



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha: (dd/mm/año)	28/09/2022
Proyecto de Decreto / Resolución:	<i>"Por la cual se establecen nuevos plazos a la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG para expedir la regulación señalada en la Resolución 40265 de 2022, que se refiere al requerimiento de inventarios para garantizar el abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo y sus mezclas"</i>

El artículo 365 de la Constitución Política establece que "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 (...)".

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

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 39 de 1987, modificado por el artículo 1 de la Ley 26 de 1989, "Debido a 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".

En virtud del numeral 2 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012 es función del Ministerio de Minas y Energía 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.

Dentro de las funciones de la Unidad de Planeación Minero-Energética - UPME contenidas en el artículo 14 del Decreto 1258 de 2013, en el numeral 4 se encuentra el desarrollo de análisis y formulación de planes indicativos de abastecimiento de hidrocarburos y proponer estrategias para satisfacer los requerimientos de la población.

Mediante el artículo 2.2.1.1.2.2.1.7 del Decreto 1073 de 2015 el Ministerio definió los tipos de almacenamiento de combustibles líquidos derivados del petróleo, de los biocombustibles y sus mezclas, en el cual específicamente se definió que el almacenamiento comercial y operativo corresponde a: "(...) b) Almacenamiento Comercial: Es la capacidad de almacenamiento y volumen mínimo de combustibles líquidos derivados del petróleo, biocombustibles y sus mezclas acopiados en las plantas de almacenamiento o almacenamientos de los agentes de la cadena de distribución de combustibles, para realizar las actividades de comercialización sin interrupciones, y con el objetivo de atender la demanda interna, garantizar la calidad del producto y su suministro continuo. c) Almacenamiento Operativo: Es la capacidad de almacenamiento y volumen mínimo de combustibles líquidos derivados del petróleo, biocombustibles y sus mezclas, requerido para equilibrar u optimizar el flujo o tránsito continuo de dichos productos, con el fin de mantener una operación segura, eficiente y adecuada de los sistemas de transporte por poliductos, medios de transporte alternativos y de los sistemas de refinación y/o puertos de importación o plantas de abastecimiento. (...)".

De conformidad con el último inciso del artículo 2.2.1.1.2.2.1.7 del Decreto 1073 de 2015 se facultó al Ministerio de Minas y Energía para desarrollar lo relacionado con los tipos de almacenamiento estratégico, comercial y operativo, así como sus usos y manejo.



De igual forma en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.95.1 del Decreto 1073 de 2015 se indicó que el Ministerio de Minas y Energía expedirá la regulación relacionada con la capacidad de almacenamiento comercial y los niveles de inventario respectivos.

Por otra parte, el artículo 2.2.1.1.2.2.3.102 del mismo Decreto 1073 de 2015 estableció que este ministerio cuenta con la facultad de establecer la reglamentación pertinente a los inventarios mínimos que deben disponer cada uno de los agentes de la cadena.

Mediante el Plan Indicativo de la UPME publicado el 5 de marzo de 2019 indica que "(...) la Agencia Internacional de Energía define seguridad energética como "la disponibilidad ininterrumpida de las fuentes de energía a un precio asequible". La seguridad energética a largo plazo se ocupa principalmente de las inversiones oportunas para suministrar energía de conformidad con la evolución económica y las necesidades ambientales sostenibles. La seguridad energética a corto plazo se centra en la capacidad del sistema de energía para reaccionar rápidamente a cambios repentinos en el equilibrio entre la oferta y la demanda." En ese sentido es de gran importancia establecer medidas de largo plazo, mediano y corto plazo para evitar impactos en la continuidad del servicio público ante el riesgo de disrupciones en la cadena de distribución de combustibles líquidos.

Como se establece en el artículo 1 de la Resolución 40193 de 2021, dentro de las funciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, está la de "(...) establecer las metodologías para la determinación de las tarifas y márgenes asociados a la remuneración de toda la cadena, esto es, transporte, logística, comercialización y distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo y de los biocombustibles destinados a la mezcla con dichos combustibles (...)".

Ahora, dentro de las obligaciones de la CREG concebidas en el Convenio Interadministrativo GGC-510-2022, suscrito el 28 de enero de 2022 con el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encuentran particularmente en los numerales 15 y 17 de la cláusula segunda: "(...) Promover la prestación continua e ininterrumpida del servicio público de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles, y demás actividades de la cadena. (...) Hacer revisiones y ajustes a las metodologías que expida en cualquier momento, cuando se identifique que: i. Se compromete la prestación del servicio, o ii. Se lesione injustificadamente los intereses de los agentes o del consumidor final."

Dado lo anterior, resulta necesario contar con inventarios de gasolina motor corriente, diésel y combustible de aviación Jet, en los almacenamientos de tipo operativo y comercial como herramienta necesaria para dar continuidad al abastecimiento y en ese sentido propender por la prestación de servicios públicos esenciales para los que la distribución de combustibles es indispensable.

En consecuencia, el Ministerio de Minas y Energía procedió con la construcción del proyecto normativo para lo cual adelantó la etapa de socialización y publicación, la cual tuvo lugar en el periodo comprendido entre el 20 de mayo y el 4 de junio de 2022. Allí se recibieron y resolvieron los 18 comentarios elevados por los 5 participantes que allegaron sus observaciones sobre dicho proyecto.

Mediante Resolución 40265 de 29 de julio de 2022 el Ministerio de Minas y Energía estableció requerimientos de inventarios y las medidas tendientes a garantizar la continuidad del abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo y sus mezclas. Dentro de las medidas adoptadas se señalaron los inventarios mínimos obligatorios de gasolina motor corriente, ACPM - Diésel y combustible de aviación Jet, a cargo de los



distribuidores mayoristas. Igualmente, se dispuso el inventario mínimo obligatorio en almacenamientos operativos en las actividades de refinación e importación para los mismos derivados.

Los párrafos 6 y 7 del artículo 1 de la Resolución 40265 de 2022 se dispuso que, antes del 15 de septiembre de 2022, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, establecería transitoriamente en la estructura de precios de la gasolina motor corriente y del ACPM la remuneración correspondiente a los inventarios mínimos diarios de tales productos en tanques de almacenamiento comercial, así como la remuneración para los inventarios diarios de Jet. Lo anterior hasta que dicha Comisión expida la remuneración definitiva.

Los párrafos 6 y 7 del artículo 2 de la citada Resolución se dispuso que, antes del 15 de septiembre de 2022, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, establecería transitoriamente en la estructura de precios de la gasolina motor corriente y del ACPM la remuneración correspondiente a los inventarios mínimos diarios de tales productos en tanques de almacenamiento de respaldo de las operaciones de refinación e importación, así como la remuneración para los inventarios diarios de Jet. Lo anterior hasta que dicha Comisión expida la remuneración definitiva.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 3 de la Resolución 40265 de 2022, antes del 15 de septiembre de 2022, la CREG establecería transitoriamente en la estructura de precios de los combustibles, la remuneración eficiente que reconozca las actividades y costos asociados al cumplimiento de los parámetros y requisitos de calidad de los combustibles, definidos en la Resolución 40103 de 2021, a su vez modificada por la Resolución 40433 de 2021, y en concordancia con la Resolución CREG 208 de 2021. Lo anterior hasta tanto dicha Comisión expida la remuneración definitiva.

Ahora bien, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, mediante comunicación con radicado 1-2022-035040 del 13 de septiembre de 2022, solicitó ampliar el plazo para la estructuración, elaboración y socialización de las medidas establecidas en la Resolución 40265 de 2022. Esto motivado por la complejidad del cumplimiento a la orden emitida para la CREG dentro de la resolución anteriormente mencionada, y la necesidad de “contar con un tiempo amplio y suficiente para la presentación del tema y para que los agentes de la cadena de valor puedan enviar sus comentarios”, lo anterior con el objetivo de mitigar posibles impactos que esta resolución pueda tener sobre los agentes de la cadena y los consumidores finales de combustibles líquidos.

Al respecto, la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía considera que se requiere un mayor plazo al solicitado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas para la adecuada determinación del cálculo de las capacidades de almacenamiento mínimas exigidas para los agentes, las capacidades nominales de los mismos, y posterior cálculo de los inventarios que cada uno de estos deben tener, toda vez que es necesario contar con el análisis de costos para modificación de la estructura de precios de los combustibles. Lo anterior a la luz de la información registrada dentro del Sistema de Información de Combustibles Líquidos – SICOM.

Así, el establecimiento de una remuneración para mantener inventarios para los diferentes agentes de la cadena conlleva a un análisis de la estructura de precios hoy prevista para los combustibles líquidos, además, debido a que el establecimiento de dichos inventarios corresponde a un gasto adicional por parte de los agentes de la cadena y estos costos deben estar contenidos en la estructura de precios de los productos comercializados por parte de ellos.



Por lo tanto, se determina la necesidad de ampliar el plazo hasta el 3 de febrero de 2023 para la construcción de las metodologías que contengan las remuneraciones eficientes que reconozcan las actividades y costos asociados al cumplimiento de los parámetros y requisitos de calidad del combustible en la cadena de distribución de estos derivados del petróleo.

1. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones de esta modificación son aplicables a los agentes de la cadena: distribuidores mayoristas, refinadores e importadores de combustibles: gasolina motor corriente, ACPM-diésel y Jet. Igualmente aplica a la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG y a las demás entidades y personas que tengan interés en el tema que se regula.

2. VIABILIDAD JURÍDICA

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

El Decreto 381 de 2012 fue publicado en el Diario Oficial 48.345 del 16 de febrero de 2022 y se encuentra vigente, especialmente los numerales 19 y 32 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012. Por su parte el Decreto 1617 de 2013, modificatorio del Decreto 381 de 2012 se publicó en el Diario Oficial 48.867 del 30 de julio de 2013 y se encuentra vigente.

El Decreto 1073 de 2015 fue publicado en el Diario Oficial 49.523 dl 26 de mayo de 2015 y se encuentra vigente, especialmente los artículos 2.2.1.1.2.2.3.102, 2.2.1.1.2.2.1.7 y 2.2.1.1.2.2.3.95.1.

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

La Resolución 40265 de 2022 fue publicada en el Diario Oficial 52.110 del 29 de julio de 2022 y se encuentra vigente.

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

El artículo 2.2.1.1.2.2.1.7 del Decreto 1073 de 2015 se facultó al Ministerio de Minas y Energía para desarrollar lo relacionado con los tipos de almacenamiento estratégico, comercial y operativo, así como sus usos y manejo.

El artículo 2.2.1.1.2.2.3.95.1 del Decreto 1073 de 2015 modificado mediante Decreto 1281 de 2020, indicó que el Ministerio de Minas y Energía expedirá la regulación relacionada con la capacidad de almacenamiento comercial y los niveles de inventario respectivos.

El artículo 2.2.1.1.2.2.3.102 del Decreto 1073 de 2015 estableció que este Ministerio cuenta con la facultad de establecer la reglamentación pertinente a los inventarios mínimos que deben disponer cada uno de los agentes de la cadena.

Mediante Resolución 40265 de 2022 el Ministerio de Minas y Energía estableció requerimientos de inventarios y las medidas tendientes a garantizar la continuidad del abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo y sus mezclas, especialmente de gasolina motor corriente, ACPM y combustible de aviación Jet.



Adicionalmente, teniendo en cuenta las disposiciones citadas en las consideraciones del acto administrativo y en los antecedentes de la presente memoria justificativa, se concluye que el Ministerio de Minas y Energía es competente para expedir el proyecto normativo en análisis.

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

El proyecto normativo modifica los párrafos 6 y 7 de los artículos 1 y 2, y el artículo 3 de la Resolución 40265 de 2022.

2.4 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 22 de septiembre de 2022, el Grupo de Defensa Judicial, Extra Judicial y de Asuntos Constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica, luego de verificar la base de datos de los procesos judiciales que se llevan en esa Dependencia, en la página web del Sistema Único de Información Normativa, en las páginas web de la Secretaría del Senado y de la Corte Constitucional, reportó la siguiente información:

(...)

- **El artículo 2.2.1.1.2.2.3.102 del Decreto 1073 de 2015.**
- **La Resolución 40265 del 29 de julio de 2022.**

Una vez revisadas las fuentes referidas, se tiene que, a la fecha no existen demandas y/o notificaciones efectuadas contra las precitadas disposiciones normativas, que den cuenta de su inexequibilidad o pérdida de vigencia, concluyendo así, que los citados artículos se encuentran vigentes.

Respecto del numeral 32 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012: Se verificaron las fuentes referidas líneas arriba, evidenciando lo siguiente:

Numeral adicionado por el artículo 1 del Decreto 1617 de 2013, "Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 381 del 16 de febrero de 2012", publicado en el Diario Oficial No. 48.867 de 30 de julio de 2013. (...)

2.5 Circunstancias jurídicas adicionales

2.5.1. En cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo establecido en las Resoluciones 40310 y 41304 de 2017, el texto del presente acto administrativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía del 21 al 25 de septiembre de 2022 y los comentarios recibidos fueron analizados y resueltos en la matriz adoptada para el efecto.

2.5.2. En cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, en concordancia con el Decreto 1074 de 2015, la Dirección de Hidrocarburos resolvió el cuestionario de abogacía de la competencia adoptado por la Superintendencia de Industria y Comercio, concluyendo que no genera limitaciones a la libre competencia.



3. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No se genera impacto económico teniendo en cuenta la finalidad del proyecto normativo.

4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No aplica. No genera ningún costo para la Entidad teniendo en cuenta la finalidad del proyecto normativo.

5. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No existe impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural teniendo en cuenta la finalidad del proyecto normativo.

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

N/A

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

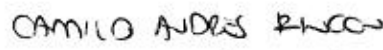
N.A.



Cuestionario de abogacía de la competencia

X

Aprobó:


JUAN DIEGO BARRERA REY
Jefe Oficina Asesora Jurídica


CAMILO ANDRÉS RINCÓN RAMÍREZ
Director de Hidrocarburos

Proyectó: José Leandro Ruiz/ Diana Díaz 
Revisó: Luisa F. García / Katherine Castaño / Yolanda Patiño 
Aprobó: Juan Diego Barrera R. / Camilo Andrés Rincón R. 