



Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aa):	25/05/2022
Proyecto Decreto/Resolución:	de “Por la cual se expide el Plan de Continuidad de combustibles líquidos derivados del petróleo y GLP y se adoptan unos proyectos con base en el Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos de la UPME”

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

De acuerdo con el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

En virtud del artículo 212 del Código de Petróleos, el transporte y distribución de petróleos y sus derivados son considerados servicios públicos, razón por la cual las personas o entidades dedicadas a esas actividades deberán ejercerlas de conformidad con los reglamentos que dicte el gobierno, en protección de los intereses generales.

El artículo 1 de la Ley 39 de 1987 establece que “(...) la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo es un servicio público que se prestará de acuerdo con la Ley.”

De conformidad con lo dispuesto por los numerales 19 y 32, artículo 2 del Decreto 381 de 2012, le corresponde al Ministerio de Minas y Energía: “19. 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 “32. Adelantar las gestiones necesarias para dar continuidad al abastecimiento de hidrocarburos y combustibles, incluyendo gas natural, combustibles derivados y biocombustibles”.

El artículo 14 del Decreto 1258 de 2013, que modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, establece dentro de las funciones de la Subdirección de Hidrocarburos de esa entidad: “4. *Elaborar los planes indicativos de abastecimiento de hidrocarburos con base en los lineamientos establecidos por el Ministerio de Minas y Energía...*”.

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 (...)”.

El artículo 2.2.2.7.6 del Decreto 1073 de 2015 señala que la infraestructura para garantizar la seguridad de abastecimiento de GLP deberá ser contemplada en el Plan de Continuidad de Combustibles líquidos. Así mismo, dispone que la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, deberá definir los mecanismos de remuneración de dicha infraestructura.

El 20 de mayo de 2022, la UPME publicó en su página web la versión final del Plan Indicativo, Titulado Plan de Abastecimiento de Combustibles Líquidos, tema de Confiabilidad (https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/PIACL_Confiabilidad_2022.pdf), en el



cual se presenta el análisis de confiabilidad integral de la cadena de distribución de combustibles líquidos, que permite determinar cuáles son las acciones que se recomiendan, para obtener las soluciones más eficientes en materia de confiabilidad.

El Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos en relación con la confiabilidad de la cadena de distribución de combustibles líquidos, relaciona el análisis de la cadena de distribución de combustibles líquidos, determina las vulnerabilidades y las necesidades del sistema de suministro y transporte de gasolinas motor corriente y extra, diésel, jet fuel y GLP en presencia de fallas. Con base en lo anterior, se establecen los proyectos en términos de almacenamientos estratégicos y soluciones integrales para la internación de combustibles.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera procedente ordenar el desarrollo de los proyectos que satisfagan las necesidades señaladas en la presente resolución e identificadas en el Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos. Tema: Confiabilidad, de la UPME.

En el marco de los procesos adelantados con la Agencia Internacional de Energía en el contexto de los estudios de análisis de ambiental en Colombia en el 2015 y el proceso de ingreso a la Agencia, se recibieron recomendaciones orientadas a la necesidad expresa de contar con una garantía real del abastecimiento mediante la disponibilidad de inventarios en producto por parte de los agentes de la cadena junto con los requerimientos de capacidad de almacenamiento que hoy ha definido el Gobierno nacional.

Es importante tener en cuenta que los países miembros de la organización deben mantener niveles de existencias equivalentes, por lo menos, a 90 días de sus importaciones netas y para ello hay tres enfoques que permitan garantizar que los niveles de existencias globales cumplan con los requisitos mínimos: i) imponer niveles de existencias a la industria, ii) mantener existencias propias del gobierno y iii) disponer de inventarios propios de la agencia.

Con ocasión a la pandemia COVID-19, así como del paro nacional del año 2021 se registraron fuertes disrupciones en la cadena de suministro que han representado intermitencias en la prestación del servicio público en algunas regiones del país, llegando a reducciones de la demanda que representaron contracciones hasta del 49% en diésel, 60% en gasolina motor y 84% en el jet.

En ese sentido, la base del presente acto administrativo, es el análisis realizado por la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, en el cual se especificó el procedimiento de estudio de información y los resultados obtenidos, contenidos en el documento publicado el 20 de mayo de 2022 en los siguientes términos: “(...) Una vez se definan los criterios de confiabilidad, la UPME procede a determinar cuáles son las acciones que se recomiendan en el Plan de Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos – Análisis de Confiabilidad 2022, y que permitan, bien sea mediante la adopción de un proyecto específico o mediante la adopción de un proceso de competitivo de asignación, obtener las soluciones más eficientes.

Una solución integral que permita asegurar la continuidad del funcionamiento de la cadena de distribución de combustibles líquidos, incluso en presencia de fallas, para atender las necesidades de la demanda no se restringe a una sola modalidad de transporte o de almacenamiento.

Específicamente, para determinar las vulnerabilidades de la cadena, se cuantifican (i) la demanda desabastecida como resultado de las fallas en alguno de los componentes de la cadena y (ii) los



tiempos durante los cuales esa demanda ha estado desabastecida. Ambos componentes (volumen de demanda desabastecida y duración del desabastecimiento) están basados en la información histórica proveída por el Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol, Cenit y por otros agentes de la cadena de distribución.

Las fallas a las que se hace referencia dentro del análisis incluyen tanto fallas operativas del sistema como afectaciones a la continuidad del servicio por fenómenos naturales que resulten en restricciones de suministro.

La demanda desabastecida (Valor Esperado de Demanda No Abastecida – en adelante VEDNA) se interpreta como las necesidades no atendidas en términos de producto (gasolinas, diésel, Jet Fuel y GLP) para distintas regiones del país. Dichas necesidades representan el objetivo de volumen de producto cuyo suministro debe estar asegurado para un número de días para cada región.

En el documento de consulta se plantearon algunas de las alternativas que podrían formar parte de una solución de confiabilidad, comparando sus características y sus costos indicativos. Al respecto la UPME recibió comentarios por parte de los agentes, que fueron respondidos en un documento anexo a este.

Sin embargo, la configuración exacta que permita de manera eficiente abastecer la demanda ante fallas en la cadena es un desarrollo que puede ser propuesto por actuales o potenciales agentes participantes de la cadena y que será definido mediante un proceso competitivo.”

Por estas razones, desde el punto de vista técnico ante las necesidades adicionales de la demanda que se han visto en el marco de la reactivación económica, se abordaron las obras que permiten dar continuidad al abastecimiento de las obras priorizadas como altas y medias, y además, resultaron relevantes en el estudio de abastecimiento de combustibles líquidos que expidió la UPME durante el presente año.

Por tanto, la resolución en análisis adopta de forma armónica y consistente, aquellos proyectos que buscan mitigar en el corto, mediano y largo plazo, los riesgos potenciales de desabastecimiento y la posibilidad de no contar con medios suficientes para la movilización y transporte de combustibles en los niveles que permitan atender de forma continua y oportuna la demanda regional y nacional de dichos energéticos.

A continuación, se relacionan las necesidades a cubrir para la atención oportuna de la demanda nacional, así como las obras a adoptar para lograr tal fin, y que serían adoptadas en la resolución desarrollada:

1.1. Proyectos de almacenamientos estratégicos:

- Necesidad: proyectos de almacenamiento estratégico que respondan a las siguientes necesidades identificadas por región.
- Descripción: diseño, estructuración y desarrollo de proyectos de almacenamiento estratégico de combustible por región.

Las necesidades de almacenamiento en volumen, por tipo de combustible en cada región, con base en lo establecido en el Anexo 1, se relacionan a continuación:



Tabla 1. Volumen en firme por región y producto proyectado para 2032 (kB)

Región	GM	DO	JF	GLP	TOTAL
Centro	483,29	468,33	415,08	90,00	1.456,70
Costa Atlántica	137,16	206,50	28,51	16,24	388,42
CQR	109,39	57,64	9,41	15,92	192,35
Magdalena Medio	10,06	20,80	125,00	2,78	158,64
Nordeste	54,05	41,19	4,55	10,00	109,79
Noroeste	113,96	76,18	44,63	22,21	256,99
Suroeste	469,61	256,16	47,18	103,32	876,27
Tolima-Huila	160,06	110,83	7,87	39,15	317,91
TOTAL	1.537,57	1.237,63	682,24	299,62	3.757,07

Fuente: UPME, 2022.

- Fecha de Puesta en Operación (FPO): máximo 36 meses después de la adjudicación del proyecto.

1.2. Proyectos de Internación de producto:

- Necesidad: Proyectos que ofrezcan una solución integral para la confiabilidad del suministro de la cadena de distribución de combustibles líquidos entre las fuentes de suministro (refinerías o puertos de importación).
- Descripción: diseño, estructuración y desarrollo de proyectos de confiabilidad que permitan responder a las necesidades de entrega, transporte, recibo y suministro de combustibles líquidos y GLP entre los puntos de origen y los destinos, de conformidad con el Anexo 2 de la presente resolución, para cada una de las macrorregiones:

**Tabla 2. Origen-Destino de las soluciones de confiabilidad
Flujos de Gasolinas, Diésel, Jet Fuel y GLP (kBd)**

ORIGEN	Cartagena	Barranquilla	Santa Marta	Buenaventura	Tumaco	Otros GLP
DESTINO						
Centro	162,30	-	-	-	-	4,18
Norte	89,89	59,79	5,10	-	-	-
Oriente	19,67	-	-	-	-	1,78
Occidente	48,41	-	-	14,00	3,00	-
	320,27	59,79	5,10	14,00	3,00	5,96

Fuente: UPME, 2022.

- Fecha de Puesta en Operación (FPO): máximo 60 meses a partir de la adjudicación del proyecto.

Las fechas de entrada en operación, establecidas en la resolución, se encuentran armonizadas con los resultados técnicos del Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos en el Tema de Confiabilidad que expidió la UPME.



2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Este proyecto normativo aplicará al incumbente a cargo de realizar los proyectos relacionados en el acto administrativo y a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en el país. Igualmente aplicará a 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

El proyecto de resolución se expide con base en las facultades legales del Ministerio de Minas y Energía, en especial las conferidas en los numerales 19 y 32 del artículo 2 Decreto 381 de 2012 y en los artículos 2.2.1.1.2.2.1.6 y 2.2.2.7.6 del Decreto 1073 de 2015.

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 2014, 030 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, especialmente los artículos 2.2.1.1.2.2.1.6 y 2.2.2.7.6.

El Decreto 2251 de 2015, que adicionó el artículo 2.2.2.7.6 al Decreto 1073 de 2015, fue publicado en el Diario Oficial 49.706 del 24 de noviembre de 2015 y se encuentra vigente.

El Decreto 1281 de 2020, que adicionó el artículo 2.2.1.1.2.2.1.6 al Decreto 1073 de 2015, fue publicado en el Diario Oficial 51.446 del 23 de septiembre de 2020 y se encuentra vigente.

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

- a) De conformidad con lo dispuesto por los numerales 19 y 32, artículo 2 del Decreto 381 de 2012, le corresponde al Ministerio de Minas y Energía: *“19. 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 “32. Adelantar las gestiones necesarias para dar continuidad al abastecimiento de hidrocarburos y combustibles, incluyendo gas natural, combustibles derivados y biocombustibles”*. En consecuencia, las mencionadas disposiciones facultan de manera expresa al Ministerio de Minas y Energía para expedir el proyecto normativo en estudio.
- b) De acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.2.1.6 al Decreto 1073 de 2015, adicionado por el Artículo 1 del Decreto 1281 de 2020, 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 adoptados



por el mismo del Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos elaborado de la UPME.

- c) Dicho artículo señala 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 y su esquema de remuneración.

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 que el Ministerio de Minas y Energía es la entidad competente para el acto administrativo objeto de análisis.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de resolución no deroga, modifica, adiciona o sustituye disposiciones vigentes.

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 y Extra Judicial de la Oficina Asesora Jurídica, comunicada mediante correo electrónico, se verificó la base de datos de los procesos judiciales que manejamos de la OAJ, así como la página SUIN-JURISCOL administrada por el Ministerio de Justicia.

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 establecido en las Resoluciones 4 0310 y 41304 de 2017, el proyecto normativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.

3.5.2. Una vez realizado el análisis correspondiente por parte de la Dirección de Hidrocarburos, conforme al cuestionario dispuesto por la Superintendencia de Industria y Comercio, se estableció que el proyecto normativo no tiene incidencia sobre la libre competencia, por lo que no se requiere el concepto 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.

4. IMPACTO ECONÓMICO

No existe impacto económico, toda vez que la finalidad del acto administrativo se limita a establecer el listado de proyectos y necesidades que tiene el sistema nacional de transporte por poliducto con el fin de ampliar sus capacidades y su alcance regional para aquellos que cuentan con afectaciones o limitaciones en el abastecimiento de combustibles.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica, en razón a que no genera ningún costo para la Entidad, teniendo en cuenta la finalidad del proyecto normativo.



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

No existe impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural, toda vez que la finalidad del acto administrativo se limita a establecer el listado de proyectos y necesidades que tiene el sistema nacional de transporte por poliducto con el fin de ampliar sus capacidades y su alcance regional para aquellos que cuentan con afectaciones o limitaciones en el abastecimiento de combustibles.

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

Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos en el Tema de Abastecimiento. Versión 2021, publicado por la UPME.

https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/PIACL_Confiabilidad_2022.pdf

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	
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.
Cuestionario abogacía de la competencia	X

Aprobó:

PAOLA GALEANO ECHEVERRI

Jefe Oficina Asesora Jurídica

SARA VÉLEZ CUARTAS

Directora de Hidrocarburos (E)

Proyectó: Luisa Fernanda García Vanegas / Nathalia Angulo Álvarez

Revisó: Yolanda Patiño Chacón

Aprobó: Paola Galeano Echeverri / Sara Vélez Cuartas