

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Fecha (dd/mm/aaaa):	2/12/2024
Proyecto de Decreto:	“Por el cual se modifica el Decreto 1073 del 2015, en lo relacionado con el control de combustibles líquidos en zonas de frontera, y se dictan otras disposiciones.”

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

De conformidad con el artículo 365 de la Constitución Política, "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. (...)".

El artículo 337 de la Constitución Política establece que la ley podrá establecer para las Zonas de Frontera, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

En consonancia con ello y según lo dispuesto en el artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953 “el transporte y la distribución del petróleo y sus derivados constituyen un servicio público, las personas o entidades dedicadas a esa actividad deberán ejercitarla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno en guarda de los intereses generales.”.

El artículo 2 de la Ley 26 de 1989 dispone que el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, tiene competencia para declarar la saturación o inconveniencia de construcción de estaciones de servicio y plantas de distribución en determinadas áreas urbanas o geográficas del país.

De otra parte, la Ley 191 de 1995 otorgó un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural, propendiendo por la protección de los Derechos Humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en las Zonas de Frontera.

En la misma línea, el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010, modificado por los artículos 173 de la Ley 1607 de 2012 y 220 de la Ley 1819 de 2016, dispuso que el Ministerio de Minas y Energía tiene a su cargo la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en los departamentos y municipios reconocidos como zonas de frontera, determinando que estos están excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

Aunado a ello, en virtud del numeral 2, artículo 2 del Decreto 381 de 2012, le corresponde al Ministerio de Minas y Energía formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles.

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.9 del Decreto 1073 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 1135 de 2022, el Ministerio de Minas y Energía es competente para expedir la metodología de asignación periódica de volúmenes máximos de combustibles con beneficios tributarios a distribuir en los municipios de zonas de frontera y se fijaron los criterios mínimos para definir dicha metodología.

La Ley 2135 de 2021 estableció un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 2135 de 2021 corresponde al Ministerio de Minas y Energía la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, de biocombustibles y sus mezclas en los municipios declarados como zonas de frontera. Igualmente, el inciso 4, ibídem, estableció que el volumen de combustibles líquidos derivados del petróleo con beneficios económicos y tributarios en los municipios declarados como zona de frontera se asignará, en primer lugar, a los municipios y luego se entregará a las estaciones de servicio ubicadas en esas entidades territoriales, para ser distribuidos al parque automotor en la forma establecida en las disposiciones vigentes.

Conforme a lo dispuesto el inciso 2 del párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 2135 de 2021, el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Hidrocarburos o quien haga sus veces, en coordinación con las entidades de control respectivas, podrá establecer limitaciones objetivas a la entrada de nuevas estaciones de servicio bajo el concepto de saturación de mercado y/o en casos que puedan fomentar el uso de combustibles en actividades ilícitas (cultivos de uso ilícitos, minería ilegal, suministro de insumos a la producción de transporte de narcóticos, entre otros).

En consonancia con lo anterior, el párrafo 2 del artículo 7 de la Ley 2135 de 2021 dispone que: *“El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, implementará medidas y programas con relación a la focalización adecuada y progresiva de subsidios. La prevención mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y su control estarán a cargo de la Policía Nacional”*. Lo anterior, en concordancia con los mecanismos de focalización y de control de saturación de mercado previstos en el artículo 245 de la Ley 2294 de 2023.

En efecto, el artículo 245 de la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se establece el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencial mundial de la vida” dispuso:

“ARTÍCULO 245°. CONTROL DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS EN ZONAS DE FRONTERA. Para efectos de la aplicación del inciso 4 del artículo 6 de la Ley 2135 de 2021 el volumen de combustibles líquidos derivados del petróleo con beneficios tributarios y económicos se asignará, por medio de

 Energía 	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía	
		T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1

estaciones de servicio, sin perjuicio de la implementación de mecanismos tecnológicos de control a los consumidores finales de los municipios declarados como zonas de frontera con el fin de focalizarlos de manera eficiente. En todo caso, los beneficios tributarios y económicos de que trata el presente artículo serán plasmados en la estructura del precio de venta al público del respectivo combustible líquido.

El Gobierno nacional definirá la metodología para aplicar este beneficio y los mecanismos de control de la saturación de mercado en el segmento de distribución mayorista y minorista de combustibles líquidos del petróleo en zonas de frontera, determinando las herramientas de mitigación de riesgos de proliferación de distribuidores.

Para la expedición de la licencia de construcción de las estaciones de servicio y plantas de almacenamiento, se deberá contar previamente con concepto de saturación de mercado emitido por el Ministerio de Minas y Energía, el cual se basará en datos como número de habitantes, parque automotor, área del municipio, estaciones de servicio o plantas de abastecimiento existentes, entre otros aspectos que resulten del análisis de los estudios que adelante esa entidad.

Los beneficios tributarios para los combustibles líquidos para los departamentos ubicados en zona de frontera continuarán rigiéndose por el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016". (Subrayado fuera del texto original).

Así mismo, en el Decreto 0657 del 28 de abril de 2023 *"Por el cual se reglamenta el artículo 9 de la Ley 2135 de 2021 y se adiciona el Capítulo 5 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015"*, se establecieron disposiciones adicionales para la determinación de las nuevas Zonas de Frontera, en particular cuando estos territorios presenten dificultades sociales y económicas. Por lo anterior, es necesario establecer los lineamientos generales que tendrá en cuenta el Ministerio de Minas y Energía para la asignación de volúmenes máximos de combustibles de los nuevos zona de frontera.

En vista de lo expuesto, resulta imperativo la focalización eficiente del mercado de combustibles mediante la adopción de políticas, implementación de mecanismos tecnológicos de control y medidas que busquen promover una mayor competitividad en el mercado y, al mismo tiempo, que garanticen la calidad y seguridad en la distribución de combustibles en todo el país.

En este sentido, se deberán implementar medidas para determinar la forma más eficiente de focalizar los subsidios a los combustibles líquidos derivados del petróleo, dirigidos a los consumidores finales de los municipios declarados como zona de frontera. Asimismo, es necesario establecer mecanismos de monitoreo y control para garantizar que los distribuidores de combustibles cumplan con los estándares de calidad y seguridad.

Que en la misma línea, de acuerdo a los resultados obtenidos en la estrategia de articulación adelantada entre el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Defensa, se evidenció la necesidad de obtener información verás, oportuna y transparente por parte de los agentes de la cadena de distribución de combustibles, con el fin de ejercer un efectivo control y seguimiento a los beneficios económicos y tributarios otorgados en zonas de frontera.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

Así como también, resulta pertinente facultar a los Ministerios de Minas y Energía, y de Defensa para establecer lineamientos sobre la destinación de los combustibles líquidos y biocombustibles incautados o decomisados por las autoridades competentes, en el territorio nacional y, de manera especial, en zonas de frontera, con el fin de dar claridad a las autoridades, a los agentes y a quienes tengan interés o participen en los operativos y procedimientos que se adelanten.

En la misma línea y teniendo en cuenta las situaciones particulares que se presentan en la distribución de combustibles en zonas de frontera, resulta pertinente desarrollar mecanismos y lineamientos para adelantar e iniciar los trámites administrativos para la incautación y decomiso de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer infracciones a las normas que regulan la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles. Lo anterior contribuirá en el control de actividades ilegales, como el contrabando, el hurto de hidrocarburos y el comercio ilegal de combustible.

Establecer lineamientos ayudará a definir los roles y responsabilidades de cada entidad, asegurando una actuación más eficiente y coordinada. Además, permitirá establecer canales de comunicación adecuados para el intercambio de información y la colaboración entre las autoridades competentes.

Por otro lado y respecto a las modificaciones del artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015, es importante advertir que desde el año 2021 se han realizado mesas de trabajo con distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas, entidades territoriales y locales, agremiaciones de distribuidores minoristas y líderes regionales de algunos municipios de zona de frontera donde han expresado la necesidad de incluir otras plantas de abasto diferentes a las establecidas en los llamados “ordenes de prelación” de los planes actuales, esto dado a las largas distancias de recorrido de los carrotanques y algunas dificultades en temas de seguridad. Así las cosas, al permitir abastecerse de otras plantas ubicadas en cercanía a estos municipios redundaría en beneficios asociados a la logística del abastecimiento, lo que representará unos menores costos del combustible al consumidor final.

Ejemplo de lo anterior, y para el caso del departamento de Arauca, mediante oficios radicados ante el ministerio de Minas y Energía se ha solicitado cambio de plantas de abastecimiento debido los altos costos que representa abastecerse desde la planta Arauca, entre otras la agremiación Febecol mediante radicados 1-2021-041087 del 13 de octubre de 2021, 1-2021-050748 del 22 de diciembre de 2021, 1-2022-002013 del 20 de enero de 2022, 2-2022- 12525 del 10 de junio de 2022; en la misma línea, Terpel mediante los radicados 1-2023-007841 del 23 de febrero de 2023, 1-2022-002013 del 20 de enero de 2022; Alcaldía de Fortul mediante radicado 1-2021-040449 del 8 de octubre de 2021 y la Alcaldía de Cubará mediante el radicado 1-2021-037672 del 22 de septiembre de 2021.

En el mismo sentido, el Departamento de Norte de Santander, la agremiación Coodipetrol mediante los oficios 1-2023-009875 del 8 de mayo de 2023, 1-2023-027998 del 1 de junio de 2023 y 1-2023-

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

029203 del 7 de junio de 2023; y la Asociación de Estaciones de Norte de Santander mediante radicado 1-2023-023071 del 8 de mayo de 2023, han solicitado cambio de plantas de abastecimiento debido los altos costos que representa abastecerse desde las plantas de Villa del Rosario y Agua linda, especialmente a los municipios de la provincia de Ocaña.

En cuanto al departamento de Vichada, mediante solicitudes elevadas por la Gobernación de Vichada mediante radicados 1- 2022-016113 y 1- 2022-016306 del 2 de mayo de 2022; la Alcaldía de Cumaribo mediante radicados 1-2021-045600 del 16 de mayo de 2021 y 1-2022 036200 del 20 de septiembre de 2022; la sociedad Insercom Sas 1-2021-045600 del 16 de noviembre de 2021; la Estación de Servicio Aipore 1-2021-036607 del 15 de septiembre 2023 y el Señor Eliecer Parra Rodríguez 1-2021-035772 del 9 de septiembre de 2021, han solicitado cambio de plantas de abastecimiento debido los altos costos que representa abastecerse desde la planta de Puerto Carreño, especialmente para los municipios de la Cumaribo y la Primavera.

En vista de lo anterior y teniendo en cuenta las dinámicas actuales del mercado, resulta necesario que los esquemas de abastecimiento para los municipios considerados zonas de frontera, contemplen las particularidades de cada uno de ellos, así como criterios de costo y eficiencia asociados al transporte de los combustibles, lo que redundara en menores costos para los habitantes de estos municipios.

Adicionalmente, medidas en este sentido promoverán la libre competencia y la iniciativa privada al establecer igualdad de oportunidades para los interesados en ejercer este servicio público, generando mayores beneficios en cuanto a calidad, precio y servicio en el mercado de estos derivados para los consumidores finales.

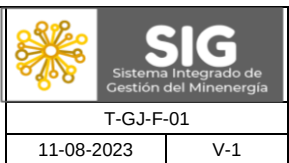
En efecto, y de cara a la realidad actual de los territorios se trata de fortalecer la oferta de servicios originados en los agentes distribuidores mayoristas que legítimamente y en virtud de una libre competencia deseen establecerse en las zonas de frontera y dinamizar el mercado, lo cual redundará en una mayor eficiencia y menores costos.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto aplica a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos, esto es, distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas, transportadores, almacenadores y gran consumidor que produzcan, importen, transporten, almacenen o distribuyan combustibles líquidos derivados del petróleo, biocombustibles y las mezclas entre estos, en los municipios declarados como zonas de frontera.

Igualmente, el proyecto aplica a todas las personas y entidades que tengan interés en el tema que se regula.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

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

La Constitución Política de Colombia, especialmente el numeral 11 del artículo 189 se encuentra vigente.

El Decreto Ley 1056 de 1953 fue publicado en el Diario Oficial 28.199 del 16 de mayo de 1953 y el artículo 212 se encuentra vigente.

Ley 2135 de 2021 fue publicada en el Diario Oficial 51.756 del 4 de agosto de 2021 y se encuentra vigente.

La Ley 2294 de 2023 fue publicada en el Diario Oficial 52.400 del 19 de mayo de 2023 y se encuentra vigente.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El proyecto de decreto se expide con base en las facultades constitucionales y legales del Presidente de la República y del Ministerio de Minas y Energía, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 212 del Decreto ley 1056 de 1953, los artículos 6 y 7 de la Ley 2135 de 2021 y el artículo 245 de la Ley 2294 de 2023.

Conforme a las facultades específicas en materia de distribución de combustibles, señaladas en las recientes leyes 2135 de 2021 y 2294 de 2023, corresponde al Ministerio de Minas y Energía llevar a cabo la distribución de combustibles en zonas de frontera. Estos combustibles, al contar con beneficios tributarios, quedan sujetos la disponibilidad de volúmenes autorizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público teniendo en cuenta el impacto fiscal que estas medidas generan en el presupuesto general de la Nación.

Dentro de las medidas previstas para ejercer un mayor control en el ejercicio de estas actividades en los municipios declarados como zonas de frontera, las citadas disposiciones establecieron el concepto de focalización de los beneficios tributarios con la finalidad de que estos apliquen realmente a los consumidores finales; así mismo, para efectos de ejercer un mayor control bajo el concepto de saturación de mercado en relación con la distribución mayorista y minorista de combustibles y así evitar la proliferación de agentes sin tener en cuenta aspectos técnicos, sociales y económicos que lo justifiquen.

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 el Presidente de la República junto con el Ministerio de Minas y Energía son los competentes para expedir el proyecto normativo objeto de análisis.

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

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

Este proyecto normativo modifica los artículos 2.2.1.1.2.2.6.7. y 2.2.1.1.2.2.6.9. del Decreto 1073 de 2015, adicionado por el artículo 2 del Decreto 1135 de 2022 y adiciona los artículos 2.2.1.1.2.2.6.22., 2.2.1.1.2.2.6.23. y 2.2.1.1.2.2.6.24. del Decreto 1073 de 2015.

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 del 23 de mayo de 2023, se cuenta con la siguiente información:

(...)

1. El artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953.

Una vez revisada la base de datos, se tiene que contra el artículo 212 del Decreto Ley 1056 de 1953, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones 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.

2. El artículo 2 de la Ley 26 de 1989.

Una vez revisada la base de datos, se tiene que contra el artículo 2 de la Ley 26 de 1989, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones 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. Ley 191 de 1995 - Zonas de frontera.

*Se encuentra demanda de inconstitucionalidad en contra de la ley 191 de 1995 "por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera" y, específicamente, en contra del artículo 24. La corte en sentencia C-076 de 1997 resolvió: Declárase **EXEQUIBLE** la ley 191 de 1995, pero sólo por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 24 de la ley 191 de 1995.*

Así mismo se consultó la página de SUIN-JURISCOL y no se encontraron anotaciones de vigencia, por lo que se encuentra aparentemente “vigente”.

4. El artículo 9 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

Una vez revisada la base de datos, se tiene que contra el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones 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.

5. *El artículo 2.2.1.1.2.2.6.9 del Decreto 1073 de 2015 modificado por el artículo 2 del Decreto 1135 de 2022.*

Una vez revisada la base de datos, se tiene que contra el artículo 9 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones 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.

6. *Los artículos 6 y 7 de la Ley 2135 de 2021.*

Una vez revisada la base de datos, se tiene que contra los artículos 6 y 7 de la Ley 2135 de 2021, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones 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.

7. *Los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política.*

No se evidencian actos legislativos que modifiquen los artículos consultados. (...)

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

3.5.1. En cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el Decreto 1273 de 2020, el proyecto normativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía entre el 6 y el 21 de junio de 2023 y los comentarios recibidos fueron analizados y resueltos en la matriz establecida para el efecto. Adicionalmente, como resultado de los comentarios allegados por parte de la ciudadanía, se realizaron algunos ajustes al proyecto de decreto,

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

lo cual, en virtud de la aplicación del principio de transparencia, se publicó nuevamente para recibir comentarios de la ciudadanía.

3.5.2. Realizado el análisis 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, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía concluyó que el presente acto administrativo tiene incidencia en la libre competencia económica, razón por la cual solicitó concepto a la Superintendencia de Industria y Comercio como lo dispone artículo 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015.

3.5.3. Mediante radicado 1-2023-045442 del 11 de septiembre de 2023 el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio presentó algunas recomendaciones sobre el proyecto, sobre los siguientes aspectos: Incluir en el artículo 3 del proyecto de Decreto, mediante el cual se pretende adicionar el artículo 2.2.1.1.2.2.6.23 del Decreto 1073 de 2015, a la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME como la entidad competente para elaborar el estudio de saturación de mercado inicial en zonas de frontera y se adicionaron nuevas variables a tener en cuenta.

En referido concepto la SIC, igualmente consideró importante contemplar estrategias para disminuir el riesgo de los distribuidores ya presentes en el mercado se favorezcan simultáneamente de los beneficios en zona de frontera y de la prohibición de entrada de nuevos distribuidores. Por tal razón, recomendó al Ministerio de Minas y Energía que, en el estudio de saturación del mercado se consideraran los siguientes aspectos, adicionales a los ya previstos en el proyecto de Decreto:

1. Movimiento de carga en el municipio objeto de análisis. Teniendo en cuenta la dinámica de las cargas movilizadas en zona geográfica incide directamente en la demanda de combustible - Se incluyó en el proyecto de decreto.
2. La distribución del valor agregado municipal de las principales actividades económicas identificadas en el territorio en razón a que el análisis del valor agregado puede contribuir a la explicación sobre cómo el aparato económico municipal puede intensificar la demanda por combustibles líquidos. - Este aspecto no se incluyó en el proyecto de decreto, pues se concluyó en reunión sostenida con la SIC, que esta variable estaba incluida en el numeral 8 del artículo en comento “actividades base de la economía del territorio”.
3. Varianza de precios de los combustibles, esto para contribuir en la medición de la intensidad de la competencia en el mercado geográfico objeto de análisis - Esta variable no fue incluida en el proyecto de decreto, toda vez que por parte de la Dirección de Hidrocarburos se informó que ésta normatividad no tendría relación alguna con las dinámicas del precios, pues lo que se pretende es minimizar la proliferación y saturación del mercado en estas zonas del territorio nacional.

4. Las zonas de alta densidad poblacional en los mercados geográficos como una variable que constituye al incremento de la demanda de combustibles - Se incluyó en el proyecto de decreto.

Adicionalmente, en el referido concepto la SIC indicó que no tiene competencia para desarrollar el estudio de saturación de mercado que se pretende desarrollar en el proyecto de Decreto. Refirió que la competencia para establecer la existencia de saturación del mercado en zonas de frontera es del Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 245 del Plan Nacional de Desarrollo.

Anudando a lo anterior, la SIC recomendó vincular para el desarrollo del estudio de la saturación del mercado a la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, en observancia de las funciones, establecidas en el artículo 14 del Decreto 1258 de 2013, en las cuales se resaltan:

- Realizar análisis y seguimiento del comportamiento del mercado mayorista y minorista en todas las actividades de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y biocombustibles.
- Realizar diagnósticos y estudios que permitan la formulación de planes y programas orientados a fortalecer el aporte del sector minero energético a la economía y la sociedad en un marco de sostenibilidad.
- Adelantar los estudios y apoyar en materia minero- energética que requiera el Gobierno Nacional para la formulación de la política sectorial.

Como consecuencia, se incluyó en el proyecto de Decreto a la UPME como la entidad encargada de realizar el estudio de saturación del mercado en las zonas de frontera.

4. IMPACTO ECONÓMICO

4.1 Incremento en la cantidad de estaciones de servicio que tienen lugar en algunos territorios del país

De acuerdo con los siguientes datos presentados por el Grupo de Downstream de la Dirección de Hidrocarburos¹, se evidencia un incremento en la cantidad de estaciones de servicio en algunos municipios reconocidos como zona de frontera, adicional a que, en algunos de ellos, existen fenómenos de presencia de economías ilegales como el narcotráfico o la minería informal.

La siguiente tabla muestra dicho comportamiento, en relación del número de estaciones existentes en el año 2018 a comparación de las estaciones de servicio existentes en 2022. Cabe resaltar que se excluye del análisis los municipios con un número de estaciones de servicio reducido:

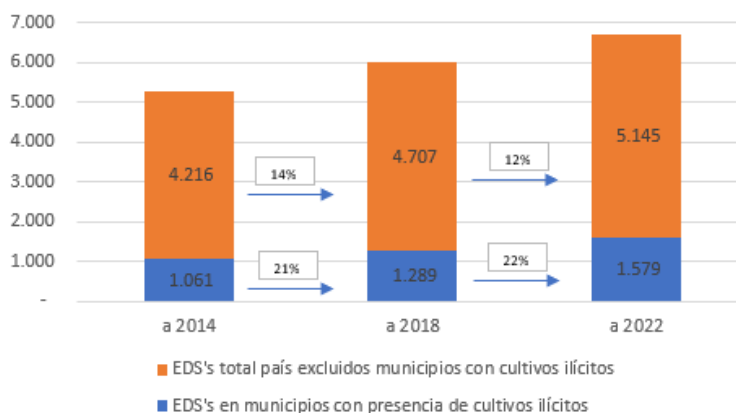
¹ Fuente propia, basada en datos del Sistema de Información de Combustibles, SICOM. 2022.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	Var % 2018 a 2022	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	Var % 2018 a 2022
ANTIOQUIA	COPACABANA	23%	MAGDALENA	CIENAGA	24%
ARAUCA	SARAVENA	175%	MAGDALENA	FUNDACION	22%
ATLANTICO	GALAPA	28%	MAGDALENA	ZONA BANANERA	23%
ATLANTICO	MALAMBO	34%	NARIÑO	BARBACOAS	37%
ATLANTICO	PUERTO COLOMBIA	39%	NARIÑO	EL CHARCO	81%
ATLANTICO	SABANALARGA	34%	NARIÑO	LA CRUZ	20%
BOLIVAR	ARJONA	75%	NARIÑO	LA TOLA	113%
BOYACA	CHIQUEQUIRA	22%	NARIÑO	LEIVA	20%
CAUCA	CAJIBIO	67%	NARIÑO	MAGUI	60%
CAUCA	GUAPI	23%	NARIÑO	OLAYA HERRERA	84%
CAUCA	PATIA	31%	NARIÑO	POLICARPA	32%
CESAR	AGUACHICA	56%	NARIÑO	ROBERTO PAYAN	27%
CESAR	CURUMANI	24%	NARIÑO	SAMANIEGO	29%
CESAR	GAMARRA	24%	NARIÑO	SAN ANDRES DE TUMACO	36%
CESAR	PAILITAS	83%	NARIÑO	SAN PABLO	25%
CESAR	RIO DE ORO	50%	NARIÑO	SANTA BARBARA	82%
CESAR	SAN ALBERTO	24%	NORTE DE SANTANDER	EL ZULIA	450%
CESAR	SAN MARTIN	71%	NORTE DE SANTANDER	LA ESPERANZA	54%
CESAR	VALLEDUPAR	20%	NORTE DE SANTANDER	LOS PATIOS	48%
CORDOBA	SAHAGUN	25%	NORTE DE SANTANDER	SAN JOSE DE CUCUTA	207%
CUNDINAMARCA	CAJICA	23%	NORTE DE SANTANDER	TIBU	183%
CUNDINAMARCA	COTA	36%	NORTE DE SANTANDER	VILLA DEL ROSARIO	175%
CUNDINAMARCA	GIRARDOT	23%	SANTANDER	GIRON	24%
CUNDINAMARCA	MOSQUERA	24%	SANTANDER	PIEDRECUESTA	29%
CUNDINAMARCA	PUERTO SALGAR	28%	SUCRE	SINCELEJO	25%
HUILA	ACEVEDO	42%	TOUJMA	FLANDES	29%
HUILA	PALERMO	33%	TOUJMA	GUAMO	45%
LA GUAJIRA	DIBULLA	25%	VALLE DEL CAUCA	CANDELARIA	24%
LA GUAJIRA	FONSECA	35%	VALLE DEL CAUCA	JAMUNDI	33%
LA GUAJIRA	MAICAO	27%	TOTAL PAÍS		12%

Como se puede deducir, el promedio de estaciones de servicio existentes en estos municipios está por encima del total país. Ahora bien, si tenemos en cuenta el factor de presencia de fenómenos de economía ilegal asociados con la producción de sustancias de uso ilícito en todo el país, se puede evidenciar que existe una mayor tasa de crecimiento de estaciones de servicio en aquellos municipios con presencia de cultivos ilícitos²:

² Fuente propia, basada en datos del Sistema de Información de Combustibles, SICOM. 2022.

Evolución de crecimiento de EDS's



Así las cosas, el inciso 2 del párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 2135 de 2021 facultó a la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía para establecer, en coordinación con las entidades de control respectivas, limitaciones objetivas a la entrada de nuevas estaciones de servicio bajo el concepto desaturación de mercado y/o en los casos donde su entrada pueda fomentar el uso de combustibles en actividades ilícitas como cultivos de uso ilícitos, minería ilegal, suministro de insumos a la producción y transporte de narcóticos, entre otros.

Así mismo, si bien es cierto que el Ministerio de Minas y Energía ha tomado medidas transitorias frente al abastecimiento de combustibles en municipios donde existe presencia de fenómenos asociados a la inadecuada destinación de combustibles para el fomento de actividades ilícitas, como la Resolución 40155 de abril de 2022 “Por la cual se adoptan medidas transitorias con respecto al abastecimiento de combustibles para algunos municipios del departamento de Nariño”, se requiere ampliar los mecanismos de control y seguimiento para asegurar la adecuada distribución de combustibles en el país y evitar posible destinación de combustible para actividades ilícitas.

4.2 De las plantas de abastecimiento en zonas de frontera:

Que el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7. del Decreto 1073 de 2015 estableció el **alcance de la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo**, en el que se establece:

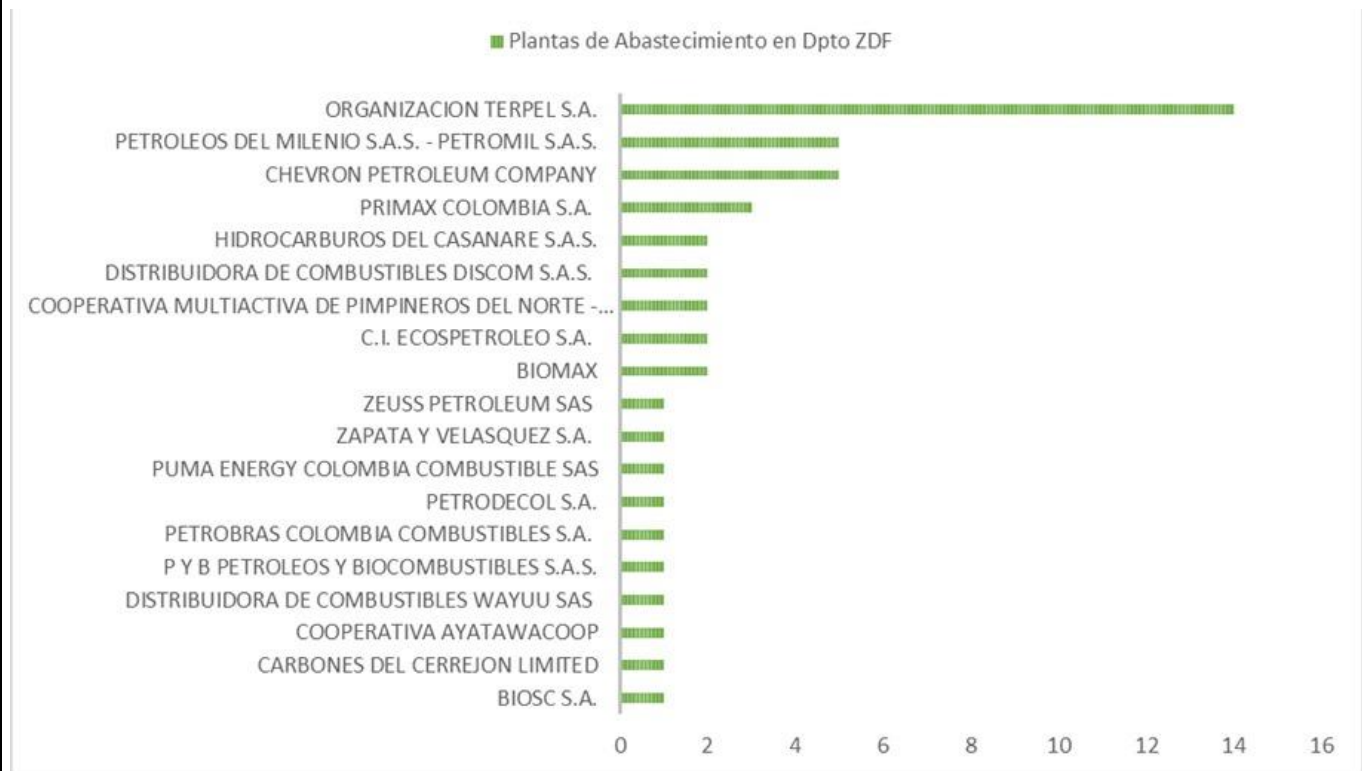
*“(…) se realizará teniendo en cuenta las condiciones propias de cada municipio de zona de frontera **con sujeción al siguiente orden de prelación**, el cual aplicará únicamente para efectos de la distribución de combustibles al consumidor final a través de estaciones de servicio.*

1. Las plantas de abastecimiento ubicadas en el respectivo departamento fronterizo.

2. Las plantas de abastecimiento ubicadas en los municipios y departamentos vecinos a la respectiva zona de frontera con posibilidades técnicas y económicas de abastecerlos.

3. Los terceros previamente aprobados y registrados por el Ministerio de Minas y Energía.

Las estaciones de servicio ubicadas en las zonas de frontera (...) (Negrilla y Subrayado y fuera de texto)".



Grafica 1: Plantas de abastecimiento en departamentos ZDF. Fuente: SICOM.

Así las cosas, el Ministerio de Minas y Energía a través de la Dirección de Hidrocarburos establece los planes de abastecimiento para la distribución de combustibles para cada uno de los departamentos denominados zonas de frontera cumpliendo con el orden de prelación establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7. del Decreto 1073. Sin embargo, desde el año 2021 se han articulado mesas de trabajo con distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas, entidades territoriales y locales, agremiaciones de distribuidores minoristas y líderes regionales de algunos municipios de zona de frontera donde han expresado la necesidad de incluir otras plantas de abasto diferentes a las establecidas en los planes actuales, esto dado a las largas distancias de recorrido de los carrotaques lo cual representa mayores costos. Así las cosas, al permitir abastecerse de otras plantas ubicadas en cercanía a estos municipios redundaría en beneficios asociados a la logística del abastecimiento, lo que representará unos menores costos del combustible al consumidor final.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

En el caso del departamento de Arauca, mediante oficios radicados ante el ministerio de Minas y Energía se ha solicitado cambio de plantas de abastecimiento debido los altos costos que representa abastecerse desde la planta Arauca, entre otras la agremiación Febecol mediante radicados 1-2021-041087 del 13 de octubre de 2021, 1-2021-050748 del 22 de diciembre de 2021, 1-2022-002013 del 20 de enero de 2022, 2-2022- 12525 del 10 de junio de 2022; en la misma línea, Terpel mediante los radicados 1-2023-007841 del 23 de febrero de 2023, 1-2022-002013 del 20 de enero de 2022; Alcaldía de Fortul mediante radicado 1-2021-040449 del 8 de octubre de 2021 y la Alcaldía de Cubará mediante el radicado 1-2021-037672 del 22 de septiembre de 2021.

En el mismo sentido, el Departamento de Norte de Santander, mediante radicados ante el ministerio de Minas y Energía, han solicitado cambio de plantas de abastecimiento debido los altos costos que representa abastecerse desde las plantas de Villa del Rosario y Agua linda, especialmente a los municipios de la provincia de Ocaña, entre otras ha radicado solicitudes la agremiación Coodipetrol mediante los oficios 1-2023-009875 del 8 de mayo de 2023, 1-2023-027998 del 1 de junio de 2023 y 1-2023-029203 del 7 de junio de 2023; y adicionalmente la Asociación de Estaciones de Norte de Santander mediante radicado 1-2023-023071 del 8 de mayo de 2023.

En cuanto al departamento de Vichada, mediante solicitudes radicadas ante el ministerio de Minas y Energía también ha solicitado cambio de plantas de abastecimiento debido los altos costos que representa abastecerse desde la planta de Puerto Carreño, especialmente para los municipios de la Cumaribo y la Primavera, entre otras, han radicado solicitudes la Gobernación de Vichada mediante radicados 1- 2022-016113 y 1- 2022-016306 del 2 de mayo de 2022; también la Alcaldía Cumaribo mediante radicados 1-2021-045600 del 16 de mayo de 2021 y 1-2022 036200 del 20 de septiembre de 2022; la sociedad Insercom Sas 1-2021-045600 del 16 de noviembre de 2021; la Estación de Servicio Aipore 1-2021-036607 del 15 de septiembre 2023 y el Señor Eliecer Parra Rodríguez 1-2021-035772 del 9 de septiembre de 2021.

De acuerdo a lo referido anteriormente, resulta imperativo que esta cartera tome medidas eficientes que garanticen el correcto y oportuno abastecimiento teniendo en cuenta las condiciones propias de cada municipio de zona de frontera y atendiendo consideraciones de costo-eficiencia para cada una de las estaciones de servicio de estos territorios.

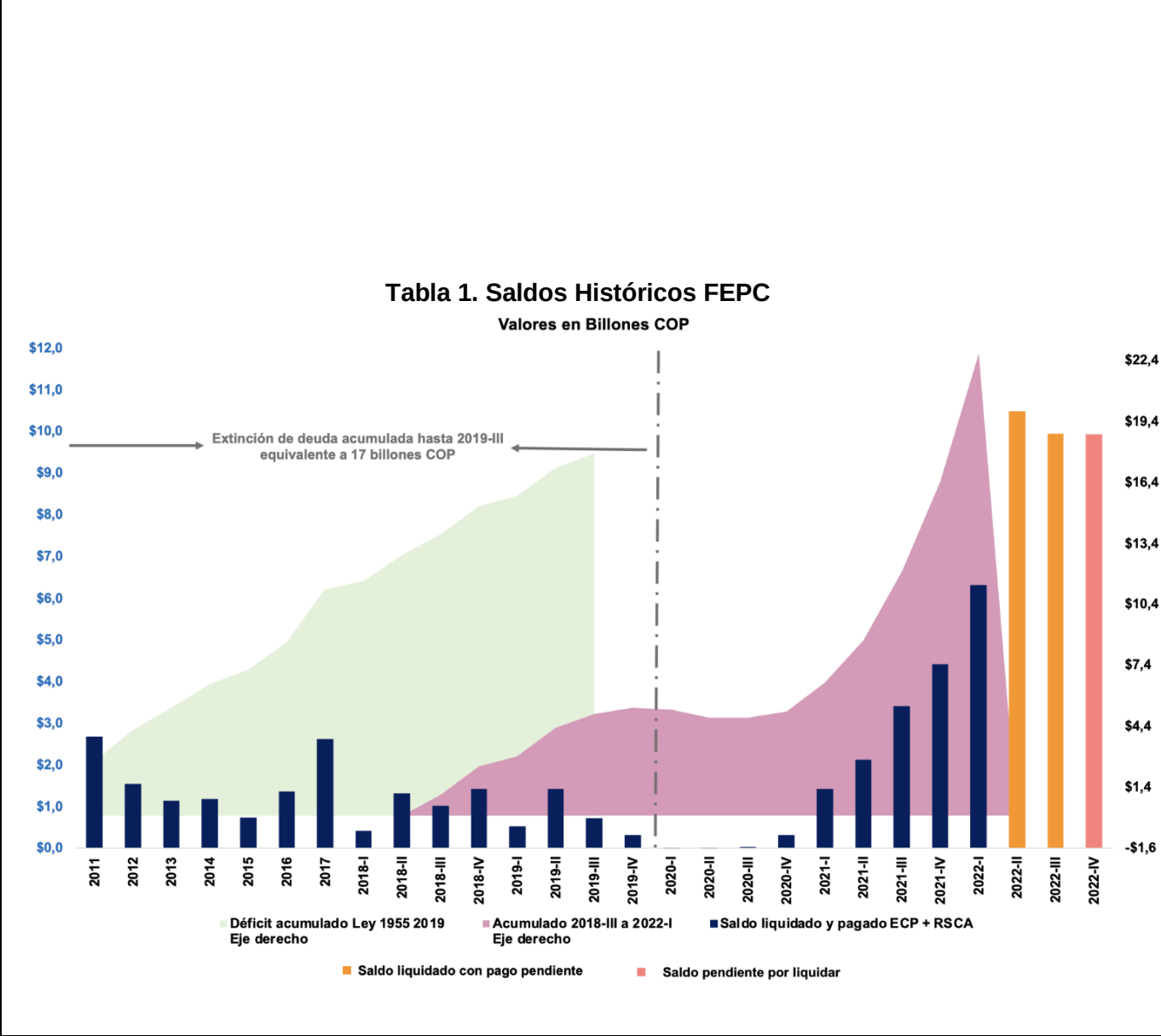
Analizando las medidas que se pretenden implementar respecto a la prelación en el abastecimiento en las zonas de frontera, mediante concepto técnico, emitido por el Ministerio de Minas y Energía se determinó que es necesario modificar el alcance de la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada municipio.

4.3 Política de fijación de precios de combustibles gasolina motor corriente y diésel en zona de frontera:

Respecto de la política de fijación de precios de combustibles gasolina motor corriente y diésel en zona de frontera, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, FEPC, lleva operando desde

2007 como un mecanismo de estabilización de los precios de los combustibles gasolina motor corriente y ACPM-diésel en el mercado local respecto de las variaciones de precios de estos productos en el mercado internacional.

En los últimos años, el déficit acumulado del Fondo derivado de su operación ha incrementado significativamente, afectando la estabilidad fiscal de la Nación. En particular, la tabla 1 presenta los saldos estimados por trimestre desde su creación:



Con esto presente³, se espera que con el proyecto normativo se establezcan los lineamientos que den lugar a la reducción del saldo acumulado del déficit por medio de la focalización de los beneficios del FEPC aplicando criterios de eficiencia y progresividad.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica. No genera ningún costo para la Entidad.

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

No genera, teniendo en cuenta la finalidad del proyecto.

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

No aplica.

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	X
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A.
Cuestionario de abogacía de la competencia	X

Aprobó:

JORGE EDUARDO SALGADO ARDILA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ADWAR MOISÉS CASALLAS CUÉLLAR
Director de Hidrocarburos

Elaboró: Ximena Moreno Amaya/Andrea Sanabria Cancelado.

Revisó: Juan Guillermo Garzón Martínez / Yolanda Patiño Chacón

Aprobó: Jorge Eduardo Salgado Ardila / Adwar Moisés Casallas Cuéllar

³ Datos Dirección de Hidrocarburos – Ministerio de Minas y Energía