

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



11-08-2023

V-1

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aaaa):	07/11/2023
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se establece el Plan de Abastecimiento para la distribución de combustibles líquidos en el departamento de La Guajira”

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

En desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política, la Ley 191 de 1995 estableció un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.

Conforme a lo establecido en el artículo 334 de la Carta, la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y este intervendrá en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Acorde con el artículo 365 ibídem es finalidad social del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, por lo que estarán sometidos al régimen que fije a ley.

Por su parte, el artículo 212 del Código de Petróleos dispone que el transporte y la distribución de petróleo y sus derivados constituyen un servicio público, razón por la cual las personas o entidades dedicadas a esa actividad deberán ejercerla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno Nacional, en guarda de los intereses generales.

De igual forma, conforme lo prevé el parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1430 de 2010 “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 normas legales”. Igualmente, el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 2135 de 2021 confirió al Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Hidrocarburos, la competencia para establecer planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en zonas de frontera.

En el mismo sentido, el numeral 29 del artículo 15 del Decreto 381 de 2012, adicionado por el artículo 8 del Decreto 1617 de 2013, dispone que le corresponde a la Dirección de Hidrocarburos: “Establecer los planes de abastecimiento, así como programas de reconversión sociolaborales para aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de las normas legales, en zonas de frontera”.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

	SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía
GJ-F-47	
11-08-2023	V-1

La Corte Constitucional, en sentencia C-796 de 2014, señaló que “(...) *el abastecimiento normal de combustibles derivados del petróleo es esencial para la prestación de servicios básicos tales como la salud y el transporte de pasajeros y, por tanto, su suspensión podría poner en riesgo derechos fundamentales como la vida y la salud*”.

De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.2.6.8 del Decreto 1073 de 2015, se debe definir el modelo de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en zona de frontera, actividad que deben adelantar los distribuidores mayoristas y minoristas autorizados y/o terceros interesados, sin que ello implique que tales conceptos sean de obligatorio recibo.

Teniendo en cuenta lo anterior, los planes de abastecimiento contendrán de manera detallada las condiciones bajo las cuales los distribuidores mayoristas efectuarán el abastecimiento de los combustibles en los diferentes municipios fronterizos, haciendo énfasis en:

1. Los lugares desde donde se abastecerá de combustibles a las zonas de frontera, indicando la procedencia del producto (nacional o importado) y determinando las posibles rutas que se utilizarán hasta el sitio de entrega por parte de dicha empresa.
2. La cadena de distribución que va a utilizar para la importación, almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles.
3. Las condiciones óptimas para abastecer el municipio, atendiendo las consideraciones económicas y logísticas.

Adicionalmente, el artículo ibídem, contempla que: “(...) *Si durante la vigencia de la autorización se presentaren cambios significativos en las condiciones de mercado que incidan en la prestación eficiente del servicio de distribución de combustibles líquidos, se ajustará el referido plan y el Ministerio de Minas y Energía- Dirección de Hidrocarburos, lo aprobará de acuerdo con el procedimiento establecido anteriormente.* (...)”

Al respecto, una situación de contingencia es considerada por la Dirección de Hidrocarburos como uno o más hechos que impida(n) el abastecimiento en condiciones normales durante un lapso de tiempo desde las plantas de abastecimiento contenidas en el artículo 1 de esta resolución hasta los municipios o corregimientos fronterizos, como por ejemplo, pero sin limitarse, al mal estado de las vías de comunicación, alteración del orden público, emergencias ambientales, situaciones económicas, características logísticas, entre otras.

Adicionalmente, el artículo 2.2.1.1.2.2.6.13 del Decreto 1073 de 2015 establece que las rutas específicas y horarios para el transporte de combustibles hacia los municipios de las zonas de frontera serán incluidas en los planes de abastecimiento “sin perjuicio de que pueda incorporar en ellos otras rutas alternas por condiciones logísticas de optimización”. En desarrollo de lo anterior, la Dirección de Hidrocarburos ha expedido los siguientes actos administrativos para el departamento de la Guajira:

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

	SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía
GJ-F-47	
11-08-2023	V-1

1. Resolución 124106 del 23 de abril de 2007, se aprobó el plan de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos del departamento de la Guajira, definiendo las fuentes de abastecimiento, rutas de abastecimiento y tiempo de las rutas.
2. Resolución 124357 del 10 de diciembre de 2008, modificó el plan de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos de la Guajira, autorizando al mayorista Cooperativa Ayatawacoop, para suministrar a las EDS de los municipios de Barrancas, Hato Nuevo y la Jagua del Pilar, hasta un 40% del volumen de cupo asignado, con producto importado y la diferencia fuera suministrada con producto nacional.
3. Resolución 124128 del 12 de marzo de 2010, modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos de la Guajira, incluyendo las plantas ubicadas en Cartagena, Barranquilla y Palermo Magdalena como fuente de abasto de las plantas Jaidis y Oriana ubicadas en Maicao. Adicionalmente se establecen planes de contingencia o emergencia para abastecer los municipios de zona de frontera de la Guajira desde las plantas de Mamonal y Vopak de Cartagena, Baranoa, Galapa y Siape Atlántico y Palermo Magdalena con las respectivas rutas y tiempos.
4. Resolución 124684 del 17 de diciembre de 2010, modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos de la Guajira, debido a la temporada invernal que afectó al departamento, por lo que se adicionó la ruta de contingencia desde la planta Palermo – puesto de control Copey-Valledupar, para abastecer los municipios del sur de La Guajira.
5. Resolución 124017 del 20 de enero de 2011, modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos de la Guajira, incluyendo a la sociedad Distribuidora de Combustibles Wayuu – Discowacoop LTDA, como mayorista para distribuir combustibles a las estaciones de servicio ubicadas en los municipios fronterizos del departamento de la Guajira.
6. Resolución 124542 del 23 de septiembre de 2011, modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos de la Guajira, incluyendo a la sociedad Distribuidora de Combustibles Wayuu – Discowacoop LTDA, como importador, dentro del plan de abastecimiento de la Guajira, para la distribución de combustibles importados desde Venezuela, con destino a las estaciones de servicio ubicadas en los municipios fronterizos del departamento de la Guajira.
7. Resolución 124065 del 5 de marzo de 2012, modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos de la Guajira, se

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG
Sistema Integrado de
Gestión del Minero

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

autorizó el abastecimiento con combustibles de origen nacional de forma permanente, a las estaciones de servicio ubicadas en los municipios fronterizos del departamento de la Guajira, a través de las plantas Consorcio Aldeco Oriana - Jaidis y Discowacop de los distribuidores mayoristas Ayatawacop y Discowacop, ubicadas en el municipio de Maicao.

8. Resolución 31909 del 11 de octubre de 2018, modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos de la Guajira, incluyendo a la sociedad PyB Petróleos y Biocombustibles S.A.S., como mayorista para distribuir combustibles a las estaciones de servicio ubicadas en los municipios fronterizos del departamento de la Guajira, desde la planta Consorcio Aldeco Oriana - Jaidis, ubicada en jurisdicción del municipio de Maicao.

Teniendo en cuenta que las plantas Consorcio Aldeco Oriana - Jaidis y Distribuidora de combustibles Wayuu no se encuentran conectadas a la red de poliductos y dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.8 del Decreto 1073 de 2015, la Dirección de Hidrocarburos, mediante radicado 2-2021-020073 del 6 de octubre de 2021, reiterado en junio de 2023 consultó a los agentes distribuidores mayoristas de combustibles en las zonas de frontera del país, la información sobre los esquemas de abastecimiento, y específicamente: “(...) 1. El nombre de los departamentos y Municipios para los cuales realiza distribución de combustibles. 2. Indicar las rutas de abastecimiento, plantas de origen y plantas intermedias utilizadas para dicha distribución de combustibles. 3. Describir las rutas desde el municipio de origen donde se despacha el combustible hasta los municipios catalogados como zonas de frontera, indicando los municipios o caseríos por donde pasan los vehículos que transportan el combustible y los tiempos estimados de las rutas”.

En respuesta a lo anterior los mayoristas Discowacop, y Ayatawacop mediante radicados 1-2023-046377 del 15 de septiembre de 2023 y 1-2023-047006 del 19 de septiembre de 2023, informaron que la recepción de combustible se hace desde las plantas La Candelaria - Cartagena y Baranoa, y desde allí es transportado por carrotaques hasta las plantas no interconectadas de Consorcio Aldeco Oriana - Jaidis y Distribuidora de combustibles Wayuu en Maicao., para posteriormente abastecer las instalaciones de sus clientes en el departamento de La Guajira, adicionalmente, se solicitó a esta Dirección ajustar el plan de abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo para el departamento de la Guajira, con el fin de incluir la Planta Telba en Barranquilla - Atlántico y finalmente se presentó el detalle de las rutas y tiempos para llevar a cabo el transporte entre los mayoristas a través de las referidas plantas de almacenamiento.

Lo anterior fue verificado por la Dirección de Hidrocarburos, la cual además revisó el esquema de distribución por poliductos operado por CENIT en los departamentos aledaños al departamento de la Guajira evidenciando que también se encuentran conectadas a poliductos las plantas de Mamonal en Cartagena, Galapa en Atlántico, Pozos Colorados en el Magdalena, adicionalmente en esta zona se encuentran las plantas no interconectadas de Telba, Promin y Palermo en Atlántico.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Minero

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

Adicionalmente el distribuidor mayorista Distribuidora de combustible Wayuu S.A.S, DISCOWACOP S.A.S. mediante radicado 1-2023-000446 del 5 de enero de 2023, solicitó a esta Dirección ajustar el plan de abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo para el departamento de la Guajira, con el fin de incluir la Planta Telba como fuente de abastecimiento para la planta Distribuidora de combustible Wayuu S.A.S, DISCOWACOP S.A.S. y a su vez la Planta Candelaria como fuente principal de abastecimiento de la planta Telba. Adicionalmente, la empresa presentó el detalle de las rutas y tiempos para llevar a cabo el transporte entre los mayoristas a través de las referidas plantas de almacenamiento.

Así mismo, para garantizar el abastecimiento de combustibles en el país se hace necesario modificar la limitación de procedencia del combustible desde Venezuela en el plan de abastecimiento para el departamento de la Guajira, con el fin de contar con otras fuentes de suministro con producto importado, así como, contemplar rutas de emergencia, en caso de que las actuales no logren garantizar el correcto abastecimiento del departamento, lo cual redundará para conjurar las crisis que limiten la distribución ante cualquier evento generado por hechos externos o propios de la distribución.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La resolución aplica a los agentes distribuidores mayoristas y minoristas debidamente autorizados y registrados en el Sistema de Información de Combustibles -SICOM, que abastecen los municipios declarados como zona de frontera del departamento de La Guajira. Igualmente será aplicable a las personas y entidades que tengan interés en el presente proyecto normativo.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

El parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1430 de 2010 y el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 2135 de 2021, disponen que el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Hidrocarburos, tendrá a su cargo la debida recuperación de los costos, la regulación y la coordinación de las actividades de distribución de combustibles, para lo cual establecerá planes de abastecimiento y podrá señalar esquemas regulatorios y tarifarios en los municipios definidos como zonas de frontera.

El numeral 29 del artículo 15 del Decreto 381, adicionado por el Decreto 1617 de 2013, dispone que le corresponde a la Dirección de Hidrocarburos: *“Establecer los planes de abastecimiento, así como programas de reconversión sociolaborales para aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de las normas legales, en zonas de frontera.”*

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

	SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía
GJ-F-47	
11-08-2023	V-1

El artículo 2.2.1.1.2.2.6.8 del Decreto 1073 de 2015 dispone que la Dirección de Hidrocarburos debe aprobar un plan de abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo para cada uno de los departamentos que cuenten con municipios definidos como zona fronteriza, para lo cual podrá consultar a los distribuidores mayoristas, minoristas y/o terceros interesados, sin que ello implique que lo que manifiesten como respuesta sean de obligatorio recibo.

El artículo 2.2.1.1.2.2.6.20 del Decreto 1073 del 2015 dispone que este Ministerio podrá diseñar esquemas especiales de abastecimiento de combustibles a los departamentos fronterizos.

Por lo anterior, y con base en las consideraciones señaladas en el proyecto normativo y en la presente memoria justificativa, se concluye que el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Hidrocarburos, es la entidad competente para aprobar el plan de abastecimiento para la distribución de combustibles líquidos importados y/o producidos en el país en los municipios o corregimientos fronterizos.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 1430 de 2010 fue publicada en el Diario Oficial 47.937 de 29 de diciembre de 2010 y el artículo 10, modificado por el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016 se encuentra vigente.

La Ley 2153 de 2021 fue publicada en el Diario Oficial 51.756 del 4 de agosto de 2021 y se encuentra vigente, especialmente el parágrafo 1 del artículo 6.

El Decreto 381 de 2012 fue publicado en el Diario Oficial 48.345 del 16 de febrero de 2012, ha sido modificado por los decretos 1617 de 2013, 2881 de 2013, 30 de 2022, y se encuentran vigentes.

El Decreto 1073 de 2015 fue publicado en el Diario Oficial 49.523 del 26 de mayo de 2015 y se encuentra vigente.

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

Con la expedición del proyecto normativo se derogan las Resoluciones 124106 de 2007, 124357 de 2008, 124128 y 124684 de 2010, 124017 y 124542 de 2011, 124065 de 2012 y 31909 de 2018, que conforman el plan de abastecimiento de combustibles líquidos para el departamento de La Guajira, descritas en el acápite de antecedentes.

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

De conformidad con la revisión llevada a cabo por el Grupo de Defensa Judicial, Extra Judicial y de Asuntos Constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica, según el correo electrónico del 20 de octubre de 2023, informó lo siguiente:

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de
Gestión del Minero

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

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

- Artículo 9 de la Ley 1430 de 2010
- Parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1430 de 2010.
- Parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 2135 de 2021.
- Numeral 29 del artículo 15 del Decreto 381 de 2012.
- Título 1, Subsección 2.3 del Decreto 1073 del 2015. (artículos 2.2.1.1.2.2.3.1 al 2.2.1.1.2.2.3.119.).
- Artículo 334 de la Constitución Política.
- Artículo 365 de la Constitución Política.
- Artículo 212 del Código de Petróleos.
- Artículo 2.2.1.1.2.2.6.8 del Decreto 1073 de 2015.
- Artículo 2.2.1.1.2.2.6.13 del Decreto 1073 de 2015.
- resolución 124106 de 2007
- resolución 124357 de 2008,
- resolución 124128 y 124684 de 2010,
- resolución 124017 y 124542 de 2011,
- resolución 124065 de 2012, y
- resolución 31909 de 2018.

Una vez revisada la base de datos, se tiene que, contra las disposiciones normativas consultadas, no aparecen a la fecha demandas activas y/o notificaciones recientes 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 previsto en las resoluciones 40310 y 41304 del 2017, el texto del presente acto administrativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.
- 3.5.2. Con el objeto de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, la Dirección de Hidrocarburos resolvió el cuestionario elaborado por la Superintendencia de Industria y Comercio de que trata el artículo 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015 sobre abogacía de la competencia, y como consecuencia del ejercicio anterior, se obtuvo que el presente acto administrativo no genera limitaciones a libre

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

	SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía
GJ-F-47	
11-08-2023	V-1

competencia, toda vez que no limita el número de empresas en uno o más mercados relevantes, pues su propósito no es otorgar derechos exclusivos a ciertas empresas, ni dar tratos diferenciados a ciertas empresas en comparación con otras. Tampoco busca este proyecto influir en la producción de los agentes de la cadena, ni en la manera en que promocionan sus bienes o servicios. Finalmente, las disposiciones del proyecto regulatorio no exponen información sensible de los agentes de la cadena, ni limita sus libertades en cuanto a la producción y promoción de sus productos, ni a las estrategias de innovación que decidan implementar dentro de sus organizaciones.

3.5.3. El proyecto de resolución no es un reglamento técnico en los términos del artículo 2.2.1.7.2.1. del Decreto 1074 de 2015, por lo que, de conformidad con el artículo 2.2.1.7.5.6. del Decreto 1074 de 2015, no debe solicitarse concepto previo a la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

3.5.4. El proyecto normativo no es un trámite nuevo, por lo que no requiere concepto previo de función pública de acuerdo con lo establecido en el Artículo 25 de la Ley 2052 de 2020 y la Resolución 455 DE 2021.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto de resolución genera un impacto económico positivo para los municipios de zona de frontera del departamento de La Guajira, en tanto que el plan de abastecimiento que se adopta tiene la finalidad de garantizar la distribución de combustible en mejores condiciones y genera una mayor eficiencia en la distribución del combustible.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica, en razón a que no genera ningún costo para la Entidad.

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

Teniendo en cuenta la finalidad de la norma, no se genera impacto en el ambiente ni en el patrimonio cultural de la Nación.

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

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

	SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía
GJ-F-47	
11-08-2023	V-1

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	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A
Otros: Cuestionario de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio diligenciado.	X

Aprobó:

TOMÁS RESTREPO RODRÍGUEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ADWAR MOISÉS CASALLAS CUELLAR
Director de Hidrocarburos

Elaboró:

Alejandro Rodríguez
Profesional Downstream
Dirección de Hidrocarburos

Revisó:

Adriana Barrera
Abogada
Dirección de Hidrocarburos

Aprobó:

Tomás Restrepo Rodríguez
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Luisa Fernanda Paris
Coordinadora grupo Downstream
Dirección de Hidrocarburos

Adwar Moisés Casallas Cuellar
Director
Dirección de Hidrocarburos

Esther Rocío Cortés
Coordinadora
Grupo de Hidrocarburos
Oficina Asesora Jurídica

Yaneth Bustos Salgar
Abogada
Oficina Asesora Jurídica