



Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aa):	6/12/2021
Proyecto Decreto/Resolución:	de <i>“Por la cual se adoptan las obras para el Plan de Expansión de la Red de Poliductos y se adoptan otras disposiciones”</i>

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 petróleo y sus derivados constituye un servicio público, 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, entre otras: “(...)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 virtud del artículo 3 del Decreto Ley 4130 de 2011 y del artículo 2 del Decreto 1260 de 2013, el Gobierno nacional asignó parcialmente a la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, la función de expedir la regulación económica para las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo.

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: “1. Asesorar a la Dirección en todas las actividades requeridas para que el Ministerio de Minas y Energía, determine las políticas relacionadas con la planeación del sistema de hidrocarburos” (...) “3. Realizar análisis y estudios tendientes a la formulación de planes de suministro y transporte de los hidrocarburos convencionales y no convencionales, con la participación de las autoridades y agentes involucrados” y (...) “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 10 de noviembre de 2021, la UPME publicó en su página web la versión final del Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos en el Tema de Abastecimiento¹, en el cual prioriza algunos proyectos teniendo en cuenta el potencial déficit de transporte en el corto o mediano plazo, así como la infraestructura actual, que tienen mínimas alternativas de solución.

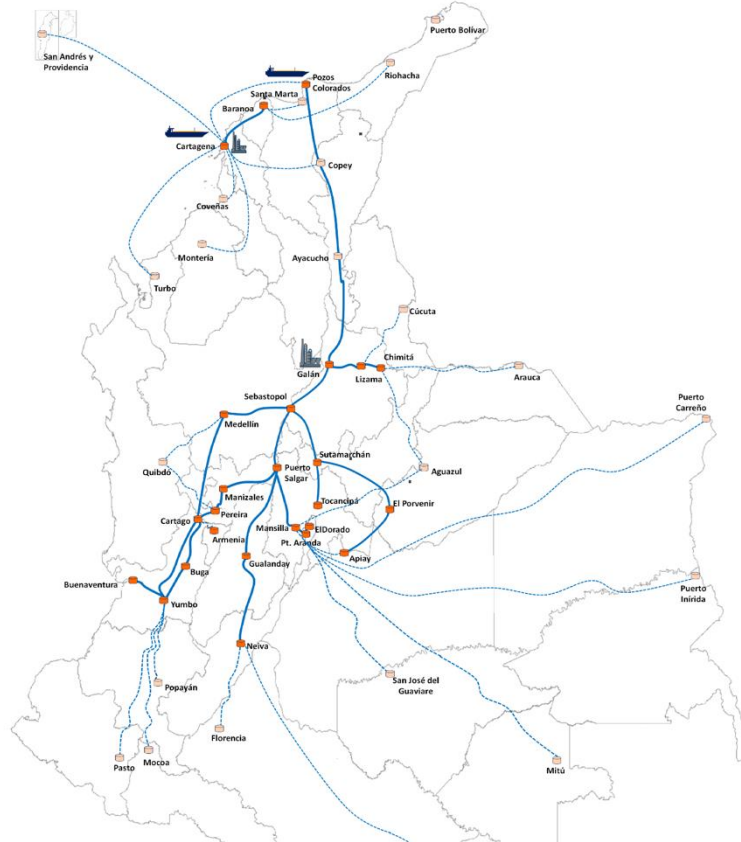
El Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos, presenta las obras de infraestructura de expansión de capacidad necesarias para garantizar el abastecimiento en el segmento de suministro y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, teniendo en cuenta la oferta de combustibles de las refinerías, la importación requerida para cubrir el déficit proyectado, y la comparación de las capacidades de movilización que tiene cada uno de los poliductos que moviliza refinados a los nodos de demanda, así como la capacidad de almacenamiento de cada producto en terminal en todo el territorio nacional. Además, el documento identificó restricciones de transporte para el traslado de los productos hasta los centros de consumo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera procedente adoptar las obras señaladas en el proyecto normativo, identificadas en el “PLAN INDICATIVO DE ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS Tema: Abastecimiento” de la UPME en el Plan de Expansión de la Red de Poliductos.

En la Red de Poliductos, sistema de transporte de combustibles líquidos que recorre el país, existen actualmente unos 22 tramos, de los cuales según la primera publicación del proyecto de resolución que adoptaba las obras recomendadas por la UPME, se estimó la ampliación de 8 de ellos.

¹

https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Plan_Indicativo_Abastecimiento_Combustibles_Liquid os.pdf



Fuente: UPME, 2021.

Sin embargo, a partir de los comentarios del público, así como del reciente comportamiento de la demanda de combustibles y de las actuales condiciones operativas de la cadena de abastecimiento nacional, llevó a que se requiriera estimar unas nuevas necesidades y a realizar algunos ajustes en el listado de obras priorizadas. Este plan revisado indicó los niveles de priorización de las obras de la siguiente manera:



Problemática identificada	Prioridad	
<ol style="list-style-type: none"> 1 Suministro a Bucaramanga y oriente del país: Poliducto Galán - Lizama 2 Suministro al centro y Sur del país: Poliducto <u>Sebastopol</u> - Puerto Salgar 3 Suministro a Bogotá y centro del país: Poliducto Puerto <u>Salgar</u> - Mansilla 5 Suministro al Aeropuerto de Bogotá: Jet-ducto hasta El Dorado 	Alta	
<ol style="list-style-type: none"> 4 Suministro al suroccidente del país: Poliducto Puerto Salgar - Manizales - Pereira - Cartago 6 Suministro a los Departamentos de Cauca, Nariño y Putumayo: Poliducto Yumbo – Pasto (!) 7 Suministro del Departamento del Cesar y otro: Planta de abastecimiento de Ayacucho 8 Suministro al Departamento del Meta y otros: Planta de Abastecimiento de Apiay 9 Conexión Costa Atlántica - Interior del País 		Media
Suministro entre Pozos Colorados y Galán Suministro entre Cartago y Yumbo		

Fuente: UPME

Vale resaltar que es a partir de la demanda nacional actual de volúmenes de combustibles lo que ha generado alertas sobre la necesidad de revisar el ejercicio de priorización teniendo en cuenta que actualmente la gran mayoría de los poliductos se encuentran operando en niveles de ocupación y transporte, muy cercano o superiores al 100%. Lo anterior, aunado a la naturaleza de servicio público del transporte por poliductos de combustibles, dicho indicador de alta ocupación debe ser tenido en cuenta con miras a establecer acciones que permitan mitigar el riesgo de salida de operación o de potencial desabastecimiento focalizado de combustibles si algunas regiones no reciben el combustible suficiente para la atención de la creciente demanda.

1. Análisis de la demanda y suministro de Gasolina motor corriente

En virtud de lo anterior, durante el mes de julio de 2021 se registraron los mayores despachos diarios de gasolina motor corriente en la historia reciente de Colombia, con cerca de 10,4 millones de galones en el día 19 de julio, según la información reportada en el Sistema de Información de Combustibles - SICOM. Asimismo, el mes de julio de 2021 fue uno de los meses con los despachos de gasolinas más altos, registrando 187 millones de galones/mes, después de diciembre cuando se registraron cerca de 193 millones de galones (el mes con los mayores despachos a nivel histórico en Colombia).

En los meses de agosto y de septiembre de 2021 se continuó evidenciando la misma tendencia presentada en julio en este combustible. Así, el consumo de gasolina motor corriente presentó incrementos sustanciales en los despachos durante el mes de agosto y de septiembre de 2021, del orden de 45% y 20%, respectivamente, frente a lo reportado en los mismos meses de 2020; mientras que, frente a julio de 2021, se presentaron crecimientos en los despachos de 1% y 0,9%, respectivamente.



De igual forma, en la segunda semana del mes de agosto de 2021 se evidenciaron los mayores despachos de gasolina motor corriente desde que inició la pandemia con cerca de 47 millones de galones despachados en la semana.

Este comportamiento de crecimiento en la demanda de gasolina motor corriente responde a la reactivación de actividades que promueven el turismo y el comercio que se evidencia a nivel nacional, lo cual implica la movilización y consumo de vehículos particulares. Lo anterior, se evidencia en las ventas de 23.130 vehículos nuevos en Colombia, con un incremento de 59,7% con relación al mismo mes de 2020.

2. Análisis de la demanda y suministro de Diésel:

Por su parte, en cuanto al combustible diésel, en julio de 2021 se registraron 179 millones de galones de volúmenes despachados; siendo el tercer mes, luego de marzo y septiembre de 2021, con mayores despachos desde que inició la pandemia.

En este orden de ideas, los consumos de combustibles a nivel nacional continúan su comportamiento creciente y, de acuerdo con lo reportado en el Sistema de Información de Combustibles – SICOM, el consumo de diésel ha registrado un incremento sostenido en los despachos durante los meses de agosto y septiembre de 2021, del orden del 21% y 20% frente a los meses de agosto y septiembre de 2020, respectivamente, lo cual hace referencia a los consumos adicionales en el sector industrial como respaldo a sus actividades productivas. De otro lado, nos encontramos ante épocas de consumos adicionales por parte del sector agrícola, con énfasis en la producción de arroz, lo cual ha requerido la disponibilidad de volúmenes adicionales que permitan el transporte del producto.

Igualmente, el 20 de septiembre de 2021 se despacharon cerca de 15,9 millones de galones de diésel en todo el territorio nacional, día con mayores despachos desde que inició la pandemia del COVID-19.

3. Análisis de la demanda y suministro de Jet:

Ahora, en materia de Jet, combustible que se vio más afectado con ocasión de la pandemia del COVID-19, durante el mes de julio también se presentaron los mayores despachos luego del inicio de la pandemia, registrando 39 millones de galones/mes, dando muestra de la recuperación en el transporte aéreo y a la temporada de vacaciones. Ahora, durante los meses de agosto y de septiembre de 2021, se presentaron incrementos de 445% y de 329%, respectivamente, frente a lo registrado en los mismos meses de 2020 y un 4,1% y 2,7% frente a lo reportado en el mes de julio de 2021.

En cuanto al jet A1 el crecimiento obedece a la reactivación del movimiento de pasajeros en vuelos internacionales en Colombia, Las cifras de junio de este año para este sector alcanzaron una variación positiva del 55% en comparación con el mismo mes de 2019, mientras que a nivel mundial el porcentaje solo fue del 19%.

4. Análisis de la demanda y suministro de Gasolina motor extra:



Por su parte, la gasolina motor extra es otro combustible que ha presentado consumos históricos en los últimos tres meses. En agosto de 2021 se presentó el segundo consumo mensual más alto de la historia con 6,1 millones de galones despachados, luego de lo registrado en el mes de diciembre de 2020.

Esto obedece al crecimiento del parque automotor de marcas Premium que incrementó sus ventas en 67,1% en relación con julio de 2020 y ha representado consumos de gasolina motor extra elevados.

En los meses de agosto y de septiembre de 2021, se presentaron crecimientos del 85% y del 20% frente a lo reportado en los mismos meses del año anterior, respectivamente. Estas cifras que se evidencian en el tercer trimestre de 2021 son una clara señal de la reactivación económica de Colombia, que ha sido posible a la reapertura de distintos sectores, e influenciada por los avances del Plan Nacional de Vacunación, que avanza de forma rápida en todo el país.

De igual forma, en la segunda semana del mes de agosto de 2021 se evidenciaron los mayores despachos de gasolina motor extra desde que inició la pandemia con cerca de 1.6 millones de galones despachados durante la semana.

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 presente resolución adopta de forma armónica y consistente, aquellas obras 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 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:

- i) Ampliación del poliducto Galán – Lizama
 - Necesidad: aumentar la capacidad de transporte actual.
 - Actividades: diseño, adecuación y montaje de la infraestructura necesaria para brindar el servicio de transporte de combustibles líquidos por poliductos entre Galán y Lizama con una capacidad efectiva de 38 Kilo-Barriles Promedio Día, en adelante, KBPD.
 - Fecha de Puesta en Operación (FPO): Primer trimestre de 2024.
- ii) Ampliación del poliducto Sebastopol – Salgar - Mansilla
 - Necesidad: aumentar la capacidad de transporte de combustibles con para el mediano y largo plazo en la región central.



- **Actividades:** Diseño, adecuación y montaje de la infraestructura necesaria para maximizar el movimiento de la demanda de la planta de abasto de Mansilla a la planta de abasto de Tocancipá y aumentar el flujo al máximo de capacidad actual entre Sebastopol y Medellín. Tocancipá requiere contar con capacidad de recibir y entregar 25 KBPD para el año 2030 y 33 KBPD para el año 2035.
- **Fecha de Puesta en Operación (FPO):** Segundo trimestre de 2024.

1.2. Proyectos para optimizar la capacidad de transporte de combustibles en los siguientes tramos de la red de poliductos:

i) Optimización de los sistemas de transporte por para los centros de consumo de Manizales – Pereira – Cartago

- **Necesidad:** aumentar la capacidad de transporte de combustibles en el mediano y largo plazo en la región central.
- **Actividades:** diseño, adecuación y montaje de la infraestructura necesaria para brindar el servicio de transporte de combustibles líquidos por poliductos con una capacidad de 47 KBPD.
- **Fecha de Puesta en Operación (FPO):** Cuarto trimestre de 2025.

ii) Optimización de suministro con construcción de poliducto Yumbo - Pasto

- **Necesidad:** aumentar la capacidad de transporte actual, que hoy se brinda exclusivamente a través de carrotanques.
- **Actividades:** diseño, adecuación y montaje de la infraestructura necesaria para brindar continuidad al servicio de transporte de combustibles líquidos por poliductos entre Valle del Cauca, Cauca y Nariño Pasto con una capacidad de 25 KBPD.
- **Fecha de Puesta en Operación (FPO):** Cuarto trimestre de 2027.

iii) Optimización de suministro de Planta de abastecimiento de Ayacucho

- **Necesidad:** aumentar la capacidad de transporte actual, que hoy se brinda exclusivamente a través de carrotanques, entre las plantas de Galán y Ayacucho.
- **Actividades:** diseño, adecuación y construcción de una facilidad desde el poliducto Pozos Colorados – Galán y las adecuaciones en la planta de abasto de Ayacucho.
- **Fecha de Puesta en Operación (FPO):** Cuarto trimestre de 2024.

iv) Optimización de suministro del centro de consumo desde Apiay

- **Necesidad:** aumentar la capacidad de transporte y almacenamiento actual, que hoy se brinda exclusivamente a través de carrotanques entre las plantas de Mansilla/Tocancipá y Apiay.
- **Actividades:** diseño, adecuación y construcción de infraestructura y las adecuaciones en el centro de consumo de Apiay
- **Fecha de Puesta en Operación (FPO):** Cuarto trimestre de 2024.

Las fechas de entrada en operación, establecidas en la presente resolución, se encuentran armonizadas con los resultados técnicos del Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos en el Tema de Abastecimiento que expidió la UPME, así como con una revisión de la posible programación de diseño y construcción de dichas obras según la experiencia en la implementación de obras de infraestructura similares que se han realizado en el país.



2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Este proyecto normativo aplicará al incumbente a cargo de realizar las obras relacionadas en el acto normativo, que, para este caso, es Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S., el cual hace parte de los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en el país.

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 el artículo 2.2.1.1.2.2.1.6 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 y 2881 de 2014, 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.

El Decreto 1281 de 2020 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 de manera expresa facultan 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.

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)

El Grupo de Defensa Judicial y extrajudicial de la Oficina Asesora Jurídica emitió la información sobre decisiones judiciales que pudieran tener impacto en la expedición del proyecto normativo.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

3.5.1. En cumplimiento a lo establecido 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 de resolución 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 de que trata el artículo 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015, concluyendo que la presente regulación no plantea una restricción indebida a la libre competencia y, en consecuencia, no debe ser informada a la Superintendencia de Industria y Comercio.

4. IMPACTO ECONÓMICO:

En virtud de lo expuesto en el aparte “ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN”, y, teniendo en cuenta los análisis requeridos para la adopción del plan indicativo de abastecimiento de combustibles líquidos de la UPME, en el cual dichas obras serán remuneradas dentro de la estructura de precios de los combustibles acorde con las respectivas metodologías, se concluye que este acto administrativo no impactará al sector de la distribución de combustibles líquidos, a los agentes a los que les aplica dada su remuneración, ni al presupuesto del Ministerio de Minas y Energía.

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/Plan_Indicativo_Abastecimiento_Combustibles_Liquidos.pdf

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	Pendiente
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	Pendiente por consolidar
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
Otro	N/A

Aprobó:

PAOLA GALEANO ECHEVERRI
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

JOSÉ MANUEL MORENO CASALLAS
DIRECTOR DE HIDROCARBUROS