

Entidad originadora:	Ministerio de Minas y Energía
Fecha:	29 de junio de 2023
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se establecen los parámetros y requisitos de calidad de las gasolinas básicas y de las gasolinas oxigenadas con etanol anhidro combustible, para uso en motores de encendido por chispa, y del combustible diésel (ACPM) y los biocombustibles para uso en motores de encendido por compresión y sus mezclas, y se adoptan otras disposiciones”

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

Al analizar los antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia para la expedición del presente reglamento técnico, se tiene que el artículo 365 de la Constitución Política establece que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, lo cual es inherente a su finalidad social. Adicionalmente, establece que los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado o por particulares, manteniendo el primero su regulación, control y vigilancia, según el régimen jurídico que fije la ley.

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 693 de 2001 establece que las gasolinas que “(...) *las gasolinas que se utilicen en el país en los centros urbanos de más de 500.000 habitantes tendrán que contener componentes oxigenados, tales como alcoholes carburantes, en la cantidad y calidad que establezca el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con la reglamentación sobre control de emisiones derivadas del uso de estos combustibles y los requerimientos de saneamiento ambiental que establezca el Ministerio de Medio Ambiente para cada región del país (...)*”.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en Sentencia C-796 de 2014 señaló que “(...) *el abastecimiento normal de combustibles derivados del petróleo es esencial para la prestación de servicios básicos tales como la salud y el transporte de pasajeros y, por tanto, su suspensión podría poner en riesgo derechos fundamentales como la vida y la salud*”.

El artículo 7 de la Ley 939 de 2014 dispuso que el combustible diésel que se utilice en el país podrá contener biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores diésel en las calidades que establezcan el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El artículo 2.2.5.1.3.3. del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 dispuso que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las normas y criterios ambientales de calidad que deberán observarse en el uso de combustibles.

Por su parte, el artículo 2.2.5.1.4.5 del Decreto 1076 de 2015 determinó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía establecerán las especificaciones de calidad, en materia ambiental y técnica respectivamente, de los combustibles que se han de importar, producir, distribuir y consumir en todo el territorio nacional.

Mediante la Resolución 898 del 23 de agosto de 1995 y sus actos modificatorios, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reguló los criterios ambientales de calidad de los combustibles líquidos y sólidos, utilizados en hornos y calderas de uso comercial e industrial, y en motores de combustión interna de vehículos automotores.

A través de la Resolución 40103 de 2021, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Minas y Energía establecieron los parámetros y requisitos de calidad del combustible diésel (ACPM), los biocombustibles para uso en motores de encendido por compresión como componentes de mezcla en procesos de combustión y de sus mezclas y, de las gasolinas básicas y gasolinas oxigenadas con etanol anhidro, combustible para uso en motores de encendido por chispa a través de un reglamento técnico y se adoptaron otras disposiciones.

Luego de la expedición del reglamento técnico contenido en la Resolución 40103 de 2021, las entidades a cargo de la regulación de calidad de combustibles evidenciaron yerros en algunos parámetros de calidad, a raíz de información proporcionada por los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo. En dicha información, específicamente, la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) solicitó la revisión de algunos parámetros de calidad establecidos en la Resolución 40103 de 2021 mediante comunicación con radicado número 1-2021-021363 del 8 de junio de 2021. Adicionalmente, mediante el radicado 1-2021-044289 del 5 de noviembre de 2021, ECOPETROL S.A., sustentó la necesidad de establecer un plazo adicional para el cumplimiento de la reducción en el parámetro de contenido de azufre en la gasolina.

Por lo anterior y de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.7.5.12 del Decreto 1074 de 2015, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Minas y Energía expedieron la Resolución 40433 del 31 de diciembre de 2021, mediante la cual se expidió el reglamento técnico de emergencia para los parámetros y requisitos de calidad del combustible diésel (ACPM) y sus mezclas con biocombustibles y de las gasolinas básicas y gasolinas oxigenadas con etanol anhidro, combustible desnaturalizado, para uso en motores de encendido por compresión y chispa respectivamente, con el objetivo de corregir los yerros evidenciados y proteger el medio ambiente, la salud y mejorar la calidad de los combustibles líquidos.

Posteriormente, la Resolución 40551 del 30 de diciembre de 2022 prorrogó la vigencia del reglamento técnico de emergencia contenido en la Resolución 40433 de 2021 por un término de seis (6) meses, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Decisión 827 de 2018 de la Comunidad Andina.

Considerando lo anterior, se hace necesario que los ministerios involucrados brinden una solución definitiva a los ajustes que se abarcaron temporalmente mediante el reglamento técnico de emergencia, pues no hacerlo constituiría un retroceso en la normatividad. Esto podría significar que se materialice, de nuevo, la problemática de los yerros presentados en la Resolución 40103 de 2021 relacionados con los parámetros de calidad de combustibles y métodos de ensayo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.1.7.5.4. y siguientes del Decreto 1074 de 2015, el documento de Análisis de Impacto Normativo (AIN) Simple fue publicado en la página web del Ministerio de Minas y Energía durante el periodo 25 de mayo al 4 de junio de 2023, y no se recibieron comentarios.

Resulta importante aclarar que la expedición del presente reglamento técnico de calidad de combustibles, biocombustibles y sus mezclas se hace mediante el desarrollo de un AIN simple teniendo en cuenta el

contenido normativo. Esto es, las disposiciones del mencionado reglamento no constituyen cargas o costos nuevos para quienes deben implementarlas. Lo anterior, considerando que se busca expedir una norma integral en materia de calidad de los mencionados energéticos que toma y consolida las disposiciones y correcciones contenidas en la normatividad aún vigente. Así, este nuevo proyecto regulatorio no representa una situación más gravosa para los agentes de la cadena de distribución de combustibles, biocombustibles y sus mezclas.

En relación con lo anterior, cabe resaltar que, mediante correo electrónico del 2 de junio de 2023, con radicado MME 1-2023-029471 del 9 de junio de 2023, la Dirección de Mejora Regulatoria del DNP emitió concepto favorable sobre el mencionado AIN, del cual se resalta el siguiente pronunciamiento:

“(…)

De esta manera, una vez culminada la revisión y análisis correspondiente, el DNP emite concepto favorable con relación al AIN Simple sobre el proyecto de ‘Modificación Resolución 40103 de 2021 y 40433 de 2021 con relación a la calidad de los combustibles, biocombustibles y sus mezclas’, debido a que se evidencia un desarrollo adecuado de la metodología, conforme los lineamientos emitidos por el DNP.”

Además, atendiendo lo recomendado en el concepto técnico emitido por la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, con radicado 3-2023-014562 del 12 de junio de 2023, los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible consideran necesario expedir un reglamento técnico que mantenga los requisitos en materia de calidad de combustibles, biocombustibles y sus mezclas con el fin de mitigar los impactos que los mismos tienen en cuanto a la protección del ambiente y la salud humana, que se encontraban reglamentados mediante las Resoluciones 40103 y 40433 de 2021.

La implementación de lo dispuesto en esta resolución no requiere periodo de transición, teniendo en cuenta que todos los parámetros aquí dispuestos fueron expedidos en las Resoluciones 40103 de 2021 y 40433 de 2021, cuya consolidación se hace en el presente acto administrativo. Lo anterior, sin perjuicio de los periodos de transición previstos en las tablas 2A, 2B, 3A, 3B y 3C para los requisitos allí establecidos.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto aplica a los productores nacionales, importadores, refinadores, distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas, transportadores, almacenadores y gran consumidor que produzcan, importen, transporten, almacenen o distribuyan:

- “Gasolinas sin tetraetilo de plomo para vehículos automóviles” clasificadas en la subpartida arancelaria 27.10.12.13.00 o las subpartidas arancelarias que las sustituyan.
- “Las demás gasolinas sin tetraetilo de plomo”, clasificadas en la subpartida arancelaria 27.10.12.19.00 o las subpartidas arancelarias que las sustituyan.
- “Los demás aceites medios y preparaciones (Diésel) que destilen < 90% a 210°C y 65% a 150°C”, clasificados en la subpartida arancelaria 27.10.19.19.00 o las subpartidas arancelarias que las sustituyan.

- El “biodiesel y sus mezclas, sin aceites de petróleo o de mineral bituminoso o con contenido inferior al 70% en peso”, clasificados en la subpartida arancelaria 38.26.00.00.00 o las subpartidas arancelarias que las sustituyan.
- El “alcohol etílico y aguardiente desnaturalizados, de cualquier graduación”, clasificado en la subpartida arancelaria 22.07.20.00.00 o las subpartidas arancelarias que las sustituyan.
- El “alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico superior o igual al 80% volumen” y el “etanol anhidro combustible desnaturalizado”, clasificados en la subpartida arancelaria 22.07.10.00.00 o las subpartidas arancelarias que las sustituyan.

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

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

El proyecto de resolución se expide con base en las facultades legales de los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Minas y Energía, en especial las conferidas por los numerales 2, 10, 11, 14 y 25 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, el artículo 1 de la Ley 693 de 2001, artículo 1 de la Ley 26 de 1982, los numerales 2 y 8 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, el artículo 2.2.1.1.2.2.1.1 del Decreto 1073 de 2015 y los artículos 2.2.5.1.3.3 y 2.2.5.1.4.5 del Decreto 1076 de 2015.

Como consecuencia de lo anterior, se concluye que el Ministerio de Minas y Energía tiene la facultad de determinar, horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad y otros aspectos que influyen en la mejor prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.

De igual forma y teniendo en cuenta el objetivo y funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tanto la Ley 99 de 1993 y sus reglamentaciones, le corresponde establecer los requisitos de calidad de los combustibles y de los biocombustibles. Así las cosas, atendiendo estas atribuciones y las previstas en las disposiciones aplicables para el Ministerio de Minas y Energía, son estas dos entidades las encargadas de expedir la regulación que establezca los requisitos de calidad que se pretenden regular con el presente trámite.

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 que los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible son los competentes para expedir el proyecto normativo objeto de análisis.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Constitución Política de Colombia, se encuentra vigente.

La Ley 99 de 1993 fue publicada en el Diario Oficial 41.146 de 22 de diciembre de 1993 y 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.

El Decreto 381 de 2012 fue publicado en el Diario Oficial 48.345 del 16 de febrero de 2012, ha sido modificado por los Decretos 1617 de 2013 y 2881 de 2014, y se encuentra vigente.

El Decreto 1073 de 2015 fue publicado en el Diario Oficial 49.523 del 26 de mayo de 2015 y se encuentra vigente.

El Decreto 1076 de 2015 fue publicado en el Diario Oficial 49.523 del 26 de mayo de 2015 y se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Este proyecto normativo deroga las resoluciones 40103 de 2021, 40433 de 2021 y 40551 de 2022.

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)

El Grupo de Defensa Judicial, Extra Judicial y de Asuntos Constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica presentó el informe de decisiones judiciales, mediante correo electrónico del 23 de mayo de 2023 señaló, respecto de las siguientes normas, lo siguiente:

- El artículo 7 de la Ley 939 de 2004
- Los numerales 1, 2 y 8 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, modificado por los Decretos 1617 de 2013 y 2881 de 2013
- El artículo 2.2.1.1.2.2.1.3. del Decreto 1073 de 2015.
- Los numerales 2, 10, 11 y 14 y 25 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993.
- Los artículos 2.2.5.1.3.3 y 2.2.5.1.4.5 del Decreto 1076 de 2015.
- Resolución 40433 de 2021 prorrogada mediante Resolución 40551 de 2022.

(...) Una vez revisadas las fuentes referidas, se tiene que, 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.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo establecido en las Resoluciones 40310 y 41304 de 2017 del Ministerio de Minas y Energía, el texto del presente acto administrativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía entre los días 13 al 28 de junio del presente año y los comentarios recibidos fueron atendidos e incorporados los pertinentes en el presente acto administrativo.

Realizado el análisis correspondiente en el cuestionario establecido por la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección de Hidrocarburos concluyó que el proyecto normativo no tiene incidencia sobre la libre competencia, por lo que no se requiere el concepto 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.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El presente proyecto normativo no genera impacto económico teniendo en cuenta que su finalidad es unificar normativa respecto de la calidad de combustibles, a fin de darle una correcta continuidad al abastecimiento de combustibles en el territorio nacional.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica, en razón a que no genera ningún costo para la Entidad.

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

El presente proyecto normativo no genera impacto medioambiental o impacto alguno sobre el patrimonio cultural de la Nación, teniendo en cuenta la finalidad para la que se expide.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

La Dirección de Hidrocarburos emitió un concepto técnico, con radicado MME 3-2023-014562 del 12 de junio de 2023, en relación con la expedición de la resolución mediante la cual se emite el reglamento técnico de calidad de combustibles, biocombustibles y sus mezclas. De los acápites más relevantes se destacan los siguientes:

(...)

En el sector energético, los combustibles líquidos juegan un papel fundamental en actividades destinadas al transporte, la industria manufacturera y alimentaria, y al sector residencial urbano, representando un importante actor en dinamización de la economía nacional. De acuerdo con el Plan Nacional Energético (PNE) 2020-2050 publicado por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME, 2020), en el sector transporte los combustibles fósiles comprenden el 91% de la demanda actual de energía en Colombia, siendo los de mayor uso el diésel fósil y la gasolina motor con mezclas de biocombustibles. Por su parte, el consumo de biocombustibles en Colombia representa cerca del 6% del consumo del sector transporte del país.

Adicionalmente, de acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Transporte, se estima que el sector transporte es responsable de cerca del 12% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero, y esta cartera resaltó un punto importante “(...) esto hace que no sea el principal emisor, pero sí tiene una alta contribución”. Esto se ve reflejado en el hecho de que, según el balance energético de la UPME (publicado en el PEN 2020-2050), el sector transporte es el principal consumidor de energía en Colombia y que, el consumo energético de este renglón de la economía corresponde al 40 % del total en 2018.

Considerando lo anterior, es fundamental que los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y los demás actores involucrados en el presente reglamento técnico cumplan con los parámetros de calidad necesarios, con el fin de mitigar los efectos que el uso de combustibles y sus mezclas con biocombustibles presentan en el ambiente y en la salud humana. Para asegurar el cumplimiento de los requisitos de calidad, es necesario brindar mayor claridad al sector sobre cuáles son dichos parámetros y en qué condiciones se deben cumplir. Esto es especialmente importante al momento de garantizar que los parámetros de calidad estén acordes con requerimientos internacionales que obedecen, tanto a características para el funcionamiento de los vehículos como al cumplimiento de los límites de los principales contaminantes atmosféricos que afectan la calidad del aire.

(...)

Considerando la importancia del debido cumplimiento de los parámetros de calidad, la Dirección de Hidrocarburos recomienda la expedición del reglamento técnico definitivo de calidad de combustibles líquidos derivados de petróleo, biocombustibles y sus mezclas, por los argumentos técnicos y jurídicos anteriormente expuestos. Lo anterior, teniendo en cuenta las conclusiones alcanzadas por los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Análisis de Impacto Normativo (AIN) que acompaña este concepto y el correspondiente proyecto de reglamento técnico.

Es importante resaltar que la propuesta actual de expedir un reglamento técnico definitivo busca darle un carácter de permanencia en las mencionadas modificaciones en los parámetros de calidad, para que los interesados que deben cumplir con estos requisitos cuenten con una norma integral que, además, provea seguridad jurídica. Así mismo, este reglamento técnico definitivo es especialmente importante para alinear las obligaciones que se deben cumplir en relación con la calidad de los productos que son producidos, refinados, distribuidos y/o almacenados por los agentes de la cadena de abastecimiento de combustibles líquidos derivados del petróleo, biocombustibles y de sus mezclas.

Además, el proyecto regulatorio propuesto pretende establecer los requisitos bajo los estándares internacionales, mejorar las condiciones de calidad de los combustibles que incidan en mejorar la oferta de combustibles de bajas emisiones dentro de la matriz energética nacional y a su vez, promover la incorporación de tecnologías de emisiones vehiculares más avanzadas.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N. A
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N.A.

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública

N.A.

Cuestionario de abogacía de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

X

Aprobaron:



TOMÁS RESTREPO RODRÍGUEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica



FELIPE GONZÁLEZ PENAGOS
Director de Hidrocarburos

Elaboró: Diana Sofía Díaz Castro / Catalina Camargo
Revisó: Luis F. París / Katherine Castañeda / Yolanda Patiño / Esther Rocío Cortés G.
Aprobó: Tomás Restrepo Rodríguez / Felipe González Penagos