

Entidad originadora:	Ministerio de Minas y Energía
Fecha:	10 de julio de 2023
Proyecto de Resolución:	<i>“Por la cual se prorroga la vigencia del reglamento técnico de emergencia sobre los requisitos de calidad de los combustibles de aviación para motores tipo turbina, expedido mediante la Resolución 40263 de 2022.”</i>

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 y, 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. A su vez, el artículo 212 del Código de Petróleos, Decreto 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”*.

Por su parte, 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”*.

En cuanto a la calidad de combustibles de aviación, mediante la Resolución 180790 de 2002 *“(...) por la cual se establecen los requisitos de calidad, de almacenamiento, transporte y suministro de los combustibles de aviación para motores tipo turbina y se dictan otras disposiciones”*, los Ministerios de Minas y Energía y de Transporte, establecieron las condiciones que debían cumplir los combustibles de aviación, de acuerdo con lo dispuesto en las Normas Técnicas Colombianas correspondientes. Ahora bien, al estudiar la regulación sobre calidad de combustibles de aviación revisaron la normatividad vigente, se evidenció que las disposiciones de la Resolución 180790 de 2002 en materia de calidad de combustibles de aviación se encontraban desactualizadas. En ese sentido, resultaba necesario actualizarlas con el objetivo de ampliar las opciones en la canasta energética de los combustibles de aviación para motores tipo turbina.

En la misma línea, las carteras competentes evidenciaron la necesidad de ampliar las opciones en la canasta energética en materia de combustibles de aviación, a través de la regulación de calidad del combustible tipo Jet A, adicionalmente a la regulación del combustible tipo Jet A-1. Esto, a raíz del estudio de importantes factores como los elevados precios del combustible de aviación, la necesidad de continuar la reactivación del turismo en Colombia luego de los estragos que la pandemia de Covid-19 causó en ese sector. Adicionalmente, se analizó la importancia de la asequibilidad a los combustibles de aviación considerando su incidencia en la garantía de la prestación del servicio de distribución de combustibles derivados del petróleo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 26 de 1989 y, sobre todo, la relevancia que tiene la cadena de suministro de energéticos, pues la falta de continuidad en dicha cadena *“(...) afecta funciones tan básicas de*

la sociedad como el transporte, la actividad comercial e industrial, la seguridad, la defensa e, incluso, pone en riesgo funciones vitales como la alimentación y los servicios de salud”^{1 2}.

Considerando lo anterior, cabe aclarar que, actualmente, la competencia para la regulación en materia de calidad de combustibles ya no recae en el Ministerio de Transporte (como fue en el caso de la expedición de la Resolución 180790 de 2002), sino en el Ministerio de Minas y Energía y en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estas competencias se encuentran en el artículo 2.2.5.1.3.3 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, según el cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las normas y los criterios ambientales de calidad que deberán observarse en el uso de combustibles. Por su parte, el Artículo 2.2.5.1.4.5 del mismo decreto prevé 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.

Por lo anterior, fue necesario que, mediante la Resolución 40264 de 2022, los Ministerios de Minas y Energía y de Transporte derogaran las disposiciones relacionadas con la calidad de los combustibles de aviación para motores tipo turbina contenidas en la Resolución 180790 de 2002, con el fin de modificar la regulación de los combustibles de aviación de acuerdo con las competencias de las entidades que, actualmente, tienen como una de sus funciones la regulación sobre la calidad de los combustibles de aviación.

Una vez derogada la normatividad en materia de calidad de combustibles de aviación contenida en la Resolución 180790 de 2002, para dar respuesta al contexto mencionado anteriormente, los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedieron un reglamento técnico de emergencia mediante la Resolución 40263 de 2022 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.7.5.12 del Decreto 1074 del 2015 y el artículo 17 de la Decisión 827 de 2018 de la Comisión de la Comunidad Andina, según los cuales los países miembros podrán adoptar reglamentos técnicos de emergencia cuando se presentan situaciones urgentes que puedan afectar la seguridad, sanidad, protección del medio ambiente y seguridad nacional.

Actualmente, ambas carteras competentes decidieron analizar de nuevo los argumentos con base en los cuales expedieron el mencionado reglamento técnico de emergencia. En ese sentido, con la participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el 3 de mayo de 2023, el Ministerio de Minas y Energía sostuvo una mesa de trabajo con varios agentes y actores del sector de aviación y de la cadena de producción, transporte y distribución de combustibles de aviación, así como otras entidades competentes, entre ellos: Ecopetrol, Cenit, Chevron, el Ministerio de Transporte, la Aeronáutica Civil, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), International Air Transport Association (IATA).

En el marco del desarrollo de la mencionada mesa de trabajo, los participantes identificaron que sigue vigente la necesidad de diversificar la canasta de combustibles de aviación, esto considerando que Colombia es uno de los pocos países en la región que sigue comercializando, mayoritariamente, el combustible de aviación del tipo Jet A-1. No obstante, las condiciones técnicas son favorables para esta ampliación de la canasta de combustibles de aviación con la inclusión del combustible de aviación tipo Jet A en Colombia.

¹ Ministerio de Defensa. “Estrategia de Seguridad Energética Nacional”. Publicado en noviembre de 2021. Recuperado: <https://esdequelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/99/121/1355?inline=1>

² El análisis de los mencionados factores se desarrolla en mayor detalle en la parte considerativa de la Resolución 40263 del 28 de julio de 2022 y en su respectivo concepto técnico con radicado No. 3-2022-017709 del 18 de junio de 2022.

En esa misma línea, los ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible continúan evidenciando la necesidad de contar una reglamentación integral en materia de combustibles de aviación para motores tipo turbina por los argumentos expuestos en detalle en la Resolución 40263 de 2022. Esto, teniendo en cuenta que el uso de los combustibles tipo Jet A para motores tipo turbina permitiría ampliar la canasta de productos necesarios para garantizar la satisfacción de necesidades esenciales como las planteadas anteriormente, así como la seguridad energética en el país, pues la industria de aviación tendría al menos un sustituto del JET A-1 cuyo acceso hoy se encuentra sustancialmente limitado por virtud de su precio.

Ahora bien, actualmente, ambas carteras se encuentran adelantando los análisis técnicos y jurídicos correspondientes a la reglamentación permanente de los combustibles de aviación tipo turbina mediante el desarrollo de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) y la correspondiente socialización con todos los actores interesados, surtiendo los siguientes pasos, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 1074 de 2015:

1. Mesas de trabajo de los actores interesados en la reglamentación definitiva de los parámetros de calidad de combustibles de aviación.
2. Con los insumos recibidos de las mencionadas mesas de trabajo, los ministerios competentes deben estructurar la justificación técnica que debe contener el documento de AIN, incluido el análisis de las distintas opciones que tienen para dar respuesta a la necesidad de ampliar la canasta energética en materia de combustibles de aviación.
3. Una vez se concluya el desarrollo del AIN, deberá solicitarse el concepto previo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para que evalúe el contenido de dicho AIN.
4. Posterior a esto, ambas carteras redactarán el proyecto de reglamento técnico definitivo, el cual deberá surtir el proceso de consulta pública y, posteriormente, deberá enviarse al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para su concepto previo.
5. Finalmente, deberá surtirse la notificación internacional del reglamento técnico definitivo antes de su expedición.

De acuerdo con el artículo 7 del citado Reglamento Técnico de Emergencia, su vigencia se estableció por el término establecido en el artículo 2.2.1.7.5.12 del Decreto 1074 de 2015. Dicho artículo prevé que “Los reglamentos técnicos de emergencia e (sic) urgencia tendrán una vigencia de doce (12) meses prorrogables hasta por seis (6) meses más (...)”. Lo anterior en concordancia con lo previsto en el artículo 19 de la Decisión 827 de la Comisión de la Comunidad Andina.

Por los argumentos anteriores, se hace necesaria la prórroga de la vigencia del Reglamento Técnico de Emergencia expedido mediante la Resolución 40263 del 28 de julio de 2022, para que los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible puedan llevar a cabo los análisis y pasos necesarios para la expedición de la reglamentación técnica pertinente para los combustibles de aviación para motores tipo turbina. Esto incluye la socialización de la propuesta de reglamentación, tanto con los miembros de los diferentes sectores interesados como de todas las autoridades competentes.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La presente resolución aplica a los productores nacionales, importadores, refinadores, distribuidores mayoristas, distribuidores minoristas, transportadores, almacenadores y grandes consumidores que produzcan, importen, transporten, almacenen, distribuyan o consuman combustibles de aviación para motores tipo turbina, así como a las personas y entidades que tengan interés en el tema que se regula:

Gasolinas sin tetraetilo de plomo para motores de aviación clasificadas en la subpartida arancelaria 27.10.12.11.00 o las subpartidas arancelarias que las sustituyan.

Carborreactores tipo gasolina para reactores y turbinas clasificadas en la subpartida arancelaria 27.10.12.92.00 o las subpartidas arancelarias que las sustituyan.

Carborreactores tipo queroseno para vehículos y turbinas clasificadas en la subpartida arancelaria 27.10.19.15.00 o las subpartidas arancelarias que las sustituyan.

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 dispuestas en los numerales 5, 10, 14 y 25 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, los numerales 2, 8 y 32 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, el artículo 2.2.1.1.2.2.1.1. del Decreto 1073 de 2017, el artículo 2.2.1.7.5.12. del Decreto 1074 de 2015.

Como consecuencia de lo anterior, se concluye que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la facultad de determinar las normas ambientales a las que deben sujetarse, entre otras las actividades industriales y de transporte y de establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás Ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos, de conformidad con la Ley 99 de 1993.

Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía tiene la competencia de expedir los reglamentos del sector en materia de combustibles, incluidos los combustibles de aviación. Así mismo, tiene la competencia de adelantar las gestiones necesarias para dar continuidad al abastecimiento de hidrocarburos y combustibles.

Ahora bien, conjuntamente los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de Minas y Energía, tienen la competencia de regular todo lo relacionado con la calidad, en materia ambiental y técnica respectivamente, de los combustibles que se han de importar, producir, distribuir y consumir en todo el territorio nacional. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015.

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 Sostenibles son los competentes para expedir el proyecto normativo objeto de análisis.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 365 de 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 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 prorrogará por 6 meses las disposiciones del reglamento técnico de emergencia expedido mediante la Resolución 40263 del 28 de julio 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.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

3.5.1. 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, el presente acto administrativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía.

3.5.2. 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 prorrogar la vigencia del Reglamento Técnico de Emergencia de combustibles de aviación para motores tipo turbina expedido mediante la Resolución 40263 de 2022. Esto con el fin de que los ministerios competentes cuenten con mayor tiempo para expedir una reglamentación integral en materia de calidad de combustibles de aviación tipo turbina y así, ampliar las opciones en la canasta de energéticos disponibles para el sector aviación 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

Concepto técnico de la Dirección de Hidrocarburos con radicado MME 3-2023-017630 del 10 de julio de 2023, en el cual justificó la prórroga del reglamento técnico de emergencia contenido en la Resolución 40263 de 2022, indicando lo siguiente:

(...)

Los combustibles de aviación para motores tipo turbina son utilizados para el desarrollo de diferentes actividades como vuelos comerciales que incluyen el transporte de pasajeros a nivel nacional e internacional, además en vuelos de carga en el transporte de alimentos e insumos y de productos que son importados o exportados del país.

Los principales combustibles de aviación utilizados en el mundo son el Jet A y el Jet A-1, siendo que en Colombia se utiliza este último. No obstante, de acuerdo con la revisión técnica de las propiedades físicas y químicas de ambos tipos de combustibles es posible determinar que, la principal diferencia entre estas dos alternativas es el parámetro de punto de congelación, el cual es inferior para el Jet A-1.

En este contexto y, teniendo en cuenta la tendencia fluctuante de demanda de combustibles de aviación debido a situaciones adversas y la misma inestabilidad del mercado, en Colombia fue necesario ampliar las opciones de la canasta energética en materia de combustibles de aviación, a través de un reglamento técnico de emergencia que estableció la calidad del combustible tipo Jet A-1 y Jet A.

(...)

Ahora bien, teniendo en cuenta el consumo creciente de Jet A-1 y la normativa vigente en materia de calidad de los combustibles de aviación tipo turbina, los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo Sostenible han realizado espacios de trabajo con varios agentes y actores del sector de aviación y de la cadena de producción, transporte y distribución de combustibles de aviación, así como otras entidades competentes, entre ellos: Ecopetrol, Cenit, Chevron, el Ministerio de Transporte, la Aeronáutica Civil, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), International Air Transport Association (IATA). Siendo que, en el marco del desarrollo de las mencionadas mesas de trabajo, los participantes identificaron que sigue vigente la necesidad de diversificar la canasta de combustibles de aviación, esto considerando que Colombia es uno de los pocos países en la región que sigue comercializando, mayoritariamente, el combustible de aviación del tipo Jet A-1. No obstante, las condiciones técnicas son favorables para esta ampliación de la canasta de combustibles de aviación con la inclusión del combustible de aviación tipo Jet A, y continuar con la definición del Jet A-1, dejando la posibilidad de utilizar alguno de estos dos combustibles en Colombia.

En este contexto, desde la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía se considera fundamental realizar más espacios de trabajo con el sector con el fin de revisar la situación actual del sector de aviación y definir, de manera integral, los requisitos y parámetros de calidad de los combustibles de aviación. Esto, considerando la importancia estratégica de este sector en la economía del país y en la seguridad energética, seguridad nacional e incluso alimenticia y de salud.

Por tanto, la Dirección de Hidrocarburos recomienda extender el plazo de la vigencia del reglamento técnico de emergencia establecido en la Resolución 40263 de 2022 con el fin de que los parámetros de calidad descritos en este documento conserven su vigencia.

(...)

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. Paris / Katherine Castaño / Yolanda Patiño/ Esther Rocío Cortés
Aprobó: Tomás Restrepo Rodríguez / Felipe González Penagos