



SALIDA Nro.: 164830 Fecha: 21-10-2011 COL
MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA
MINISTERIO MINAS Y ENERGIA
CALLE 43 NO 57-31 CAN
BOGOTA D.C.

**Radicados Nos.
351533 / 368852**
Por favor cite estos números
para cualquier referencia

Bogotá, D. C.

Doctor
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Minas y Energía
Calle 43 57-31 CAN
Bogotá, D.C.

Doctor
JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN
Ministro de Hacienda
Carrera 8 No. 6-64
Bogotá, D. C.

Asunto: **Observaciones al documento de respuesta; Solicitud de Información;
SUSTENTO TÉCNICO Y LEGAL PARA EL INCREMENTO CONSTANTE
EN LOS PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES - NUEVA FÓRMULA
PARA FIJACIÓN DE PRECIOS DE COMBUSTIBLES**

Respetados Señores Ministros:

Reciban un cordial saludo. Acuso recibo de la respuesta sobre el tema de la Referencia, con oficio No. 2011051409, firmado por el Dr. Julio César Vera Díaz, Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, y No. 2-2011-031953, firmado por la Dra. Gloria Amparo Alonso, Directora de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda.

Al respecto, este Despacho se permite plantear algunas observaciones, en ejercicio de las funciones de control de gestión y seguimiento a la implementación de las políticas públicas que se enmarcan en la órbita de actuación preventiva establecida en el artículo 277 de la Constitución Política, y el artículo 24 del Decreto 262 de 2000. Dichas observaciones podrán ser ó no acogidas por la Administración, dentro de su autonomía.

Se abordarán los temas planteados en la comunicación inicial, siguiendo el mismo orden de las respuestas.



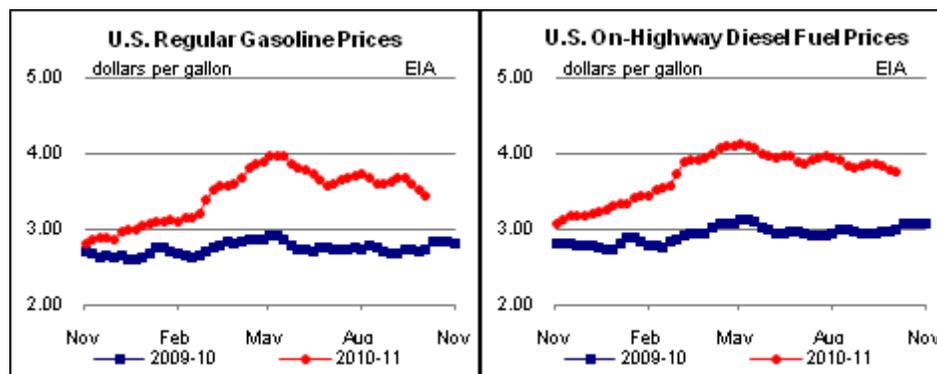
1. Consideraciones Generales sobre la Política de Fijación de Precios de los Combustibles en Colombia

1.1. La manera en que el precio de referencia WTI ha determinado la fijación de precios de la gasolina y el ACPM según la fórmula de liquidación vigente desde enero del año 2010

En la respuesta del Ministerio de Minas y Energía sobre el tema, a folio 1 se lee:

“Para la gasolina corriente, el Gobierno Nacional toma el precio paridad de exportación de la gasolina octanaje 86, gasolina que se produce y comercializa en el país, tomando en referencia el mercado de la costa del Golfo de Estados Unidos y no el precio del crudo WTI.”

La Administración de Información de Energía de Estados Unidos (U.S. Energy Information Administration), divulga las cifras que aparecen en los cuadros a continuación¹:



Igualmente, la misma Agencia informa que el precio de la gasolina en la costa del Golfo de Estados Unidos, a 3 de octubre de 2011 es de US\$ 3,238 por galón, mientras que el combustible Diesel para la misma zona tiene un precio de US\$ 3,693².

1.1.1. El precio de los combustibles en la Costa del Golfo de EE.UU. varía en proporción con las fluctuaciones del precio del crudo WTI, pero dichas fluctuaciones no se reflejan en el precio de los combustibles en Colombia.

¹ <http://www.eia.gov/oog/info/gdu/gasdiesel.asp>

² <http://www.eia.gov/oog/info/gdu/gasdiesel.asp>



Como se aprecia, de una parte, el precio de la gasolina y el ACPM en Estados Unidos ha variado, incluyendo descensos en su precio, según las fluctuaciones en el precio del crudo WTI. De allí que sea aún más pertinente demostrar que si nuestros precios de combustibles tienen como referencia los de la costa del Golfo de Estados Unidos, su variación corresponda con la de aquellos.

La gráfica que se incluyó en la respuesta, a este punto del requerimiento inicial, prueba precisamente la relación entre los precios del crudo WTI y los combustibles refinados, desde 1986, en Estados Unidos. La aparente contradicción radica en justificar un sistema de fijación de precios que, como el colombiano, supuestamente compensa las subidas en el precio del crudo WTI, pero que no responde a las bajas en el mismo. Ello es evidente a folio 9 de la respuesta del Ministerio de Minas, donde se incluyeron gráficas que sí muestran la relación entre el ingreso al productor y la paridad en los precios de exportación y/o importación, para la gasolina y el ACPM, sobre las cuales se tratará más adelante.

1.1.2. Desproporción entre los precios de los combustibles en EE.UU. tomados como referencia, y los fijados en Colombia.

Según se anotó, la gasolina en la costa del Golfo de EE.UU. tiene un precio por galón de \$6370,95 pesos³. Por su parte, el galón de ACPM en la misma zona tiene un precio de \$7266,19. Estos precios incluyen los componentes sobre los que se tratará en el punto 2.2. De otra parte, EE.UU. tiene un GNI per cápita de US\$ 47.240⁴ (2010), mientras que Colombia tiene un GNI per cápita de US\$ 5.510⁵ (2010). Es decir, el GNI per cápita de EE.UU. es aproximadamente 8.57 veces el de Colombia.

Ahora bien, el precio del galón de gasolina en Bogotá es de \$8.535,54 pesos, y el del ACPM en la misma ciudad es de \$7.494,05⁶. Es decir que, al cambio⁷, un galón de gasolina en Bogotá cuesta aprox. US\$ 4,33, y un galón de ACPM en la misma ciudad cuesta aprox. US\$ 3,80. En conclusión, la gasolina corriente distribuida mayoritariamente en Colombia tiene un precio superior en un 34% (aprox.) al precio de referencia de EE.UU. (US\$1,09 adicional); el ACPM distribuido mayoritariamente en Colombia tiene un precio superior en un 2.9% (aprox.) al precio de referencia en EE.UU.

³ TRM a 6 de octubre de 2011: 1967,56

⁴ <http://data.worldbank.org/country/united-states>

⁵ <http://data.worldbank.org/country/colombia>

⁶ Precios para octubre de 2011

⁷ TRM a 6 de octubre de 2011: 1967,56



Sin perjuicio de los factores relacionados con el costo de oportunidad y ambientales, sobre los que se tratará más adelante, este Despacho considera oportuno llamar la atención del Ministerio de Minas y Energía, sobre las evidentes disparidades entre las condiciones económicas de Colombia y el mercado de combustibles que le sirve como referencia, es decir, el de los Estados Unidos.

La política pública energética, responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía, coadyuva en la fijación de precios de combustibles que no parecen guardar proporción con el GNI per cápita del país, y que lejos de generar recursos para la población más vulnerable, causan un impacto que podría ser un lastre para la economía y el desarrollo económico de un país en el que aún persiste un 37.2% de la población en condiciones consideradas por debajo de la línea de pobreza (2010)⁸.

1.2. Con respecto al fundamento técnico y legal que permite ligar la fijación de precios internos de los combustibles al precio internacional del petróleo WTI, teniendo en cuenta que Colombia es país productor de petróleo.

En el escrito de respuesta del Ministerio de Minas y Energía, a folio 3, se lee:

“(...) El costo de oportunidad es el costo que tendría un bien sujeto sólo a la ley de la oferta y la demanda. En el caso de un bien transable como los combustibles su costo de oportunidad está referenciado a un mercado objetivo y las transacciones que se desarrollan en el mismo, que corresponde básicamente al de la Costa del Golfo de los Estados Unidos y se tienen dos costos de oportunidad, uno el del país, es decir cuánto le costaría conseguir dicho bien si no tuviera como [sic] abastecer satisfactoriamente la demanda del mismo y tuviera que traerlo de dicho mercado objetivo, es lo que se llama la paridad de importación y de otro lado, la oportunidad que tendría nuestro productor nacional de colocar dicho combustible en el mercado objetivo, denominada paridad de exportación. (...)” [Subrayado y negrilla fuera del texto]

“Un mercado competitivo de referencia tiene las ventajas de reflejar las condiciones de la oferta y la demanda de un bien o una materia prima (...)”.

Con respecto a estas afirmaciones, corresponde hacer las siguientes observaciones.

1.2.1. Mantener el costo de oportunidad desconoce la calidad de productor de crudo que tiene Colombia.

Siguiendo el razonamiento de lo anotado en el aparte subrayado y resaltado, la política de precios de combustibles ha obedecido a mantener un supuesto que en

⁸ <http://data.worldbank.org/country/colombia>



la realidad no existe. Esta suposición se traduciría en afirmar que los colombianos deben adquirir el fruto de su propia riqueza - el petróleo - al precio al que es vendida en los mercados internacionales, tal como si no existiera dicho recurso en el país. Pero como el Ministerio lo anota en su escrito, y excepción hecha del ACPM de 50 ppm, la extracción de crudo, y su consumo de 238.000 barriles (2010)⁹, son aparentemente suficientes para abastecer la demanda interna de combustibles derivados del petróleo.

No con ello se desconoce que la venta de crudo, según los precios que el mercado internacional fija, produce importantes ingresos para el país al colocar su producción de 801.000 barriles diarios.¹⁰

Por lo anterior, se solicita informar el monto de los ingresos que fueron percibidos por concepto de la venta de crudo en los mercados internacionales, descontando el consumo interno, determinando con ello los ingresos percibidos por la Nación por ese concepto.

1.2.2. Se mantiene como referencia un mercado competitivo, con características diferentes al colombiano.

La afirmación consignada en el escrito de respuesta corresponde con la realidad del mercado de petróleo y sus derivados en EE.UU., el cual puede considerarse efectivamente como competitivo. En ello, no obstante, debe tenerse en cuenta que Estados Unidos consume 19'148.000 barriles diarios de petróleo (2010)¹¹, y dicha variable no es comparable con la que se presenta para Colombia.

Igualmente, el mercado de crudo en Estados Unidos no comparte con el colombiano características como la existencia de Ecopetrol, que mantiene una posición de predominio sobre la exploración, explotación, transporte, refinamiento y distribución de crudo en Colombia.

Esta circunstancia hace que resulte por lo menos extraño, que se adopte una política de precios de los combustibles absolutamente desligada de la libertad de mercado, ó al menos de una libertad regulada (excepto en cuanto a la distribución minorista), cuando el mercado de referencia tiene condiciones tan radicalmente diferentes al colombiano.

⁹ BP Statistical Review of World Energy June 2011, página 8.

¹⁰ Ibíd. Página 9.

¹¹ Ibíd.



1.3. En cuanto a los posibles efectos de desligar la fijación de precios internos de los combustibles del precio internacional del petróleo WTI.

1.3.1. Efectos sobre la riqueza de la nación.

Sobre este aspecto, señalado a folio 5 de la respuesta remitida por el Ministerio de Minas y Energía, puede leerse, en la página 6:

“Los hidrocarburos son un recurso natural no renovable proveniente del subsuelo, que le pertenece a todos los colombianos y colombianas, no sólo de la presente generación sino también de las generaciones futuras. Este recurso es la materia prima para la producción de los combustibles y al valorar los mismos se debe reconocer el ingreso al Productor con el fin de remunerar las inversiones realizadas por décadas para consolidar a Colombia como un país con autoabastecimiento [Subrayado y negrillas fuera del texto].

“(…) Si no se valorara cualquier componente de las reservas internacionales a precios de mercado, se estaría afectando la riqueza de los colombianos y se estaría causando un detrimento patrimonial. [Subrayado y negrillas fuera del texto]

“El caso de los combustibles es bastante similar porque las reservas de petróleo le pertenecen a la Nación, **cualquier galón de combustible que no se consuma en Colombia puede ser vendido en el exterior y por lo tanto al fijar un precio interno menor al precio internacional, que es el costo de oportunidad que se tiene para comercializar dicho bien, se están afectando los ingresos que la Nación percibe a través de su participación en Ecopetrol.** [Subrayado y negrillas fuera del texto].

“Una diferencia entre las reservas internacionales y los combustibles consiste en que éstos últimos son un bien de consumo y por lo tanto siempre que se rebaja su precio interno, un grupo de colombianos se beneficia con un artículo barato, en especial aquellos que tienen mejores posibilidades, mientras que otro grupo de colombianos se ve afectado por menores recursos públicos y menor riqueza de la Nación. **Se observa entonces como [sic] la fijación del precio interno de los combustibles puede constituirse en un subsidio directo a los propietarios de vehículos afectando a los colombianos sin vehículo o a las siguientes generaciones que afrontarán precios de gasolina mucho mayores.**” [Subrayado y negrillas fuera del texto].

Al respecto, pueden hacerse las siguientes observaciones.

a) **Los colombianos acceden a las riquezas hidrocarburíferas en condiciones desventajosas.** Teniendo en cuenta que los hidrocarburos son un recurso natural escaso, *“no renovable, proveniente del subsuelo que le pertenece a todos los colombianos y colombianas”*, resulta irónico, por decir lo menos, que los dueños de tal recurso, como lo reconoce la Constitución Política que nos rige, deban acceder a él en condiciones totalmente desfavorables, aún comparándolas con las del mercado que sirve como referencia a la política de fijación de precios empleada actualmente, tal y como se señaló en el punto 1.1.2. y subsiguientes. El



detrimento patrimonial podría considerarse al evaluar el impacto que tienen los precios de los combustibles sobre el poder adquisitivo de todos los colombianos, en especial los que se encuentran en situación más desfavorable, atendiendo lo que el Ministerio de Minas y Energía consignó a folio 10 de la respuesta en comentario:

“Vale la pena resaltar que la gasolina y especialmente el ACPM son elementos fundamentales para el funcionamiento de la economía (...)”.

b) **El consumo interno de petróleo en Colombia es muy inferior al volumen total de extracción.** En Colombia, el volumen diario de extracción de petróleo es de 801.000 barriles diarios (2010)¹². Entretanto, el consumo diario en el país es de 238.000 barriles (2010)¹³. Estas cifras invitan a considerar si debe seguir manteniéndose la aplicación del costo de oportunidad a la demanda interna de combustibles; Colombia podría, según éstas cifras, seguir vendiendo a precios internacionales aproximadamente 563.000 barriles de crudo, es decir, que el consumo interno apenas alcanza a ser el 29.8% de la producción, quedando un amplio margen para comercializar en los mercados internacionales. Deberán, por supuesto, considerarse las proyecciones de incremento en la producción, y el impacto de un aumento en la demanda interna ante precios más bajos, aunque si se compara con las condiciones de la R. B. de Venezuela, (citadas más adelante en la respuesta del Ministerio de Minas y Energía), a pesar de tener precios de combustibles más bajos se mantiene un consumo interno de 765.000 barriles diarios¹⁴, apenas el 30.96% de una producción de 2'471.000 barriles diarios¹⁵.

c) **Desproporción entre las reservas probadas y la extracción diaria de crudo.** En ese orden de ideas, y dado que más adelante en la respuesta recibida se cita como ejemplo el mercado de combustibles de la República Bolivariana de Venezuela, pueden considerarse las siguientes cifras. Colombia posee reservas de crudo probadas de 1.900 millones de barriles (2010)¹⁶. Entre tanto, Venezuela posee reservas probadas de 211.200 millones de barriles (2010)¹⁷. Como se señaló en el punto 1.2.1., Colombia extrae 801.000 barriles de crudo diariamente. Por su parte, Venezuela obtiene 2'471.000 barriles diarios (2010)¹⁸. La proporción entre las reservas probadas de la R. B. de Venezuela y las de Colombia es de

¹² BP Statistical Review of World Energy June 2011, página 8

¹³ Ibíd. Página 9.

¹⁴ Ibíd.

¹⁵ Ibíd. Página 8.

¹⁶ Ibíd. Página 6.

¹⁷ Ibíd.

¹⁸ Ibíd. Página 8



111,15:1, mientras que la proporción de la extracción correspondiente es de 3,084:1. Cabe entonces considerar con detenimiento si la política de explotación de hidrocarburos está aplicando criterios de racionalidad para la conservación de un recurso tan “escaso”, para las generaciones futuras.

d) **Las ganancias de Ecopetrol favorecen a la Nación, y también a sus accionistas privados.** Así como se señala que la Nación obtiene ganancias derivadas de su participación en Ecopetrol como Sociedad Pública por Acciones, cuya naturaleza fue determinada por la Ley 1118 de 2006, debe tenerse en cuenta que dicha empresa también cuenta con accionistas privados, que igualmente se benefician, por vía de los dividendos, de la venta de los combustibles producidos en Colombia. No se entiende entonces cómo puede sostenerse reiteradamente que la fijación de un menor precio interno de los combustibles puede favorecer a los propietarios de vehículos, cuando en la realidad es todo el sistema económico el que se ve afectado por el costo de los combustibles, en especial los menos favorecidos. Entretanto, un grupo de accionistas, dentro y fuera del país, se benefician, de las ganancias de Ecopetrol, derivadas además de su posición dominante en el mercado.

e) **El alto precio de los combustibles, mantenido artificialmente, puede conducir a ampliar las brechas sociales.** A contrario sensu de lo expresado en el punto anterior, mantener la política actual produce efectivamente un impacto a los propietarios de vehículos, de tal suerte que quien quiera adquirir un vehículo no sólo debe sortear la dificultad para acceder a él, sino además la de costear su funcionamiento con los precios de combustibles que rigen en Colombia, haciendo aún más insalvable la brecha entre quienes poseen y no poseen un medio de transporte automotor. Recuérdese que el propietario de un vehículo automotor debe cancelar además de impuestos territoriales, SOAT, Revisión Tecnomecánica y de Gases anual, IVA sobre los repuestos, servicios de mantenimiento, lubricantes y neumáticos. También deben pagarse costosos peajes por el uso de las vías que operan bajo el esquema de concesión.

1.3.2. Efectos sobre la producción y funcionamiento de la Economía

a) **Desconexión entre las fluctuaciones de la paridad y el ingreso al productor de combustibles.** Como se señaló anteriormente, en este acápite de la respuesta recibida del Ministerio de Minas y Energía se incluyeron gráficas que muestran, de una parte, la relación entre el ingreso al productor de gasolina y la paridad de exportación de gasolina corriente, y de otra, el ingreso al productor de Diésel, y la paridad importación-exportación de dicho combustible. En la gráfica para la gasolina se señala que “Al 19 de septiembre, se están desharronado [sic]



\$106 por galón de gasolina en el FEPC”. En dicha gráfica se observa una baja ostensible en la línea de paridad, coincidiendo con inicios del año 2008, sin que se establezca cuánto se ahorró en el FEPC aprovechando dicha situación. De hecho, la gráfica que muestra la evolución del déficit en el FEPC sólo incluye información a partir del año 2009.

1.3.3. Efectos sobre el Bienestar de los Colombianos

A folio 10 de la respuesta recibida del Ministerio de Minas y Energía, se lee:

“Otro efecto de desligar los precios internos de los precios internacionales tiene que ver con la competencia en el suministro de los combustibles. A medida que menos agentes se incorporan a la cadena de producción y distribución, se genera mayor poder de mercado por los agentes existentes, y como es conocido, a mayor concentración del mercado se generan mayores precios y menores calidades de servicio y productos.

“De igual forma, desligar los precios internos a los internacionales daría lugar al uso excesivo e irracional de los vehículos. Es claro que un combustible a menor precio claramente incrementa la contaminación ambiental y la congestión en las vías.” [Subrayado y negrillas fuera del texto].

Estas afirmaciones pueden generar dos reflexiones.

a) **El mayor poder de mercado de Ecopetrol genera mayores precios y menores calidades de servicio y productos.** Siguiendo el axioma planteado en el primer párrafo, necesariamente tendría que considerarse que el nivel de precios de los combustibles en Colombia obedece en gran medida al poder de Ecopetrol dentro de dicho mercado, pues parece más una descripción de las condiciones que imperan para los combustibles en Colombia.

b) **La política pública de fijación de precios de los combustibles podría buscar, indirectamente, desincentivar el uso del vehículo automotor.** Es claro que la afirmación contenida en el segundo párrafo transcrito es ligera, y no resiste el menor análisis. Los propietarios de vehículos automotores, además de tener que cumplir con las obligaciones descritas en el literal d) del punto 1.3.1., deben acatar restricciones a la circulación de vehículos en horas pico en varias de las principales ciudades del país (el denominado pico y placa). Aún así la congestión en las vías en horas pico, particularmente en la ciudad de Bogotá, obedece a la insuficiencia de una malla vial carente de planeación, y que además presenta toda clase de atrasos en las obras de infraestructura que sobre ella se adelantan.



En cuanto a la contaminación ambiental, aspecto sobre el que se volverá más adelante, Colombia presenta una emisión de CO₂ de 1.4 toneladas métricas per cápita anuales (2007)¹⁹, muy por debajo del promedio de países con su nivel de ingresos, que es de 5 toneladas métricas per cápita (2007).

Igualmente, debe tenerse en cuenta lo señalado a folio 2 de la respuesta en comentario:

“Se está importando cerca de 42.000 barriles por día de diesel ultra, que tiene 50 ppm de azufre, el cual es consumido en Bogotá, Medellín y en los Sistemas de Transporte Masivo del país (...).”

Querría ello decir que el resto del ACPM que se consume en Colombia, produce emisiones contaminantes del orden de 500 ppm, como se señala en el punto concerniente a la modernización de la capacidad de refinamiento instalada en el país. Podría inferirse entonces que las ventajas de rendimiento en el consumo de ACPM sobre la gasolina, han generado un aumento de la demanda de Diésel, especialmente para el transporte público, que al no usar el combustible *ultra* importado, sería en realidad el verdadero causante del aumento en los índices de contaminación por partículas pesadas. Este hecho ha sido corroborado por la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, durante el año 2010²⁰:

“El paro de transportes nos permitió estudiar el comportamiento de los contaminantes de la ciudad sin la presencia de los vehículos de transporte público. Evidentemente, los buses, busetas y colectivos contribuyen a la contaminación del aire, especialmente aquellos vehículos chimenea, los cuales tienen que ser chatarrizados”(…). El reporte de la Secretaría de Ambiente indica que el monóxido de carbono (CO) y el dióxido de azufre (SO₂) también bajaron durante la jornada de paro. Mientras que el CO bajó 36 por ciento (pasó de 1,1 a 0,7 partes por millón), el SO₂ descendió 44 por ciento (de 5,2 a 2,9 partes por billón). Este último contaminante está ligado a los vehículos diésel.”

1.3.4. Efectos sobre la modernización de las refinerías nacionales.

A folio 11 de la respuesta del Ministerio de Minas y Energía se lee:

“El reconocimiento del costo de oportunidad de los combustibles derivados es un factor fundamental para que las empresas Ecopetrol S. A. y Reficar S. A. estén acometiendo inversiones cuantiosas, cercanas a las [sic] US\$ 10.000 millones, para modernizar y ampliar las refinerías locales, proyectos que estarían en riesgo de desarrollarse una política diferente (...) [Subrayado y negrilla fuera del texto original].”

¹⁹ <http://data.worldbank.org/country/colombia>

²⁰ <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7326191>



De la lectura de este pasaje podría concluirse que es sólo la venta de combustibles en el mercado interno colombiano la que sirve para financiar la modernización de las refinerías. Por ello, en este punto se solicita aclarar:

- a) Qué porcentaje de los ingresos globales por concepto de la venta del petróleo y sus derivados se destina a la modernización de las refinerías nacionales.
- b) Porcentaje de los ingresos derivados de la venta de crudo para el abastecimiento de la demanda interna, que se destina a la modernización de las refinerías.
- c) Destino final esperado para los productos de la refinería de Cartagena, una vez se termine el proceso de modernización.

1.3.5. Efectos sobre la promoción de combustibles alternativos

Como se anotó anteriormente, se observa una fuerte incidencia del uso del ACPM de 500 ppm en la contaminación ambiental, al ser empleado masivamente por el transporte público. De hecho, a folio 13 de la respuesta del Ministerio de Minas y Energía, y sobre el punto que se tratará a continuación puede leerse:

“(…)[S]e empezó a evidenciar un aumento significativo de la participación del diesel dentro de la composición del mercado de los combustibles para transporte y otros sectores, señal que en el tiempo ha sido necesario corregir y reducir los costos económicos, sociales y ambientales de haber tenido importantes subsidios en la materia.”

Igualmente, no se encuentra una relación entre el costo de oportunidad antes señalado, y correspondiente a precios del petróleo y sus derivados, y la producción de biocombustibles, que debería estar desligada de tales variaciones, al menos en el mercado interno. Frente a este punto, se solicita aclarar:

- a) El porcentaje de los 350.000 vehículos que utiliza gas natural vehicular en transporte público, en especial el transporte colectivo.
- b) El costo del diesel ultra (50 ppm) que se importa al país y el costo aproximado que tendrá una vez pueda contarse con autoabastecimiento cuando finalice el proceso de modernización de la refinería de Barrancabermeja (2016).



c) El costo real de los biocombustibles que se adicionan a la gasolina y el ACPM, sin perjuicio de lo señalado en el punto 3.1., con respecto a la proporción ingreso al productor de alcohol carburante y biodiesel.

1.3.6. Efectos sobre la demanda de combustibles

A folio 13 de la respuesta del Ministerio de Minas y Energía se lee:

“En consecuencia, una política de precios basada en los costos de oportunidad incentiva el uso racional de los combustibles fósiles, al considerar su costo real. Lo anterior se demuestra con este análisis, realizado con base en información presentada en la publicación BP Statistical Review of World Energy: para el año 2008 Colombia, con una población aproximada de 43 millones de personas, presentó un consumo de derivados de 234.000 barriles por día, mientras que Venezuela con una población menor, de aproximadamente 26 millones de personas presentó un consumo mayor de derivados de 719.000 barriles por día. Lo anterior significa que en promedio una persona en Colombia consumió durante el año 2008 1,98 barriles de combustibles y una persona en Venezuela tuvo un consumo cinco veces superior de 10 barriles.”

En los literales b) y c) del punto 1.3.1. se hizo referencia a las cifras del más reciente BP Statistical Review of World Energy (2010) para Colombia y Venezuela. Pero adicionalmente, podrían examinarse las de Chile y realizar un análisis similar.

Para el año 2010 Chile, con una población aproximada de 17'113'688 de habitantes²¹, presentó un consumo de derivados de 314.000 barriles por día. Lo anterior significa que en promedio, una persona en Chile consumió durante el año 2010, 6,69 barriles de combustibles. El GNI per cápita de Chile para el mismo año fue de US\$ 9.950²², aproximadamente 1.8 veces el de Colombia, US\$ 5510.

Ahora bien, la población de Colombia en 2010 era aprox. 46'294.841²³, y el consumo de derivados fue de 238.000 barriles por día, lo cual arroja un promedio de 1,87 barriles per cápita al año, inferior al del año 2008 en aproximadamente un 6%.

Según lo expuesto, Chile consume 3,57 veces más derivados per cápita al año que Colombia, con un GNI que no alcanza a ser el doble del colombiano. El mercado de la Costa del Golfo de Estados Unidos también es el de referencia para Chile. Pero, a diferencia de Colombia, Chile no ostenta la calidad de productor de petróleo, comercializa gasolinas de entre 93 y 97 octanos y, como se anotó en el punto 2.2. de la respuesta, tiene un impuesto del 39% sobre la gasolina, y del 25%

²¹ <http://data.worldbank.org/country/chile>

²² Ibíd.

²³ <http://data.worldbank.org/country/colombia>



sobre el ACPM. Estas cifras arrojan serias dudas sobre la eficacia de una política de precios de combustibles que produce desproporciones comparativas tan acentuadas, con respecto a un país que el Gobierno Nacional afirma tener como referente en materia de desarrollo económico.

2. Con respecto a la Nueva Fórmula para la Liquidación de Precios de los Combustibles

2.1. Medidas incluidas en la nueva fórmula para evitar la distorsión en el precio.

En el documento de respuesta del Ministerio de Minas y Energía, a folios 14-16, se explica la forma en que se aplicarán los siguientes criterios para la determinación del precio de los combustibles según la nueva fórmula: a) “Un tope a los incrementos o disminuciones”; b) “Medición de la tendencia de los precios internacionales con un lapso de 60 días”; c) “Se tiene en cuenta no solo la brecha sino las tendencias”, con un “Criterio 1: La brecha entre el precio internacional y el precio interno de la gasolina”, y un “Criterio 2: La tendencia del precio internacional”. La respuesta del Ministerio de Hacienda tiene exactamente el mismo texto, en sus páginas 1-3.

Con respecto al literal c), “Criterio 1”, se solicita aclarar la expresión siguiente:

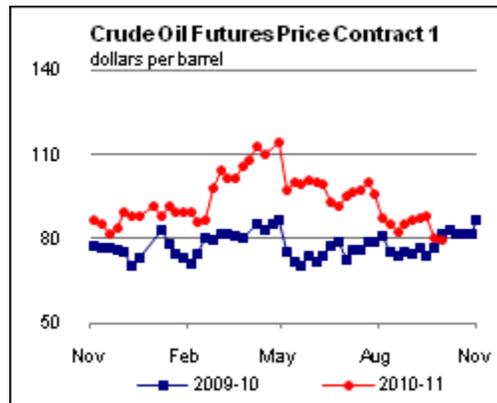
“Este criterio en la nueva fórmula constituye continuidad en los lineamientos que desde hace varios años se vienen implementando y que han redundado en un sector de combustibles líquidos que garantiza el suministro bajo los más estrictos estándares de calidad.”

Lo anterior teniendo en cuenta que en el suministro de combustibles en el país predomina la gasolina de 86 octanos, y un ACPM de 500 ppm, y cuyo precio, como se ha visto, no guarda proporción con el del mercado de referencia, es decir, el de la Costa del Golfo de EE.UU.

Con respecto al literal c), “Criterio 2”, se anota lo siguiente.

La Administración de Información de Energía de Estados Unidos (U.S. Energy Information Administration), divulga las cifras que aparecen en el cuadro a continuación²⁴:

²⁴ <http://www.eia.gov/oog/info/twip/twip.asp>



Como puede apreciarse, el precio internacional del crudo WTI experimentó un alza por encima de los US\$110 por barril a principios de mayo de 2011, pero desde entonces ha venido fluctuando hacia la baja, hasta situarse en los US\$ 79.20 a 30 de septiembre de 2011, es decir, una disminución relativa del 28% en el valor por barril en 5 meses.

Según la información publicada en prensa, la nueva fórmula no tendrá en cuenta las disminuciones en los precios internacionales del crudo, más allá del 1,5%²⁵:

Después de la fijación de la nueva fórmula que va a regular el mercado del combustible en Colombia (elaborada por el Ministerio de Minas y Energía), se espera que el precio de la gasolina no sea excesivo para los consumidores. El Ministro de Minas y Energía, Mauricio Cárdenas Santamaría, se pronunció al respecto: "La idea de la implementación de esta nueva fórmula es ver qué está pasando en el mercado internacional; si el mercado internacional del combustible está al alza, el precio en el mercado colombiano tiene que reflejar esos incrementos, pero si el mercado internacional está a la baja, el precio a nivel nacional tiene que reflejar la tendencia".

Al respecto, se solicita aclarar cómo ha incidido el descenso de los precios del crudo en los mercados internacionales durante la última semana de septiembre, primera semana de octubre de 2011, en la liquidación de los precios según la nueva fórmula.

Igualmente, se solicita aplicar las cifras de la gráfica antes citada, a manera de ejemplo, suponiendo que se hubiera dado aplicación a la nueva fórmula desde mayo de 2011.

²⁵ http://www.carroya.com/contenido/clasificar/lan_res_veh/Nue_mot/septiembrede2011/las-estaciones-de-gasolina-mas-economicas-de-la-carrera-septima-en-bogota--10498264



2.2. Desmante gradual de los impuestos a los combustibles

En este punto de la respuesta del Ministerio de Minas y Energía, a folio 17, se citó en gráficos separados “la carga impositiva que se aplica a la gasolina motor y el diesel en varios países latinoamericanos”. Exactamente el mismo texto y gráficas aparecen en las páginas 3-6 de la respuesta del Ministerio de Hacienda:

“Desde un punto de vista teórico, el uso de los vehículos de diferente índole, particular, transporte, carga, etc. y el consumo de combustible asociado, genera una serie de externalidades en materia ambiental y de salud, así como en la infraestructura vial existente, razones éstas que ameritan la imposición de impuestos para internalizar los costos a la economía como consecuencia de los factores mencionados.

“Asimismo, el Estado Incurre en una serie de gastos derivados de dichas externalidades por la movilización de los vehículos (mantenimiento de las vías, aumento de la capacidad vial, gastos de salud en enfermedades relacionadas con la contaminación del aire, entre otros aspectos) que benefician principal y directamente a los propietarios de automotores. Por lo tanto, no es sensato que estos gastos se financien directamente con los impuestos generales que gravan indistintamente a toda la población. En consecuencia, es una práctica común a nivel mundial establecer impuestos al uso del automóvil por la vía del combustible que el mismo requiere, de tal forma que considerando principios de eficiencia económica, se generen los recursos necesarios para cubrir los gastos ocasionados por este uso.

A continuación se presentan comparativos de la carga impositiva que se aplica a la gasolina motor y el diesel en varios países latinoamericanos. Es importante mencionar que esta carga es más alta en otros países como los europeos, donde existe política pública de estímulo al uso eficiente de los combustibles, considerando variables ambientales en este consumo. En contraste, en los Estados Unidos se tiene una política de baja carga impositiva a los combustibles, teniendo en cuenta el diseño urbano disperso de sus centros urbanos y la escasa oferta de transporte público que se presenta en la mayoría de las ciudades.”

Al respecto, se considera oportuno hacer varias observaciones.

a) **Las afirmaciones contenidas en el primer párrafo carecen de sustento fáctico.** Preocupa a este Despacho que “un punto de vista teórico” sirva como base para la construcción de una onerosa política pública de combustibles, máxime teniendo en cuenta que el mercado de referencia para Colombia tiene condiciones totalmente diferentes, y que el país tiene apenas 58 automóviles por cada 1000 habitantes (2008)²⁶. Los países que se citan como referencia excepto Perú, tienen un parque automotor mucho más numeroso que el colombiano²⁷:

²⁶ <http://data.worldbank.org/indicador/IS.VEH.NVEH.P3>

²⁷ *Ibíd.*



Estados Unidos: 809/1000 hab. (2008); Brasil: 198/1000 hab. (2007); Chile: 172/1000 hab. (2008); Panamá: 120/1000 hab. (2008).

Ello sin dejar de lado las cifras antes citadas sobre emisión de CO₂ de Colombia que con 1.4 toneladas métricas per cápita al año está muy por debajo del promedio de países con su ingreso (5 toneladas métricas per cápita al año).

Estas inconsistencias hacen necesario, además, solicitar que se sustente lo siguiente:

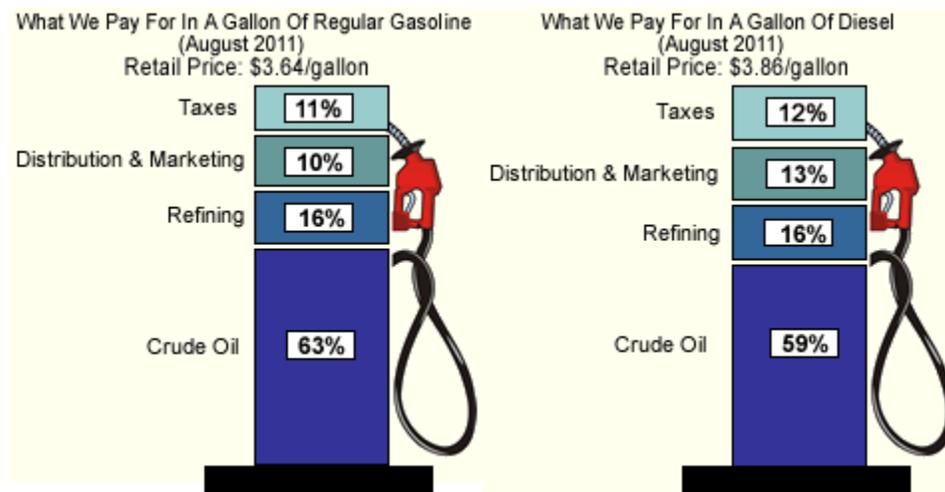
- 1) La forma en que los gravámenes sobre los combustibles han redundado en el mantenimiento de la red vial
- 2) La incidencia de los gravámenes sobre los combustibles en la ampliación de la infraestructura vial del país, discriminando las contribuciones por peajes que se pagan en las vías bajo el esquema de concesión.
- 3) Los gastos de salud en enfermedades relacionadas con la contaminación del aire en los que ha incurrido el Estado colombiano, discriminando:
 - Enfermedades respiratorias derivadas de la inhalación de partículas pesadas producidas por la combustión de diesel de 500 ó más ppm.
 - Enfermedades respiratorias derivadas de la inhalación de gases producidos por la combustión de gasolina de 86 octanos.

b) **Los países citados tienen condiciones disímiles.** Por ejemplo, se cita a Brasil, con un 39% de impuesto a la gasolina, y 22% de impuesto al diesel. No obstante ser país productor, con 2'137.000 barriles diarios en 2010²⁸, Brasil consumió en el mismo año 2'604.000 barriles diarios de derivados. Es decir que una carga impositiva tan alta podría orientarse a lograr la autosuficiencia en materia de hidrocarburos frente al pronunciado déficit para autoabastecerse. Además, Brasil cuenta con un importante parque automotor que funciona con etanol, reduciendo en gran medida la dependencia de los combustibles fósiles.

Con respecto a Chile, como se anotó, no ostenta la calidad de productor, pero tiene el mismo mercado de referencia para Colombia.

²⁸ BP Statistical Review of World Energy June 2011, página 8

c) **La carga impositiva de los combustibles en Colombia no guarda relación con la de su mercado de referencia.** Como se vio anteriormente, el GNI per cápita de EE.UU. es aproximadamente 8.57 veces el de Colombia; se trata de un mercado en el que efectivamente existe competencia, y el porcentaje de impuestos en el valor de los combustibles es el que se muestra a continuación²⁹:



Como se aprecia, en Estados Unidos la Gasolina tiene un componente de apenas 11% de impuestos en su precio, mientras que el Diesel tiene un componente del 12% sobre el valor final de venta. Si además se tiene en cuenta que, como se mencionó, el precio de la gasolina en Colombia es aproximadamente un 34% más alto que en la Costa del Golfo de Estados Unidos, entonces se tiene que la coherencia de estas afirmaciones desafía el sentido común y la sana lógica. De allí que sea necesario solicitar aclaración en cuanto a las verdaderas razones que han llevado a fijar las contribuciones que a continuación se citan.

- 1) **IVA.** Es evidente la desconexión entre los impuestos totales con los que se gravan los combustibles en el mercado de referencia (11% para la gasolina y 12% para el diesel), y el IVA, que por sí solo alcanza el 16%.
- 2) **SOBRETASA.** Resulta difícil entender el argumento esgrimido en la respuesta, con respecto al eventual deterioro de las vías por un mayor uso de los automotores, cuando, según se explica a folios 18-19, esta contribución del 25% sobre la gasolina se distribuye en un 18.5% a los municipios y un 6.5% a los departamentos. Para el diesel se anota una

²⁹ <http://www.eia.gov/oog/info/gdu/gasdiesel.asp>



contribución del 6%, destinada en un 50% a vías nacionales, y el restante 50% a vías departamentales. Ante el evidente deterioro de la red vial nacional, especialmente por efectos de las lluvias excepcionales que han caído sobre el país en los últimos años, resultaría importante conocer cuál ha sido el destino real de estos cuantiosos recursos, cuya transferencia parece no haber tenido efecto sobre la mejoría en el estado de las vías, ni en su reparación.

- 3) **IMPUESTO GLOBAL.** Se comprenden las razones que asisten al Gobierno Nacional para considerar la modificación de los valores de este impuesto, que alcanza aprox. el 9.2% para la gasolina, y el 6.9% para el diesel. Lo que resulta de difícil comprensión es que sólo se considere modificar el valor de este impuesto en alguna proporción con respecto a las variaciones del precio del crudo WTI, mientras las demás contribuciones se mantienen intactas. Lo anterior implica que, como se señaló, no haya una verdadera proporción entre la reducción en el precio del crudo WTI y los precios de los combustibles, como ocurre en el mercado de referencia.

3.1. En cuanto a los componentes de la estructura de precio de la gasolina motor corriente oxigenada y ACPM

En este punto, se incluyen sólo aquellos aspectos sobre los cuales se considera necesario efectuar observaciones y/o solicitar aclaraciones

3.1.1. Proporción - Ingreso al Productor.

A folio 26 de la respuesta del Ministerio de Minas y Energía se lee:

“Ahora bien, tal como se indica a lo largo de todo el documento y de acuerdo con los elementos antes indicados, la política de precios tiene claramente unos referentes económicos, sociales y ambientales establecidos, sin embargo, el Gobierno Nacional con el fin de mitigar el impacto sobre los consumidores finales del combustible ha intervenido sobre los precios y no ha trasladado a los mismos la totalidad de la variación del mercado internacional del petróleo y sus derivados, precios que han venido creciendo consistentemente desde el año 2002 y por lo tanto ha incurrido en subsidios y de tal forma que como se indicó anteriormente hoy nuestros precios internos se encuentran por debajo del costo oportunidad asociado a los precios internacionales de la gasolina corriente en \$106 pesos por galón aproximadamente y de \$763 pesos por galón en el diesel.

Según las consideraciones que este Despacho ha hecho en el punto 1.1. del presente documento, se solicita aclarar si la situación descrita en el párrafo transcrito obedece a la carga impositiva sobre los combustibles en Colombia, pues



resulta claro que el precio interno de los mismos es superior al del mercado de referencia.

3.1.2. Proporción - Ingreso al productor del Alcohol Carburante

A folio 27 de la respuesta se anota que el precio actual del alcohol carburante es de \$4.496,98 por galón, actualizado de acuerdo con el IPP en un 70%, y la tasa de cambio en un 30%. Dado que también se menciona que la Resolución 180825 del 27 de mayo de 2009 “(...) estableció un techo al precio de dicho producto en el país, el cual en ningún caso podrá ser superior al precio de referencia para Bogotá de la gasolina motor corriente oxigenada del mes anterior.”, se solicita aclarar a qué obedece tal disposición, teniendo en cuenta que el precio actual de \$8.535,56/galón de gasolina en Bogotá, se sitúa muy por encima del precio de un galón de alcohol carburante, equivalente a aproximadamente el 52.68% del precio de la gasolina.

3.1.3. Proporción - Ingreso al Productor del Biocombustible

Sobre este punto, más adelante en la respuesta elaborada por el Ministerio de Minas y Energía se aclara que la mezcla del biocombustible con el diesel de origen fósil efectivamente incrementa el costo de este combustible. Este aspecto se tratará en el punto 4.2.

3.1.4. Tarifa de Marcación.

Según lo consignado en la respuesta emitida por el Ministerio de Minas y Energía, a folio 28, se explica la necesidad de este mecanismo para controlar la legalidad del combustible que se comercializa en el país. Al respecto, podría considerarse la incidencia que el precio comparativamente alto de los combustibles en Colombia tiene sobre la demanda de los provenientes de países vecinos. Según se anota más adelante, ello ha sido abordado en zonas de frontera mediante la comercialización legal de combustibles provenientes de Venezuela, a un precio sustancialmente menor. Resulta difícil comprender que se “castigue” al consumidor final de combustibles con una tarifa que facilita al Estado el control sobre un monopolio ejercido por Ecopetrol, mismo que puede haber incidido en la demanda de combustibles ilegales, disponibles a un precio muy inferior al fijado por el Gobierno Nacional. Cabría entonces plantear la conveniencia de efectuar dicho cobro en las zonas de frontera, y el consiguiente aumento relativo del precio con respecto al combustible de contrabando.

3.1.5. Proporción – Tarifa de Transporte por poliductos



De lo consignado en la respuesta, a folio 29, preliminarmente podría concluirse que, de nuevo, se traslada al consumidor final un costo asociado con la distribución, que resulta ser responsabilidad del mismo productor – refinador, es decir Ecopetrol. Por ello, se solicita aclarar si la actividad de transporte por poliductos es ejercida exclusivamente por Ecopetrol, y de no ser así, la distribución porcentual de dicha actividad.

3.1.6. Margen del plan de continuidad de abastecimiento

Frente a este tema, y según lo anotado a folio 30 de la respuesta, probablemente se estaría en presencia de un nuevo cobro sobre el transporte por poliductos, previendo un eventual desabastecimiento que, de acuerdo a las cifras de reservas probadas, producción y consumo de petróleo y sus derivados en Colombia, no está en cercanías de ocurrir. Igualmente, este cobro asumido por el consumidor final termina financiando actividades propias de Ecopetrol, dentro del papel preponderante que cumple en la cadena de producción y distribución de hidrocarburos.

3.1.7. Margen del distribuidor minorista

A folio 32 de la respuesta se consigna que el margen máximo reconocido a favor del distribuidor minorista es de \$528.65/galón. Teniendo en cuenta la poca flexibilidad de la nueva fórmula de liquidación de precios de combustibles con respecto al descenso en los precios internacionales del crudo WTI y/o el mercado de combustibles de la Costa del Golfo de EE.UU., y el papel predominante de Ecopetrol en toda la cadena de producción y distribución de combustibles, el margen del distribuidor minorista sería el único escenario real de competencia del mercado colombiano de combustibles. Es este el único renglón donde el distribuidor final puede reducir ganancias para competir con precios, mientras que casi todos los demás componentes son fijados por el Gobierno Nacional, que no cede en una reducción más allá de lo anotado con respecto al impuesto global.

3.2. Impacto de los precios de los combustibles sobre la economía

A folio 33 de la respuesta se lee:

“Los combustibles tienen un efecto directo sobre el costo de vida y un efecto indirecto a través del costo de bienes transportados. El directo asciende a 0.29% y el indirecto a 0.56%

“Un aumento de 10% en el precio de la gasolina tiene un efecto máximo total de 0.60% mientras que un incremento de 10% en el precio del diesel tiene un efecto máximo total de 0.25%.



“La metodología empleada es de Matriz Insumo Producto, MIP (...)”

Al respecto deben señalarse dos aspectos.

- a) La metodología MIP no tiene en cuenta el porcentaje de ingresos que debe destinarse a costear combustibles cuando la actividad económica depende de ello, sólo el incremento porcentual en el costo.
- b) Sin perjuicio de lo que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística informe, a instancias de la solicitud del Sr. Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, cualquier impacto del precio de los combustibles sobre la inflación no resulta “marginal” en la población menos favorecida, tal y como se explicó en el punto 1.3.1.

4. Con relación al refinamiento de combustibles.

4.1. Capacidad de refinamiento.

Según las cifras consignadas a folios 35-36 de la respuesta, la importación de gasolina no representa un porcentaje alto con respecto al consumo. No obstante, preocupa que, para cumplir con los estándares de calidad del diesel de 50 ppm sea necesario importar 42.526 bpd. De allí que sea necesario plantear la urgencia de contar con autoabastecimiento de dicho combustible, sin dejar de lado las consideraciones sobre la financiación de la modernización de la capacidad de refinamiento, que al parecer dependen más de la fijación de precios internos de los combustibles bajo el criterio de costo de oportunidad, que de la venta de cerca del 70% de la producción de petróleo colombiana que no se consume en el país, en mercados internacionales.

4.2. Variación de los precios de los combustibles a partir de la mezcla con alcohol carburante y biodiesel

Según lo consignado a folios 37-38 de la respuesta elaborada por la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, la mezcla de alcohol carburante tiene un efecto de reducción del precio de venta final de la gasolina.

No ocurre lo mismo con el diesel, cuyo precio después de la mezcla, según los datos consignados, es \$40 pesos por galón adicionales con respecto al precio del diesel de origen fósil.

Este Despacho invita a considerar seriamente si trasladar a todos los colombianos los costos de esta “revolución social”, como la denomina el Ministerio de Minas y Energía, haciendo referencia a la producción sostenible de

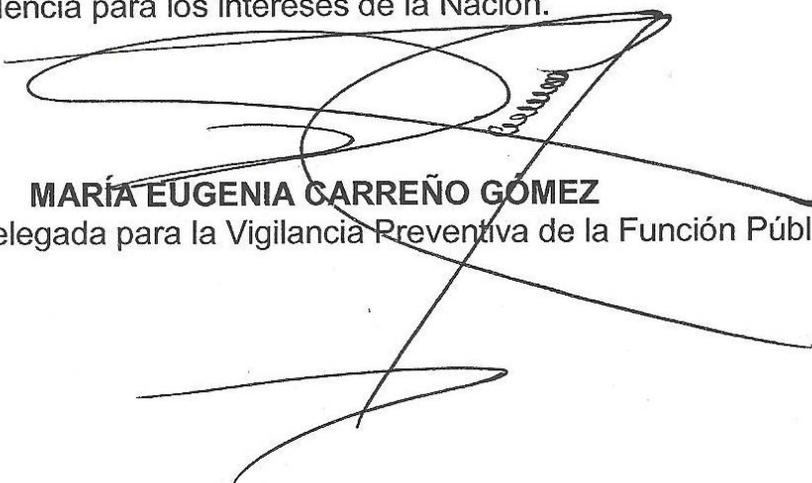


biocombustibles, se compadece con la urgencia, por ejemplo, de contar con capacidad de refinamiento suficiente para autoabastecer al país con diesel ultra, de 50 ppm.

Es necesario ponderar los costos ambientales y de salud pública asociados a la utilización de diesel de 500 ppm, mientras que se estimula la adición de un biocombustible de costo superior, y que no compensa la disminución en las emisiones necesaria para cumplir con lo dispuesto por la Ley 1205 de 2008.

La Procuraduría General de la Nación, y en particular la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública quedan a disposición de los Sres. Ministros de Minas y Energía y Hacienda Pública para facilitar el estudio de estas consideraciones, al tiempo que para recibir la ampliación de la información que se ha solicitado. Todo ello dentro del marco de un proceso que lleve a adoptar las determinaciones más adecuadas para el mejoramiento de una política pública de tan vital trascendencia para los intereses de la Nación.

Cordialmente,



MARÍA EUGENIA CARREÑO GÓMEZ

Procuradora Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública

Proyectó: JDGR