

Bogotá, D.C., 30 de agosto de 2011

Doctor

RICARDO RAMÍREZ CARRERO

Secretario Técnico

Consejo Nacional de Operación de Gas Natural

Calle 31 No. 13 A – 51, Oficina 215, Torre 1

Ciudad

Ref. Concepto Jurídico sobre aplicación de normas técnicas a actividades relacionadas con el transporte de gas

Respetado doctor Ramírez:

En desarrollo del contrato de prestación de servicios profesionales celebrado con la Fiduciaria Davivienda S.A., atentamente me permito expresar mi opinión jurídica en relación con la aplicación de normas técnicas a las actividades relacionadas con el transporte de gas, de conformidad con su amable solicitud.

Tal como se precisa en su mensaje, el capítulo 6 del Reglamento Único de Transporte – RUT -, establece las normas aplicables para el transporte de gas. Hasta hace unos años ante la ausencia de normas colombianas el RUT autorizó algunas extranjeras y en algunos casos fue muy específico en cuales eran aplicables. Con el transcurso del tiempo el ICONTEC ha expedido algunas normas que generan exigencias diferentes a las admitidas por el RUT y el mismo RUT puede haber impedido la entrada al mercado de equipos de procedencia europea por lo que ha habido quejas al respecto. En este contexto, anexo los términos de referencia para adelantar esta tarea, con una copia en PDF de las quejas e inquietudes recibidas por el Consejo. La idea en este caso sería responder las inquietudes y establecer si es necesario recomendar a la CREG modificaciones en el RUT.

El concepto solicitado se desarrolla a continuación:

DISPOSICIONES SOBRE NORMAS TÉCNICAS EN EL RUT

1. ANTECEDENTES

El capítulo 6º., del Reglamento Único de Transporte establece lo siguiente:

6. ESTÁNDARES Y NORMAS TÉCNICAS APLICABLES

Los estándares, normas técnicas y de seguridad que deberán aplicar para el diseño, construcción, operación, mantenimiento y puesta en marcha del Sistema Nacional de Transporte, tomarán en consideración la compilación del Código de Normas Técnicas y de seguridad efectuada por el Ministerio de Minas y Energía.

6.1 CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES

El Sistema de Transporte y las conexiones existentes o futuras deben cumplir con los requisitos establecidos por las normas técnicas colombianas, expedidas por el ICONTEC o, en su defecto, las aceptadas por la Superintendencia de Industria y Comercio o el Ministerio de Minas y Energía, el cual las compilará en un Reglamento de Normas Técnicas y de Seguridad en Gas Combustible. En caso de no disponerse de normas fijadas por estas entidades, se adoptarán las normas aplicables emitidas por una de las siguientes agremiaciones:

AGA:	American Gas Association
ANSI:	American National Standards Institute
API:	American Petroleum Institute
ASME:	American Society of Mechanical Engineers
ASTM:	American Society for Testing and Materials
AWS:	American Welding Society
DOT:	Department of Transportation
IEC:	International Electrothechnical Comission
NACE:	National Association of Corrosion Engineers
NEMA:	National Electrical Manufacturing Association
NFPA:	National Fire Protection Association
UL:	Underwrite Laboratories Inc.

En materia de seguridad también deberá acogerse el Reglamento de Normas Técnicas y de Seguridad en Gas Combustible compilado por el

Ministerio de Minas y Energía y a toda la reglamentación que sobre la materia expida el Ministerio de Minas y Energía.

Las normas ambientales a las que deberán acogerse todos aquellos a los cuales aplique este Reglamento, serán las expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4º Numerales 10 y 25 de la Ley 99 de 1994 y demás que la modifiquen, deroguen o adicionen; o aquellas que establezcan otras autoridades ambientales competentes.

El Transportador estará obligado a comunicar al propietario de la Conexión, las normas específicas que deberán cumplirse y se abstendrá de prestar el Servicio de Transporte a través de las Conexiones, en los Puntos de Entrada o en los Puntos de Salida de su Sistema de Transporte, que no cumplan con los requisitos técnicos y de seguridad establecidos por las normas y estándares aplicables.

6.4 EXPEDICIÓN DE NORMAS TÉCNICAS Y DE SEGURIDAD

Con el objeto de garantizar la calidad y seguridad del servicio de transporte, de conformidad con lo establecido en el Art. 67.1 de la Ley 142 de 1994, el Ministerio de Minas y Energía señalará los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilicen las empresas de transporte.

2. INQUIETUDES SOBRE LA DISPOSICION ESTABLECIDA POR LA CREG

Teniendo en cuenta:

Que el RUT establece que: "El Sistema de Transporte y las conexiones existentes o futuras deben cumplir con los requisitos establecidos por las normas técnicas colombianas, expedidas por el ICONTEC o, en su defecto, las aceptadas por la Superintendencia de Industria y Comercio o el Ministerio de Minas y Energía, el cual las compilará en un Reglamento de Normas Técnicas y de Seguridad en Gas Combustible..."

Que el Ministerio de Minas y Energía no ha desarrollado la compilación del Código de Normas Técnicas y de Seguridad,

Han surgido las siguientes inquietudes:

- La CREG es competente para fijar normatividad técnica de obligatorio cumplimiento.
- En ausencia de normas del ICONTEC algunas compañías han adoptado estándares internacionales como los del AGA, qué sucede si el ICONTEC expide una norma técnica con requisitos diferentes a los adoptados por las empresas de transporte (Ver comunicación de TGI del 4 de abril de 2011).
- El hecho de que el RUT establezca que ante la ausencia de normas nacionales pueden utilizarse, entre otras, las normas AGA y que existan otras normas como las normas ISO que incluso son más exigentes, cierra la posibilidad de permitir la comercialización en Colombia de equipos de procedencia europea reconocidos internacionalmente que usan estándares diferentes a los mencionados (Ver carta de KROHNE). En particular, el solicitante se refiere al numeral 5.3 del RUT:

“.....”

5.3 MEDICIÓN VOLUMÉTRICA

El volumen de Gas Natural entregado y tomado del Sistema de Transporte es el calculado por el Transportador a Condiciones Estándar a partir de las variables determinadas por los equipos oficiales de medición, debidamente calibrados, empleando los métodos de cálculo establecidos por el fabricante en los manuales específicos para cada tipo de medidor y las recomendaciones de la Asociación Americana de Gas – AGA (“American Gas Association”).....”.

Conforme a la ley 142 de 1994, la Comisión de Regulación de Energía y Gas puede exigir que haya posibilidad de interconexión y de homologación técnica de las redes, cuando sea indispensable para proteger a los usuarios, para garantizar la calidad del servicio o para promover la competencia, sin que pueda exigir características específicas de redes o sistemas más allá de las que sean necesarias para garantizar la interconectabilidad de servicios análogos o el uso coordinado de recursos (art. 28).

Y también corresponde a la CREG fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del

servicio y definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de servicios públicos se someta a normas técnicas oficiales, para promover la competencia o evitar perjuicios a terceros, y pedirle al ministerio respectivo que las elabore, cuando encuentre que son necesarias. (arts. 73.5 y 73.6).

Entiendo que, con arreglo a estas facultades la CREG ha dispuesto que para el Sistema Nacional de Transporte y las conexiones, existentes o futuras, se deben cumplir los requisitos establecidos por las normas técnicas colombianas, expedidas por el ICONTEC o, en su defecto, las aceptadas por la Superintendencia de Industria y Comercio o el Ministerio de Minas y Energía, el cual las compilará en un Reglamento de Normas Técnicas y de Seguridad en Gas Combustible. Y en su defecto, las de la AGA, ANSI, API, ASME, ASTM, AWS, DOT, IEC, NACE, NEMA, NFPA y UL.

A partir de lo anterior, expongo las siguientes consideraciones en torno a las inquietudes planteadas:

1. El órgano competente para adoptar las normas técnicas que con carácter obligatorio rigen para el Sistema Nacional de Transporte de Gas es la CREG. Las normas expedidas por los demás organismos técnicos son de obligatorio cumplimiento, o dejarán de serlo, en tanto así lo disponga la CREG.
2. Un cambio en las normas técnicas vigentes rigen, en principio y de manera general, para las conexiones existentes o futuras. La regulación de la CREG no prevé nada en materia de tránsito reglamentario por efecto de modificaciones en la normatividad técnica.

En tanto la normalización técnica envuelve razones de utilidad pública o de interés general, como la seguridad y la calidad, en materia de tránsito hacia la nueva normatividad rigen los principios generales establecidos en los artículos 58 de la Constitución Política y 18 de la Ley 153 de 1887, según los cuales las nuevas normas deben prevalecer sobre los intereses particulares y tener aplicación inmediata. Es decir, en esta materia difícilmente pueden invocarse derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas.

Por estas razones resulta extremadamente importante que la CREG disponga lo relativo al tránsito normativo, en materia de normas técnicas para la homologación, interconexión y seguridad, pues de lo

contrario, se pueden generar efectos como los anotados en las dos comunicaciones que se me han enviado para análisis (TGI, KROHNE).

Una alternativa válida que podría disponer la CREG, por ejemplo, es que las instalaciones existentes continúen como están si cumplen la normatividad vigente al momento de la construcción y garantizan la compatibilidad, la homologación y la seguridad. Y que solamente en la reposición futura se adecúe a la nueva normatividad. Pero tal opción debe estar consagrada, en forma expresa, en la regulación.

Otra alternativa que podría explorarse podría ser, por ejemplo, que la CREG redefina el orden de prelación que tiene definido en materia de organismos normalizadores, para que las normas se apliquen en función de las condiciones que faciliten o hagan posible la homologación, la interconexión y la seguridad, sin fijar un orden de prelación atendiendo al organismo que las haya expedido.

3. De acuerdo con lo anterior, si el ICONTEC u otra autoridad de las señaladas por la CREG llega a establecer normas en aspectos en los que, por defecto se vienen aplicando las de otros organismos de normalización, como la AGA, por efecto de las disposiciones contenidas en el RUT esta nueva normatividad, una vez adoptada es exigible para las instalaciones existentes o futuras, por las razones ya anotadas. Por eso es tan importante solicitarle a la CREG que establezca lo relativo al tránsito normativo en esta materia.
4. No conozco las razones por las cuales para efectos de la medición volumétrica la CREG adoptó exclusivamente las recomendaciones de la AGA. En la comunicación de KRHONE se afirma que las recomendaciones de la ISO son más exigentes que las de la AGA y que las de OIML R137, exigen un procedimiento diferente para la homologación de los elementos primarios de medición. Sin embargo, estas afirmaciones por sí mismas no contienen elementos de juicio que me permitan concluir que sean contradictorias con las de la AGA.

Por ejemplo, el hecho de que las normas de la ISO sean más exigentes que las de la AGA indicaría que si se aplican las primeras no solamente se están cumpliendo las de la AGA, sino que se está cumpliendo más allá de lo exigido, razón que, de ser cierta, permitiría concluir que los elementos que cumplen las recomendaciones ISO también cumplen las de la AGA.

En el mismo sentido, el hecho de que de las recomendaciones de OIML 137 sean diferentes no necesariamente significa que sean contradictorias o incompatibles con las de la AGA.

A falta de un análisis completo sobre incompatibilidad o compatibilidad de las mencionadas normas no me es posible pronunciarme concluyentemente sobre estos aspectos.

Cualquier información que se estime necesaria, con mucho gusto la suministraré.

Cordialmente,

NORA PALOMO GARCÍA

cc. 36.146.802 de Neiva

T.P. 10741 del CSJ