



Bogotá D.C.,

## MEMORÍA JUSTIFICATIVA

### PROYECTO DE DECRETO

Por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015, con relación a la Distribución de Combustibles Líquidos en zonas de frontera, marcación de combustibles líquidos, y otras disposiciones

#### 1. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

##### 1.1 Antecedentes

El Decreto 1073 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía” compiló todas las normas reglamentarias preexistentes del sector de Minas y Energía, encontrando dentro de las más relevantes los Decretos 283 de 1990, 1521 de 1998, 1605 de 2002, 318 de 2003, 1980 de 2003, 4299 de 2005, 386 de 2007, 1333 de 2007, 1717 de 2008 y 2776 de 2010.

Se pretenden introducir, modificar, subrogar y/o derogar del Decreto 1073 de 2015, impactando en trece (13) artículos.

##### 1.2 Oportunidad

Las normas que regulan la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo datan del año 1990, tal y como se señaló en el capítulo de los “antecedentes” del presente documento.

En este sentido, se hace necesario su actualización conforme las dinámicas del sector, los cambios económicos, la política pública en materia de regulación de los combustibles líquidos y biocombustibles, así como frente a los postulados de la libre competencia en el mercado, además de buscar la armonía y articulación con las demás entidades públicas que tienen influencia en las actividades de distribución de combustibles líquidos.

En este sentido y observando que las obligaciones de los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos tienen por objeto regular la cadena de abastecimiento,



especialmente para efectos de la presente propuesta regulatoria, en procura de garantizar los combustibles líquidos en las zonas de frontera, siendo este un mercado regulado y con controles precisamente para garantizar que el servicio público de distribución se preste en condiciones diferenciales en materia de precio al consumidor final, en contraste con estos en otros lugares del país.

En relación con los volúmenes de zona de frontera, se hace necesario dinamizar los elementos de asignación conforme a la política que se determine desde el Gobierno Nacional.

### **1.3 Conveniencia**

Es conveniente expedir este acto administrativo, en tanto que la normativa que rige la distribución de combustibles líquidos se ha quedado rezagada respecto de los cambios presentados en el sector, en materia de política pública relacionada con la distribución de combustibles para zonas de frontera, así como a los medios de control y seguimiento, instrumentos que deben ser mejorados y actualizados, para una mejor operación y desarrollo de la distribución de los combustibles en estas zonas del territorio nacional.

Adicionalmente, debido a las condiciones geográficas del territorio nacional, las variables a que atienden los distintos esquemas de abastecimiento, los desarrollos tecnológicos y la importancia de conocer de forma precisa el origen, transporte y destino del combustible, es necesario generar cambios en la estructura normativa y establecer herramientas que permitan al ente regulador un control asertivo y efectivo sobre la actividad de los agentes que la desarrollan.

De la misma manera, en materia de distribución de combustibles líquidos en zona de frontera, la rigidez y el detalle contemplado en la normatividad actual, hace que la finalidad de la norma se vea opacada, predominando el formalismo sobre lo sustancial de la materia. En este sentido, es conveniente que una norma de este nivel se limite a dar señales y mostrar los lineamientos sobre los cuales la entidad reguladora deberá orientar su función de reglamentación, es decir, que sea el Ministerio de Minas y Energía quien de acuerdo con sus competencias, armonice los detalles que a nivel de procedimientos se requiera.

## **2. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

El presente acto administrativo le será aplicable en lo que corresponda, a las actividades de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles, así como al transporte de combustibles líquidos y biocombustibles, en especial las que atañen a las zonas de frontera, así como a los medios de control que se requieren dentro de la política en materia de distribución.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**



### **3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto**

#### **i. Ley 26 de 1989:**

Artículo 1°. En razón de la naturaleza del servicio público de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo fijado por la Ley 39 de 1987, el Gobierno podrá determinar: horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio.

#### **ii. Decreto 381 de 2012:**

Artículo 2°. Funciones. Además de las funciones definidas en la Constitución Política, en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás disposiciones legales vigente, son funciones del Ministerio de Minas y Energía, las siguientes:

2. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles.

#### **iii. Decreto 381 de 2012:**

Artículo 15°. Funciones de la Dirección de Hidrocarburos.

24. (adicionado por el artículo 8 del Decreto 1617 de 2013). 24. Establecer los requisitos y obligaciones de los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos, biocombustibles y gas de uso vehicular, sin perjuicio de las funciones de regulación que fueron reasignadas a la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

#### **iv. Ley 1430 de 2010:**

Artículo 9°. Distribución de Combustibles Líquidos en Zonas de Frontera. “En los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán exentos del impuesto global, IVA y arancel.

En desarrollo de esta función, el Ministerio de Minas y Energía se encargará de la distribución de combustibles en los territorios determinados, bien sea importando combustible del país vecino o atendiendo el suministro con combustibles producidos en Colombia. El volumen máximo a distribuir será establecido por el Ministerio de Minas y Energía - Dirección de



Hidrocarburos, o quien haga sus veces, quien podrá ceder o contratar, total o parcialmente con los distribuidores mayoristas y terceros, la importación, transporte, almacenamiento, distribución o venta de los combustibles.

El combustible se entregará exclusivamente a las estaciones de servicio y comercializadores industriales ubicados en los municipios reconocidos como zonas de frontera, para ser distribuido al parque automotor y a los grandes consumidores que consuman volúmenes inferiores a los 100.000 galones mensuales, en la forma establecida en las disposiciones vigentes. El combustible distribuido a grandes consumidores en Zonas de Frontera no goza de las exenciones a que se refiere el inciso primero del presente artículo.

Los contratos de transporte de combustibles que celebre el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Hidrocarburos, con distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas o con terceros, deberán establecer de manera expresa que estos agentes se obligan a entregar el combustible directamente en cada estación de servicio y en los vehículos del comercializador industrial y las instalaciones que estos atienden, en concordancia con los cupos asignados.

Parágrafo 1°. Prohíbese la producción, importación, comercialización, distribución, venta y consumo de la gasolina automotor con plomo en el territorio nacional, exceptuando la zona atendida por la Refinería de Orito, Putumayo, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Minas y Energía tendrá a su cargo, con la debida recuperación de los costos, la regulación y coordinación de las actividades de distribución de combustibles, para lo cual establecerá planes de abastecimiento y podrá señalar esquemas regulatorios y tarifarios que permitan el desarrollo de lo establecido en el presente artículo, así como programas de reconversión socio laborales para aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de las normas legales.

### **3.2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

El Decreto 1073 de 2015 se encuentra vigente.

### **3.3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto**

Las disposiciones introducidas, derogadas, subrogadas y/o modificadas, se encuentran señaladas en cada uno de los artículos que se le proponen al Decreto 1073 de 2015. Dichas normas son: artículos No. 2.2.1.1.2.2,3.97, 2.2.1.1.2.2,3.101, 2.2.1.1.2.2,3.110,



2.2.1.1.2.2.4.1, 2.2.1.1.2.2.4.2, 2.2.1.1.2.2.4.3, 2.2.1.1.2.2.6.1, 2.2.1.1.2.2.6.2, 2.2.1.1.2.2.6.3, 2.2.1.1.2.2.6.4, 2.2.1.1.2.2.6.8, 2.2.1.1.2.2.6.9, 2.2.1.1.2.2.6.10.

### 3.3. Revisión y análisis de decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieren tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.

De acuerdo con la información suministrada, se verificaron las siguientes decisiones judiciales que resultan relevantes de manera favorable para la expedición del proyecto normativo:

Información de la Providencia Judicial	Aspectos relevantes de la jurisprudencia
<p><b>Despacho:</b> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal.</p> <p><b>Rad. Nº:</b> 40089</p> <p><b>Fecha:</b> 05 de octubre de 2017.</p>	<p>La Ley 191 de 1995, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera, en el artículo 5° dispone que</p> <p><i>«El Gobierno Nacional determinará las Zonas de Frontera, las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y, por convenio con los países vecinos las Zonas de Integración Fronteriza y en el caso de los territorios indígenas la determinación se tomará previa concertación con las autoridades propias de las comunidades y en concordancia con lo dispuesto por la Ley 21 de 1991. En cada Departamento Fronterizo habrá por lo menos una Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, la cual podrá estar conformada por uno o varios municipios y/o, corregimientos especiales.»</i></p> <p>(...)</p> <p>En otras palabras, la asignación de cupo no es condición para considerar o no un municipio como de frontera. La condición de municipio de frontera depende de una norma que así lo establezca.</p>
<p><b>Despacho:</b> Tribunal Superior de Pasto - Sala penal</p> <p><b>Rad. Nº:</b> 520012204000-201700048-00/15</p> <p><b>Tipo de Proceso:</b> Acción de Tutela</p> <p><b>Accionante:</b> Leidy Johana Bolaños Espinosa</p>	<p><i>El incluir dentro de un municipio una nueva EDS, el cupo asignado se deberá redistribuir con las demás EDS existentes, conforme lo establece el art. 3 de la Resolución Nº 91283 de 2017, sin que se evidencie de esta manera, un daño grave a su derechos fundamentales al trabajo, dado que si bien el cupo de combustible de su EDS se disminuyó, el mismo no fue cancelado en su totalidad. En esta medida la tutela interpuesta es a todas luces IMPROCEDENTE,</i></p>
<p><b>Despacho:</b> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil</p> <p><b>Rad. Nº:</b> 11001-22-15-000-2012-00629-01</p>	<p>Se deniega la solicitud de amparo solicitada por el accionante, toda vez que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para decidir acerca de la nulidad</p>



<b>Tipo de Proceso:</b> Acción de Tutela	de un acto administrativo emitido por el Ministerio de Minas y Energía.
<b>Accionante:</b> Luis Martín Melo	

#### 4. IMPACTO ECONÓMICO

Con respecto a este ítem, se analizaron los artículos que se quieren modificar y subrogar en el presente proyecto de Decreto, encontrando que los mismos no establecen reglas que tengan un impacto económico, o que teniendo alguno no sea diferente al que señalan estas normas en la actualidad.

Lo que atañe a las Guías Únicas de Transporte, la misma no tiene impacto económico desde esta regulación propuesta, sólo se dan pautas generales que se deben tener en cuenta por parte del regulador, sin llegar a la minucia que en materia de requerimientos técnicos señala la norma actual, cuestión que la hace inflexible frente a los adelantos tecnológicos que se surten en estos mecanismos de control que se tienen dispuestos para el transporte de los combustibles entre cada uno de los agentes de la cadena de distribución de los combustibles.

En consecuencia, en la medida en que el mecanismo de control se mantiene indistinto en su exigencia, los costos que se les cobran a los consumidores de los combustibles seguirá formando parte en la estructura de precios.

Otro tema que puede llegar a tener una relevancia económica es el referido con los certificados de inspección, en contraposición a los certificados de conformidad que se vienen exigiendo, los cuales tienen una connotación de relevancia para los organismos certificadores de esta clase de instalaciones técnicas propias de los agentes de la cadena de distribución de combustibles, en la medida en que para poder adelantar su labor deberán acreditarse ante el Organismo Nacional de Acreditación - ONAC en lo pertinente.

Ahora bien, en aras de no agravar la situación de los agentes de la cadena de distribución frente a un documento que para la fecha de expedición se le haya dado validez, dé cuenta de la norma que así lo establece en la actualidad, se le debe permitir contar con el cumplimiento de dicho requisito hasta tanto el documento en cuestión pierda su vigencia conforme a los plazos definidos para estos efectos en la normatividad.

Adicionalmente, lo referido a la marcación de los combustibles líquidos derivados del petróleo, se imponen unas reglas y procedimientos que obligan a los agentes de la cadena de distribución involucrados en el proceso, a tener una mayor planeación y eficiencia, dado que se presentan cambios en lo que atañe al plan de abastecimiento, del cual forman parte todos y cada uno de los agentes que allí se establezcan, las capacidades mínimas que se deben tener para asegurar una capacidad de abastecimiento en dichas zonas y tener con



esto capacidad de respuesta en aras de garantizar el servicio público de distribución de combustibles, entre otras normas que redundan en una mejor gestión frente a los recursos públicos que se disponen para estos efectos.

En lo que atañe a las zonas de frontera, si se dan pautas que son propias de la política pública que se adelanta en las asignaciones de combustibles líquidos para las zonas catalogadas como zona de frontera. En este sentido, no se está señalando ninguna norma que impacte negativamente en el precio que pagan en la actualidad los consumidores de los combustibles en dichas zonas, ni en los empresarios que comercializan el producto en dichas zonas.

Por último, las disposiciones del 2.2.1.1.2.2,3.67; 2.2.1.1.2.2,3.68; 2.2.1.1.2.2,3.69 no tienen incidencia sobre la libre competencia, ni genera un impacto económico a considerar, en la medida en que los agentes de la cadena de distribución de combustibles minoristas (Estaciones de Servicio) deben someterse a las normas de procedimiento en el evento en que la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC adelante las actividades de seguimiento y control en materia de metrología legal, de conformidad con la normatividad y procedimientos que para estos efectos dicha entidad fije o haya fijado conforme con sus competencias.

## **5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL**

No aplica en razón a la finalidad del proyecto normativo.

## **6. IMPACTO MEDIO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL**

No aplica, en razón de la finalidad del proyecto normativo.

## **7. CONSULTA**

No aplica por cuanto el acto administrativo no genera ninguna incidencia para las comunidades indígenas ni minorías reconocidas constitucional y legalmente.

## **8. PUBLICIDAD**

El proyecto de resolución será publicado para comentarios en la página web del Ministerio de Minas y Energía a partir del día viernes 13 de septiembre de 2019 y hasta el día 28 de septiembre de 2019 conforme lo dispone el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo señalado en la Resolución 4 0310 de 2017 modificada por la resolución 41304 de 2017.

## **9. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**





El acto administrativo no establece nuevos trámites para la autorización de los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos.

## **10. MATRIZ RESUMEN OBSERVACIONES Y COMENTARIOS.**

La matriz con el resumen de las observaciones y comentarios que se reciban sobre el proyecto normativo serán parte de la memoria justificativa y se publicarán en la página web del Minenergía.

La presente memoria justificativa se expide el día 13 de septiembre de 2017 por el Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía.

**JOSE MANUEL MORENO C.**

Director de Hidrocarburos

Proyectó: Mauricio Herrera Bermúdez

Revisó: José Manuel Moreno C.

Aprobó: José Manuel Moreno C.