

MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Por la cual se establece el esquema de transición en relación con el plan de abastecimiento de combustibles del departamento de Nariño

1. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

1.1. Antecedentes relacionados con el plan de abastecimiento y la política de compensación al transporte terrestre de los combustibles en Nariño

Es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos según lo señala el artículo 365 de la Constitución Política.

Conforme lo dispone el artículo 1 de la Ley 26 de 1989 en materia de distribución de combustibles líquidos, el Gobierno podrá determinar horarios, precios, márgenes, calidad y demás condiciones que influyan en la mejor prestación del servicio público de distribución de combustibles.

El artículo 2 de la Ley 191 de 1995 establece como objetivos de la acción del Estado en las Zonas de Frontera, entre otros, el mejoramiento de la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades, como la construcción y mejoramiento de la infraestructura que se requiera para el desarrollo integral y para su inserción en la economía nacional e internacional.

En los términos del 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, en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, el Ministerio de Minas y Energía tiene a su cargo la función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, los cuales estarán excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

Conforme lo prevé el parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1430 de 2010 “[e]l Ministerio de Minas y Energía tendrá a su cargo 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 aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de normas legales”.

De conformidad con el numeral 12 del artículo 15 del Decreto 381 de 2012, le corresponde al Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía “Diseñar los mecanismos para la distribución de combustibles en zonas de frontera y asignar los volúmenes máximos a ser comercializados en dichas zonas”.

Por su parte, el numeral 29 del artículo 15 del Decreto 381 de 2012, adicionado por el Decreto 1617 de 2013, señala que es función de la Dirección de Hidrocarburos: “[e]stablecer los planes de abastecimiento, así como programas de reconversión socio laborales para aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de normas legales, en zonas de frontera”.

El artículo 2.2.1.1.2.2.6.20 del Decreto 1073 de 2015 señala que: “[l]a Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, con base en los planes de abastecimiento debidamente aprobados en los términos señalados en el Presente Decreto o en las normas que lo modifiquen o sustituyan, podrá diseñar esquemas especiales de abastecimiento de combustibles a los departamentos fronterizos.”

El artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 de Decreto 1073 de 2015 establece que: “[l]a función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo de que trata el artículo 1° de la Ley 681 de 2001, comprende las actividades de importación, transporte, almacenamiento, distribución (mayorista, minorista y tercero) de los combustibles líquidos derivados del petróleo por parte del Ministerio de Minas y Energía en los municipios de zonas de frontera. El Ministerio, podrá ejercer esta función directa y autónomamente o la podrá ceder o contratar, total o parcialmente, con los distribuidores mayoristas con capacidad logística, técnica o interés comercial para la distribución de combustibles, autorizados como tales por el mencionado Ministerio, con terceros previamente aprobados y registrados por el mismo y/o con distribuidores minoristas. La contratación o cesión de esta función por parte del Ministerio., o de las actividades que ella comprende, 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(...)”

Mediante Resolución 124101 de 23 de abril de 2007, modificada por las Resoluciones 124358 de 2008, 124164 y 124256 de 2009, 124132, 124150, 124271 y 124698 de 2010 y 31536 de 2014, la Dirección de Hidrocarburos aprobó el Plan de abastecimiento para la distribución de combustibles importados y/o producidos en el país en los municipios y corregimientos fronterizos del Departamento de Nariño, el cual únicamente aplica para el abastecimiento de combustible a los distribuidores minoristas (estaciones de servicio) ubicados en los municipios de zona de frontera del Departamento de Nariño.

Mediante la Resolución 31 787 del 27 de septiembre de 2017, previo al cumplimiento del lleno de requisitos legales y técnicos, la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía autorizó a la sociedad PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A., PETRODECOL (en adelante “Petrodec col S.A.”), identificada con NIT. 900.135.202-6, como distribuidor mayorista de combustibles que desarrolla sus actividades en la planta de abastecimiento ubicada al interior de la Sociedad Portuaria Regional Tumaco, Pacific Port S.A. en el municipio de Tumaco, departamento de Nariño.

Una vez autorizada, la Sociedad Petrodecól S.A, mediante radicados 2017065322, 2017077902 y 2017087181 del 03 de octubre, 21 de noviembre y 21 de diciembre de 2017 respectivamente, solicitó al Ministerio de Minas y Energía la modificación del plan de abastecimiento para el departamento de Nariño y la prelación de la distribución mayorista de combustible líquido en Nariño, para lo cual presentó las condiciones bajo las cuales efectuaría el abastecimiento de combustibles en el Departamento.

Mediante la Resolución 311031 de 2017 modificada por las Resoluciones, 31117 de 2018 y 31524 de 2018, se actualizó el plan de abastecimiento del departamento de Nariño de acuerdo con la solicitud del distribuidor mayorista Petrodecól S.A., y se dispuso la prelación en la distribución a través de la planta ubicada en el municipio de Tumaco, Nariño, por haberse cumplido las condiciones señaladas en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7. del Decreto 1073 de 2015.

En ejercicio de la acción popular (2018-00512) se presentó demanda ante el Tribunal de Administrativo de Nariño contra el Ministerio de Minas y Energía, la Superintendencia de Industria y Comercio y PETRODECOL con el argumento de que las resoluciones 311031, 31117 y 31524 vulneraban derechos colectivos. Además, se solicitó, como medida cautelar, la suspensión provisional de las resoluciones señaladas.

Ahora bien, la sala mixta de decisión del Tribunal Administrativo de Nariño, dentro de la acción popular 2018-00512, en el artículo primero del auto interlocutorio del 18 de diciembre de 2018 resolvió: “[d]ecretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la resolución 311031 de 2017 y sus modificatorias 31117 y 31524 de 2018, proferidas por la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía”

La Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía mediante Resolución 31013 del 18 de enero de 2019, modificada por la Resolución 31213 del 05 de septiembre de 2019, ante la petición efectuada por Petrodecól S.A., resolvió incluir a dicho distribuidor mayorista en el plan de abastecimiento del departamento de Nariño para llevar a cabo la distribución de gasolina motor, gasolina motor oxigenada, ACPM, ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diésel, de origen nacional o importado y estableció los municipios en los cuales el citado agente puede llevar a cabo su actividad; sin perjuicio de la prelación, que había sido suspendida por el auto interlocutorio del 18 de diciembre de 2018 del Tribunal Administrativo de Nariño.

Luego, mediante auto del 12 de diciembre de 2019, la Sala de los Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, revocó el auto del Tribunal Administrativo de Nariño que impuso la medida cautelar, por considerar *prima facie* que los actos administrativos demandados no vulneraban derechos colectivos.

De conformidad con el artículo 267 de la Ley 1955 de 2019, mediante la Resolución 40702 del 06 de septiembre de 2019, proferida por el Ministerio de Minas y Energía se estableció el mecanismo de asignación de los valores a reconocer para efectos de la compensación de transporte terrestre de combustibles líquidos derivados del petróleo a distribuir en el

Departamento de Nariño, definiendo las zonas de destino del combustible de acuerdo con su ubicación geográfica y características logísticas en términos de vías y medios de acceso.

La Resolución 40702 de 2019 estableció criterios para permitir el reconocimiento de la compensación de transporte terrestre que, en Nariño, perciben las zonas de destino de los combustibles líquidos. Tales criterios proveen señales económicas adecuadas y eficientes. Por ello, con el fin de mantener un mecanismo de abastecimiento ordenado, que armonice las señales de compensación y la distribución de combustibles, se considera conveniente que las zonas virtuales en que se segmentó el departamento de Nariño para la compensación de transporte, se mantengan para efectos de la asignación de la prelación.

Estos criterios de segmentación con que se construyeron las zonas virtuales a partir de la existencia de los puntos de origen que actualmente se encuentran autorizadas dentro de los planes de abastecimiento, permiten realizar una segmentación de las estaciones de servicio de acuerdo con su ubicación geográfica, y sus características logísticas de acceso.

Así las cosas, el acto administrativo que se justifica mediante este documento tiene como fin continuar la implementación del plan de abastecimiento de Nariño, teniendo en cuenta: i) la ubicación geográfica de los municipios frente a los puntos de suministro o abastecimiento autorizados ; ii) los consumos históricos promedio mensuales, por tipo de combustible ,de los doce meses comprendidos entre marzo de 2019 y febrero de 2020; y iii) la capacidad de almacenamiento certificada para la planta de abastecimiento ubicada en el municipio de Tumaco.

Por tal motivo y con el fin de darle continuidad al cumplimiento del plan de abastecimiento vigente para el departamento de Nariño, asegurando en todo caso la permanente prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos en todos los municipios del departamento, se hace necesario señalar los términos de la transición de los que dispondrán los diferentes agentes de la cadena de distribución de combustibles, para dar cumplimiento e implementar lo requerido por el plan de abastecimiento vigente.

Con el periodo de transición aquí definido, se permite que los agentes efectúen los procedimientos necesarios ante la Dirección de Hidrocarburos, en relación con, por ejemplo, las configuraciones necesarias en el Sistema de Información de Combustibles – SICOM, y las modificaciones necesarias en materia contractual.

Análisis de la capacidad de almacenamiento de la planta de abastecimiento ubicada en el municipio de Tumaco.

De acuerdo con la información reportada por el agente de la cadena y con el certificado de conformidad expedido para el momento:, para el año 2017, la planta de abastecimiento de combustibles ubicada en el municipio de Tumaco, contaba con la siguiente capacidad de abastecimiento:

Año 2017	GMC	ALCOHOL	GMC** (Extra)	ACPM	B100
TANQUE 101	928.743	-	-	-	-
TANQUE 102	-	-	-	629.266	-
TANQUE 106	-	117.567	-	-	-
TANQUE 107	-	-	-	-	117.136
TANQUE 108	-	-	118.328	-	-
TANQUE 201	-	-	-	-	-
TOTAL	928.743	117.567	118.328	629.266	117.136
10% (Mezcla)		92.874			62.927

	GMC	ACPM	TOTAL	Total / 30% consumo
CAPACIDAD Caso 1	1.164.638	692.193	1.856.831	64%
CAPACIDAD Caso 2	928.743	629.266	1.558.009	54%
CONSUMO PROM 2017	5.971.605	3.732.584	9.704.189	
30% del consumo	1.791.482	1.119.775	2.911.257	
Capacidad Caso 1 como % del 30%	65%	62%	64%	
Capacidad Caso 2 como % del 30%	52%	56%	54%	

Según la tabla, la planta registraba la siguiente capacidad de almacenamiento distribuida en 5 tanques: 1 tanque (Tanque 101) de 928.743 gls para gasolina motor corriente; 1 tanque (Tanque 106) de 117.567 gls para alcohol carburante; 1 tanque (Tanque 108) de 118.328 gls para gasolina motor extra; 1 tanque (Tanque 102) de 629.266 gls para diésel – ACPM y; 1 tanque (Tanque 207) de 117.136 gls para almacenamiento de biodiesel.

De otro lado, los promedios de consumo mensuales del año 2017 para el departamento de Nariño correspondían a 5,97 millones de galones/mes de gasolina motor corriente y 3,73 millones de galones/mes de diésel – ACPM. De acuerdo con el requerimiento normativo vigente de materia de capacidad de almacenamiento, se requiere tener la capacidad de almacenar, por lo menos, el 30% de su mercado potencial, es decir, de la totalidad de las ventas del departamento de Nariño por tipo de producto. Por lo tanto, la planta necesitaba la siguiente capacidad mínima: 1,8 millones de galones para las ventas de gasolina y 1.1 millones de galones para el diésel – ACPM.

De esta manera, se plantearon dos casos de análisis, para el caso 1 se realizó la sumatoria de todos los tanques que habilitan la comercialización por cada tipo de producto, es decir, para gasolina motor oxigenada y diésel mezclado con biodiesel (producto fósil y biocombustible). Bajo este escenario, se consideró la capacidad de los tanques de biocombustibles de acuerdo con la proporción definida para las mezclas según el programa de oxigenación aplicable al departamento que, en este caso, corresponde al 10% biocombustible y 90% combustible fósil.

Así las cosas, la capacidad de los tanques de biocombustibles considerada para el ejercicio según la capacidad máxima del almacenamiento de combustible fósil, es de: 92.874 galones de alcohol carburante y 63.927 galones de biodiesel.

Bajo estas premisas, se determinó que la planta contaba con una capacidad de abastecer el 65% de la gasolina motor que consumía el departamento y del 62% para el caso del diesel – ACPM, lo cual equivalía teóricamente a lograr abastecer aproximadamente el 64% de la demanda del departamento, que para el 2017, correspondía a 6.2 millones de galones/mes.

Por otra parte, para el caso 2, la capacidad de almacenamiento solo consideró el producto fósil, limitando la capacidad de almacenamiento a los tanques de gasolina motor corriente y diésel, lo cual plantea una capacidad de almacenamiento de la planta del 52% para el caso de la gasolina motor corriente consumida en el departamento y un 56% para el diésel – ACPM.

Así las cosas, este despacho, para la expedición del acto administrativo que se justifica mediante este documento, procedió a realizar el siguiente análisis, según la información reportada al Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con los registros con corte al 07 de abril de 2020:

Año 2020	GMC	ALCOHOL	GMC** (Extra)	ACPM	B100
TANQUE 101	928.743	-	-	-	-
TANQUE 102	-	-	-	629.266	-
TANQUE 106	-	117.567	-	-	-
TANQUE 107	-	-	-	-	117.136
TANQUE 108	-	-	118.328	-	-
TANQUE 201	-	-	-	463.719	-
TOTAL	928.743	117.567	118.328	1.092.985	117.136
10% (Mezcla)		92.874			109.299

	GMC	ACPM	TOTAL	Total / 30% consumo
CAPACIDAD Caso 1	1.021.617	1.202.284	2.223.901	75%
CAPACIDAD Caso 2	928.743	1.092.985	2.021.728	69%
CONSUMO PROM MARZO 2019 A FEBRERO 2020	6.537.837	3.294.287	9.832.124	
30% del consumo	1.961.351	988.286	2.949.637	
Capacidad Caso 1 como % del 30%	52%	100%	75%	
Capacidad Caso 2 como % del 30%	47%	100%	69%	

De acuerdo con la esta información, la planta registra actualmente la siguiente capacidad de almacenamiento para 6 tanques: 1 tanque (Tanque 101) de 928.743 gls para gasolina motor corriente; 1 tanque (Tanque 106) de 117.567 gls para alcohol carburante; 1 tanque (Tanque

108) de 118.328 gls para gasolina motor extra; 2 tanques (Tanque 102 y Tanque 201) de 629.266 gls y 463.719 gls, respectivamente, para diésel – ACPM y 1 tanque (Tanque 207) de 117.136 gls para almacenamiento de biodiesel.

Los promedios de consumo mensuales en el departamento de Nariño, entre marzo de 2019 y febrero de 2020, fueron de 6,54 millones de galones/mes de gasolina motor corriente y 3,29 millones de galones/mes de diésel – ACPM.

La normatividad vigente establece que el distribuidor mayorista debe contar con una capacidad de almacenamiento mínima, equivalente al 30% de su mercado potencial, en este caso el Nariño. Teniendo en cuenta la totalidad de las ventas del departamento de Nariño por tipo de producto, serían necesarios contar con la siguiente capacidad de almacenamiento 1,96 millones de galones para gasolina y 0,99 millones de galones para diésel – ACPM.

De esta manera, se plantearon dos casos de análisis. Para el caso 1 se realizó la sumatoria de todos los tanques que habilitan la comercialización por cada tipo de producto, es decir, para gasolina motor corriente (el análisis no incluye la gasolina motor extra) y diésel - ACPM y sus mezclas con biocombustibles (producto fósil y biocombustible). Bajo este escenario, se consideró la capacidad de los tanques de biocombustibles de acuerdo con la proporción definida para las mezclas según el programa de oxigenación aplicable al departamento que, en este caso, corresponde al 10% biocombustible y 90% combustible fósil.

Así las cosas, la capacidad de los tanques de biocombustibles considerada para el ejercicio según la capacidad máxima del almacenamiento de combustible fósil, es de: 92.874 galones de alcohol carburante y 109.299 galones de biodiesel.

Bajo estas premisas, se determinó que la planta cuenta con la capacidad para abastecer el 52% de la gasolina motor del departamento y del 100% para el caso del diésel – ACPM. Lo cual equivale teóricamente a lograr abastecer aproximadamente el 75% de la demanda del departamento, que para el periodo de tiempo considerado en el análisis, corresponde a 7,4 millones de galones/mes.

Por otra parte, para el caso 2, la capacidad de almacenamiento solo se consideró el producto fósil, limitando la capacidad de almacenamiento a los tanques de gasolina motor corriente y diésel, lo cual evidencia una capacidad de almacenamiento de la planta del 47% para el caso de la gasolina motor corriente del departamento y un 100% para el diésel – ACPM.¹

¹ Para efectos del desarrollo del análisis, en adelante solo se consideró el caso 1, teniendo en cuenta que el producto comercializado en el departamento cuenta con un 10% de mezcla y es necesario considerarse dentro como capacidad de almacenamiento para el producto gasolina motor mezclada con alcohol carburante al 10% y diesel – ACPM mezclado con biodiesel al 10%.

Ahora bien, es de anotar que el análisis no puede limitarse a la capacidad de almacenamiento y el cálculo teórico, puesto que de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.90. “*Autorización para ejercer la actividad de distribuidor minorista*” del Decreto 1073 de 2015, una estación de servicio solo puede ostentar un contrato con **UN DISTRIBUIDOR MAYORISTA**, documento que se solicita en el numeral 7 de la norma en cita, veamos:

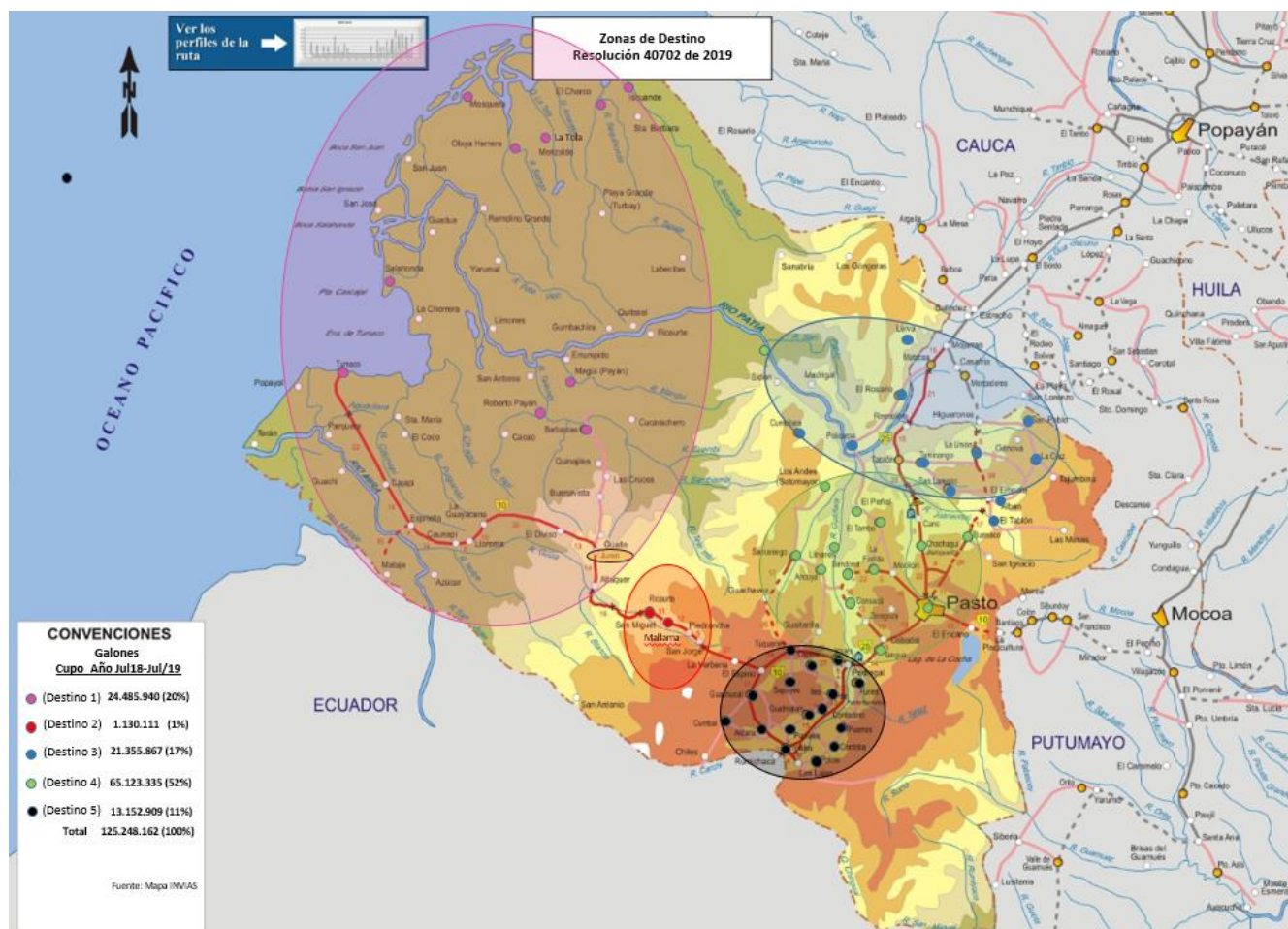
“(…)

7. Demostrar que ha celebrado contrato de combustibles líquidos derivados del petróleo con un distribuidor mayorista, excepto cuando el solicitante sea también distribuidor mayorista.”

Este aspecto es determinante a la hora de implementar el plan de abastecimiento, pues la planta desde la que opere el distribuidor mayorista con quién, según dicho plan, deba suscribirse el contrato, **debe tener la capacidad de abastecer la totalidad del consumo promedio mensual del o los respectivos distribuidores minoristas que le fueron asignados, durante el periodo de tiempo de vigencia del plan de abastecimiento.**

Ahora bien, con la puesta en operación de la Planta de Abastecimiento Mayorista de combustibles líquidos ubicada en el municipio de Tumaco – Nariño, se tendrían dos puntos geográficos principales de abastecimiento de combustibles para los municipios del suroccidente del país; uno sería, desde luego, el municipio de Tumaco – Nariño, y el otro, el municipio de Yumbo – Valle del Cauca.

Como ya vimos, la Resolución 40702 de 2019, a fin de determinar los valores de compensación al transporte terrestre de combustibles, estableció 5 zonas de destino agrupando municipios de acuerdo a su distancia con respecto a las plantas de abastecimiento y sus características geográficas, de modo que el departamento de Nariño se puede caracterizar como aparece en la siguiente imagen.



Los valores a reconocer por la compensación del transporte terrestre de combustibles líquidos derivados del petróleo que se distribuyen en los municipios del departamento de Nariño, fueron calculados por la Dirección de Hidrocarburos de Ministerio de Minas y Energía, teniendo como referencia, el modelo y metodología remitidos a este ministerio por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, así como la información de las variables relevantes para ese modelo, actualizadas al mes de julio de 2019.

Ahora bien, al establecer la prelación para el abastecimiento de combustibles en la planta de Tumaco, se tiene en cuenta su capacidad de almacenamiento de diferentes combustibles, la demanda promedio mensual de los municipios del departamento y así mismo la categorización de los municipios según las zonas que este ministerio definió.

Debido a lo anterior, con el objeto de evitar distorsiones en el tratamiento a los usuarios atendidos por Estaciones de Servicio de una misma zona geográfica y de propender por la eficiencia logística y económica de la cadena de distribución, en el presente acto administrativo

se mantuvieron las zonas dispuestas para la asignación de la compensación de transporte y, de hecho, se usó dicho criterio para la asignación de los municipios que serían atendidos por el distribuidor mayorista ubicado en la planta que obtuvo la prelación,

Por tal motivo, se determinó que las EDS de los municipios pertenecientes a las zonas 1, 2 y 3 serán abastecidas en su totalidad por el mayorista Petrodecot, ubicado en la planta del municipio de Tumaco. Los cálculos que soportan esta afirmación, se presentan a continuación:

MUNICIPIO	ZONA	Consumo Promedio mes ACPM mar 19-feb20	Consumo Promedio mes GMC mar 19-feb20	0,3 DIESEL	0,3 GMC	Número de EDS
BARBACOAS	1	81.142	173.106	24.343	51.932	58
EL CHARCO	1	3.750	128.588	1.125	38.576	31
FRANCISCO PIZARRO	1	-	11.439	-	3.432	3
LA TOLA	1	2.782	49.161	835	14.748	8
MAGUI	1	70.577	82.127	21.173	24.638	26
MOSQUERA	1	-	9.645	-	2.894	6
OLAYA HERRERA	1	-	109.521	-	32.856	47
ROBERTO PAYAN	1	10.352	29.712	3.106	8.914	20
SAN ANDRES DE TUMACO	1	173.178	959.987	51.954	287.996	98
SANTA BARBARA	1	12.387	112.416	3.716	33.725	28
MALLAMA	2	1.737	13.354	521	4.006	3
RICAUARTE	2	18.232	68.775	5.470	20.632	4
ALDANA	3	5.491	19.703	1.647	5.911	2
CONTADERO	3	6.139	15.063	1.842	4.519	2
CORDOBA	3	2.390	20.364	717	6.109	1
CUASPUD	3	783	9.406	235	2.822	1
CUMBAL	3	25.421	96.862	7.626	29.059	4
FUNES	3	4.092	8.495	1.227	2.549	2
GUACHUCAL	3	17.905	78.554	5.372	23.566	5
GUAITARILLA	3	4.171	24.682	1.251	7.405	4
GUALMATAN	3	11.810	19.441	3.543	5.832	2
ILES	3	33.654	28.735	10.096	8.620	3
IMUES	3	31.252	40.316	9.375	12.095	5
IPIALES	3	297.005	464.882	89.101	139.465	13
OSPINA	3	7.381	16.112	2.214	4.834	2
POTOSI	3	2.075	15.050	623	4.515	1
PUERRES	3	13.146	25.211	3.944	7.563	2
PUPIALES	3	16.288	63.317	4.886	18.995	3
SAPUYES	3	14.054	43.294	4.216	12.988	4
TUQUERRES	3	56.142	170.949	16.843	51.285	10
ANCUYA	4	5.418	24.883	1.625	7.465	2

ARBOLEDA	4	8.571	23.742	2.571	7.123	3
BUESACO	4	23.537	55.866	7.061	16.760	4
CHACHAGUI	4	139.325	103.665	41.797	31.099	9
CONSACA	4	11.926	30.089	3.578	9.027	2
EL PEÑOL	4	4.680	21.575	1.404	6.472	4
EL TAMBO	4	15.193	44.150	4.558	13.245	3
LA FLORIDA	4	8.475	22.882	2.543	6.864	3
LA LLANADA	4	4.098	8.488	1.229	2.546	2
LINARES	4	5.816	20.776	1.745	6.233	2
LOS ANDES	4	9.539	47.962	2.862	14.388	5
NARIÑO	4	15.773	29.676	4.732	8.903	2
PASTO	4	1.621.129	2.051.269	486.339	615.381	48
PROVIDENCIA	4	-	3.278	-	983	1
SAMANIEGO	4	23.490	176.309	7.047	52.893	8
SANDONA	4	19.644	51.090	5.893	15.327	3
SANTACRUZ	4	2.529	14.212	759	4.264	3
TANGUA	4	98.472	69.712	29.542	20.913	5
YACUANQUER	4	46.692	38.662	14.008	11.599	2
ALBAN	5	5.749	15.956	1.725	4.787	2
BELEN	5	8.767	23.659	2.630	7.098	3
COLON	5	3.769	13.766	1.131	4.130	3
CUMBITARA	5	4.055	26.972	1.217	8.091	5
EL ROSARIO	5	1.233	23.957	370	7.187	4
EL TABLON DE GOMEZ	5	6.513	29.018	1.954	8.705	5
LA CRUZ	5	28.011	63.310	8.403	18.993	9
LA UNION	5	57.644	112.760	17.293	33.828	10
LEIVA	5	17.441	110.423	5.232	33.127	14
POLICARPA	5	9.502	97.660	2.851	29.298	17
SAN BERNARDO	5	7.714	17.246	2.314	5.174	3
SAN LORENZO	5	8.036	36.808	2.411	11.042	3
SAN PABLO	5	25.832	84.337	7.750	25.301	13
SAN PEDRO DE CARTAGO	5	6.916	18.447	2.075	5.534	2
TAMINANGO	5	115.463	116.969	34.639	35.091	9
		3.294.287	6.537.837			

De acuerdo con el análisis de capacidad presentado de manera preliminar, se puede resumir el resultado de la asignación de municipios mediante la siguiente tabla:

	CAPACIDAD	SUMA ZONAS	CONSUMO MENSUAL
GMC	1.021.617	872.480	2.908.266

DIESEL	1.202.284	277.001	923.336
TOTAL	2.223.901	1.149.481	3.831.602

ZONA	MUNICIPIOS	CONSUMO	NÚMERO EDS
1	10	2.019.872	325
2	2	102.098	7
3	18	1.796.639	66
TOTAL	30	3.918.609	398

Esta determinación permite que los agentes de zonas que no pueden ser abastecidas en su totalidad por la planta ubicada en el municipio de Tumaco, puedan suscribir contratos con todos los distribuidores mayoristas incluidos en el plan de abastecimiento.

Conforme a lo establecido en la Resolución 31100 de 2020, en relación con el proceso de transición es necesario realizar, en un plazo máximo de 12 semanas, las configuraciones requeridas en el Sistema de Información de Combustibles – SICOM para cada una de las estaciones de servicio en relación con su distribuidor mayorista. Conforme a lo que se ha establecido aquí, para el caso de las zonas 1, 2 y 3, dicho distribuidor mayorista deberá estar autorizado para ejercer la actividad de distribución de combustibles desde la planta ubicada en el municipio de Tumaco.

Así las cosas, los plazos máximos están organizados de acuerdo con la cercanía de las zonas a la planta de abastecimiento y según la capacidad operativa para realizar el respectivo ajuste en el SICOM. Dichos plazos se presentan a continuación:

MUNICIPIOS DE LA ZONA:	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PERIODO MÁXIMO DE LA TRANSICIÓN A PARTIR DE LA VIGENCIA (NÚMERO DE SEMANAS)
Z1	10	3 SEMANAS
Z2	2	6 SEMANAS
Z3	18	9 SEMANAS
TOTAL	30	

Oportunidad.

La modificación del plan de abastecimiento del departamento de Nariño, en el cual se estableció el primer orden de prelación a la planta de suministro ubicada en el departamento de Tumaco se expidió desde 2017 mediante la Resolución 311031 y luego se modificó por las resoluciones 31117 y 31524 de 2018,

Sin embargo, el mencionado acto administrativo fue demandado en nulidad y restablecimiento del derecho e interpusieron contra él una medida cautelar de suspensión provisional. La cual fue decretada en diciembre de 2018. Esta situación de indefinición sobre el acto administrativo que ubicaba en el primer orden de prelación a la planta de Tumaco, conminó al Distribuidor Petrodecól a solicitar su inclusión en el plan de abastecimiento como un distribuidor adicional sin ninguna consideración de la prelación.

De esta manera, mediante Resolución 31013 del 18 de enero de 2019, modificada por la Resolución 31213 del 05 de septiembre de 2019, se resolvió incluir a dicho distribuidor mayorista en el plan de abastecimiento del departamento de Nariño para llevar a cabo la distribución de gasolina motor, gasolina motor oxigenada, ACPM, ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diésel, de origen nacional o importado y estableció los municipios en los cuales el citado agente puede llevar a cabo su actividad; sin perjuicio de la prelación, que había sido suspendida por el auto interlocutorio del 18 de diciembre de 2018 del Tribunal Administrativo de Nariño

Una vez recibido el informe del levantamiento de la medida cautelar al plan de abastecimiento en enero de 2020, se procedió a establecer el procedimiento adecuado para la expedición de un procedimiento que asegure el cumplimiento de lo establecido en el acto administrativo 311031 de 2017 y de aquellas resoluciones que la modifican. Por lo cual, en el literal e) de la Resolución 31100 del 16 de marzo de 2020, se estableció que se fijaría un período de transición no mayor a 3 meses para que los distribuidores Minoritas se ajustaran a las disposiciones que se expedirían para implementar el plan de abastecimiento en Nariño.

Así las cosas, y luego de que esta cartera fuera notificada de la providencia, por medio de la cual se levantan las medidas cautelares contra la Resolución 311031 de 2017 y aquellas que la modifican, en orden a cumplir con lo dispuesto en ella y preservar la seguridad jurídica, se requiere la implementación del Plan de abastecimiento de Nariño con y del correspondiente orden de prelación, una vez de agote el periodo de transición dispuesto.

1.4. Conveniencia

Es necesario aplicar las directrices y premisas establecidas mediante el Decreto 1073 de 2015, en relación con los planes de abastecimiento de combustibles líquidos para los departamentos que cuentan con municipios categorizados como zonas de frontera, pues así lo establece la

norma, fue solicitado por un Distribuidor ubicado en una planta construida al interior del departamento y, además, este cumplió con todos los requerimientos que demanda la normatividad. De la misma forma, se requiere establecer cuáles zonas y municipios, deberán ser abastecidos desde la planta ubicada en el municipio de Tumaco, bajo el entendido de que dicha infraestructura no cuenta con la capacidad para abastecer el departamento en su totalidad.

Esta implementación mediante un periodo de transición, también se hace necesaria, habida cuenta de las dudas generadas por levantamiento de la medida cautelar de suspensión provisional que se había ordenado sobre las Resoluciones 311031 de 2017, 31117 y 31524 de 2018; así como por lo definido en la Resolución 31100 de 2020.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El presente acto administrativo le será aplicable a todas las estaciones de servicio de los municipios de frontera del Departamento de Nariño y especialmente a los ubicados en las zonas 1, 2 y 3 los cuales se relacionan a continuación:

MUNICIPIO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO	ZONA
BARBACOAS	Z1
EL CHARCO	Z1
FRANCISCO PIZARRO	Z1
LA TOLA	Z1
MAGUI	Z1
MOSQUERA	Z1
OLAYA HERRERA	Z1
ROBERTO PAYAN	Z1
SAN ANDRES DE TUMACO	Z1
SANTA BARBARA	Z1
MALLAMA	Z2
RICAUURTE	Z2

MUNICIPIO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO	ZONA
ALDANA	Z3
CONTADERO	Z3
CORDOBA	Z3
CUASPUD	Z3
CUMBAL	Z3
FUNES	Z3
GUACHUCAL	Z3
GUAITARILLA	Z3
GUALMATAN	Z3
ILES	Z3
IMUES	Z3
IPIALES	Z3
OSPINA	Z3
POTOSI	Z3
PUERRES	Z3
PUPIALES	Z3
SAPUYES	Z3
TUQUERRES	Z3

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.

a) Artículo 212 del Código de Petróleos.

“El transporte y distribución de petróleo y sus derivados constituyen un servicio público, razón por la cual las personas o entidades dedicadas a esas actividades deberán ejercerlos de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno, en guarda de los intereses generales.”

b) Ley 39 de 1987, modificada por la Ley 26 de 1989, por la cual se asigna al Gobierno Nacional la facultad de establecer horarios, precios, márgenes de comercialización, condiciones de seguridad y demás condiciones que influyan en la correcta prestación del servicio.

c) La Ley 1430 de 2010, en el artículo 9, parágrafo 2º, establece que *“El Ministerio de Minas y Energía tendrá a su cargo 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 aquellas personas que ejercen la distribución de combustibles sin la observancia de normas legales”*

d) El Decreto 1073 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.2.6.20 señala que: *“La Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, con base en los planes de abastecimiento debidamente aprobados en los términos señalados en el Presente Decreto o en las normas que lo modifiquen o sustituyan, podrá diseñar esquemas especiales de abastecimiento de combustibles a los departamentos fronterizos.”*

e) El Decreto 1073 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.2.6.7, establece que: *“La función de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo de que trata el artículo 1º de la Ley 681 de 2001, comprende las actividades de importación, transporte, almacenamiento, distribución (mayorista, minorista y tercero) de los combustibles líquidos derivados del petróleo por parte del Ministerio de Minas y Energía en los municipios de zonas de frontera. El Ministerio, podrá ejercer esta función directa y autónomamente o la podrá ceder o contratar, total o parcialmente, con los distribuidores mayoristas con capacidad logística, técnica o interés comercial para la distribución de combustibles, autorizados como tales por el mencionado Ministerio, con terceros previamente aprobados y registrados por el mismo y/o con distribuidores minoristas. La contratación o cesión de esta función por parte del Ministerio., o de las actividades que ella comprende, 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(...)"

- f) Plan de abastecimiento de combustibles líquidos del departamento de Nariño, contenido en las Resoluciones 311031 de 2017, 31117 y 31524 de 2018.
- g) Resolución 31100 de 2020 *"Por la cual se modifica la Resolución 31 348 del 24 de julio de 2015, en relación con el Sistema de Información de Combustibles, SICOM"*, en la cual se establece la necesidad de definir un periodo de transición para la implementación de las medidas asociadas a los planes de abastecimiento.
- h) De conformidad con el numeral 12 del artículo 15 del Decreto 381 de 2012, le corresponde al Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía *"Diseñar los mecanismos para la distribución de combustibles en zonas de frontera y asignar los volúmenes máximos a ser comercializados en dichas zonas"*.

3.2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Decreto 1073 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 se encuentra actualmente vigente.

La Resolución 311031 de 2017 y aquellas que la modifican: pese a que se encuentran demandadas en acción popular, están actualmente vigentes, toda vez que, mediante auto del Consejo de Estado del 12 de diciembre de 2019, se ordenó el levantamiento de la medida cautelar de suspensión provisional que se había ordenado sobre las mismas.

3.3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto

N.A.

3.3. Revisión y análisis de decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieren tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.

Verificada la base de datos de los procesos judiciales que maneja la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) del Ministerio de Minas y Energía, así como de la página administrada por el Ministerio de Justicia y del Derecho "SUIN Juriscol", que mantiene las normas actualizadas, se tiene lo siguiente:

- **El artículo 2.2.1.1.2.2.6.7. del Decreto 1073 de 2015 publicado en el diario oficial 49.523 del 26 de mayo de 2015:**

En lo que atañe a esta norma *"artículo 2.2.1.1.2.2.6.7. Cumplimiento de requisitos"*, la misma sigue vigente, según información que reposa en la base de datos y en la página de Juriscol, contra la misma no se ha presentado hasta el momento ninguna demanda o suspensión

Página 17 de 20

provisional del artículo, así como tampoco se ha sustituido, derogado o compilado en otra norma, por lo que el artículo que establece el cumplimiento de los requisitos para la certificación de las estaciones de servicio aún se encuentra dentro del ordenamiento jurídico.

- **Resolución 31 1031 de 2017, modificada por las Resoluciones 31117 de 2018 y 31524 de 2018, por medio de las cuales se actualizó el plan de abastecimiento del departamento de Nariño de acuerdo con la solicitud del distribuidor mayorista Petrodecot S.A., y se dispuso la prelación en la distribución a través de la planta ubicada en el municipio de Tumaco.**

Una vez revisada la base de datos, se tiene que contra esta Resolución aparecen los siguientes procesos:

1. El proceso con radicado 52001233300020180051200 surtido en el Tribunal Administrativo de Nariño, dentro del proceso de acción popular, y en el cual mediante auto notificado a la OAJ el 21 de enero de 2020 se revocó la providencia que decretó la medida cautelar en la cual se suspendió dicha Resolución, por lo que a la fecha la misma se encuentra vigente.
2. El proceso con radicado 11001032600020180015300 y el acumulado 11001032600020190000200, dentro del proceso de nulidad tramitado en la Sección Tercera del Consejo de Estado en el cual se encuentra pendiente resolver un recurso frente al auto que ordenó adecuar la demanda conforme a los requisitos legales. (Aún se encuentra en la etapa inicial de la admisión de la demanda)

4. IMPACTO ECONÓMICO

La implementación de la transición en relación con el plan de abastecimiento de combustibles del departamento de Nariño no genera cambios en los precios de venta al público, debido a lo establecido por la Resolución 4 0827 de agosto de 2018.

En la medida que los parámetros de la estructura de precios tienen cotas máximas establecidas por el Ministerio, y se aplica la compensación de transporte terrestre de combustible de forma igualitaria, las EDS se encuentran en las mismas condiciones en términos de precios para la prestación del servicio de distribución de combustibles. Por tanto, la propuesta regulatoria permite que no exista un detrimento o afectación al usuario final, toda vez que cada municipio tiene garantizada una fuente de abastecimiento y le es aplicable un subsidio de transporte.

En ese sentido, la compensación que se transfiere a las EDS se traduce directamente en una disminución del precio de venta al público. Para que el esquema opere sin distorsiones, la asignación del subsidio a estaciones de servicio debe hacerse de la forma más eficiente. Esto

puede lograrse si las estaciones de servicio están ubicadas en la misma zona como se mencionó anteriormente.

La transición, sin embargo, si puede contribuir a la eficiencia del servicio de distribución de combustibles, en la medida que al tener una fuente más cercana de abastecimiento, con capacidad suficiente, los municipios de las Zonas de Destino 1,2 y 3 pueden tener menores tiempos de transporte, comparados con el combustible que se trae desde la planta de Yumbo, lo que permite que los tiempos entre solicitudes de pedido y el despacho y descargue del combustible sean menores.

5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El presente acto administrativo, al reglamentar que las estaciones de servicio ubicadas en los municipios pertenecientes a las Zonas de destino 1,2 y 3, deberán abastecerse desde la planta mayorista de abastecimiento de combustibles ubicada en el municipio de Tumaco, en un tiempo que no podrá ser mayor a al plazo establecido en el artículo 2 del proyecto de resolución, no genera nuevas cargas fiscales para la Nación y por lo tanto no requiere de una disponibilidad presupuestal propia.

6. IMPACTO MEDIO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

No aplica en razón a la finalidad del proyecto normativo.

7. CONSULTA

No aplica por cuanto el acto administrativo no genera ninguna incidencia para las comunidades indígenas ni minorías reconocidas constitucional y legalmente.

8. PUBLICIDAD

El acto administrativo que se pretende justificar con este documento se publica en la página web para comentarios.

La constancia de publicación emitida por el Grupo de Participación y Servicio al Ciudadano hace parte de esta memoria justificativa.

9. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

No aplica por cuanto el acto administrativo no establece nuevos trámites como lo dispone el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1609 de 2015.

10. MATRIZ RESUMEN OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

La matriz con el resumen de las observaciones y comentarios recibidos sobre el proyecto normativo una vez cumpla el objetivo de su publicidad estipulado en el numeral 8 del presente, se analizará y hará parte de la expedición del acto administrativo definitivo.

11. INFORME GLOBAL DE LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

El informe global con la evaluación, por categorías, de las observaciones y comentarios de los ciudadanos y grupos de interés hará parte de esta memoria justificativa y se encuentran contenidos en un solo documento con la matriz de que trata el numeral 10.

La presente Memoria Justificativa fue elaborada por la Dirección de Hidrocarburos y su viabilidad jurídica cuenta con el visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica; por lo tanto, se expide el día XX de abril de 2020.

JOSÉ MANUEL MORENO CASALLAS

Director de Hidrocarburos