

PROYECTO DE LEY N° _____

“POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE BIOCOMBUSTIBLES RENOVABLES DE ORIGEN VEGETAL PARA MOTORES DIESEL (BIODIESEL) Y SE CREAN ESTIMULOS PARA SU PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y CONSUMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Artículo 1:

Declárese de interés público, social y de conveniencia nacional la investigación, generación y uso de biocombustibles renovables de origen vegetal para motores diesel (biodiesel) en todo el territorio de la Nación.

Artículo 2:

El Estado deberá establecer la normatividad e infraestructura necesaria para el cabal cumplimiento de la presente Ley, creando la estructura legal, técnica, económica y financiera necesaria para lograr el desarrollo de proyectos económica y ambientalmente viables sobre la producción de biocombustibles renovables de origen vegetal para motores diesel, a tiempo que genere la conciencia y el conocimiento y utilización de los mismos.

Artículo 3:

A los fines de la presente ley, se entiende por biocombustibles a aquel que ha sido obtenido de un vegetal y que se puede emplear en procesos de combustión y que cumplan con las definiciones y normas de calidad establecidas por la Autoridad competente. Se clasifican en general en dos grandes grupos: los bialcoholes y sus derivados, cuyo uso es apto para motores de gasolina y los aceites vegetales y sus ésteres derivados, aptos para motores diesel. Estos últimos objetos de la presente Ley.

Artículo 4:

El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo a su competencia, serán las entidades responsables de promover, organizar, implementar y asegurar el desarrollo y el seguimiento de los programas de la utilización de los biocombustibles de origen natural de acuerdo a lo dispuesto en la presente Ley, y cuyo objetivo es:

Serán funciones de la autoridad de aplicación:

- a) Promover y asesorar los proyectos, presentados por personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, de acuerdo con los lineamientos que se establezcan para los procesos de la producción de los

Biocombustibles renovables de origen vegetal para motores diesel, estudiando la viabilidad tecnológica, económica y ambiental de los mismos.

- b) El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fijará los lineamientos para promover e incentivar la producción de materia prima para la generación del biodiesel.
- c) El Ministerio de Minas y Energía formulará los lineamientos de las políticas, estrategias e instrumentos para el fomento y la promoción del biodiesel.
- d) Promover y definir la utilización y normas de calidad de los biocombustibles renovables de origen vegetal.
- e) Establecer las estimaciones de demanda de biodiesel previstas por las empresas productoras o distribuidoras de combustibles.
- f) Aumentar el porcentaje mínimo de participación de los biocombustibles en cortes con diesel y determinar las cuotas de distribución de la oferta de biocombustibles.
- g) Asumir las funciones de fiscalización y control que le corresponden en cumplimiento de sus funciones.
- h) Firmar convenios de cooperación técnica y similares con distintos organismos públicos, privados, mixtos, organizaciones no gubernamentales, etc.

Artículo 5°:

Las personas jurídicas titulares de proyectos que propendan por la generación de biocombustibles renovables de origen vegetal para motores diesel y que han sido debidamente aprobados por la autoridad competente, gozarán de beneficios fiscales especiales por el término de 10 (diez) años contados a partir de la fecha de puesta en marcha del respectivo proyecto.

Los beneficios fiscales mencionados en el presente artículo, significa que los entes que produzcan biocombustibles y sean beneficiados por la presente Ley, no podrán ver afectada en más la carga tributaria total determinada al momento de la presentación del estudio de factibilidad respectivo ante la autoridad competente, como consecuencia de aumentos en los impuestos, tasas, y contribuciones

nacionales, cualquiera fuera su denominación en el ámbito Nacional ó la creación de otras nuevas que las alcancen como sujetos de derecho de los mismos.

Artículo 6°:

Todos los proyectos que gocen de los beneficios que se prevén en la presente ley deberán cumplir con los siguientes parámetros:

- a) Se instalen en el territorio de la Nación Colombiana.
- b) Sean propiedad de sociedades comerciales, privadas, públicas y/o mixtas, constituidas en Colombia y habilitadas para el desarrollo de esa actividad, con exclusividad, sin actividad productiva previa al momento de presentación del proyecto a la autoridad competente y al de su puesta en marcha.
- c) Integren en un mismo proceso todas o algunas de las etapas industriales para la producción del biocombustible, inclusive las correspondientes a la producción primaria de cereales y oleaginosas para tal fin, la de aceites, grasas, y otras materias primas renovables.
- d) Estén en condiciones de producir biocombustibles cumpliendo las definiciones y normas de calidad establecidas en el artículo anterior.
- e) Cumplan con todos los demás requisitos establecidos por la autoridad competente, previos a la aprobación del proyecto por parte de esta y durante la vigencia del beneficio.

Artículo 7°:

A partir de la vigencia de la presente ley, el combustible diesel que se utilicen en el país tendrán que contener biodiesel, 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 del Medio Ambiente para cada región del país. Ello sin perjuicio de las demás obligaciones que sobre el particular deban observarse por parte de quienes produzcan, importen, almacenen, transporten, comercialicen, distribuyan o consuman combustible diesel en el país.

Parágrafo 1°. El combustible diesel (o aceite combustible para motores - ACPM), podrá contener como componente oxigenante Etanol carburante 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 este combustible y los requerimientos de saneamiento ambiental que para cada región del país establezca el Ministerio del Medio Ambiente.

Parágrafo 2°. Para la implementación de esta norma, establézcanse los siguientes plazos:

Seis (6) meses, a partir de la vigencia de la presente ley, para que el Ministerio de Medio Ambiente establezca la regulación ambiental respectiva.

Seis (6) meses, a partir de la presente ley, para que el Ministerio de Minas y Energía establezca la regulación técnica correspondiente, especialmente en lo relacionado con las normas técnicas para la producción, acopio, distribución y puntos de mezcla del biodiesel.

Cinco (5) años, a partir de la vigencia de la presente ley, para que, en forma progresiva, se implemente la norma, iniciando por los centros con mayor densidad de población y de mayor contaminación atmosférica. El Ministerio de Minas y Energía hará la correspondiente reglamentación. Este plazo puede ser prorrogable hasta por un año, mediante decreto del Gobierno Nacional, con previo concepto de los Ministerios de Hacienda, Medio Ambiente, Minas y Energía, Agricultura y Comercio Exterior, siempre que medien razones de fuerza mayor o conveniencia nacional.

Artículo 8°.

La producción, distribución y comercialización del biodiesel estarán sometidas a la libre competencia, y como tal, podrán participar en ellas las personas naturales y jurídicas de carácter público o privado, en igualdad de condiciones.

Artículo 9°.

Considerase el uso de combustible Diesel como factor coadyuvante para el saneamiento ambiental de las áreas en donde no se cumplen los estándares de calidad, en la autosuficiencia energética del país y como dinamizador de la producción agropecuaria y del empleo productivo, tanto agrícola como industrial. Como tal recibirá tratamiento especial en las políticas sectoriales respectivas.

Artículo 10°.

Los entes que produzcan, importen, almacenen, transporten, comercialicen, distribuyan o consuman combustible diesel en el país, para cumplir con el artículo 7, deberán adquirir el Biodiesel, exclusivamente a los productores de los mismos y

titulares de proyectos aprobados por la autoridad competente. La violación de ésta obligación dará lugar a las multas que establezca la referida autoridad competente.

Artículo 11°.

El Gobierno nacional deberá tener en cuenta los siguientes estímulos y sanciones para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley:

1. **Para la investigación:** El Gobierno Nacional propenderá por la creación de programas de investigación en la producción de Biocombustibles de origen vegetal para motores diesel a través de Colciencias.

2. **Para la educación:** El Icetex beneficiará con el otorgamiento de préstamos a los estudiantes que quieran estudiar carreras o especializaciones orientados en forma específica la aplicación en el campo de la producción de Biocombustibles.

3. **Reconocimiento Público:** El Gobierno Nacional creará distinciones para personas naturales o jurídicas, que se destaquen en el ámbito nacional en aplicación de la producción de Biocombustibles; las cuales se otorgarán anualmente. El Ministerio de Minas y Energía dará amplio despliegue a los galardonados en los medios de comunicación más importantes del país.

4. **Generales:** El Gobierno Nacional establecerá los incentivos e impondrá las sanciones, de acuerdo con los lineamientos y a las normas legales vigentes.

Artículo 12°.

El Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las entidades públicas y privadas pertinentes, diseñará estrategias para el fomento y utilización de los biocombustibles de origen vegetal dentro de la ciudadanía, con base en campañas de información, utilizando medios masivos de comunicación y otros canales idóneos.

Artículo 13°.

La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

ARMANDO AMAYA ALVAREZ

Representante a la Cámara

Dpto. Norte de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Al Proyecto de Ley “POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE BIOCOMBUSTIBLES RENOVABLES DE ORIGEN VEGETAL PARA MOTORES DIESEL (BIODIESEL) Y SE CREAN ESTIMULOS PARA SU PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y CONSUMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Entre las fuentes de energía alternativa, los biocombustibles – derivados de materias primas de origen agrícola - están logrando una creciente participación del mercado energético mundial. La búsqueda de fuentes energéticas alternativas al petróleo no es un fenómeno reciente en el mundo. Basada en problemáticas económicas, en la crisis petrolera del '70 se le incorporó la temática ambiental. Los tratados internacionales, en particular los que refieren al Cambio Climático, han reflejado presiones de diversos sectores para investigar e implementar energías alternativas a los combustibles fósiles.

Así mismo, los motores térmicos alternativos gozan en general de gran aceptación en el sector transporte, principalmente debido a la autonomía que brindan y a la facilidad en el manejo, almacenamiento y distribución de los combustibles disponibles. No obstante enfrentan actualmente dos problemas relevantes : el agotamiento de los combustibles fósiles y las emisiones contaminantes, perjudiciales estas últimas para la salud humana.

Estos factores han fomentado la realización de investigaciones en búsqueda de nuevas alternativas tendientes a mitigar ambos impactos. En esta dirección los combustibles de origen vegetal juegan un papel cada vez mas protagonista como sustituto de la gasolina y el ACPM.

Por el uso de biocombustibles se sustituye una fuente de energía fósil por una renovable, proceso que evita la adición de nuevas unidades de CO₂ al aire, provocando un efecto de limpieza, hecho éste determinante de la elegibilidad de los proyectos vinculados con la producción de aquél para los programas de mitigación del efecto invernadero.

Se puede definir un biocombustible como aquel que ha sido obtenido de un vegetal y que se puede emplear en procesos de combustión. Se clasifican en general en dos grandes grupos: los bioalcoholes y sus derivados (Etil Ter Butil Eter –ETBE-), cuyo uso es apto para motores de

gasolina y los aceites vegetales y sus ésteres derivados, aptos para motores diesel (Biodiesel), este último objeto de la presente Ley.

DEFINICIÓN DE BIODIESEL

El biodiesel es un éster que puede hacerse a partir de distintos tipos de aceites: girasol, colza, soja, aceite de palma, grasas animales y hasta de aceites usados provenientes de la industria alimenticia.

En otras palabras es un combustible obtenido a partir de aceites vegetales que funciona en cualquier motor diesel, sin que sea necesaria ningún tipo de modificación en los mismos. Inclusive como sus propiedades son similares al combustible diesel de petróleo, se pueden mezclar ambos en cualquier proporción sin problemas. De hecho en Europa y Estados Unidos se mezclan 80 partes de gas oil y 20 partes de diéster (en Francia) o biodiesel (en Estados Unidos).

La fabricación del biodiesel es sencilla, y no requiere de economías de escala: se parte de un aceite vegetal, que como ya se mencionó anteriormente se somete a un proceso llamado de transesterificación. Como resultante de esto se obtiene biodiesel, y un subproducto genéricamente conocido como glicerol, que tiene más de 1600 usos en el agro, la industria, la medicina, los cosméticos, y la alimentación.

La base para la obtención del biodiesel son las materias primas que abundan en cada uno de los países que lo elaboran. Es así que en Estados Unidos se utilice el aceite de soja, en Europa la colza, en Argentina y Uruguay el girasol y en los países tropicales el coco y la palma. La producción mundial de aceite proviene en un: 50% de aceite de palma, 25% de aceite de soja 25% colza, algodón, maní, girasol y otros menores.

Los motores diesel de hoy requieren un combustible que sea limpio al quemarlo, además de permanecer estable bajo las distintas condiciones en las que opera. El biodiesel es el único combustible alternativo que puede usarse directamente en cualquier motor diesel, sin ser necesario ningún tipo de modificación. Como sus propiedades son similares al combustible diesel de petróleo, se pueden mezclar ambos en cualquier proporción, sin ningún tipo de problema.

Menor contribución al calentamiento global de la atmósfera, el CO₂ de la combustión del éster no contribuye a aumentar la concentración de CO₂ en la atmósfera, ya que el CO₂ liberado por los motores corresponde al que es retirado de la atmósfera en la fase de cultivos por el proceso de fotosíntesis.

El biodiesel se encuentra libre de compuestos azufrados, posibilitando el uso de catalizadores oxidativos que eliminan el material particulado de los gases de la combustión. Los materiales particulados son aspirados al respirar, depositándose en los alvéolos pulmonares, favoreciendo el desarrollo de tumores. Éste es un aspecto muy importante al difundirse los vehículos diesel para su uso en las ciudades. Las emisiones de dióxido de nitrógeno no se ven disminuidas al usar biodiesel.

EL BIODIESEL COMO UNA ALTERNATIVA CON POSIBILIDADES PARA COLOMBIA

En nuestro país, existen señales de que hay voluntad política para trabajar amplia y generosamente sobre este tema, de que hay un mercado que demanda este producto, productores capaces de generar la materia prima e industriales interesados en procesarla. Estas señales son buenas, pero aún quedan restricciones que pueden impedir que esta buena oportunidad potencial deje de ser sólo una ilusión y se transforme en una "opción energética sostenible".

Por lo tanto, un análisis a fondo debería incluir todos los aspectos a la hora de evaluar el reemplazo del petróleo por el biodiesel en Colombia. Además de lo mencionado, esta oportunidad puede ir más allá de una situación coyuntural: según los especialistas internacionales, el precio del petróleo aumentará en las próximas décadas, por ser una fuente de energía no renovable y por la escasez y/o encarecimiento de las fuentes fácilmente disponibles.

Es grande la factibilidad que tiene este combustible para aplicarse en zonas agrícolas, como es el caso de nuestro país, ya que su materia prima es absolutamente orgánica y representa una buena solución al problema de la contaminación.

Conocido es, por quien está relacionado con el sector agropecuario, que Colombia es el primer exportador en el contexto latinoamericano de aceite de palma y el cuarto lugar en el mundo. Por eso pretender a través de una normatividad crear condiciones para el desarrollo de un combustible producido por aceite vegetal como es caso particular del biodiesel, puede convertirse en un momento dado en una alternativa muy importante, toda vez que favorecerá – principalmente- la producción de materia prima para los mismos, la industrialización de los aceites (palma, soja, girasol, etc) producido a partir de oleaginosas de nuestros campos, agregando así una nueva etapa en esa cadena. Además hay consideraciones fundamentales de tipo ambiental a tener en cuenta, debido a los acontecimientos que están ocurriendo en el mundo.

Con la entrada de la biotecnología y la práctica de siembra directa han producido una revolución en las técnicas de producción agrícola clásicas, expandiendo de manera significativa la producción de importantes materias primas que pueden ser utilizados en un momento dado en la producción de biocombustibles.

Por las razones expuestas en los párrafos anteriores, es necesario abrir el debate entorno a la de crear condiciones que favorezcan la radicación de proyectos nuevos para la producción de biocombustibles, los que permitirán a mediano plazo un cambio en la curva de demanda de las materias primas agrícolas, con las consiguientes ventajas para el sector agropecuario al mejorar los precios de las mismas, en un marco de preservación del medio ambiente.

Al mismo tiempo, esos proyectos pueden contribuir activamente con el mejoramiento de las economías regionales.

Es de entender, que la viabilidad de cualquier proyectos que se quiera comenzar sobre producción biocombustibles de origen vegetal que se encuentran en estudio dentro de Colombia, está seriamente condicionada y limitada en la actualidad por la falta de un marco regulatorio integral – en general -, y la inseguridad fiscal –en particular- elemento este último que obra como una amenaza para los inversores en atención a la posibilidad que gravámenes diversos puedan alterar en el futuro el éxito de dicho proyecto.

Esta falta de un marco legal que fije reglas de juego favorables agrava el escenario de incertidumbre que pueden tener los potenciales inversores en proyectos de producción de Biodiesel.

A esa incertidumbre hay que contrarrestarla también con medidas de promoción fiscal concretas, para disminuir la brecha proyectada entre la rentabilidad de las empresas productoras de combustibles de origen fósil, y la proyectada para los emprendimientos vinculados a biocombustibles y particularmente en el biodiesel.

Los efectos multiplicadores sobre la producción y el empleo, y la posible sustitución de importaciones que producirán en la economía las radicaciones de nuevos proyectos de producción de biocombustibles, como así también las mejoras sobre el medio ambiente – cuya defensa consagra la Constitución Nacional - , justifican el costo fiscal neto teórico que eventualmente puede originar el dictado de una ley con promociones y estabilidad fiscal para la radicación de esos proyectos.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Además de verse justificada por los beneficios ambientales, económicos y sociales, elementos antes mencionados, cobra especial interés la presentación de este proyecto debido a:

- 1. Potencial de Producción.** Colombia cuenta con un interesante potencial sobre materia prima para la producción de Biodiesel como es la palma de aceite, el cual es un cultivo permanente, con un ciclo de vida de aproximadamente de años, el cual se encuentra muy extendido en la zona tropical húmeda. Según la Federación de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma), nuestro país cuenta con un área bruta sembrada cercana a las 190.000 hectáreas, y una producción anual cercana a los 500.000 toneladas. Así mismo, se puede vislumbrar otras posibilidades con otras materias primas que pueden potenciarse en el país.
- 2. La Carencia de Azufre** en la composición del biodiesel representa una ventaja comparativa fundamental respecto al combustible diesel que se produce en nuestras refinerías; debido igualmente a las buenas características de mezclado del biodiesel con el ACPM, podría pensarse como alternativa económica las mezclas, con le fin de

disminuir el contenido de azufre del diesel colombiano, esto por otra parte, evitaría la necesidad de instalar plantas de desulfurización de alto costo.

3. Las mencionadas ventajas en la reducción de emisiones de contaminantes se ven incrementadas en condiciones de gran altura, lo cual es particularmente importante en un país como Colombia, donde los principales centros urbanos se ubican en alturas superiores a los msnm.
4. **Calidad del Biodiesel de aceite de palma.** El elevado contenido de ácido palmítico (saturado) en el éster de la palma, hace prever un índice de yodo inferior a los demás ésteres (colza, girasol o soya), lo que reduce la tenencia a la formación de depósitos, aumenta su estabilidad y garantiza cumplimiento de normatividad mas severas sobre biocombustibles.
5. **Oportunidad social.** Una sustitución del 30% de ACPM por biodiesel requeriría cerca de 270.000 nuevas hectáreas de aceite de palma cultivada, esto implicaría cerca de 70.000 nuevos empleos directos.
6. **Ahorro en subsidios.** Una sustitución del 30% de ACPM por biodiesel representaría un ahorro significativo para las finanzas del país.

En razón de lo anterior, se decidió tomar la iniciativa de establecer una normatividad que permita crear estímulos para la producción, comercialización y consumo de biocombustibles de origen vegetal para motores diesel (biodiesel), mediante la formulación de este proyecto de ley, que es compatible con las políticas económicas, con las practicas internacionales del comercio y con el marco constitucional, como mecanismo que posibilite y facilite el desarrollo del sector agropecuario e industrial en Colombia.

EL PROYECTO DE LEY COMO INSTRUMENTO VALIOSO.

El proyecto de ley habrá de ser un instrumento valioso para comprometer a todos los actores involucrados, tanto públicos como privados, para un desarrollo coherente de la producción y uso del biodiesel en el país con la responsabilidad social que debe caracterizar este tipo de proyectos.

El Proyecto de ley permitirá orientar las diferentes estrategias para definir la producción y uso del biodiesel, así como las actividades tendientes al establecimiento y desarrollo de empresas para su producción, diseñar y poner en marcha planes y programas de investigación, así mismo estrategias para comercialización y promoción; promover y apoyar transferencia de tecnología para el desarrollo de los proyectos.

Lo anterior permitirá enfrentar aquellos problemas y debilidades que pueda enfrentar eventualmente el proceso de su producción y uso. Además de lo anterior, si se fijan criterios claros en las políticas para la implementación del proyecto, no cabrá duda que la acción del mismo será profundamente participativa y concertada, de acuerdo con el nuevo espíritu constitucional.

Los beneficios que se prevén con el proyecto de ley, conducen necesariamente a solicitar al congreso un especial apoyo a esta iniciativa.

ARMANDO AMAYA ALVAREZ
Representante a la Cámara
Dpto. Norte de Santander