

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aa):	06/06/2023
Proyecto de Resolución:	"Por el cual se reglamenta el artículo 246 de la Ley 2294 de 2023 y se adiciona el Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015, en relación con el almacenamiento estratégico de combustibles, biocombustibles, las mezclas entre estos, el GLP y se dictan otras disposiciones."

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

De conformidad con el artículo 365 de la Constitución Política, "los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional". Así mismo, estipula que "los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)".

El artículo 337 de la Constitución Política señala que la ley podrá establecer para las Zonas de Frontera, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

El artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953 "el transporte y la distribución del petróleo y sus derivados constituyen un servicio público, las personas o entidades dedicadas a esa actividad deberán ejercitarla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno en guarda de los intereses generales."

El artículo 2 de la Ley 26 de 1989 dispone que el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, tiene competencia para declarar la saturación o inconveniencia de construcción de estaciones de servicio y plantas de distribución en determinadas áreas urbanas o geográficas del país. En igual sentido, el artículo 1 de la Ley 39 de 1987 estableció que "(...) la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo es un servicio público que se prestará de acuerdo con la Ley".

Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 142 de 1994 determinan que la distribución de gas combustible y sus actividades complementarias constituyen la prestación de servicios públicos domiciliarios y esenciales, sobre los cuales el Estado intervendrá con el fin de, entre otros, garantizar la calidad del servicio y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, así como su prestación continua, ininterrumpida y eficiente.

En virtud de los numerales 19 y 32 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, le corresponde al Ministerio de Minas y Energía: "revisar y adoptar el Plan de Expansión de la red de Poliductos y elaborar y adoptar el Plan de Continuidad, en los cuales se definirán los objetivos, principios, criterios y estrategias necesarias para asegurar la disponibilidad y suministro de los combustibles líquidos derivados, biocombustibles y otros en el mercado nacional, en forma regular y continua" y "adelantar las gestiones necesarias para dar continuidad al abastecimiento de hidrocarburos y combustibles, incluyendo gas natural, combustibles derivados y biocombustibles".

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 del Decreto 1258 de 2013, incorporado al artículo 1.2.1.1.7 del Decreto 1073 de 2015, la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, tiene por objeto "planear en forma integral, indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector minero

energético, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos mineros y energéticos; producir y divulgar la información requerida para la formulación de política y toma de decisiones; y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en el logro de sus objetivos y metas”.

Según el numeral 5, del artículo 4, del citado Decreto 1258 de 2013 corresponde a la Unidad de Planeación Minero-Energética - UPME; “Desarrollar análisis económicos de las principales variables sectoriales, evaluar el comportamiento e incidencia del sector minero energético en la economía del país y proponer indicadores para hacer seguimiento al desempeño de estos sectores lo cual servirá de insumos para la formulación de la política y evaluación del sector”.

De conformidad con el artículo 2 del Decreto 1260 de 2013, la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, tiene por objeto regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, promover la competencia entre quienes presten servicios públicos para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abusos de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Igualmente, le corresponde a la CREG expedir la regulación económica para las actividades de la cadena de combustibles líquidos derivados de hidrocarburos, en los términos y condiciones señalados en la ley.

El artículo 2.2.1.1.2.2.1.6. del Decreto 1073 de 2015 señala que el Ministerio de Minas y Energía podrá expedir el Plan de Continuidad, así como el Plan de Expansión de la Red de Poliductos en materia de combustibles líquidos derivados del petróleo y sus mezclas con biocombustibles, a partir de los proyectos que adopte del Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos de la UPME.

Así mismo, dicho artículo establece que el Ministerio de Minas y Energía o la entidad en que se delegue esta función, establecerá los demás criterios que se deberán tener en cuenta en el Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos, y desarrollará lo necesario para la implementación de estos, incluyendo todo lo requerido para el desarrollo de los proyectos allí adoptados y su esquema de remuneración.

En el mismo sentido, el artículo 2.2.1.1.2.2.1.6.1 del Decreto 1073, adicionado por el artículo 4 del Decreto 1135 de 2022, estableció que la CREG deberá expedir la regulación aplicable a la implementación de los planes de continuidad o de expansión de la red de poliductos, en materia de combustibles líquidos derivados del petróleo y sus mezclas con biocombustibles, conforme a los lineamientos señalados en el citado precepto.

Por su parte, el artículo 2.2.1.1.2.2.1.7 del Decreto 1073 de 2015, señaló los tipos de almacenamiento de combustibles líquidos derivados del petróleo, de los biocombustibles y sus mezclas, dentro de los cuales definió almacenamiento estratégico como “(...) *La capacidad de almacenamiento y el volumen mínimo de combustibles y sus mezclas, requeridos para garantizar el abastecimiento de uno o varios mercados o regiones, durante un periodo determinado, así como los volúmenes que no podrán ser retirados de la infraestructura del almacenamiento, salvo que se presenten insalvables restricciones en la oferta de combustibles líquidos derivados del petróleo y sus mezclas con biocombustibles, restricciones en las capacidades de transporte o movilizaciones de combustibles, o demás situaciones que deriven en algún tipo de eventos de escasez.*”.

La Ley 2135 de 2021 estableció un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los

artículos 9, 289 y 337 de la constitución política, y estableció en el artículo 6 disposiciones para la distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera con el fin de dar continuidad al abastecimiento de combustibles.

El artículo 246 de la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se establece el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencial Mundial de la Vida” dispuso:

“Artículo 246. ALMACENAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS Y GLP EN LAS ZONAS DE FRONTERA. Con el fin de garantizar la continuidad y la confiabilidad en el abastecimiento y atención de los usuarios del servicio público de distribución de combustibles líquidos y GLP, el Gobierno Nacional, en virtud de lo dispuesto en los artículos 6, 7, 17, 18 y 19 de la Ley 2135 de 2021, impulsará la construcción de una infraestructura de almacenamiento estratégico de combustibles líquidos, incluyendo gasolina, diésel y sus mezclas con biocombustibles (alcohol carburante y biodiesel), así como GLP, en las zonas de frontera del país, teniendo en cuenta el Plan de Continuidad de combustibles líquidos derivados del petróleo y GLP y Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos en su componente de confiabilidad, elaborado por la Unidad de Planeación Minero Energética y adoptado por el Ministerio de Minas y Energía.”.

En consecuencia, resulta necesario adelantar acciones encaminadas a darle continuidad y confiabilidad al suministro y disponibilidad de combustibles, biocombustibles y Gas licuado de Petróleo - GLP en todo el territorio nacional, especialmente en zonas de frontera debido a su ubicación estratégica las hace vulnerables a la escasez y a la volatilidad de los precios de los combustibles, lo que puede afectar negativamente a las comunidades y a la economía de esas regiones. Adicionalmente, estas medidas serán favorables en épocas de crisis que impiden el normal y continuo abastecimiento de este tipo de productos energéticos de gran importancia estratégica para la actividad económica del país y el bienestar de sus ciudadanos.

De igual manera, se requiere establecer los lineamientos para la implementación de los almacenamientos estratégicos de combustibles líquidos y gas licuado de petróleo - GLP en Colombia, con el fin garantizar el abastecimiento del servicio público de distribución de manera segura y eficiente.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto aplica a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos, a los productores e importadores de biocombustibles y a los actores del mercado del Gas licuado de petróleo – GLP.

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

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La Constitución Política de Colombia, especialmente el numeral 11 del artículo 189 se encuentra vigente.

El Decreto Ley 1056 de 1953 fue publicado en el Diario Oficial 28199 del 16 de mayo de 1953 y el artículo 212 y se encuentra vigente.

La Ley 2294 de 2023 fue publicada en el Diario oficial 52.400 del 19 de mayo de 2023 y se encuentra vigente, especialmente el artículo 246.

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

De conformidad con las facultades señaladas en el Decreto 1073 de 2015, el Ministerio de Minas y Energía podrá expedir el Plan de Continuidad, así como el Plan de Expansión de la Red de Poliductos en materia de combustibles líquidos derivados del petróleo y sus mezclas con biocombustibles, a partir de los proyectos que adopte del Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos de la UPME. Igualmente, este Ministerio tiene a su cargo la fijación de los criterios que se deberán tener en cuenta para la implementación de dicho Plan Indicativo. Estas atribuciones se encuentran en concordancia con el Decreto 381 de 2012 de asignación de funciones.

Recientemente, el artículo 246 de la Ley 2294 de 2023 señaló que el Gobierno nacional impulsará la construcción de una infraestructura de almacenamiento estratégico de combustibles líquidos y sus mezclas con biocombustibles, así como GLP, en las zonas de frontera del país, teniendo en cuenta el Plan de Continuidad y el Plan Indicativo de Combustibles elaborado por la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME- y adoptado por el Ministerio de Minas y Energía.

De conformidad con las citadas normas y con las demás disposiciones mencionadas en la parte considerativa del proyecto normativo y de la presente memoria justificativa, se concluye el Presidente de la República y la Ministra de Minas y Energía son los competentes para expedir el proyecto normativo objeto de análisis.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas por el proyecto normativo.

Este proyecto normativo adiciona los artículos 2.2.1.1.2.2.1.4, 2.2.2.1.4, modifica el artículo 2.2.1.1.2.2.7.2. y adiciona la Subsección 2.8. a la Sección 2 del capítulo 1 de la Parte 2 del Título I del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

Mediante correo electrónico del 23 de mayo de 2023, el Grupo de Defensa Judicial, Extra Judicial y de Asuntos Constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica, previa verificación de la base de datos de los procesos judiciales que lleva esa Dependencia y de otras fuentes de información oficial disponibles, informó lo siguiente respecto de las siguientes normas:

- El artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953.
- Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 142 de 1994.
- Los numerales 19 y 32 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012.
- Los artículos 1.2.1.1.7., 1.2.1.1.3.1.1., 2.2.1.1.2.2.1.6, 2.2.1.1.2.2.1.6.1. y 2.2.1.1.2.2.1.7 del Decreto 1073 de 2015.

(...) Una vez revisada la base de datos, (...) no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas según información que reposa en los archivos. Así mismo se consultó la página de SUIN-JURISCOL y no se encontraron anotaciones de vigencia, por lo que se encuentra aparentemente “vigente”.

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

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

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

3.5.2. Realizado el análisis correspondiente conforme lo dispone la Superintendencia de Industria y Comercio, a que hace referencia el Capítulo 30, Abogacía de la Competencia, del Decreto 1074 de 2015, reglamentario del artículo 7 de la Ley 1430 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía concluyó que el presente acto administrativo no tiene incidencia en la libre competencia económica.

4. IMPACTO ECONÓMICO

No aplica teniendo en cuenta la finalidad del proyecto.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica. No genera ningún costo para la Entidad.

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

No genera, teniendo en cuenta la finalidad del proyecto.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No genera, teniendo en cuenta la finalidad del proyecto.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

X

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N.A.
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio y/o Formulario de abogacía de la competencia.	N.A.
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A.
Cuestionario de abogacía de la competencia	X

Aprobó:

TOMÁS RESTREPO RODRÍGUEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

FELIPE GONZÁLEZ PENAGOS

Director de Hidrocarburos

Elaboró:

Daniela Benavides Nastar
 Abogada
 Dirección de Hidrocarburos

Revisó:

Katherine Castaño Fonseca
 Coordinadora Legal
 Dirección de Hidrocarburos

Esther Rocío Cortés
 Coordinadora
 Oficina Asesora Jurídica

Yolanda Patiño
 Abogada
 Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Tomás Restrepo Rodríguez
 Jefe
 Oficina Asesora Jurídica

Felipe González Penagos
 Director
 Dirección de Hidrocarburos