

RESOLUCIÓN NÚMERO 40265 DE 2022

(julio 29)

por la cual se establecen requerimientos de inventarios, medidas para garantizar la continuidad del abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo y sus mezclas y se adoptan otras disposiciones. El Ministro de Minas y Energía, en ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias, en especial las conferidas por los numerales 19 y 32 del artículo 2° del Decreto número 381 de 2012, modificado por el Decreto número 1617 de 2013, los artículos 2.2.1.1.2.2.3.102., 2.2.1.1.2.2.1.7. y 2.2.1.1.2.2.3.95.1. del Decreto número 1073 de 2015, adicionado por el Decreto número 1281 de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 365 de la Constitución Política establece que *“los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”*. Así mismo, estipula que *“los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...)”*;

Que de acuerdo con el artículo 212 del Decreto ley 1056 de 1953 *“Como el transporte y la distribución del petróleo y sus derivadas 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”*;

Que de conformidad con el artículo 1° de la Ley 39 de 1987, modificado por el artículo 1° de la Ley 26 de 1989, *“Debido a la naturaleza del servicio público de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo; fijado por la Ley 39 de 1987, el Gobierno podrá determinar: horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio”*;

Que, en virtud del numeral 2 del artículo 2° del Decreto número 381 de 2012 es función del Ministerio de Minas y Energía *“[f]ormular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles”*;

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

Que de conformidad con el inciso del artículo 2.2.1.1.2.2.1.7 del decreto ibídem se señaló que *“[e]l Ministerio de Minas y Energía para desarrollará lo relacionado con los tipos, usos y manejo de los almacenamientos que se señalan en el presente artículo”*;

Que de igual forma en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.95.1. del Decreto número 1073 de 2015 se indicó que el Ministerio de Minas y Energía *“(...) expedirá la regulación relacionada con la capacidad de almacenamiento comercial y los niveles de inventario”*; Que por otra parte, el artículo 2.2.1.1.2.2.3.102. del mismo decreto estableció que este ministerio cuenta con la facultad de establecer la *“(...) reglamentación pertinente a los inventarios mínimos que deben disponer cada uno de los agentes de la cadena de distribución de combustibles”*;

Que con ocasión de la pandemia Covid-19, así como del paro nacional presentado en el año 2021 se registraron fuertes disrupciones en la cadena de suministro de combustibles líquidos que han representado intermitencias en la prestación del servicio público en algunas regiones del país, llegando a contracciones de la demanda de hasta el 49% en diésel, el 60% en gasolina motor y el 84% en gasolina jet, acorde con la información citada en el SICOM;

Que con el desarrollo del paro nacional en el año 2021, especialmente en los departamentos de las regiones occidental, sur, centro, andina y oriental, se afectó el suministro continuo de combustible a los ciudadanos, generando indisponibilidad de producto, retrasos en los despachos y afectaciones que lograron incluso alterar la normalidad de la operación de los sistemas de transporte por poliducto y de la refinería de Barrancabermeja;

Que el 20 de mayo de 2022, la UPME publicó en su página web la versión final del Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos en el Tema de Confiabilidad (https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/PIACL_Confiabilidad_2022.pdf) en el cual se presenta el análisis de confiabilidad integral de la cadena de distribución de combustibles líquidos, que permite determinar cuáles son las acciones que se recomiendan, para obtener las soluciones más eficientes en materia de confiabilidad;

Que la UPME con base, entre otros, en el análisis de la demanda de combustibles del tercer trimestre de 2021, determina que presentó tendencias al alza repentinas, evidenció que las fluctuaciones abruptas de la demanda ocasionan ajustes operativos y respuestas inmediatas de la cadena las cuales deben ser soportadas a través de almacenamientos en los centros de consumo;

Que dentro del Plan Indicativo, la UPME, como resultado de un análisis integral del sector y con el objetivo de establecer las medidas entorno al abastecimiento y confiabilidad de la cadena, señaló que: *“(...) para garantizar la confiabilidad del servicio como elemento que respalda el sistema de distribución de combustibles líquidos, la UPME considera indispensable que los agentes refinadores, transportadores por poliducto y distribuidores realicen las adecuaciones físicas y comerciales para cumplir las condiciones establecidas para los almacenamientos operativos y comerciales en volumen, no solo en capacidad de almacenamiento”*;

Que, adicionalmente, la situación actual de emergencia energética internacional generada por la guerra de Rusia y Ucrania ha resultado en un escenario de mayor incertidumbre en el sector hidrocarbúfero. Esta incertidumbre se genera especialmente por la incidencia de Rusia en los mercados energéticos mundiales, siendo el tercer mayor productor de petróleo del mundo y el mayor exportador;

Que, por otro lado, la implementación de los parámetros de calidad de los combustibles líquidos definidos en la Resolución número 40103 del 7 de abril de 2021, modificados por la Resolución número 40433 del 31 de diciembre de 2021, implica para los agentes de la cadena, entre otras cosas, contratar la provisión de deltas de calidad en los puntos de entrada al sistema de transporte por poliductos, contratar la provisión y manejo de cuñas para el transporte por poliductos, y realizar las gestiones para el manejo y disposición del producto no conforme con los parámetros de calidad (transmix);

Que de acuerdo con lo definido en el numeral 3 del artículo 21 de la Resolución CREG 208 de 2021, por la cual se establece el Reglamento de Transporte por Poliductos (RTP), es obligación de los remitentes *“[d]isponer oportunamente de las facilidades necesarias de recibo y almacenamiento de productos que permitan mantener el funcionamiento continuo del sistema de transporte (...)”*;

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

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

Que de conformidad con lo establecido en la regulación vigente y las medidas complementarias para dar respaldo al funcionamiento de la cadena de combustibles líquidos, específicamente, la expedición del plan de continuidad en la que se determinan los proyectos de almacenamientos estratégico, es necesario señalar la obligación de contar con inventarios en los almacenamientos operativos y comerciales. Tales inventarios serán los estrictamente requeridos para mantener una operación segura, eficiente y adecuada de los sistemas de transporte, de refinación y de puertos de importación o plantas de abastecimiento, y una operación de comercialización sin interrupciones;

Que teniendo en cuenta la urgencia de controlar las interrupciones en la cadena de distribución de combustibles líquidos que en el corto plazo se pueden provocar por las implementaciones de las medidas, relacionadas con almacenamiento y calidad de los combustibles, contenidas en la Resolución número 40103 de 2021, se hace

necesario definir un esquema de remuneración a los agentes de la cadena de combustibles líquidos que viabilice tal implementación;

Que así mismo, es necesario que la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) expida con carácter prioritario, la definición de la remuneración de los agentes de la cadena respectivos, teniendo en cuenta los costos asociados a las disposiciones contenidas en la presente resolución, conforme a la delegación de las funciones realizada mediante la Resolución número 40193 del 21 de junio de 2021;

Que, en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo establecido en las Resoluciones números 4 0310 y 41304 de 2017, el texto del presente acto administrativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía, entre el 20 de mayo y el 4 de junio de 2022, y los comentarios recibidos fueron debidamente analizados y contestados en la matriz resuelta y publicada en el foro de participación ciudadana;

Que, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1340 de 2009, en concordancia con el Decreto número 1074 de 2015, el Ministerio de Minas y Energía envió a la Superintendencia de Industria y Comercio la solicitud de estudio de abogacía de la competencia de la resolución de inventarios comerciales y operativos de combustibles el día 7 de julio de 2022. Dicha entidad emitió concepto por medio del Radicado 22-216986 del 22 de julio de 2022. En dicho concepto la autoridad de competencia señala que el proyecto regulatorio, en efecto, es útil para disminuir la asimetría de información y evitar la discontinuidad en la prestación del servicio público. Adicionalmente, manifiesta otras consideraciones frente a las cuales procedemos a exponer lo siguiente:

1. En cuanto a la necesidad de robustecer el soporte técnico para la elección de la medida regulatoria conviene precisar que el mandato del acto administrativo no es mantener inventarios del 50% del volumen mensual de despacho de cada planta, como lo deduce la SIC, sino mantener, inventarios de producto equivalente al 50% del 30% que, por virtud del artículo 2.2.1.1.2.2.3.95 del Decreto número 1073 de 2015, los agentes actualmente deben tener disponible en infraestructura en relación con su capacidad de almacenamiento comercial de las ventas de cada agente, siendo una medida que se ajusta a las condiciones particulares en el mercado de cada agente de la cadena. Así, vale la pena aclarar que el mandato del Decreto número 1073 es sobre capacidad mínima de almacenamiento o, en otras palabras, infraestructura para el almacenamiento y, no sobre volumen de producto como sí lo es el incluido en el presente acto administrativo.

Ahora, esta alternativa regulatoria se prefirió frente a las demás principalmente porque era la que garantizaba con mayor nivel de certidumbre el objetivo de ofrecer continuidad en el abastecimiento de combustibles líquidos ante situaciones de disrupción de la cadena. Así, por ejemplo, la medida de permitir que cada agente decida autónoma mente sobre la cantidad de producto a almacenar podría llevar a que los agentes acordaran almacenar cantidades muy pequeñas que no causarían impacto real en la garantía del abastecimiento. Esto impediría al Gobierno nacional, como garante del abastecimiento y prestación continua del servicio público, la toma de decisiones en un evento particular o una afectación en la cadena de suministro, dado que el nivel de inventarios no sería estandarizado a nivel nacional. Una medida así, desde nuestra perspectiva, sí podría generar distorsiones en la competencia o el incentivo perverso a acordar entre ellos un volumen bajo de inventarios. Si nadie está en la disposición de asumir el mayor nivel de almacenamiento de inventarios, podría ponerse en desventaja competitiva, en tanto tendría más producto sin rotación que otros agentes. En lo que hace a la justificación del porcentaje que se exige de almacenamiento de producto, se consideró suficiente el 15% y, para ello, este Ministerio se apoyó en los registros históricos del SICOM.

2. Ahora, en lo que tiene que ver con el requerimiento de justificar por qué la medida es necesaria pese a que podría generar un incremento en los precios al consumidor final o, según la superintendencia, una posible exclusión de agentes, tenemos las siguientes precisiones y aclaraciones. En cuanto al posible aumento en el precio esta cartera considera que es más perjudicial para el consumidor y el bienestar social enfrentarse a eventuales situaciones de desabastecimiento, que el posible incremento en el precio del producto. En todo caso, con el ánimo de acoger las recomendaciones de la SIC se adicionó un artículo al proyecto un artículo incluyendo señales para la CREG, según las cuales la autoridad de regulación deberá propender por una remuneración eficiente.

En lo que tiene que ver con la posible salida de agentes del mercado fruto de la aplicación de la medida, se considera que tal efecto no se produciría no solo porque la obligación será remunerada en la estructura de precios, sino porque buena parte de los agentes de la cadena ya cuentan con ciertos niveles de inventarios. Para ellos la medida no es ajena y de hecho les genera eficiencias económicas cuando deban afrontar una situación de crisis.

3. Por último, como respuesta a la solicitud de “*incluir los lineamientos a los cuales deben sujetarse los proyectos regulatorios que se expidan con ocasión del proyecto*” estos igualmente se incluyeron en el artículo 4 adicionado a la presente resolución, para ser tenidos en cuenta por parte de la Comisión de Regulación de Energía y Gas;

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. *Inventarios mínimos obligatorios en almacenamientos comerciales.* Los distribuidores mayoristas deberán mantener diariamente disponible en sus tanques de almacenamiento, un inventario mínimo de los productos señalados en el parágrafo 1°. Ese inventario se debe implementar en dos fases, y será equivalente a un porcentaje de la capacidad de almacenamiento comercial exigida en el artículo 2.2.1.1.2.2.3.95 del Decreto número 1073 de 2015, como se muestra a continuación:

Tabla 1: Fases para la implementación de los niveles mínimos de inventarios comerciales de producto en tanques

Fase de implementación	Fecha de implementación	% de inventarios mínimos sobre el requerimiento de la capacidad de almacenamiento comercial del artículo 2.2.1.1.2.2.3.95 del Decreto número 1073 de 2015
Fase 1	90 días calendario después de la expedición del acto administrativo mediante el cual se señala la remuneración de la que tratan los parágrafos 6° y 7° de este artículo.	30%
Fase 2	90 días calendario después de la implementación de la fase 1 y en adelante.	50%

Parágrafo 1°. La presente obligación aplica únicamente para combustibles tipo gasolina motor corriente, ACPM - Diésel para uso en motores diésel y el combustible de aviación Jet.

Parágrafo 2°. De manera excepcional, por razones de fuerza mayor, caso fortuito, o la necesidad de restablecerlos inventarios, de forma temporal y por un periodo máximo de 90 días calendario, previo concepto técnico de la Dirección de Hidrocarburos, el Ministerio de Minas y Energía podrá suspender la exigencia de la obligación de que trata el presente artículo.

Parágrafo 3°. La Dirección de Hidrocarburos, dentro de los tres primeros meses de cada año, deberá remitir a cada distribuidor mayorista el cálculo del requerimiento de capacidad de almacenamiento comercial y su correspondiente nivel de inventario mínimo en tanques. Tales cálculos se realizarán con base en la información registrada en el SICOM.

Parágrafo 4°. Los niveles de almacenamiento de combustibles deberán reportarse diariamente en el SICOM, de conformidad con el acto administrativo que expida la Dirección de Hidrocarburos.

Parágrafo 5°. Los inventarios de los almacenamientos comerciales solo podrán ser usados para realizar las actividades de comercialización cuando el agente identifique un riesgo de interrupción del servicio, y con el objetivo de atender la demanda interna, garantizar la calidad del producto y su suministro continuo. En caso de que los inventarios de los almacenamientos comerciales se utilicen, en cualquier proporción, el agente de la cadena deberá informarlo al correo electrónico downstream@minenergia.gov.co de la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, señalando la motivación de tal uso y la fecha del restablecimiento de los mismos. El término para restablecer el nivel mínimo de los inventarios será de máximo 90 días calendario desde el momento en el que se redujo en cualquier proporción el nivel mínimo aquí señalado.

Parágrafo 6°. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), establecerá transitoriamente en la estructura de precios de la gasolina motor corriente y el ACPM Diésel para uso en motores diésel, la remuneración correspondiente a los inventarios mínimos diarios de tales productos en tanques de almacenamiento comercial antes del 15 de septiembre del 2022. Tal remuneración estará vigente hasta que la comisión expida la remuneración definitiva.

Parágrafo 7°. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) establecerá transitoriamente la remuneración correspondiente a los inventarios mínimos diarios de Jet en tanques de almacenamiento comercial, antes del 15 de septiembre 2022. Tal remuneración estará vigente hasta que la comisión expida la remuneración definitiva.

Artículo 2°. *Inventarios mínimos obligatorios en almacenamientos operativos de la actividad de refinación o importación.* Los refinadores e importadores deberán mantener diariamente disponible en sus tanques de almacenamiento, propios o arrendados y autorizados por este ministerio, un inventario mínimo de los productos señalados en el parágrafo 1°. El inventario mínimo que deberán mantener será equivalente a 3 días de sus ventas promedio de los últimos 6 meses por tipo de combustible. Lo anterior, con base en la información registrada en el Sistema de Información de Combustibles (SICOM).

Parágrafo 1°. La presente obligación aplica únicamente para combustibles tipo gasolina motor corriente, ACPM- Diésel para uso en motores diésel y el combustible de aviación Jet.

Parágrafo 2°. De manera excepcional, por razones de fuerza mayor, caso fortuito, o la necesidad de restablecer los inventarios, de forma temporal y por un periodo máximo de 90 días calendario, previo concepto técnico de

la Dirección de Hidrocarburos, el Ministerio de Minas y Energía podrá suspender la exigencia de la obligación de que trata el presente artículo.

Parágrafo 3°. La Dirección de Hidrocarburos remitirá, cada semestre, a cada refinador e importador, de acuerdo con el promedio de ventas de los 6 meses previos al cálculo, el requerimiento correspondiente al nivel de inventario mínimo operativo en sus tanques. Tales cálculos se realizarán con base en la información registrada en el SICOM.

Parágrafo 4°. Los niveles de almacenamiento de combustibles deberán reportarse diariamente en el SICOM de conformidad con los requerimientos establecidos por la Dirección de Hidrocarburos.

Parágrafo 5°. Los inventarios de los almacenamientos operativos solo podrán ser usados cuando el agente identifique un riesgo de interrupción en el flujo o tránsito continuo de dichos productos, con el fin de mantener una operación segura, eficiente y adecuada de los sistemas de transporte por poliductos, medios de transporte alternativos y de los sistemas de refinación y/o puertos de importación o plantas de abastecimiento. En caso de que los inventarios de los almacenamientos operativos se utilicen, en cualquier proporción, el agente de la cadena deberá informarlo al correo electrónico downstream@minenergia.gov.co de la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, señalando la motivación de tal uso y la fecha del restablecimiento de los mismos. El término para restablecer el nivel mínimo de los inventarios será de máximo 90 días calendario desde el momento en el que se redujo en cualquier proporción el nivel mínimo aquí señalado.

Parágrafo 6°. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) deberá establecer transitoriamente en la estructura de precios de la gasolina motor corriente y el ACPM Diésel para uso en motores diésel, la remuneración correspondiente a los inventarios mínimos diarios de tales productos en tanques de almacenamiento de respaldo de la operación de refinación o importación, antes del 15 de septiembre del 2022. Tal remuneración estará vigente hasta que la comisión expida la remuneración definitiva.

Parágrafo 7°. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) deberá establecer transitoriamente la remuneración correspondiente a los inventarios mínimos diarios de Jet en tanques de almacenamiento de respaldo de la operación de refinación e importación, antes del 15 de septiembre 2022. Tal remuneración estará vigente hasta que la comisión expida la remuneración definitiva.

Parágrafo 8°. La obligación señalada en el inciso primero de este artículo regirá 90 días calendario después de la fijación de la remuneración correspondiente por parte de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), para que se realicen los ajustes operativos necesarios relacionados con la adquisición, transporte y disposición en los tanques de almacenamiento.

Artículo 3°. *Remuneración de las actividades y costos asociados a la calidad de combustibles.* La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), antes del 15 de septiembre de 2022, debe establecer transitoriamente, en la estructura de precios de los combustibles, la remuneración eficiente que reconozca las actividades y costos asociados al cumplimiento de los parámetros y requisitos de calidad de los combustibles, definidos en la Resolución número 40103 de 2021 modificada por la Resolución número 40433 de 2021, y en concordancia con la Resolución CREG 208 de 2021. Tal remuneración estará vigente hasta que la comisión expida la estructura de precios definitiva.

Artículo 4°. *Lineamientos para la fijación de la remuneración.* Cuando la CREG fije la remuneración de todas las actividades señaladas en el presente acto administrativo deberá tener en cuenta, entre otros, y en lo que sean pertinentes, para cada remuneración: criterios que reflejen el costo de oportunidad del producto, la confiabilidad en el suministro, la expansión de la infraestructura, la promoción de la competencia y la eficiencia en los valores que son transferidos al consumidor final.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente resolución rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial*.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 29 de julio de 2022.

El Ministro de Minas y Energía,

Diego Mesa Puyo.
(C. F.).