El futuro es de todos — Gobierno de Colombia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Entidad originadora:	**MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**
Fecha (dd/mm/aa):	5/10/2021
Proyecto de Decreto/Resolución:	*"Por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015, respecto del sector de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones"*

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

Este proyecto de decreto surge de la necesidad de mejorar los aspectos reglamentarios, principalmente de las actividades del subsector downstream, en cuanto a innovación, adaptación a las dinámicas actuales del sector y de la demanda, uso e implementación de nuevas tecnologías y sostenibilidad. Por lo anterior, se requiere generar instrumentos que le permitan al Gobierno nacional dar las señales adecuadas para que los agentes de la cadena de distribución de combustibles y los actores del sector de los biocombustibles contribuyan al desarrollo e inversión en el sector energético. A continuación, se exponen las razones jurídicas y técnicas que justifican la expedición del decreto.

El artículo 212 del Código de Petróleos (Decreto Ley 1056 de 1953) señala que, "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 1 de 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, para lo cual determinó en el artículo 19 que los combustibles distribuidos en zonas de frontera están exonerados del pago de tributos.

El artículo 9 de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016, dispone que el volumen máximo de combustibles a distribuir en las zonas de frontera será establecido por el Ministerio de Minas y Energía-Dirección de Hidrocarburos y estará excluido de IVA y exento de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

El parágrafo 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 y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y su control estarán a cargo de la Policía Nacional*".

Teniendo en cuenta lo anterior, una de las apuestas es fortalecer y optimizar el control que deben ejercer las autoridades en el transporte de combustibles, a través de la digitalización de la guía única de transporte, manifiesto de transporte o el documento que haga sus veces. Para estos efectos el proyecto fija lineamientos generales y faculta al Ministerio de Minas y Energía para regular el tema en detalle. De igual forma y para los mismos efectos, el proyecto incluye el transporte de biocombustibles.

Adicionalmente, el proyecto prevé criterios actualizados para la formulación de una nueva metodología para la distribución de combustibles con beneficios tributarios en zona de frontera a cargo del Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con las facultades señaladas en los artículos

6 y 7 de la Ley 2135 de 2021. Esto porque pese a que el artículo 2.2.1.1.2.2.6.9. del Decreto 1073 de 2015 estableció los criterios generales para que el Ministerio de Minas y Energía – Dirección de Hidrocarburos expidiera la metodología para la asignación de volúmenes máximos a distribuir en las zonas de frontera, hoy es necesario actualizar los modelos de intervención con respecto los mecanismos de asignación de volúmenes máximos con beneficios y a las estrategias de control y monitoreo a las actividades de la cadena de los combustibles. Entre los aspectos que se deben considerar se tienen:

i. Fomento al desarrollo y crecimiento económico de los municipios de zonas de frontera.
ii. Incentivo y fomento a la legalidad en las actividades de distribución de combustibles y actividades económicas conexas en las zonas de frontera.
iii. Asignación preferente del volumen a distribuir para el uso y consumo de la población en general, sobre los usos en actividades industriales y comerciales intensivas o de gran escala.
iv. Sostenibilidad fiscal y eficiencia presupuestal.
v. Evidencia de una prestación continua del servicio público de distribución minorista de combustibles.
vi. Infraestructura y capacidad de despacho de los agentes de la cadena involucrados en la distribución de combustibles.

El decreto también busca facultar al Ministerio de Minas y Energía para que expida directamente regulación técnica en las materias su competencia. En efecto, y conforme lo permite el numeral 2 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, el Ministerio de Minas y Energía debe reestructurar en algunos de sus apartes el Decreto 1073 de 2015, con el fin de que el ordenamiento jurídico de este sector esté acompasado con el desarrollo del mismo e incluso con los estándares internacionales, de manera que responda a las cambiantes condiciones del mercado de hidrocarburos y propenda por su desarrollo eficiente, eficaz y sostenible. Así, es necesario facultar al Ministerio de Minas y Energía, como ente rector de la política del sector Hidrocarburos, para que establezca, a través de actos administrativos propios, los requisitos y las obligaciones que deben cumplir los interesados en desarrollar actividades relacionadas con la cadena de combustibles líquidos y de los biocombustibles.

Por lo anterior, mediante el acto administrativo que con este documento se justifica, se pretende: i) permitir la expedición de una regulación actualizada, moderna y dinámica, así como ii) disponer de información del mercado que permita dotarlo de un mayor grado de transparencia; ya que cuando un mercado está dotado de transparencia, el regulador tiene la capacidad de expedir normas que responden a las necesidades sociales y económicas de la población.

Con fundamento en el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, resulta necesario establecer que toda la gasolina motor corriente y el ACPM que sea objeto de la estabilización de precios del FEPC, deben ser utilizados para atender la demanda nacional.

Adicionalmente, con el fin de reconocer la realidad que se presenta en las regiones sobre la necesidad de abastecimiento de, por ejemplo, los sectores agrícola y pecuario, se faculta al Ministerio de Minas y Energía para reglamentar la entrega de combustible al consumidor final, especialmente, de los mencionados sectores, por medio de mecanismos distintos a los establecidos actualmente en el Decreto 1073 de 2015, señalando las condiciones técnicas, operativas y de seguridad requeridas.

En cuanto al Fondo de Protección Solidaria SOLDICOM es necesario facultar al Ministerio de Minas y Energía para que, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 26 de 1989, establezca los lineamientos para la asignación de la administración del Fondo SOLDICOM. Lo anterior, con el fin de dar continuidad a la operación del Fondo en caso de que se presenten situaciones que amenacen dicha continuidad; situaciones para las que resulta insuficiente la aplicación directa y exclusiva de la citada norma.

Resulta también pertinente adoptar la unidad de medida "litros" como unidad de medida aplicable a los combustibles líquidos derivados del petróleo, con el fin de permitir la trazabilidad de los productos de nuestro sector en el Sistema Internacional de Unidades (SI).

Con el fin de ejecutar los proyectos contenidos en los planes de expansión de poliductos y de continuidad, es necesario asignar a la CREG la función de establecer la remuneración asociada a la infraestructura que se adopte en los mencionados planes, y a la UPME la de aplicar los mecanismos abiertos y competitivos para definir los correspondientes proyectos.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones de esta modificación son aplicables a las actividades de distribución de combustibles, biocombustibles y sus mezclas, y por tanto, los sujetos a los que está dirigido son, especialmente, los agentes y actores que intervienen en estos sectores económicos.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

El proyecto de decreto se expide con base en las facultades legales previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el cual se encuentra vigente.

El Decreto Ley 1056 de 1953, publicado en el Diario Oficial 28.199 de 16 de mayo de 1953, ha sido modificado por la Ley 10 de 1961, publicada en el Diario Oficial 30.477 del 27 de marzo de 1961 y se encuentran vigentes.

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

Adicional al numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1056 de 1953 establece en el artículo 212 que “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”.

Con base en lo anterior, se puede concluir que el Gobierno está facultado para expedir el decreto objeto de análisis y para fijar los lineamientos generales para que el Ministerio de Minas y Energía,

como ente rector del sector de hidrocarburos, expida la regulación en torno a las actividades del subsectores de downstream y de biocombustibles.

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

El decreto rige a partir de su publicación en el Diario Oficial, y modifica los artículos 2.2.1.1.2.2.3.86, 2.2.1.1.2.2.6.9 y 2.2.1.1.2.2.6.10 del Decreto 1073 de 2015, y adiciona los artículos; 2.2.1.1.2.2.10; 2.2.1.1.2.2.11.; 2.2.1.1.2.2.1.6.1.; 2.2.1.1.2.2.3.71.1.; 2.2.1.1.2.2.3.86.1.; 2.2.1.1.2.2.3.96.1.; 2.2.1.1.2.2.3.107.1; 2.2.1.1.2.2.3.120; 2.2.1.1.2.2.3.121.; 2.2.1.1.2.2.3.122.; 2.2.1.1.2.2.6.8.1 y 2.2.1.1.2.2.6.13 al Decreto 1073 de 2015 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Los siguientes artículos del Decreto 1073 de 2015 se derogarán una vez el Ministerio de Minas y Energía expida la regulación correspondiente: 2.2.1.1.2.2.3.72 al 2.2.1.1.2.2.3.74, 2.2.1.1.2.2.3.75 y 2.2.1.1.2.2.3.76, 2.2.1.1.2.2.3.77 al 2.2.1.1.2.2.3.80, 2.2.1.1.2.2.3.81 y 2.2.1.1.2.2.3.82, 2.2.1.1.2.2.3.83 y 2.2.1.1.2.2.3.84., 2.2.1.1.2.2.3.87 al 2.2.1.1.2.2.3.89, 2.2.1.1.2.2.3.90 al 2.2.1.1.2.2.3.92; 2.2.1.1.2.2.3.93 y 2.2.1.1.2.2.3.94, 2.2.1.1.2.2.3.97 al 2.2.1.1.2.2.3.99.

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)

En cuanto a la naturaleza de la actividad de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, la Corte Constitucional explicó, en sentencia C-796 de 2014, *que "En efecto, 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 tales como la vida y la salud."*

En relación con la administración del Fondo Soldicom, la Corte Constitucional, en sentencia C-437 del 25 de mayo de 2011, al analizar la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley 26 de 1989, señaló que *"es necesaria la contratación por parte del Gobierno Nacional cuando sea una persona jurídica de derecho privado la que se encargará del manejo, administración, recaudo e inversión de las contribuciones parafiscales creadas por ley de manera excepcional*".

Por último, el Grupo de Defensa Judicial y Extra Judicial de la Oficina Asesora Jurídica, informó a la Dirección de Hidrocarburos, mediante correo electrónico del ( ) que, luego de revisar la base de datos de los procesos judiciales de la OAJ, así como la página SUIN-JURISCOL administrada por el Ministerio de Justicia, ( ).

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Ninguna.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

Con respecto a este ítem, se analizaron los artículos que se pretenden modificar en el presente proyecto de decreto, encontrando que los mismos no establecen reglas que tengan un impacto

económico en los administrados y que de tener algún impacto de este tipo, no es diferente al que producen estas normas u otras normas del sector en la actualidad.

Los nuevos lineamientos en el presente acto normativo regulan las actividades de la cadena de distribución de combustibles y del sector biocombustibles, con miras a incentivar, asegurar y promover la seguridad energética nacional. Lo anterior, para contribuir al desarrollo sostenible de los requerimientos del país, así como prestar de manera continua e ininterrumpida este servicio público.

Las disposiciones que se incluyen en el proyecto permitirán dar una señal clara a la industria sobre forma en que se establecerá la remuneración de la infraestructura que se adopte en los planes de expansión de poliductos y de continuidad, a través de la facultada en las entidades competentes para implementar mecanismos competitivos para la selección de los contratistas encargados de construir dicha infraestructura. Asimismo, le ofrecerá al usuario final información sobre la entidad y mecanismos por los cuales se le trasladarán los costos asociados a la mencionada infraestructura.

En lo que atañe a las disposiciones relacionadas con las Guías Únicas de Transporte no se percibe un impacto económico negativo. Todo lo contrario, la modificación que se propone para adoptar en adelante un "guía electrónica" redundará en beneficios económicos para los transportadores toda vez que las guías físicas que se exigen en la actualidad tienen costos unitarios considerables. Y, en todo caso, en este proyecto se dan las pautas generales que se deben tener en cuenta por parte del regulador, sin señalar los requerimientos técnicos y/o logísticos para efectuar la transición de la guía física a la guía electrónica.

Frente a las zonas de frontera, no se está incluyendo ninguna disposición que impacte negativamente en el precio que pagan en la actualidad los consumidores de los combustibles en dichas zonas o al que los comercializan los agentes de la cadena.

Ahora, los artículos 2.2.1.1.2.2.3.41.1; 2.2.1.1.2.2.3.74.1; 2.2.1.1.2.2.3.76.1; 2.2.1.1.2.2.3.80.1; 2.2.1.1.2.2.3.82.1; 2.2.1.1.2.2.3.85.1; 2.2.1.1.2.2.3.86.1; 2.2.1.1.2.2.3.89.1; 2.2.1.1.2.2.3.92.1; 2.2.1.1.2.2.3.94.1; 2.2.1.1.2.2.3.94.2; 2.2.1.1.2.2.3.94.3., 2.2.1.1.2.2.3.96.1; 2.2.1.1.2.2.3.107.1 y 2.2.1.1.2.2.3.120 no generan un impacto económico, en la medida en que no es este acto administrativo en el que se disponen las nuevas reglas, requisitos y obligaciones que deberán observar los agentes, sino que, en él únicamente se asigna la potestad clara al Ministerio de Minas y Energía para regular las materias allí señaladas. Y, en todo caso, hoy ya existen una serie de requisitos que los agentes han internalizado en sus ejercicios económicos pues deben cumplirse para prestar el servicio.

En cuanto al cambio en la unidad de medida, el mismo no genera impactos económicos, toda vez el factor de conversión que se aplica no afectaría el precio del producto.

Por último, frente a la medida de no permitir la exportación de combustibles que hayan sido estabilizados por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles - FEPC, la misma no tiene impactos económicos negativos en la población, todo lo contrario, permite que los recursos del Fondo estén dirigidos exclusivamente a beneficiar al mercado interno, lo cual, sin duda, garantiza la concreción del objetivo del mencionado fondo y la eficiencia en el gasto de los recursos públicos.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No aplica. No genera ningún costo para la Entidad.

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

No existe impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural, en razón de la finalidad del proyecto normativo.

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. En cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 8 del Artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, y con fundamento en el inciso 2 del artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, el texto del presente acto administrativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía.	Cumple
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo No aplica en virtud del artículo 2.1.2.1.10 del Decreto 1081 de 2015. Este requisito le aplica exclusivamente a aquellos proyectos a través de los cuales se expidan reglamentos técnicos.	N.A.
Informe de observaciones y respuestas Matriz de respuesta a comentarios	Cumple
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio y/o Formulario de abogacía de la competencia. La Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía desarrolló el cuestionario propuesto por la Superintendencia de Industria y Comercio, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1340 de 2009 y concluyó: El proyecto de decreto no tiene incidencia en la libre competencia, pues, (i) en la mayoría de disposiciones le otorga la función al Ministerio de Minas y Energía para reglamentar la materia, (ii) las disposiciones en las que establecen requisitos o incluso prohibiciones	N/A

se aplicarán a todos los agentes y actores de la cadena de distribución de combustibles y biocombustibles y esto es necesario, dado que las actividades que estos desarrollan son reguladas y (iii) las disposiciones relacionadas con zonas de frontera desarrollan el artículo 337 de la Constitución, la Ley 191 de 1995 y demás normas concordantes. Por lo anterior, se considera que no es necesario remitir el presente proyecto a la Superintendencia de Industria y Comercio como requisito previo a su expedición.	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública No aplica.	N.A.
Otro No aplica.	N.A.

Aprobó:

PAOLA GALEANO ECHEVERRI
Jefe Oficina Asesora Jurídica

JOSÉ MANUEL MORENO
Director de Hidrocarburos