Energía

INFORME TÉCNICO
CONTEXTO HISTÓRICO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES -FEPC-

1. Evolución normativa del fondo de estabilización de precios de los combustibles -FEPC-.

La evolución normativa del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) refleja el proceso de adaptación de este instrumento a los cambios en los mercados internacionales de hidrocarburos, las condiciones fiscales del país y la evolución de la política pública en materia de combustibles líquidos. A continuación, se presenta una revisión cronológica de los principales hitos normativos e institucionales que han marcado su desarrollo desde los antecedentes de la política de estabilización de precios hasta las reformas más recientes.

1.1 Antecedentes de la política de estabilización de precios de los combustibles en Colombia (1998-2007)

La política de estabilización de los precios de los combustibles en Colombia es anterior a la creación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Hasta finales de 1998, la fijación de los precios de la gasolina motor corriente y del ACPM se realizaba mediante ajustes administrativos que, por regla general, se efectuaban una o dos veces al año. Este esquema buscaba reconocer los costos incurridos por los refinadores e importadores; no obstante, la magnitud de los incrementos concentrados en determinados períodos generaba efectos sobre las expectativas de inflación e incentivaba un comportamiento inercial en la formación de precios de la economía.

Con el propósito de modernizar el esquema de fijación de precios de los combustibles líquidos, el Ministerio de Minas y Energía expidió las Resoluciones 82438[1] y 82439[2] de 1998, mediante las cuales adoptó una nueva fórmula para determinar los precios de la gasolina motor corriente (GMC) y del ACPM. Dicha metodología tomó como referencia los precios internacionales de los combustibles y los costos asociados al transporte marítimo, los fletes y los seguros. Adicionalmente, las resoluciones establecieron los regímenes de libertad regulada y libertad vigilada para la comercialización de estos combustibles.

A partir de 1999, y en desarrollo de esta política de formación de precios, el Ministerio de Minas y Energía consolidó el concepto de precio de paridad, entendido como el costo de oportunidad que enfrentaban los productores o importadores por vender los combustibles en el mercado interno. Bajo este enfoque, el precio regulado comenzó a ajustarse periódicamente tomando como referencia la evolución de los precios internacionales, la tasa de cambio y los costos asociados a la importación, permitiendo que incorporara de manera progresiva las señales del mercado internacional. Este enfoque constituyó el

[1] Consultar: https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_minminas_82438_1998.htm
[2] Consultar: https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_minminas_82439_1998.htm

fundamento económico de la política de estabilización de precios que, años más tarde, serviría de base para la creación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).

Si bien el precio de paridad se consolidó como la principal referencia para la determinación de los precios internos, la política pública continuó privilegiando una incorporación gradual de las variaciones del mercado internacional, con el propósito de evitar que la volatilidad de los precios internacionales se trasladara de forma inmediata a los consumidores finales y generara presiones sobre la inflación y los costos de transporte. En la práctica, esta decisión implicaba que Ecopetrol, como principal refinador y abastecedor del mercado nacional, absorbiera el diferencial existente entre el costo de oportunidad por el abastecimiento nacional y el ingreso efectivamente reconocido por las ventas realizadas en el mercado interno. Este costo se reflejaba en una menor utilidad distribuible a la Nación mediante dividendos, constituyéndose en un mecanismo implícito de estabilización de precios.

Durante los primeros años de la década del 2000, el mercado internacional del petróleo experimentó una transformación significativa. Entre 2003 y 2007, el precio del crudo registró un crecimiento sostenido, acompañado de una mayor volatilidad, lo que incrementó considerablemente el costo de la política de estabilización de precios aplicada en el mercado interno. Aunque el esquema vigente había permitido amortiguar las fluctuaciones internacionales durante los años anteriores, el nuevo contexto evidenció sus limitaciones financieras e institucionales. En efecto, la estabilización dependía de la capacidad financiera de Ecopetrol para absorber las diferencias entre el precio de paridad y el precio regulado en el mercado interno. Este mecanismo, basado en una menor transferencia de dividendos a la Nación, resultaba adecuado mientras los diferenciales eran relativamente reducidos; sin embargo, el aumento sostenido de los precios internacionales hizo evidente la necesidad de contar con un esquema más transparente, predecible y sostenible para administrar la política de estabilización de precios.

En este contexto, el Gobierno nacional consideró necesario sustituir el mecanismo implícito de estabilización por un instrumento financiero con reglas explícitas de funcionamiento, financiación y compensación. Como resultado, mediante el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007 se creó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), concebido como un instrumento destinado a atenuar el impacto de la volatilidad de los precios internacionales sobre el mercado interno, preservando simultáneamente la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de la política de precios de los combustibles.

Tabla 1. Principales hitos de la política de formación de precios de los combustibles (1998-2007)

Año	Norma / Instrumento	Hito	Relevancia
1998	Resoluciones 82438 y 82439	Modernización de la metodología de precios	Introducen referencias internacionales para la fijación de los precios de los combustibles y establecen un nuevo esquema regulatorio.

1999	Política de precios del MME	Consolidación del precio de paridad	El precio de paridad se convierte en la referencia para la formación de los precios internos.
2003-2007	Contexto internacional	Incremento del precio del petróleo	El aumento de la volatilidad internacional evidencia la necesidad de crear un mecanismo institucional de estabilización.
2007	Ley 1151 de 2007	Creación del Fondo de Estabilización de Precios -FEPC-	Se institucionaliza la política de estabilización mediante un fondo con reglas explícitas de funcionamiento.

Fuente: elaboración propia

1.2 Creación y reglamentación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC-(2007-2008)

Con la creación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) mediante el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007[3], la política de estabilización de precios inició una nueva etapa orientada a institucionalizar un mecanismo permanente para mitigar el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales sobre el mercado interno. A partir de ese momento, el principal desafío consistió en desarrollar el marco regulatorio necesario para definir el funcionamiento operativo del Fondo, sus fuentes de financiación y los mecanismos de compensación aplicables a los refinadores e importadores.

La reglamentación de este esquema se materializó mediante el Decreto 4839 de 2008[4], que desarrolló el funcionamiento operativo y financiero del FEPC. Con el propósito de atenuar el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales sobre el mercado interno, el Decreto reglamentó un mecanismo de estabilización que opera dependiendo de la relación entre el precio internacional de referencia (precio de paridad) y el precio definido para el mercado interno (precio de referencia). Para desarrollar este objetivo, el funcionamiento del Fondo se estructuró a partir de dos componentes:

- **Diferencial de participación:** corresponde a la diferencia entre el precio internacional del combustible líquido para un mercado internacional de referencia (precio de paridad) y el precio de referencia, cuando dicha diferencia es negativa, es decir, cuando el precio de paridad es inferior al precio de referencia. En este escenario, los refinadores o importadores realizan aportes al FEPC por dicho diferencial, permitiendo la acumulación de recursos durante los períodos en que los precios internacionales son relativamente bajos.
- **Diferencial de compensación:** corresponde a la diferencia entre el precio internacional del

[3] De conformidad con el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) es un fondo sin personería jurídica, adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuya función es atenuar el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales de los combustibles sobre el mercado interno. Su funcionamiento fue reglamentado inicialmente mediante el Decreto 4839 de 2008

[4] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34658

combustible líquido para un mercado internacional de referencia (precio de paridad) y el precio de referencia, cuando dicha diferencia es positiva, es decir, cuando el precio de paridad es superior al precio de referencia. En este caso, el FEPC reconoce una compensación a los refinadores o importadores por dicho diferencial, con el propósito de amortiguar el traslado de los incrementos de los precios internacionales al mercado interno.

La interacción entre estos dos mecanismos permitió materializar el principio de ahorro y desahorro que dio origen al FEPC. En períodos de precios internacionales bajos, el Fondo acumulaba recursos mediante el diferencial de participación, mientras que en escenarios de precios elevados utilizaba dichos recursos para compensar a los refinadores e importadores a través del diferencial de compensación. Bajo este diseño, el FEPC fue concebido como un mecanismo contracíclico y autosostenible, en el que los recursos generados durante los ciclos favorables del mercado contribuyeran a financiar las compensaciones requeridas durante los períodos de mayor volatilidad internacional.

Como parte de la reglamentación, el Decreto 4839 de 2008[5] también definió la capitalización inicial del Fondo, estableciendo que el FEPC recibiría recursos equivalentes al diez por ciento (10%) de los ahorros acumulados por Ecopetrol S.A. en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), recursos que ascendieron aproximadamente a 431 mil millones de pesos[6]. Esta capitalización permitió la entrada en operación del Fondo durante el año 2008 y constituyó la primera reserva financiera destinada exclusivamente a la estabilización de los precios de los combustibles líquidos.

Aunque el diseño original del FEPC respondía a una lógica económica consistente y coherente con el comportamiento histórico observado en los mercados internacionales, su sostenibilidad dependía de varios supuestos, entre ellos que los períodos de precios internacionales altos y bajos se alternaran con relativa frecuencia y que el mecanismo de ahorro generara recursos suficientes para financiar las compensaciones futuras. La evolución posterior del mercado petrolero demostraría que estos supuestos no siempre se cumplirían, dando lugar a una serie de ajustes regulatorios orientados a fortalecer la sostenibilidad financiera del Fondo.

Tabla 2. Creación y reglamentación del FEPC (2007-2008)

Año	Norma / Instrumento	Hito	Relevancia
2007	Ley 1151 de 2007 (artículo 69)	Creación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)	Institucionaliza la política de estabilización de precios mediante la creación del FEPC como un fondo sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[5] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34658

[6] Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). (2022). *Análisis sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)*. Dirección Técnica. 26 de abril de 2022.

2008	Decreto 4839 de 2008	Reglamentación del FEPC	Define el funcionamiento operativo y financiero del Fondo, estableciendo los mecanismos de participación y compensación, así como las reglas para la determinación del precio de referencia y del precio de paridad.
2008	Inicio de la operación del FEPC	Implementación del mecanismo de estabilización	Entra en operación el esquema de ahorro y desahorro previsto para amortiguar el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales sobre el mercado interno.

Fuente: elaboración propia

1.3 Consolidación operativa y primeros desafíos del FEPC (2009-2013)

Una vez reglamentado el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), inició una etapa orientada a consolidar su funcionamiento operativo y fortalecer el marco regulatorio de la política de formación de precios de los combustibles líquidos. Durante este período se desarrolló la metodología para la determinación del Ingreso al Productor (IP) como precio de referencia para la operación del Fondo, se realizaron ajustes institucionales orientados a fortalecer su sostenibilidad financiera y se redefinieron parcialmente las competencias regulatorias dentro de la cadena de combustibles líquidos. Al mismo tiempo, comenzaron a evidenciarse los primeros desafíos jurídicos y financieros que modificarían significativamente la evolución del FEPC.

1.3.1 Consolidación metodológica e institucional

Uno de los principales avances de esta etapa fue la consolidación de la metodología para la determinación del Ingreso al Productor (IP), variable utilizada como precio de referencia para calcular los diferenciales de participación y compensación del FEPC. Entre 2011 y 2014, el Ministerio de Minas y Energía expidió diversas resoluciones mediante las cuales estableció y ajustó las metodologías aplicables a la gasolina motor corriente (GMC) y al ACPM, fortaleciendo la transparencia del mecanismo de formación de precios y su alineación con las condiciones del mercado internacional.

Paralelamente, el Gobierno nacional introdujo diversos ajustes orientados a fortalecer el marco institucional del Fondo. En primer lugar, el artículo 101 de la Ley 1450 de 2011[7], por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "*Prosperidad para Todos*", garantizó la continuidad del FEPC e incorporó los recursos de crédito extraordinarios provenientes del Tesoro Nacional como una fuente adicional de financiación. Posteriormente, el Decreto 4863 de 2011[8] reglamentó el otorgamiento de dichos créditos, constituyendo el primer reconocimiento normativo de que el diseño financiero original del Fondo podía requerir apoyo extraordinario de la Nación para atender sus obligaciones.

[7] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101
[8] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45149

Con el propósito de armonizar estos cambios y actualizar el funcionamiento del Fondo, el Gobierno nacional expidió el Decreto 2713 de 2012[9], mediante el cual derogó el Decreto 4839 de 2008 y consolidó la reglamentación del FEPC en un único instrumento normativo. Entre otros aspectos, el Decreto actualizó las definiciones de precio de paridad y precio de referencia, incorporó las metodologías del Ingreso al Productor y adecuó la operación del Fondo a las modificaciones introducidas por la Ley 1450 de 2011.

Finalmente, mediante el Decreto 1260 de 2013[10], se fortaleció el componente técnico de la regulación de la cadena de combustibles líquidos al asignar a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la competencia para establecer los criterios, metodologías y fórmulas para la remuneración de las actividades de la cadena, manteniendo en cabeza del Ministerio de Minas y Energía la determinación del Ingreso al Productor. Con ello, se consolidó una separación más clara entre la política de formación de precios y la regulación económica de las actividades de la cadena de combustibles líquidos.

1.3.2 Primer punto de inflexión: la Sentencia C-621 de 2013

Hasta este momento, el diseño original del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) fue concebido bajo un esquema de autosostenibilidad financiera, sustentado en un mecanismo de ahorro y desahorro basado en los diferenciales de participación y compensación. No obstante, este modelo experimentó su primer cambio estructural con la Sentencia C-621 de 2013[11], mediante la cual la Corte Constitucional declaró inexequible el literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, disposición que establecía el diferencial de participación como una de las fuentes de financiación del Fondo.

La Corte concluyó que el diferencial de participación constituía una contribución parafiscal y que el legislador no había definido los elementos esenciales exigidos por el artículo 338 de la Constitución Política para este tipo de tributos, particularmente los sujetos pasivos, la base gravable y la tarifa. En consecuencia, declaró inexequible la disposición por desconocer el principio de legalidad tributaria.

Como resultado de esta decisión, el FEPC perdió su principal fuente propia de generación de recursos, mientras que el mecanismo de compensación continuó vigente para reconocer las diferencias entre el precio de paridad y el precio de referencia cuando el primero era superior al segundo. Esta circunstancia modificó sustancialmente el diseño financiero originalmente previsto para el Fondo y marcó el inicio de una nueva etapa orientada a reconstruir su mecanismo de financiación, proceso que se desarrollaría mediante las reformas normativas adoptadas entre 2014 y 2018.

Tabla 3. Consolidación operativa y primeros desafíos del FEPC (2009-2013)

[9] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69773
[10] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65468
[11] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-621-13.htm

Año	Norma / Instrumento	Hito	Relevancia
2011-2014	**Resoluciones 18-1602 de 2011, 18-1491 y 18-1493 de 2012, y 9-0145 de 2014**	Consolidación de la metodología del Ingreso al Productor (IP)	Fortalecen la metodología para determinar el Ingreso al Productor de la gasolina motor corriente (GMC) y del ACPM, consolidándolo como precio de referencia para la operación del FEPC.
2011	**Ley 1450 de 2011 (artículo 101)**	Fortalecimiento del esquema de financiación	Garantiza la continuidad del FEPC e incorpora los recursos de crédito extraordinarios del Tesoro Nacional como fuente complementaria de financiación.
2011	**Decreto 4863 de 2011**	Reglamentación de los créditos extraordinarios	Define el procedimiento para el otorgamiento de créditos extraordinarios del Tesoro Nacional cuando los recursos del FEPC resulten insuficientes para atender sus obligaciones.
2012	**Decreto 2713 de 2012**	Consolidación de la reglamentación del FEPC	Deroga el Decreto 4839 de 2008, actualiza el marco reglamentario del Fondo e incorpora las nuevas metodologías del Ingreso al Productor y las fuentes de financiación.
2013	**Decreto 1260 de 2013**	Fortalecimiento institucional de la regulación	Redistribuye las competencias regulatorias de la cadena de combustibles líquidos, asignando a la CREG la regulación económica de las actividades de la cadena y manteniendo en el Ministerio de Minas y Energía la determinación del Ingreso al Productor.
2013	**Sentencia C-621 de 2013**	Primer punto de inflexión del esquema de financiación del FEPC	Declara inexequible el literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, eliminando el diferencial de participación como fuente propia de financiación del Fondo y marcando el inicio de la reconstrucción de su esquema financiero.

Fuente: elaboración propia.

1.4 Reconstrucción del esquema de financiación del FEPC (2014-2018)

Tras la pérdida del diferencial de participación como fuente de financiación del FEPC, la política pública ingresó en una nueva etapa orientada a reconstruir el esquema financiero del Fondo y garantizar la sostenibilidad del mecanismo de estabilización de precios. Entre 2014 y 2018 se adoptaron diversas reformas dirigidas a restablecer el mecanismo de ahorro, fortalecer las fuentes de financiación y ampliar las herramientas disponibles para atender las obligaciones derivadas de la estabilización de los precios de los combustibles líquidos.

En respuesta a este escenario, el Gobierno nacional emprendió un proceso de reformas normativas cuyo

primer intento se materializó mediante la Ley 1739 de 2014[12], que creó una nueva contribución parafiscal aplicable a los refinadores e importadores de combustibles líquidos con el propósito de restablecer el mecanismo de ahorro originalmente concebido para el FEPC. No obstante, las disposiciones que regulaban dicha contribución fueron posteriormente declaradas inexequibles por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-726 de 2015[13], por lo que el Fondo continuó operando sin una fuente permanente de ingresos propios.

La situación fue finalmente corregida mediante la Ley 1819 de 2016[14], por la cual se adoptó la reforma tributaria estructural. Esta ley restableció la contribución parafiscal destinada al FEPC, incorporando los ajustes necesarios para superar los cuestionamientos constitucionales formulados por la Corte Constitucional. En consecuencia, el Fondo recuperó su principal mecanismo de ahorro y se restableció el esquema de financiación previsto desde su diseño original.

Posteriormente, el Decreto 1451 de 2018[15] fortaleció la arquitectura financiera del FEPC al reorganizar y ampliar sus fuentes de financiación. Además de la contribución parafiscal, el Decreto reconoció expresamente como fuentes de recursos los rendimientos financieros del Fondo, los recursos de crédito provenientes del Tesoro Nacional, las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y la emisión de bonos u otros títulos de deuda pública para atender sus obligaciones. En efecto, el marco regulatorio reconoció que la operación del FEPC podía requerir instrumentos financieros complementarios al mecanismo de ahorro originalmente previsto, fortaleciendo la capacidad del Fondo para responder a escenarios prolongados de volatilidad en los mercados internacionales.

Adicionalmente, durante este período el Gobierno Nacional apeló de manera recurrente a las leyes anuales de presupuesto (Leyes 1815 de 2016[16], 1873 de 2017[17] y 1940 de 2018[18]) para apropiar recursos destinados a atender las obligaciones del FEPC. Estas medidas evidenciaron que, pese al restablecimiento del mecanismo de ahorro mediante la Ley 1819 de 2016, el Fondo continuaba requiriendo apoyo fiscal para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

En conjunto, las reformas adoptadas entre 2014 y 2018 permitieron reconstruir el mecanismo jurídico de financiación del FEPC y fortalecer su estructura institucional. No obstante, aunque el Fondo recuperó su principal fuente de ingresos y amplió las alternativas para financiar sus obligaciones, continuó expuesto a los riesgos derivados de incrementos sostenidos en los precios internacionales de los combustibles,

[12] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60231
[13] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-726-15.htm
[14] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140
[15] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87874
[16] https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30029102
[17] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85679
[18] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89799

situación que daría lugar a una nueva etapa de reformas orientadas a garantizar su sostenibilidad financiera.

Tabla 4. Reconstrucción del esquema de financiación (2014-2018)

Año	Norma / Instrumento	Hito	Relevancia
2014	**Ley 1739 de 2014**	Primer intento de reconstrucción del mecanismo de financiación	Crea una nueva contribución parafiscal con el propósito de restablecer el mecanismo de ahorro del FEPC y recuperar su principal fuente propia de financiación.
2015	**Sentencia C-726 de 2015**	Control constitucional de la contribución parafiscal	Declara inexequibles los artículos de la Ley 1739 de 2014 que regulaban la contribución parafiscal, por vicios en el trámite legislativo, manteniendo al FEPC sin una fuente permanente de ingresos propios.
2016	**Ley 1819 de 2016**	Restablecimiento del mecanismo de ahorro	Reincorpora la contribución parafiscal del FEPC, superando los cuestionamientos constitucionales y restableciendo su principal mecanismo de financiación.
2016-2018	**Leyes 1815 de 2016, 1873 de 2017 y 1940 de 2018**	Fortalecimiento del apoyo presupuestal	Autorizan apropiaciones del Presupuesto General de la Nación para atender obligaciones del FEPC, complementando el mecanismo de ahorro con recursos fiscales.
2018	**Decreto 1451 de 2018**	Fortalecimiento de la arquitectura financiera del FEPC	Reorganiza y amplía las fuentes de financiación del Fondo, incorporando recursos presupuestales, créditos extraordinarios, rendimientos financieros y títulos de deuda pública, fortaleciendo su capacidad para responder a escenarios de alta volatilidad en los mercados internacionales.

Fuente: elaboración propia.

1.5 Fortalecimiento institucional y sostenibilidad financiera del FEPC (2019-2021)

Durante el período 2019-2021, la evolución normativa del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) estuvo orientada a fortalecer su sostenibilidad financiera y ampliar las herramientas institucionales para la gestión de los riesgos asociados a la volatilidad de los mercados internacionales. El principal hito de esta etapa fue la expedición de la Ley 1955 de 2019, por la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*[19].

Mediante los artículos 33, 34 y 35, esta ley introdujo una de las reformas más importantes desde la creación del FEPC. En conjunto, estas disposiciones fortalecieron el marco institucional del Fondo al

[19] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970

incorporar instrumentos para la administración del riesgo financiero, el saneamiento de sus obligaciones y la actualización del marco regulatorio aplicable a la formación de los precios de los combustibles líquidos. Como resultado, la política de estabilización dejó de concentrarse exclusivamente en la financiación del Fondo y avanzó hacia un enfoque más integral de sostenibilidad y gestión del riesgo.

Entre las principales medidas adoptadas se destacan la autorización al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar operaciones de cobertura financiera sobre los precios internacionales del petróleo, los combustibles líquidos y la tasa de cambio; la extinción de las obligaciones financieras existentes entre la Nación y el FEPC derivadas de los mecanismos de financiación utilizados durante los años anteriores; y la facultad otorgada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Minas y Energía para establecer la metodología de cálculo del Ingreso al Productor (IP), así como los componentes asociados a la remuneración de la cadena de transporte, logística, comercialización y distribución de los combustibles líquidos regulados.

En conjunto, estas disposiciones representaron un cambio conceptual en la evolución del FEPC. Más que introducir nuevas fuentes de financiación, la reforma amplió el alcance de la política pública al incorporar herramientas para la administración del riesgo, el saneamiento financiero y el fortalecimiento de la regulación económica de la cadena de combustibles líquidos, sentando las bases institucionales para enfrentar escenarios de alta volatilidad en los mercados internacionales.

No obstante, durante 2020 y 2021 el contexto internacional estuvo marcado por la pandemia de COVID-19, que provocó una caída histórica en la demanda mundial de combustibles y una fuerte reducción de los precios internacionales del petróleo, seguida de una rápida recuperación económica que incrementó nuevamente la demanda de energía y elevó de manera significativa los precios internacionales. Estos acontecimientos pusieron a prueba el marco institucional fortalecido mediante la Ley 1955 de 2019 y evidenciaron que, aun con las reformas introducidas, el FEPC continuaba expuesto a choques externos de gran magnitud. Este escenario preparó el contexto para la siguiente etapa de su evolución, caracterizada por el crecimiento histórico del déficit del Fondo y la adopción de mecanismos regulatorios orientados a preservar la sostenibilidad de la política de estabilización de precios

Tabla 5. Fortalecimiento institucional y sostenibilidad financiera (2019-2021)

Año	Norma / Instrumento	Hito	Relevancia
2019	**Ley 1955 de 2019 (artículos 33, 34 y 35)**	Fortalecimiento institucional y financiero del FEPC	Incorpora instrumentos para la gestión del riesgo financiero, el saneamiento de las obligaciones del Fondo y la actualización del marco regulatorio de la política de formación de precios de los combustibles.
2019	**Artículo 33 – Ley 1955 de 2019**	Incorporación de coberturas financieras	Autoriza al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar operaciones de cobertura sobre los precios internacionales del petróleo, los

			combustibles líquidos y la tasa de cambio, fortaleciendo la gestión del riesgo del FEPC.
2019	**Artículo 34 – Ley 1955 de 2019**	Saneamiento financiero	Autoriza la extinción de las obligaciones financieras entre la Nación y el FEPC derivadas de mecanismos de financiación anteriores, fortaleciendo la sostenibilidad patrimonial del Fondo.
2019	**Artículo 35 – Ley 1955 de 2019**	Fortalecimiento de la política de formación de precios	Faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Minas y Energía para definir la metodología del Ingreso al Productor (IP) y los componentes de remuneración de la cadena de combustibles líquidos regulados.
2020-2021	**Pandemia de COVID-19 y recuperación del mercado energético**	Primer gran reto del nuevo modelo	La volatilidad de los mercados internacionales puso a prueba las reformas introducidas por la Ley 1955 de 2019 y anticipó los desafíos fiscales que enfrentaría el FEPC en los años siguientes.

Fuente: elaboración propia.

1.6 Adaptación del FEPC a los nuevos desafíos fiscales y mecanismos diferenciales de estabilización (2022-Actualidad)

Durante el período 2022-Actualidad, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) enfrentó el mayor desafío financiero desde su creación. La recuperación de la demanda mundial de energía tras la pandemia de COVID-19, el incremento extraordinario de los precios internacionales del petróleo y de los combustibles líquidos, así como las presiones derivadas del conflicto entre Rusia y Ucrania, generaron diferenciales históricamente elevados entre el precio de paridad y el precio de referencia. Como resultado, las obligaciones de compensación del Fondo crecieron de manera acelerada, dando lugar al mayor déficit fiscal registrado en su historia.

Este escenario evidenció la necesidad de complementar las reformas introducidas por la Ley 1955 de 2019 con instrumentos que permitieran adaptar la política de estabilización de precios a un entorno caracterizado por una mayor volatilidad de los mercados energéticos internacionales y crecientes restricciones fiscales. En respuesta a estos desafíos, el principal hito normativo fue la expedición de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *Colombia Potencia Mundial de la Vida*[20]. Mediante su artículo 244, esta ley modificó el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019, facultando al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Minas y Energía para establecer mecanismos diferenciales de estabilización aplicables a los combustibles líquidos, definir criterios de focalización para su implementación e incorporar los principios de eficiencia y progresividad como orientadores de la política de estabilización.

[20] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510

Esta modificación representó un cambio significativo en la evolución del FEPC. Mientras que el diseño original del Fondo estaba orientado a aplicar un mecanismo uniforme de estabilización sobre el mercado nacional, el nuevo marco jurídico permitió implementar esquemas diferenciados de intervención, atendiendo las particularidades de determinados sectores, regiones o grupos de consumidores. De esta manera, la política de estabilización amplió su alcance al incorporar herramientas que permiten armonizar los objetivos de estabilidad de precios con la sostenibilidad fiscal y la focalización del gasto público.

Las facultades otorgadas por la Ley 2294 de 2023 comenzaron a materializarse mediante el Decreto 0268 de 2026[21], que adicionó el Decreto 1073 de 2015 para excluir de la estabilización del FEPC los combustibles líquidos derivados del petróleo utilizados como materia prima en la producción de otros combustibles derivados del petróleo, incluidos aquellos destinados al uso en quemadores industriales. Esta medida constituye una de las primeras aplicaciones concretas de los mecanismos diferenciales de estabilización previstos por la Ley 2294 de 2023 y evidencia la transición hacia un esquema regulatorio más flexible y focalizado.

Durante 2024 y 2025, la persistencia de tensiones geopolíticas en los mercados energéticos internacionales, asociadas tanto a la prolongación del conflicto entre Rusia y Ucrania como a la escalada de las tensiones entre Israel e Irán, volvió a evidenciar la vulnerabilidad de los mercados petroleros frente a eventos externos. Estos episodios generaron incrementos temporales en los precios internacionales del crudo y renovaron las preocupaciones sobre posibles afectaciones al suministro mundial, particularmente por los riesgos asociados al tránsito de hidrocarburos a través del estrecho de Ormuz. Aunque estos acontecimientos no dieron lugar a nuevas reformas estructurales del FEPC, sí confirmaron la importancia de contar con un marco regulatorio flexible y con instrumentos capaces de adaptar la política de estabilización a escenarios de elevada incertidumbre internacional.

En conjunto, las reformas adoptadas desde 2023 consolidan la etapa más reciente de la evolución normativa del FEPC. Más que introducir nuevos mecanismos de financiación, fortalecen la capacidad regulatoria del Estado para adaptar la política de estabilización de precios a las condiciones cambiantes del mercado, incorporando criterios de eficiencia, progresividad, focalización y sostenibilidad fiscal. En consecuencia, el FEPC evoluciona desde un esquema uniforme de estabilización hacia un instrumento de política pública más flexible, capaz de responder a los desafíos derivados de la volatilidad de los mercados energéticos internacionales y de las necesidades fiscales del país.

Tabla 6. Adaptación a los nuevos desafíos fiscales y mecanismos diferenciales de estabilización (2022-Actualidad)

[21] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=273356

Año	Norma / Instrumento	Hito	Relevancia
2023	**Ley 2294 de 2023 (artículo 244)**	Incorporación de mecanismos diferenciales de estabilización	Modifica el artículo 35 de la Ley 1955 de 2019 y faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Minas y Energía para establecer mecanismos diferenciales de estabilización, definir criterios de focalización e incorporar los principios de eficiencia y progresividad en la política de estabilización de precios.
2024-2025	**Contexto energético internacional**	Persistencia de la volatilidad en los mercados energéticos	Las tensiones geopolíticas y la volatilidad de los precios internacionales del petróleo y de los combustibles líquidos evidencian la necesidad de contar con un marco regulatorio más flexible para la administración del FEPC.
2026	**Decreto 0268 de 2026**	Implementación de mecanismos diferenciales de estabilización	Adiciona el Decreto 1073 de 2015 para excluir de la estabilización del FEPC los combustibles líquidos derivados del petróleo utilizados como materia prima para la producción de otros combustibles derivados del petróleo, constituyendo una de las primeras aplicaciones concretas de las facultades otorgadas por el artículo 244 de la Ley 2294 de 2023.

Fuente: elaboración propia

En conjunto, la evolución normativa del FEPC evidencia un proceso de transformación gradual de la política de estabilización de precios de los combustibles en Colombia. Desde la adopción de metodologías basadas en referencias internacionales hasta la incorporación de mecanismos diferenciales de estabilización, el marco regulatorio ha evolucionado para responder a los cambios en los mercados internacionales, los desafíos asociados a la sostenibilidad fiscal y la necesidad de fortalecer el diseño institucional del Fondo. La Tabla 7 presenta una síntesis de los principales hitos normativos e institucionales analizados en esta sección, ofreciendo una visión cronológica e integrada de las diferentes etapas que han marcado la evolución del FEPC y la configuración de su marco regulatorio vigente.

Tabla 7. Síntesis de la evolución normativa e institucional del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

Fase	Año	Hito	Instrumento jurídico	Descripción
1. Origen de la política de estabilización (1998-2007)	1998	Modernización de la política de precios	Resoluciones 82438 y 82439 de 1998	Se adopta una metodología basada en referencias internacionales para la formación de precios.
	2003-2007	Escalada de los precios internacionales	Contexto internacional	El incremento sostenido de los precios del petróleo evidencia la necesidad de un mecanismo

				permanente de estabilización.
2. Creación y reglamentación del FEPC (2007-2008)	2007	Creación del FEPC	Ley 1151 de 2007	Se crea el FEPC para atenuar el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales sobre los precios internos de los combustibles
	2008	Reglamentación del FEPC	Decreto 4839 de 2008	Se reglamenta el funcionamiento y el esquema de financiación del Fondo.
3. Consolidación y primer punto de inflexión (2009-2013)	2011-2012	Consolidación del modelo operativo	Resoluciones 18-1602 de 2011; 18-1491 y 18-1493 de 2012	Se consolida la metodología del Ingreso al Productor (IP) y el modelo operativo del FEPC.
	2013	Primer punto de inflexión	Sentencia C-621 de 2013	La Corte Constitucional declara inexequible el diferencial de participación como fuente de financiación del Fondo.
4. Reconstrucción del mecanismo de financiación (2014-2018)	2014-2016	Reconstrucción del mecanismo de financiación	Ley 1739 de 2014; Sentencia C-726 de 2015; Ley 1819 de 2016	Se reconstruye el mecanismo de ahorro mediante la contribución parafiscal del FEPC.
	2018	Fortalecimiento financiero	Decreto 1451 de 2018	Se amplían las fuentes de financiación para fortalecer la sostenibilidad financiera del Fondo.
5. Fortalecimiento institucional (2019-2021)	2019	Fortalecimiento institucional	Ley 1955 de 2019	Se incorporan herramientas de gestión del riesgo, saneamiento financiero y mayor flexibilidad para la estabilización de precios.
	2020-2021	Contexto internacional	Pandemia de COVID-19	La pandemia pone a prueba el marco institucional y financiero del FEPC.
6. Adaptación a nuevos desafíos (2022-Actualidad)	2023	Nuevo enfoque de estabilización	Ley 2294 de 2023	Se autorizan mecanismos diferenciales de estabilización con criterios de eficiencia y progresividad.
	2024-2025	Persistencia de la volatilidad internacional	Contexto geopolítico	La volatilidad de los mercados energéticos reafirma la necesidad de un esquema de estabilización más flexible.
	2026	Implementación del nuevo modelo	Decreto 0268 de 2026	Se implementan mecanismos diferenciales para determinados

				combustibles, en desarrollo de la Ley 2294 de 2023.

Fuente: elaboración propia.

2. Experiencias internacionales en mecanismos de estabilización de precios de los combustibles

La volatilidad de los precios internacionales del petróleo y de los combustibles líquidos representa uno de los principales desafíos para las políticas energéticas a nivel mundial. Las fluctuaciones de estos mercados tienen efectos directos sobre la inflación, los costos de transporte, la competitividad de los sectores productivos y las finanzas públicas, razón por la cual diversos países han desarrollado instrumentos orientados a mitigar el traslado de la volatilidad internacional hacia los precios internos de los combustibles y, con ello, reducir sus efectos sobre la inflación, la actividad económica y las finanzas públicas.

Si bien el objetivo de estas herramientas es común, su diseño institucional difiere significativamente entre países. Algunos han optado por fondos de estabilización financiados mediante esquemas de compensación y ahorro; otros han privilegiado mecanismos tributarios que ajustan la carga impositiva en función de la evolución de los precios internacionales, mientras que algunos combinan ambos instrumentos o incorporan criterios de focalización para dirigir los beneficios hacia determinados sectores o grupos de consumidores.

Con el propósito de contextualizar la evolución del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) colombiano, a continuación, se presentan las experiencias de Perú y Chile, dos casos representativos de América Latina que ilustran distintos enfoques para la estabilización de los precios de los combustibles. Su análisis permite identificar las principales características de cada modelo, así como las lecciones que ofrecen en materia de sostenibilidad fiscal, flexibilidad regulatoria y capacidad de respuesta frente a la volatilidad de los mercados energéticos internacionales.

Más que identificar un modelo único de estabilización, el análisis comparado evidencia que todos los instrumentos enfrentan un desafío común: equilibrar la protección de los consumidores frente a la volatilidad de los precios internacionales con la sostenibilidad financiera de los mecanismos adoptados. En este sentido, las experiencias internacionales ofrecen un referente útil para comprender la evolución normativa del FEPC colombiano y los retos asociados a su diseño institucional y fiscal.

2.1 Perú: Fondo para la Estabilización de los Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo (FEPC)

La experiencia peruana constituye el referente internacional más cercano al Fondo de Estabilización de

Precios de los Combustibles (FEPC) colombiano, debido a que ambos instrumentos fueron concebidos para mitigar el impacto de la volatilidad de los precios internacionales de los combustibles sobre el mercado interno mediante mecanismos de compensación que reducen la transmisión inmediata de las fluctuaciones externas a los consumidores.

El Fondo para la Estabilización de los Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo (FEPC) fue creado mediante el Decreto de Urgencia N.º 010-2004[22], expedido en septiembre de 2004, como respuesta al incremento sostenido de los precios internacionales del petróleo registrado durante los primeros años de la década del 2000. De acuerdo con el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)[23], el mecanismo sustituyó un esquema basado en modificaciones del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), buscando reducir la volatilidad de los precios internos de determinados combustibles derivados del petróleo y proteger a los consumidores frente a fluctuaciones abruptas del mercado internacional. Posteriormente, mediante la Ley N.º 29952 de 2012[24], el Fondo adquirió carácter permanente dentro del ordenamiento jurídico peruano.

El funcionamiento del FEPC peruano se basa en un sistema de bandas de precios. Para cada combustible cubierto, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) determina periódicamente una banda de precios, integrada por un límite superior y un límite inferior, calculados a partir del precio de paridad (PP). Mientras el precio de paridad permanezca dentro de la banda, el Fondo no genera compensaciones ni aportes. Cuando el precio de paridad supera el límite superior, se genera un factor de compensación a favor de la empresa mayorista, equivalente a la diferencia entre el precio de paridad y dicho límite, la cual es asumida por el FEPC. Por el contrario, cuando el precio de paridad se ubica por debajo del límite inferior, se genera un factor de aportación a cargo de la empresa mayorista, calculada como la diferencia entre el límite inferior de la banda y el precio de paridad. De esta manera, el mecanismo busca amortiguar la volatilidad de los precios internacionales mediante un esquema de compensaciones y aportes que contribuye a estabilizar los precios internos de los combustibles.

No obstante, la evolución del mecanismo evidenció desafíos similares a los observados en Colombia. Según el análisis del Banco Central de Reserva del Perú, el FEPC fue concebido para amortiguar episodios temporales de volatilidad; no obstante, durante períodos prolongados de precios internacionales elevados, las compensaciones reconocidas superaron ampliamente los aportes realizados por los

[22] Decreto de Urgencia N.º 010-2004, por el que se crea el Fondo para la Estabilización de los Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/normas-legales/732297-010-2004

[23] Banco Central de Reserva del Perú (2023). *Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles*. Revista Moneda, No. 194. Disponible en: https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-194/moneda-194-09.pdf

[24] Ley N.º 29952 de 2012, Ley que establece la vigencia permanente del Fondo para la Estabilización de los Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/229394-29952

agentes, generando importantes obligaciones fiscales para el Estado. Como consecuencia, el Gobierno peruano introdujo sucesivos ajustes regulatorios orientados a modificar las bandas de precios, revisar la cobertura de combustibles e incorporar criterios de focalización, con el propósito de fortalecer la sostenibilidad financiera del mecanismo.

En síntesis, la experiencia peruana demuestra que los fondos de estabilización son herramientas eficaces para mitigar la volatilidad de corto plazo de los precios internos de los combustibles. No obstante, también pone de manifiesto que su sostenibilidad depende de la existencia de reglas de ajuste oportunas, de la revisión periódica de los productos cubiertos y de una adecuada articulación entre los objetivos de estabilización y la disciplina fiscal. Esta experiencia evidencia que la efectividad de estos mecanismos no solo está asociada a su capacidad para amortiguar las fluctuaciones de los precios internacionales, sino también a la posibilidad de preservar su viabilidad financiera en el mediano y largo plazo.

2.2 Chile: evolución de los mecanismos de estabilización de precios de los combustibles

La experiencia chilena ofrece uno de los ejemplos más representativos de evolución institucional en América Latina en materia de estabilización de precios de los combustibles. Dada su condición de importador neto de petróleo y derivados, las variaciones en los precios internacionales, el tipo de cambio y los costos logísticos se transmiten rápidamente a los precios internos, generando efectos directos sobre la inflación, los costos de transporte y la actividad económica. En respuesta a esta situación, el Estado chileno ha desarrollado, desde comienzos de la década de 1990, diversos mecanismos orientados a amortiguar la volatilidad de los precios internacionales, evolucionando progresivamente desde fondos de estabilización hacia un esquema tributario de ajuste automático.

De acuerdo con el análisis desarrollado por García Bernal (2026)[25], esta evolución ha respondido a la necesidad de adaptar la política pública a las condiciones cambiantes del mercado internacional de los hidrocarburos, procurando mantener un equilibrio entre la protección de los consumidores frente a las fluctuaciones de los precios internacionales y la sostenibilidad fiscal del Estado.

La primera respuesta institucional fue la creación del Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) mediante la Ley N.° 19.030 de 1991[26], concebido como un mecanismo basado en bandas de precios que buscaba reducir el impacto de las fluctuaciones internacionales sobre los consumidores

[25] García Bernal, Nicolás. *Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (MEPCO): antecedentes e implicancias económicas y fiscales*. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Marzo de 2026. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/38200/1/BCN___MEPCO_antecedentes_e_implicancias_economicas_y_fiscales_24m.pdf

[26] Ley N.º 19.030 de 1991, por la que se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30397

nacionales. Posteriormente, mediante la Ley N.° 20.063 de 2005, se creó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPCO)[27], ampliando la cobertura del sistema y fortaleciendo la capacidad del Estado para responder a episodios de incrementos extraordinarios en los precios internacionales.

No obstante, la experiencia acumulada evidenció que los mecanismos sustentados exclusivamente en fondos de compensación enfrentaban importantes restricciones fiscales durante períodos prolongados de altos precios internacionales. Como consecuencia, Chile inició una transformación gradual de su política de estabilización. La Ley N.° 20.493 de 2011 creó el Sistema de Protección al Contribuyente del Impuesto Específico a los Combustibles (SIPCO)[28], sustituyendo parcialmente el esquema de compensaciones por un mecanismo basado en ajustes al impuesto específico sobre los combustibles. Finalmente, la Ley N.° 20.765 de 2014 creó el actual Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (MEPCO)[29], que consolidó este nuevo enfoque y continúa vigente.

A diferencia de los fondos de estabilización tradicionales, el MEPCO opera mediante un ajuste automático del componente variable del Impuesto Específico a los Combustibles (IEC). Su funcionamiento se fundamenta en cuatro elementos principales: el precio de paridad de importación, una banda de precios de referencia, el componente variable del impuesto específico y una regla de gradualidad que limita la magnitud de los ajustes en cada período. Cuando el precio internacional supera el límite superior de la banda, el componente variable del impuesto disminuye —e incluso puede adquirir valores negativos (subsidio fiscal)— con el propósito de moderar el incremento trasladado al consumidor final. Por el contrario, cuando el precio internacional desciende por debajo del límite inferior, el impuesto aumenta gradualmente, amortiguando la reducción de los precios internos y permitiendo recuperar parte de la recaudación fiscal.

En consecuencia, el MEPCO no elimina la volatilidad de los mercados internacionales, sino que distribuye sus efectos en el tiempo mediante ajustes graduales del impuesto específico, permitiendo que los precios internos evolucionen de forma más estable que los precios internacionales. Este diseño contribuye a reducir las presiones inflacionarias de corto plazo, otorga mayor certidumbre a los hogares y disminuye la incertidumbre en sectores intensivos en el consumo de combustibles, como el transporte, la agricultura, la minería y la logística.

Desde la perspectiva fiscal, el MEPCO traslada parte de la volatilidad de los mercados internacionales desde los consumidores hacia las finanzas públicas. Cuando los precios internacionales aumentan, el

[27] Ley N.º 20.063 de 2005, que crea el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPCO). Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242411

[28] Ley N.º 20.493 de 2011, que establece el Sistema de Protección al Contribuyente del Impuesto Específico a los Combustibles (SIPCO). Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1022962

[29] Ley N.º 20.765 de 2014, que crea el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles (MEPCO). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1064172

componente variable del impuesto disminuye, reduciendo la recaudación tributaria e incluso generando subsidios implícitos; cuando los precios disminuyen, el impuesto aumenta y permite recuperar gradualmente ingresos fiscales. De esta manera, el mecanismo presenta un comportamiento contracíclico, estabilizando los precios internos a costa de una mayor variabilidad en la recaudación asociada al impuesto específico.

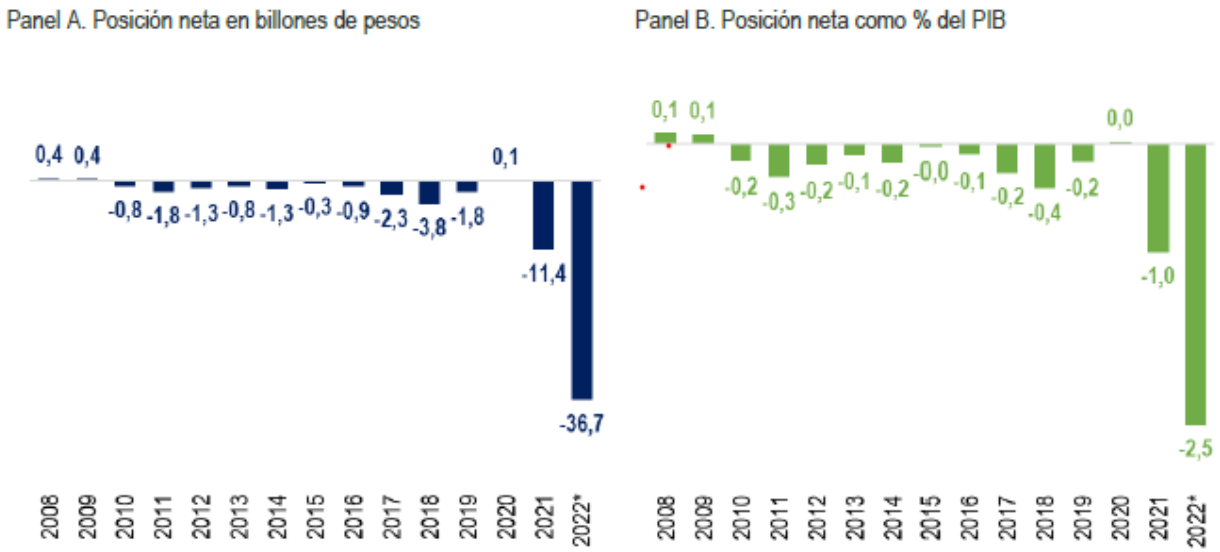
En síntesis, la experiencia chilena demuestra que la política de estabilización de precios puede evolucionar desde esquemas basados en fondos de compensación hacia mecanismos tributarios de ajuste automático, manteniendo el objetivo de reducir la volatilidad de los precios internos. Al mismo tiempo, pone de manifiesto que la protección frente a los choques internacionales implica asumir costos fiscales en determinados escenarios, lo que exige complementar estos mecanismos con reglas de disciplina fiscal y una evaluación permanente de su sostenibilidad.

3. Implicaciones fiscales del FEPC y dinámica del mercado de combustibles **(Tomado textual del concepto técnico del Ministerio de Hacienda y Minas y Energía para el decreto 0268)**

El análisis de las implicaciones del FEPC es posible dividirlo en dos momentos del tiempo: desde su creación hasta 2019; y a partir de 2020, momento desde el cual la dinámica del Fondo ha estado marcada por la dinámica de mercado de los combustibles a nivel internacional (con fluctuaciones fuertes asociadas a la pandemia, el posterior proceso de reactivación económica y aspectos relacionados con la geopolítica mundial), así como por la política activa de estabilización que adoptó la administración del Gobierno nacional anterior.

El FEPC desde su creación hasta el 2019 registró principalmente déficits, en 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 internaciones del petróleo, márgenes de refinación internacional, costos de fletes y tasa de cambio principalmente).

Gráfico 2. Posición neta (balance) del FEPC



Fuente: MHCP. Nota: *2022 preliminar dado que a la fecha el segundo y tercer trimestre de Ecopetrol, y el cuarto trimestre total del FEPC no se han liquidado ni pagado.

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 productores 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.

En 2021 y 2022, como resultado del diferencial de compensación de los precios de los combustibles líquidos (entre el precio del mercado local y los precios de referencia internacional), dado el incremento de los precios internacionales del petróleo y de los márgenes de refinación de los combustibles fósiles líquidos principalmente asociados con el conflicto entre Rusia y Ucrania, además de la depreciación del peso colombiano –bajo un contexto de normalización de la política monetaria en las principales economías del mundo-, y la política de estabilización de los precios locales de estos combustibles por parte del Gobierno nacional anterior, el FEPC alcanzó niveles de déficit históricos del orden de $11,4 y $36,7 billones de pesos, equivalentes a 1,0% y 1,5% del PIB, respectivamente.

Elaboró: Johana Maritsa Hernández H