Gobierno nacional tendrá implicaciones fiscales para el país, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó la estimación de las potenciales consecuencias que tendrá la medida. Este ejercicio se puede sintetizar en los siguientes pasos: i) identificación del parque automotor y de los vehículos a los que le aplicaría la medida; ii) Identificación de los coeficientes técnicos de consumo por tipología de vehículo; iii) estimación del consumo que tendrían típicamente en un año de los vehículos que tendrían una metodología de estabilización diferencial (automóviles, camionetas, cuatrimotos y camperos) y estimación del ahorro fiscal en el déficit del FEPC.

Tabla 1. Estimación costo fiscal del mecanismo diferencial de estabilización de precios para automóviles, camionetas y camperos.

Tipo de vehículo	Consumo promedio por vehículo (galones al año)	Número de vehículos	Consumo total al año	Ahorro fiscal estimado (mm)
AUTOMOVIL	329	15.697	5.164.313	23,8
CAMIONETA	282	196.444	55.397.208	255,1
CAMPERO	282	83.026	23.413.332	107,8
Total		295.167	83.974.853	386,7

Fuente: MHCP. Nota: El consumo promedio del consumo de vehículos fue calculado por la UPME y la contribución parafiscal por galón utilizado fue el promedio del año 2024 (\$4.605).

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

En particular, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se estima que la reglamentación e implementación de este mecanismo tiene efectos fiscales favorables, en la medida de que permitiría un ahorro sobre la posición neta del FEPC de alrededor de \$386 mm en 2024¹¹.

Adicionalmente, dado que la reglamentación contemplará la posibilidad de incluir un componente adicional en la fórmula del Ingreso al Productor —que permita establecer diferenciales de participación dentro de este segmento del parque automotor, de manera análoga a lo que ocurre actualmente con la gasolina motor corriente—, es factible que se generen impactos tributarios positivos superiores a los estimados inicialmente.

El Ministerio de Minas y Energía en aras de garantizar las funciones de fiscalización, control y vigilancia a esta medida, y teniendo en cuenta el alcance y la complejidad técnica del proyecto, se proyecta que sea necesario solicitar una asignación presupuestal o un aumento en el presupuesto inicialmente al Ministerio de Minas y Energía, con el fin de:

- Atender necesidades operativas emergentes identificadas en el proceso de implementación.
- Ampliar la cobertura de las actividades de fiscalización a nuevas zonas geográficas o estaciones de servicio.
- Incorporar mejoras tecnológicas y operativas que garanticen mayor eficiencia y trazabilidad.
- Reforzar los mecanismos de articulación y respuesta institucional ante situaciones críticas o de riesgo.

El aumento presupuestal será debidamente sustentado y formulado de acuerdo con las normas del Presupuesto General de la Nación y en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, se resalta que la inversión en control y fiscalización no solo busca la correcta aplicación de los recursos del FEPC, sino ahorros para la Nación al prevenir fraudes y sobrecostos.

II. Concepto de favorabilidad de las entidades competentes.

El Ministerio de Transporte, mediante concepto técnico emitido el 14 de julio de 2025, señaló que el proyecto no afecta al transporte de carga ni de pasajeros, al estar enfocado exclusivamente en vehículos particulares, diplomáticos y oficiales que funcionan con diésel y no prestan un servicio público esencial. El concepto destaca que el mecanismo busca corregir una distorsión en el subsidio actual al diésel, eliminando beneficios para vehículos de uso privado que no cumplen una función social prioritaria, y concentrando el subsidio en sectores estratégicos como el transporte de carga y pasajeros. Asimismo, resalta que la medida se implementará inicialmente en diez ciudades con alta concentración de vehículos objeto de la medida, lo cual permite una implementación gradual, focalizada y controlada, con mayores capacidades institucionales y tecnológicas para su fiscalización.

Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía, a través de concepto técnico-jurídico radicado bajo el número 2-2025-026973 del 15 de julio de 2025, consideró favorable la implementación del mecanismo propuesto. En su análisis, se indica que la medida es coherente con los principios de eficiencia del gasto público, progresividad fiscal y sostenibilidad energética. El concepto resalta que el diseño del mecanismo responde a una necesidad técnica identificada: la sustitución creciente de gasolina por

2. La estimación tiene en cuenta el diferencial promedio para 2024.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

ACPM debido a los diferenciales de precio derivados de la política de estabilización, lo cual ha generado presiones fiscales regresivas, ya que los mayores beneficiarios del subsidio han sido hogares de altos ingresos, propietarios de vehículos particulares a diésel.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente Decreto aplica a los propietarios y/o responsables de vehículos de servicio particular, diplomático y oficial, específicamente automóviles, camperos, camionetas y cuatrimotos que funcionen con Aceite Combustible para Motores (ACPM o diésel), ubicados en los municipios definidos en el artículo 2.3.4.1.19 del Decreto 1068 de 2015, adicionado por el acto normativo.

Igualmente, el Decreto es aplicable a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo que intervienen en la comercialización del ACPM a nivel mayorista y minorista, en la medida en que deben adecuar su operación a la implementación del mecanismo diferencial de estabilización.

Asimismo, el Decreto vincula al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como autoridades competentes para la determinación del ingreso al productor. Al Ministerio de Minas y Energía, en cumplimiento de sus funciones, corresponderá la regulación, control y vigilancia del mecanismo, sin perjuicio de las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio y de otras autoridades competentes.

Igualmente, el proyecto aplica a todas las personas y entidades que tengan interés en el tema que se regula.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El presente Decreto se expide en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al Presidente de la República, conforme al numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, que le permite ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes.

Asimismo, se sustenta en el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, estableciendo expresamente que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía están facultados para determinar mecanismos diferenciales de estabilización de los componentes de la estructura de los precios de los combustibles líquidos regulados, su focalización, y el otorgamiento de subsidios a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), con base en principios de eficiencia y progresividad.

De igual forma, se soporta en disposiciones complementarias contenidas en el Decreto Ley 1056 de 1953, la Ley 39 de 1987, la Ley 26 de 1989 y en el marco normativo del Decreto 1073 de 2015 y el Decreto 1068 de 2015, que otorgan al Ministerio de Minas y Energía funciones de regulación, control y vigilancia del mercado de combustibles líquidos.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Decreto 1068 de 2015 fue publicado en el Diario Oficial 49.523 del 26 de mayo de 2015 y se encuentra vigente, especialmente en lo relacionado con la reglamentación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles – FEPC, contemplado en el Libro 2, Parte 3, Título 4, Capítulo 1, al cual se adicionan los artículos 2.3.4.1.18 y 2.3.4.1.19 mediante el presente proyecto normativo.

El Decreto 1073 de 2015 fue publicado en el Diario Oficial 49.523 del 26 de mayo de 2015 y también se encuentra vigente, especialmente el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3 del Libro 2, Parte 2, Título 1, Capítulo 1, Subparte 2, que se modifica con el fin de fortalecer las competencias del Ministerio de Minas y Energía en relación con la regulación, control y vigilancia del mecanismo diferencial de estabilización.

3.3 Análisis de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Con el presente proyecto normativo se modifican y adicionan disposiciones del Decreto 1068 de 2015 y del Decreto 1073 de 2015, así:

- Se adicionan los artículos 2.3.4.1.18. y 2.3.4.1.19. al Capítulo 1, del Título 4, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, con el fin de establecer el mecanismo diferencial de estabilización del precio del ACPM para vehículos de servicio particular, diplomático y oficial, y su ámbito de aplicación geográfica.

Se modifica el artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. de la Subsección 2.1, Sección 2, Capítulo 1, Título 1, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Minas y Energía, con el propósito de fortalecer la competencia del Ministerio de Minas y Energía en materia de regulación, control y vigilancia sobre la implementación del mecanismo diferencial de estabilización de precios previsto en el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023.

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.

De conformidad con la revisión realizada por el Grupo de Defensa Judicial, Extrajudicial y Asuntos Constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica, comunicada mediante correo electrónico del 17 de julio de 2025, se cuenta con la siguiente información, obtenida previa verificación de la base de datos de los procesos judiciales que lleva esa Dependencia y de otras fuentes de información oficial disponibles:

“Para la elaboración del mismo se verificó la base de datos de los procesos judiciales que manejamos de la OAJ y otras fuentes de información oficial disponibles:

- *Artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953.*
- *Artículo 2 de la Ley 26 de 1989.*
- *Artículo 69 de la Ley 1151 de 2007.*
- *Artículo 101 de la Ley 1450 de 2011.*
- *Artículo 224 de la Ley 1819 de 2016.*
- *Artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023.*
- *Resolución 40193 del 21 de junio del 2021.*
- *Artículo 2.3.4.1.1. del Decreto 1068 de 2015.*

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		11-08-2023	V-1	

Una vez revisada la base de datos, se tiene que, contra las normas consultadas, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas según información que reposa en los archivos. Así mismo, se consultó la página de SUIN-JURISCOL y no se encontraron anotaciones de vigencia, por lo que se encuentra aparentemente ‘vigente’.

Tampoco aparecen en la página de la Corte Constitucional demandas contra estas disposiciones normativas que se encuentren pendientes o con sentencia, de acuerdo con lo cual se entiende que están surtiendo plenos efectos.”

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

3.5.1. En cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el Decreto 1273 de 2020, el proyecto normativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.

3.5.2. Realizado el análisis a que hace referencia el Capítulo 30, Abogacía de la Competencia, del Decreto 1074 de 2015, reglamentario del artículo 7 de la Ley 1430 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, el Ministerio de Minas y Energía concluyó que el presente acto administrativo tiene incidencia en la libre competencia económica, razón por la cual, una vez se ajuste el texto conforme a los comentarios ciudadanos que resulten pertinentes, solicitará a la Superintendencia de Industria y Comercio el concepto de que trata el artículo 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015.

4. IMPACTO ECONÓMICO

No aplica directamente. El presente Decreto establece los lineamientos generales para la implementación de un mecanismo diferencial de estabilización de precios del ACPM para ciertos vehículos, sin definir aún los parámetros operativos ni económicos específicos. En consecuencia, los impactos económicos derivados de esta política pública se materializarán una vez se expida la reglamentación técnica correspondiente por parte del Ministerio de Minas y Energía, mediante acto administrativo. Esta reglamentación definirá el procedimiento para la determinación del ingreso al productor y permitirá evaluar los efectos concretos sobre el mercado y las finanzas públicas, tal como se contempla en el artículo 2 del presente Decreto.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Las disposiciones contenidas en el presente Decreto no tienen un impacto directo sobre los recursos del Presupuesto General de la Nación, al no generar en sí mismas obligaciones de gasto ni comprometer recursos públicos.

No obstante, se advierte que la implementación del mecanismo diferencial, en su fase reglamentaria posterior, sí tendrá efectos fiscales, al modificar la forma en que se distribuyen los subsidios implícitos del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles – FEPC. Lo anterior debe ser considerado por las autoridades económicas competentes al momento de expedir la reglamentación operativa.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.

No aplica. La finalidad del presente Decreto se limita a establecer un marco normativo para la focalización del subsidio al ACPM, sin implicar afectaciones directas sobre el medio ambiente ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

No aplica. Sin embargo se cuenta con el sustento de viabilidad técnica conforme se observa en el presente documento.

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
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	X
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A
Otros	

Aprobó:

DANIEL EL SAIH SANCHEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

JULIÁN FLÓREZ QUIROGA
Director de Hidrocarburos

Elaboró: Daniela Carolina Ruiz Pedroza / MME, Deysi Yulieth Rodríguez Berrío / MME, Juan Sebastián Beltrán Giraldo / MME, Diego Gómez Duarte / MME – Carlos Enrique Martínez Moncayo / MHCP, Juan Pablo Rubiano Sanabria / MHCP, Sebastián Pérez Carrillo / MHCP.

Revisó: Leonardo Jaimes Corzo, Yolanda Patiño Chacón, Juan Guillermo Garzón Martínez

Aprobó: Julián Flórez Quiroga, Daniel Jorge El Saih Sánchez