

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	
	GJ-F-47 11-08-2023 V-1

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA ...
Fecha (dd/mm/aaaa):	14/09/2023
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se establece el Plan de Abastecimiento para la distribución de combustibles líquidos en el departamento de Norte de Santander”

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 Constitución Política, 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 de la Constitución Política 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 petróleos 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.

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 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*

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Minas y Energía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

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"*.

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.

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. (...) "*

Se hace necesario que la Dirección de Hidrocarburos, en caso de una situación de contingencia uno o más hechos que impida(n) el abastecimiento en condiciones

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Energía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

normales durante un lapso de tiempo desde la planta de abasto contenida 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 Norte de Santander:

1. Resolución 124371 del 29 de diciembre de 2008, se aprobó el plan de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos del departamento de Norte de Santander, definiendo las fuentes de abastecimiento, rutas de abastecimiento y tiempo de las rutas.
2. Resolución 124272 del 7 de mayo de 2010, se modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos del departamento de Norte de Santander, incluyendo el municipio de Cáchira, dentro de la zona de frontera, por lo que se incorpora la ruta y el tiempo de guía para la distribución de combustible en este municipio.
3. Resolución 124407 del 23 de julio de 2010, se modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos del departamento de Norte de Santander, incluyendo al distribuidor Mayorista COOPERATIVA MULTIACTIVA DE PIMPINEROS DEL NORTE “COOMULPINORT”, quien se abastecerá a través de la planta de propiedad de la sociedad IMPORTADORA FERTIPETROLEOS TRASAJERO LTDA, ubicada en el sector de los Vados sobre la vía que conduce a la Vereda de Agualinda, jurisdicción del municipio de los Patios.
4. Resolución 124147 del 30 de marzo de 2012, se modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos del departamento de Norte de Santander, estableciendo un tiempo de ruta de 2:00 horas desde cualquiera de las plantas de abastecimiento de Villa del Rosario (Organización Terpel S.A) y Agualinda (Coomulpinort), hasta las estaciones de servicio ubicadas en el municipio de Chinácota Norte de Santander.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Energía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

5. Resolución 31688 del 30 de diciembre de 2015, se modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos del departamento de Norte de Santander, autorizando a la Cooperativa Multiactiva de Pimpineros del Norte COOMULPINORT para ejercer la función de distribución mayorista desde la planta de abastecimiento de Villa del Rosario propiedad de la Organización Terpel S.A., ubicada en el municipio de Villa del Rosario.
6. Resolución 31095 del 11 de marzo de 2016, se modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos del departamento de Norte de Santander, incluyendo una ruta alterna para abastecer desde la planta Rio Sogamoso, a la planta Agualinda, ubicada en el sector de los Vados, sobre la vía que conduce a la vereda Agualinda, en jurisdicción del Municipio de los Patios y desde ahí el mayorista FERTIPETROL S.A.S. ejercerá la distribución la distribución de combustibles líquidos a los municipios considerados zona de frontera del departamento de Norte de Santander.
7. Resolución 34416 del 9 de noviembre de 2020, se modificó los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles en los municipios fronterizos del departamento de Norte de Santander, incluyendo al distribuidor mayorista SOCIEDAD PETROLEOS DEL MILENIO S.A.S., quien ejercerá la distribución la distribución de gasolina y CPM y/o sus mezclas, de origen nacional desde la planta de abastecimiento de combustibles de Agualinda ubicada en el municipio de los Patios del departamento de Norte de Santander. Igualmente se incorpora las rutas y los tiempos de guía para la distribución de combustibles desde la planta PETROMIL S.A.S. hacia los municipios y corregimientos de zonas de frontera de Norte de Santander.

Por lo expuesto, y teniendo en cuenta que las plantas de Agualinda y Villa del Rosario 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, 2-2022-012525 del 10 de junio de 2022 y reiterado mediante correo electrónico del 27 de 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”.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Minas y Energía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

En respuesta a lo anterior, Organización Terpel S.A., Coomulpinort, y Petromil mediante radicados 1-2021-043161 y 1-2021-043161 del 27 de octubre de 2021, 1-2022-022771 y 1-2022-022771 del 17 de junio de 2022 y confirmado mediante radicado 1-2023-045565 del 11 de septiembre de 2023, informaron que la recepción de combustible se hace por poliductos en las plantas de abastecimiento de Chimitá -Bucaramanga, y desde allí es transportado por carrotanques hasta las plantas no interconectadas del departamento de Norte de Santander, para posteriormente abastecer las instalaciones de sus clientes. 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 Norte de Santander, evidenciando que adicionalmente en Santander también se encuentran conectadas a poliductos las plantas de La Fortuna y Rio Sogamoso, en el Cesar la Planta Ayacucho, en Atlántico, las plantas de Baranoa y Galapa.

Por todo lo expuesto y 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 Norte de Santander, 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.

Finalmente, y con el objeto de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, la Dirección de Hidrocarburos resolvió el cuestionario sobre abogacía de la competencia elaborado por la Superintendencia de Industria y Comercio de que trata el artículo 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015, y como consecuencia del ejercicio anterior, se concluyó que el presente acto administrativo no genera limitaciones a libre competencia.

De igual forma y en cumplimiento a 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, los cuales fueron analizados y resueltos en la matriz establecida para el efecto.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La resolución aplica a los agentes mayoristas y minoristas debidamente autorizados y registrados en el Sistema de Información de Combustibles -SICOM, que abastecen los municipios considerados como zona de frontera del

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA		
	SIG Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Minas y Energía	
	GJ-F-47	
	11-08-2023	V-1

departamento de Norte de Santander. 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.”*

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 frontera, para lo cual podrá consultar a los distribuidores mayoristas, minoristas y/o terceros interesados, sin que ello implique que tales conceptos 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

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Energía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

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.

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.

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.

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

Con la expedición del proyecto normativo se derogan las resoluciones deroga las Resoluciones 124371 de 2008, 124272 y 124407 de 2010, 124147 de 2012, 31688 de 2015, 31095 de 2016 y 31416 de 2020, 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 29 de agosto de 2023, informó lo siguiente:

“(...) remito informe solicitado para realizar la memoria justificativa del proyecto de resolución “Por la cual se establece el Plan de Abastecimiento para la distribución de combustibles líquidos en el departamento de Norte de Santander”. 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:

- *Parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 2135 de 2021.*
- *Artículo 334 y 365 de la Constitución Política.*
- *Artículo 212 del Código de Petróleos.*
- *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 9 de la Ley 1430 de 2010.*

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA



SIG

Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Minas y Energía

GJ-F-47

11-08-2023

V-1

- *Artículo 334 de la Constitución Política.*
- *Artículo 365 de la Constitución Política.*
- *Artículo 212 del Código de Petróleos.*
- *Parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1430 de 2010.*
- *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 124371 del 29 de diciembre de 2008.*
- *Resolución 124272 del 7 de mayo de 2010.*
- *Resolución 124407 del 23 de julio de 2010.*
- *Resolución 124147 del 30 de marzo de 2012.*
- *Resolución 31688 del 30 de diciembre de 2015.*
- *Resolución 31095 del 11 de marzo de 2016.*
- *Resolución 34416 del 9 de noviembre de 2020,*

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 competencia.
- 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

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Energía	
	GJ-F-47	
	11-08-2023	V-1

solicitarse concepto previo a la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto de resolución genera un impacto económico positivo para los municipios de zona de frontera del departamento de Norte de Santander, 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 o el patrimonio cultural de la Nación.

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	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Ministerio	
	GJ-F-47	
	11-08-2023	V-1

Otros : Cuestionario de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	X
---	---

Aprobó:

TOMÁS RESTREPO RODRÍGUEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ISLEANY ANGULO QUIÑONEZ
Directora de Hidrocarburos (E)

Elaboró:
Alejandro Rodriguez
Profesional Downstream
Dirección de Hidrocarburos

Revisó:
Adriana Barrera
Abogada
Dirección de Hidrocarburos

Esther Rocío Cortés
Abogada
Oficina Asesora Jurídica

Yaneth bustos
Abogada
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:
Tomás Restrepo Rodríguez
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Isleany Angulo
Directora (e)
Dirección de Hidrocarburos