Análisis Técnico: Dirección de Hidrocarburos – Grupo de combustibles líquidos

Proyecto de Ley No. 143 de 2024 Senado, *"por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al goce de un ambiente sano, generando lineamientos de eficiencia energética, calidad energética, reducción de emisiones de fuentes móviles terrestres y se dictan otras disposiciones"*

Artículo 3. Definición de parámetros para la gasolina.

El artículo 3 del Proyecto de Ley No. 143 de 2024 Senado establece que el Ministerio de Minas y Energía deberá adelantar las acciones necesarias para garantizar la adición, producción, importación, almacenamiento y distribución de la gasolina y sus mezclas en el territorio nacional, conforme a los parámetros definidos en la ley. Asimismo, prevé que el Ministerio reglamente un plan de transición para el cumplimiento de dichos parámetros y habilite el uso de distintos componentes u oxigenantes.

Sobre el particular, se considera pertinente señalar que la definición de parámetros de calidad de los combustibles líquidos constituye una materia técnica, dinámica y sujeta a actualización permanente, en función de la evolución tecnológica, ambiental, operativa y económica del sector. En este sentido, la incorporación de parámetros específicos en una norma de rango legal podría restringir la capacidad de ajuste oportuno por parte de las autoridades competentes, teniendo en cuenta que estos requieren evaluaciones técnicas especializadas y coordinación interinstitucional.

Adicionalmente, debe considerarse que actualmente existe regulación técnica vigente sobre la materia, en particular la Resolución 40444 de 2023, expedida por el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la cual se establecen los parámetros y requisitos de calidad de las gasolinas, el diésel (ACPM), los biocombustibles y sus mezclas. Por ello, resulta fundamental preservar el carácter técnico y reglamentario de esta materia, en la medida en que dichos instrumentos requieren revisión y actualización periódica para incorporar mejoras acordes con estándares internacionales, condiciones del mercado, necesidades nacionales y criterios de seguridad de abastecimiento.

En este contexto, es importante señalar que la expedición y modificación de reglamentos técnicos como la Resolución 40444 de 2023 debe sujetarse a los lineamientos del Sistema de Calidad y Reglamentación Técnica previstos en el

Decreto 1074 de 2015 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, lo cual incluye la elaboración de un Análisis de Impacto Normativo (AIN). Este instrumento permite evaluar de manera previa los efectos técnicos, económicos y regulatorios de las medidas adoptadas, garantizando decisiones más informadas, proporcionales y coherentes con el ordenamiento jurídico, así como una mayor calidad en la producción normativa.

En consecuencia, se recomienda que el artículo 3 mantenga un enfoque de lineamiento general de política pública, orientado al mejoramiento progresivo de la calidad de los combustibles y la reducción de emisiones, dejando la definición y ajuste de parámetros específicos a la regulación técnica correspondiente. Esto permitiría conservar la flexibilidad necesaria para adaptar los estándares a variables como la disponibilidad de producto, la capacidad de refinación e importación, la infraestructura logística, los compromisos ambientales y la seguridad de abastecimiento.

En la misma línea, el plan de transición previsto en el parágrafo 1 debería articularse expresamente con la regulación técnica vigente, en especial con la Resolución 40444 de 2023 o aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, con el fin de evitar duplicidades regulatorias o eventuales inconsistencias entre la ley y los reglamentos técnicos.

Igualmente, dado que el reglamento técnico ya establece parámetros aplicables a las gasolinas y sus mezclas, cualquier intervención legislativa debe armonizarse con dicho marco normativo, evitando reproducir o rigidizar aspectos que son propios del desarrollo reglamentario especializado.

Así mismo, se recomienda que la reglamentación del plan de transición incorpore criterios de gradualidad, disponibilidad de combustibles, capacidad técnica de los agentes, infraestructura de almacenamiento y distribución, condiciones de abastecimiento y evaluación de impactos económicos, a fin de prevenir afectaciones en la continuidad del suministro o la imposición de cargas desproporcionadas al sector.

Por otra parte, el parágrafo 3 dispone que el Ministerio de Minas y Energía, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y las demás entidades competentes definirán una estrategia de precios al consumidor final para cumplir los parámetros y minimizar el impacto económico. Frente a esta disposición, se considera necesario precisar el alcance de dicha estrategia, en particular si comprende mecanismos de formación de precios, incentivos, medidas de gradualidad o instrumentos de política pública, con el fin de evitar ambigüedades competenciales y delimitar claramente el rol de cada entidad.

Artículo 4. Estrategia de aseguramiento y control de la calidad del combustible gasolina en la cadena de transporte, distribución y comercialización.

El artículo 4 establece que el Ministerio de Minas y Energía deberá diseñar e implementar, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, una estrategia orientada a garantizar que los parámetros de calidad de la gasolina y sus mezclas se mantengan a lo largo de las etapas de transporte, distribución y comercialización. Dicha estrategia deberá incluir actividades, metas, indicadores, responsables, así como la caracterización de los actores que integran la cadena logística y de almacenamiento del combustible.

Si bien el objetivo de asegurar la calidad del combustible a lo largo de la cadena es técnicamente adecuado, se considera necesario que la disposición se desarrolle bajo criterios de proporcionalidad, trazabilidad, gestión del riesgo y viabilidad operativa. En particular, la exigencia de controles o certificaciones en todos los puntos de la cadena podría generar una carga administrativa significativa para los agentes del sector y para el propio Ministerio, especialmente si no se delimitan con claridad los puntos críticos de control, los responsables, la periodicidad de los reportes y los mecanismos de verificación.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los análisis de calidad de combustibles implican tiempos técnicos asociados a la toma de muestras, su traslado a laboratorio, procesamiento y emisión de resultados. En consecuencia, un esquema basado exclusivamente en la remisión posterior de certificados o documentación podría no garantizar una intervención oportuna, particularmente cuando el combustible ya ha sido movilizado o consumido por el usuario final.

En este contexto, se recomienda que la estrategia prevista en el artículo 4 adopte un enfoque preventivo y focalizado, priorizando los puntos de mayor riesgo dentro de la cadena, en lugar de imponer obligaciones generales de difícil verificación o cumplimiento. Así mismo, se sugiere que la norma permita diferenciar las obligaciones en función del tipo de agente, el volumen de operación, su ubicación en la cadena, la infraestructura disponible y su capacidad técnica de reporte.

Artículo 6. Adiciónese un parágrafo al artículo 3 en la Ley 1972 de 2019 de la siguiente manera: Parágrafo. Estrategia de aseguramiento y control de la calidad del combustible diésel en la cadena de transporte, distribución y comercialización.

El artículo 6 adiciona un parágrafo al artículo 3 de la Ley 1972 de 2019, mediante el cual se establece que el Ministerio de Minas y Energía deberá diseñar e implementar una estrategia para asegurar que los parámetros que determinan la calidad del diésel, incluyendo sus mezclas, se mantengan durante el transporte, logística y almacenamiento hasta su comercialización y distribución al consumidor final. Esta estrategia deberá incluir actividades, metas, indicadores, cronograma y responsables.

Las consideraciones expuestas frente al artículo 4 resultan igualmente aplicables al artículo 6, en la medida en que ambos artículos establecen estrategias de aseguramiento y control de calidad en la cadena de combustibles líquidos. En ese sentido, se recomienda que la estrategia aplicable al diésel también se estructure bajo criterios de gestión de riesgos, trazabilidad, gradualidad, proporcionalidad y eficiencia administrativa.

Para el caso del diésel, resulta especialmente importante que la reglamentación considere las particularidades técnicas y logísticas de su cadena de abastecimiento, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, así como su articulación con los parámetros de calidad vigentes y las obligaciones ambientales aplicables. La imposición de controles extensivos en todos los eslabones de la cadena podría generar cargas operativas relevantes, sin que necesariamente se traduzca en una mejora efectiva y oportuna del control de calidad.

En consecuencia, se sugiere que el artículo 6 permita una implementación gradual y técnicamente diferenciada, evitando duplicidades regulatorias y asegurando que los mecanismos de control sean verificables, oportunos y compatibles con la operación real de la cadena de combustibles.