



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 400

Bogotá, D. C., viernes, 28 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA
PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE
LEY NÚMERO 278 DE 2024 CÁMARA,
ACUMULADO CON EL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 335 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el Decreto número
893 de 2017 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., marzo de 2025

Honorable Representante

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

**Asunto: Ponencia positiva para primer debate
Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara,
acumulado con el Proyecto de Ley número 335
de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica
el Decreto número 893 de 2017 y se dictan otras
disposiciones.**

Honorable presidente:

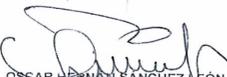
Atendiendo lo establecido en el reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y la gentil designación que nos hiciera la Mesa Directiva de esta célula legislativa, nos permitimos hacerle llegar en original y copias, el **informe de ponencia positiva para primer debate del correspondiente Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara, mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de Ley número 335 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto número 893 de 2017**

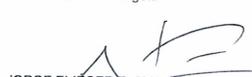
y se dictan otras disposiciones, para que sea puesto a consideración de los honorables representantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara.

Respetuosamente,


KAREN ASTRITH MARIQUE OLARTE
Representante a la Cámara
Arauca


HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Bogotá


OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara
Cundinamarca


JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Valle del Cauca


SANTIAGO OSORIO MARÍN
Representante a la Cámara
Caldas

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Huila

MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara
Oposición

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Valle del Cauca

MIGUEL ABRAHAM POLO POLO
Representante a la Cámara
Com. Afro, Raizales y Palenqueras

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 278 DE
2024 CÁMARA, ACUMULADO CON EL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 335 DE 2024
CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el Decreto número
893 de 2017 y se dictan otras disposiciones.*

1. OBJETO

El objeto del presente Proyecto de Ley modificar el Decreto Ley 893 de 2017 y darle desarrollo normativo a sus disposiciones con el fin de promover los procesos de municipalización de los territorios rurales o áreas no municipalizadas dentro de la jurisdicción de los municipios pertenecientes al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) mediante la disposición de un marco legal ampliado que garantice la cabal implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera u otros convenios semejantes suscritos por el Gobierno nacional.

2. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley número 278 fue presentado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el 3 de septiembre de 2024 por los Representantes *Diógenes Quintero Amaya, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, John Jairo González Agudelo, Karen Juliana López Salazar, Orlando Castillo Advíncula, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Jorge Rodrigo Tovar Vélez, Juan Carlos Vargas Soler, Leonor María Palencia Vega, Juan Pablo Salazar Rivera, William Ferney Aljure Martínez y Gerson Lisímaco Montaña Arizala*. Conforme a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, el proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para iniciar su trámite donde fue designada como ponente coordinadora la honorable Representante *Karen Astrith Manrique Olarte*, en compañía de los Representantes *Heráclito Landínez Suárez, Óscar Hernán Sánchez León, Luis Eduardo Díaz Matéus, Santiago Osorio Marín, Julio César Triana Quintero, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Miguel Abraham Polo Polo y Luis Alberto Albán Urbano*.

El Proyecto de Ley número 335 fue presentado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el 23 de septiembre de 2024 por los Representantes *Lina María Garrido Martín, Camilo Esteban Ávila Morales, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Jaime Rodríguez Contreras y Javier Alexander Sánchez Reyes*.

De conformidad con el Acta número 015 de la Mesa Directiva de la Comisión y con base en lo establecido por el artículo 150 y 151 del Reglamento Interno, se dispuso que el **Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara, mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones**, se acumulase con el **Proyecto de Ley número 335 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto número 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones**, con los ponentes del primero.

3. CONSIDERACIONES

Hace cientos de miles de años en la tierra existió una la forma humana primitiva que entonces no contemplaba el molde de municipio o ciudad; ese homínido de baja estatura, que no conocía el

fuego, que se alimentaba de raíces, frutas y algunos animales, avanzó a través de la historia y evolucionó, al cabo del tiempo, en el *homo sapiens* actual. Tras milenios de crecimiento y desarrollo, el hombre ya no tiene estatura baja, crea artefactos que nadie podía siquiera pensar hace unos 100 años atrás, llega a otros planetas y vive en grandes ciudades; del hombre que vivía en chozas y cavernas hemos pasado, como especie, al hombre que maneja las mejores técnicas jamás imaginadas, hemos tenido un cambio enorme tanto cuantitativa como cualitativamente: de unos cuantos hombres con rocas a miles de millones con tecnología de punta. Todos estos cambios hicieron necesarias formas de organización que agruparan a los miembros del género humano para, al modo de otros animales, encontrar protección en los grupos y así sobrevivir a las dificultades del medio.

En los albores de la historia humana, el recién evolucionado *sapiens* supo que agruparse era una solución útil a los problemas de seguridad que planteaba el entorno natural, una respuesta que se puede ver presente en otras especies fue usada por la nuestra para los mismos fines. Sin embargo, es con el nacimiento de la agricultura que el humano -agrupado o no-, nómada hasta ese momento, comienza a asentarse y a formar comunidades arraigadas en un territorio con capacidad productiva en lo que posteriormente serían las civilizaciones fluviales: el primer germen de nuestras ciudades y de lo que hoy, en el Derecho, conocemos como municipios. Sobre el origen de la ciudad o municipio Galvis Gaitán expresa una idea de Aristóteles la cual dice que:

“Cuando se unen varios pueblos en una sola y completa comunidad, lo bastante numerosa para preocuparse por casi todo lo que requieren, se origina la ciudad, nacida a causa de las necesidades de la vida, subsistiendo [sic] debido al anhelo que sienten de vivir bien. Si las primitivas formas de sociedad son naturales, lo es también la ciudad, por ser ese el fin que se propone, pues la naturaleza de una cosa es su propio fin; llamando naturaleza a lo que es la cosa [...] Además, la causa final y objeto de una cosa es lo mejor y el bastarse a sí mismo es el fin y lo mejor. De ello se evidencia que la ciudad es creación de la naturaleza y que el hombre es animal sociable por naturaleza. El que por naturaleza y no debido a mero accidente no pertenezca a ciudad alguna o es un mal hombre o superior a la humanidad” (Galvis Gaitán, 2007)

Las distintas formas de organizarnos dentro de un territorio se fueron originando de acuerdo a circunstancias que casi nunca eran iguales, en la medida que bastaba saber que en la pluralidad cultural y social se originarían múltiples formas de organización; las hordas, los clanes, las fratrias, la tribu y la familia finalmente iba a constituir la célula de una sociedad, el inicio y el fin, entendiendo la familia como la forma de organizarse en un todo, en esa medida este concepto de familia como estructura organizativa de un conglomerado de personas tendría un impacto en la expansión de los

territorios de las civilizaciones antiguas, las familias conformaron comunidades pequeñas, que afrontaban la necesidades de constituir un orden en el territorio, quien tuviese más territorio directamente tendría más poder, por tanto surgió la necesidad de reposar el poder en un líder que por lo general era la persona encargada de dirigir y doblegar las emociones, necesidades y pasiones de una manera autoritaria de todas las familias que conformaban la comunidad; tal y como es el caso de los Romanos.

Los Romanos atravesaron distintas etapas de gobierno; monarquía -753-509 a. C.-, república -509-27 a. C.- e imperio -27 a. C.-476 d. C.- sin embargo, la época de la república fue uno de los periodos que más significo en la historia de Roma, en la república se sentaron bases del derecho romano que trataban sobre derecho privado y divisiones de poderes, se crearon instituciones como el senado y se posicionaron como potencias en Europa, esto permitió que se categorizaran como imperio romano, extendiendo su capacidad política y administrativa por Europa oriental, entrañando en su palmarés la civilización con la mayor extensión territorial nunca antes vista. Esta condición importante dentro del territorio se debía a su sofisticada forma de organizarse, crearon instituciones locales en cada territorio conquistado que, eran los encargados de controlar el comercio, el armamento y los impuestos de los habitantes, estos antecedentes sirvieron para generar las bases del concepto de municipio romano “*municipium*” (Suing Nagua, 2017). el cual, para ellos, tenía un triple significado: 1. Equivale a población fortificada; 2. Se refiere al cargo de autoridad que se posee de dicha población; y 3. Equivale a los habitantes de las mismas poblaciones.

Los romanos siempre se caracterizaron por tener el deseo de extender sus conquistas, en esa experiencia de dominar gran parte de los territorios se encontraron con pueblos asentados dentro de sus propias fortificaciones, a estos pueblos los romanos los llamaron municipio (Suing Nagua , 2017).

Menciona Suing (2017) que “Con la caída del imperio romano empezaron a perderse en la derrota todos los avances, las culturas y las maneras de gobernar fueron configuradas, el concepto municipal romano tergiverso a municipio medieval, en plena edad media muchos años más tarde, se conservaba la estructura que los romanos habían logrado, el municipio medieval surge de las bases romanas y las bases germanas, el municipio se parecía tener más una infraestructura organizativa de gremios y asociaciones mercantiles”. Esta nueva forma de organizarse le da la categoría de *municipio moderno*, la ilustración aparece y con ella autores con pensamiento político y jurídico, quienes propondrían una manera distinta de ver la forma de organización estatal, se empieza a generar espacios de debates jurídicos con planteamientos diferentes de gobierno y administración, autores como Montesquieu, Hobbes y Rousseau, generaron espacios de discusión, cambiaron la forma de organización política, administrativa y jurídica del

Estado por tanto lo empiezan adoptar los distintos reinos de Europa, la monarquía Española no fue la excepción.

Los españoles crearon su propio concepto de municipalidad, partiendo de las bases dejadas por los romanos y por la ilustración, el municipio, el cabildo o ayuntamientos estuvo compuesto por nobles llamados regidores designados por el rey con carácter vitalicio para introducirse en América junto a sus instituciones. De lo mencionado anteriormente, empieza a filtrarse el concepto de municipio como una institución que crea escenarios de organización y de responsabilidad, para la población, quienes asumen responsabilidad con la entidad organizada territorialmente; esperando seguridad y armonía social. El concepto de municipio español tenía una fuerte influencia por el sistema europeo bicameral, los órganos más importantes eran: los ayuntamientos (alcalde y concejales) y el pleno. El concepto de municipalidad se originó de un desarrollo histórico, indirectamente en su contenido está la necesidad de entregarle autonomía a una entidad, la cual históricamente ha luchado con tener posición frente a las formas de gobierno unitarias, donde el centro del poder es uno solo, como en un sistema monárquico o un régimen político absolutista.

Así las cosas, en el desarrollo de la municipalidad dependiendo intrínsecamente de las formas de gobierno, la conformación de estos gobiernos de desarrollo a lo largo de la historia del concepto de Municipio tuvo que atravesar por formas de gobierno monárquicos, centralistas y absolutistas para finalmente encontrarnos con gobiernos democráticos presidenciales o parlamentarios, gobiernos que desarrollaron derechos personales y las entidades empezaron a tener injerencia directa en las cuestiones que le atinen a su territorio. Este cambio se realiza con gran motivación por responder a necesidades sociales que necesitaban más atención y eficiencia; una solución enfocada al territorio y que se opusiera rotundamente a lo que se venía presentando en el pasado, ese concepto de municipalidad que solo respondía los caprichos de un monarca. Empoderar instituciones fuera del poder central para gobernar y administrar no se dio de manera inmediata, se entendía que se debía entregar autonomía a los territorios y aunque cueste creer se desconfiaba de estas maneras de gobernar, sin embargo, hubo algunos hechos históricos que ayudaron a determinar el establecimiento de esta autonomía local y territorial de la que hoy se beneficia el municipio:

El primer escenario teórico, es el que hace referencia al *Pouvoir* municipal en Francia, la cual tiene como origen la idea de Anne Robert Jacques Turgot de que existía una organización y forma de asociación natural entre las personas de cada uno de los municipios que componían en territorio francés y que en manos de esa comunidad debería estar la gestión de asuntos de carácter social y comunitario. (Rodríguez Ojeda, 2017).

Por otro lado, en Alemania se creó la teoría de “Selbstverwaltung” que a la traducción al español se entiende como Autogobierno. “Hacia el siglo XIX el Rey de Prusia, con la pérdida de la batalla contra el Ejército de Napoleón, el Barón Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein (1757-1831), quien se encontraba a la cabeza del gobierno, propuso reformar el sistema Estatal, por lo que en 1807 redactó la “Memoria Nassau”, en donde, aunque de una manera muy débil, le asignó una nueva estructura al Estado, dividiéndolo en Entes municipales, urbanos y rurales, y afirmó que cada uno de ellos podría autoadministrarse (Selbstverwaltung) asumiendo la responsabilidad absoluta de sus decisiones.” (Castañeda Gómez, 2014).

Es claro entonces que, con la teoría alemana, el Estado para la época, se daba inicios a una forma de organización municipal, en donde encontramos autonomía para gestionar asuntos que solucionaran las necesidades de la sociedad en cada territorio, era precisamente en los municipios, en donde se podría llevar a cabo acciones para garantizar y prevalecer el desarrollo de un territorio.

3.1. LA MUNICIPALIDAD EN LA ÉPOCA PRECOLOMBINA

La época precolombina contiene rasgos que pueden orientar mejor a la historia del municipio en Colombia, los cazadores y recolectores seleccionaron sitios en donde el agua y la tierra fueran más favorables así dándole origen a la agricultura en estas tierras; reuniendo a las familias para que se genere el arado, ayudando conformar las aldeas que con el tiempo se convertiría en lo que hoy conocemos como municipio. El germen de la municipalización no fue ajeno a las culturas prehispánicas y así ha sido indicado por la literatura especializada en la materia:

“Los arqueólogos han descubierto que hace 12.500 años existían en la Sabana de Bogotá cazadores que por cortos periodos permanecían en los abrigos rocosos que los investigadores Correal y Van Der Hammen denominaron El Abra y Tequendama, en el municipio actual de Soacha, se trataba de cazadores que venían en grupos desde el Valle del Magdalena y que en los bosques cenagosos de la Sabana de Bogotá cazaban venados y roedores y de ellos se alimentaban. Hace 4.500 años los antepasados del hombre colombiano se sedentarizan, se organizaron en aldeas, cultivaron en forma intensiva el maíz y comenzaron a desarrollar la industria de la piedra, del hueso y la madera. Posteriormente hicieron cerámica, tejieron mantas y filigranas de oro y cobre.” (Galvis Gaitán, 2007).

En estas llamadas aldeas primitivas ya se encontraban los elementos esenciales de lo que sería municipio, sin embargo, las instituciones no tenían gran cimiento y no fue sino hasta el asentamiento de las instituciones coloniales que pudieron darse los cambios necesarios para hacer pervivir esta forma de organización.

3.2. LA MUNICIPALIDAD EN LA COLONIA

En el plano histórico y colonial de “Las indias” encontramos que en el momento de la conquista convivían en España distintos regímenes jurídicos; el de Aragón, Castilla y Navarra “estas circunstancias, unidas al hecho de que fuera Isabel la que patrocinase los proyectos descubridores de Colón, explican históricamente que los territorios de las que se llamaron Indias Occidentales quedaran incorporadas políticamente a la Corona de Castilla y que fuera el derecho castellano y no los otros derechos españoles peninsulares el que se proyectase desde España sobre estas comarcas del Nuevo Mundo, modelando originariamente la vida de sus instituciones”. (Galvis Gaitán, 2007). El derecho de Castilla actuaba como derecho supletorio cuando en cualquier situación jurídica que no tenía previsto la legislación de “Las Indias”, es decir, en América se allegaron leyes e instituciones del régimen de castilla. Entendemos que España al introducirse en “Las Indias” trajo consigo un concepto municipal Medieval-Moderno, el cual no floreció con la misma fuerza que en España, causando decadencias y cambios que lo llevaron a punto de desaparecer, añadiendo la forma poco ética y en gran medida contaminada con la que España designaba los mandatarios municipales, “Ya en tiempos de Felipe II, para hacer frente a las apremiantes necesidades del Tesoro, se implantó en las colonias, como se había establecido en España, la práctica viciosa de enajenar en pública subasta y adjudicar al mejor postor los oficios públicos de más lucrativo desempeño, cuya provisión correspondía a la Corona como una de sus regalías” (Barrios Zuluaga, 1998 citado en Fernández de Castro Del Castillo, 2005)

El estatuto constitucional de Cundinamarca en 1811 establece que la elección de los alcaldes la debían realizar los “vecinos”, así lo enunciaba el artículo 1: “Los Alcaldes pedáneos se elegirán todos los años por los vecinos de cada lugar, en tiempo de nombrar apoderados para la elección de los individuos que deben componer los respectivos cabildos” (Fernández de Castro del Castillo, 2005). Por otro lado, y referenciando a Barrios Zuluaga la Constitución del Estado de Cartagena de Indias de 1812 dispone: “El número de individuos del Ayuntamiento en la Capital, sin contar al Corregidor, será de seis, los cuales se renovarán cada dos años, eligiéndose la mitad en uno y la mitad en otro”.

En 1815 la Constitución del Estado de Mariquita, enuncia en el Título XVI, artículo 2º: “El número de individuos de cada ayuntamiento será el de cinco: dos alcaldes ordinarios y tres regidores”. En ese mismo año, la Constitución de Pamplona, en su artículo 86, establecía: “Los alcaldes ordinarios de primera nominación, que se consideran particularmente como funcionarios del Poder Ejecutivo Provincial, serán los presidentes de las Municipalidades, y los ejecutores de las ordenanzas que establecieren sobre la materia de su resorte contenidas en el artículo precedente”.

En el año 1832, la Constitución, en su artículo 150, dispuso: “El territorio de la República se divide en provincias, las provincias en cantones y los cantones en distritos parroquiales”.

Por su parte, la Constitución de 1843, en su artículo 8°, consagró: “El territorio de la Nueva Granada se dividirá en provincias. Cada provincia se compondrá de uno o más cantones y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La Ley arreglará la división por provincias y la de estas por cantones y determinará la autoridad por quien y el modo en que deba arreglarse la de los cantones por distritos parroquiales”. (Constitución Política 1 de 1843 Congreso de la República) Esta forma de Organización Geopolítica se conservó y tuvo vigencia por diez años, en la reforma de 1853 se dividió el territorio de la República en las provincias y distritos parroquiales.

Con la llegada del gobierno de Mariano Ospina Rodríguez, se adopta una nueva Constitución y se crea la Confederación Granadina, compuesta y ordenada por Estados Soberanos. Los Estados creados se dividieron en provincias y distritos parroquiales (DANE, Reseña Histórica), sin embargo, estas instituciones fueron suprimidas al redactarse un nuevo estatuto constitucional en 1886 que organizó al país en forma de República Unitaria.

3.3. LA MUNICIPALIDAD EN LA REPÚBLICA UNITARIA

La Constitución de 1886 dispuso en el artículo 198 que en cada distrito municipal hubiera una corporación popular que se denominara Concejo Municipal, se elegiría *por medio* de voto directo y secreto de los ciudadanos vecinos del mismo distrito, así mismo, en su artículo 200 la misma dispone que “la acción administrativa en el Distrito corresponde al alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de agente del Gobernador y mandatario del pueblo”. En esa medida, el artículo 65, enuncia que en todo municipio haya un alcalde, que ejercerá las funciones de agente del Gobernador y que será jefe de la Administración Municipal.

En 1936, *por medio* de una reforma constitucional a cargo del presidente López Pumarejo, se expide un Acto Legislativo *por medio* del cual se crearon con rango constitucional las intendencias y comisarías y se dispuso la división de la República en departamentos, intendencias y comisarías, los departamentos los dividió en municipios o distritos municipales. Algo similar hizo Alberto Lleras Camargo en la gran reforma constitucional de 1945; dividió las intendencias y comisarías en municipios o distritos municipales, se autorizó la clasificación de los municipios por categorías según la población, recursos fiscales e importancia económica.

En la administración del presidente Carlos Lleras Restrepo, *por medio* de un acto legislativo se incorporaron como entidades territoriales de la República a los municipios o distritos municipales, situación que se mantuvo hasta 1991.

Uno de los propósitos fundamentales de la Reforma Constitucional de 1991, fue el de adecuar la organización del Estado a las nuevas realidades económicas y sociales del país. Los aspectos relativos a la descentralización administrativa y la modernización del Estado constituyeron los elementos claves para poner a tono las instituciones con los acontecimientos nacional y regional y responder a las crecientes demandas de participación popular y autonomía territorial. En virtud de ello, la Constitución de 1991, en su artículo 309, erigió en departamentos las intendencias y comisarías existentes y definió como entidades territoriales con autonomía para la gestión de sus intereses, según lo establecen los artículos 286 y 287 de la misma, a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Es de destacar el impulso que el constituyente del 91 le dio al municipio destacándolo como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

Este repaso histórico nos permite ver las distintas circunstancias, elementos, criterios y fundamentos que, en distintas épocas, han influido en la unidad político-administrativa del país. Aquellos pensamientos que debido a su contexto, tiempo y lugar fueron ejes centrales de influencias internas y externas, por ejemplo, si hablamos del concepto de municipio y la administración en la colonia obedecían a influencias europeas-españolas, a merced de la Corona; las que se presentaron años más tarde, en la República, son producto de las ideas que nacieron en materia de administración municipal y las necesidades sociales a las que la población se enfrentó.

3.4. LA MUNICIPALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

En la constitución política de 1991 se originaron *por medio* de la Constituyente cuatro entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; y se creó *por medio* del legislativo una más, la región. Dentro de la organización territorial colombiana, el municipio se constituye en la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Después de 105 años de una constitución centralista le apostó a una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales (*Constitución Política de Colombia, 1991*).

Uno de los cambios más importantes en la vida política nacional ha sido la descentralización, apoyada por dos motivos que la motivaron en la estructuración y concreción, en el plano social, el estado se mostraba cada vez incapaz de enfrentar con éxito los grandes problemas del país, la pobreza y la desigualdades sociales y regionales. Por otro lado, la legitimidad estaba siendo cuestionada debido al centralismo en la toma de decisiones.

La meta principal de la idea de descentralización que propuso el constituyente del 91 es la de dar mayor poder a los entes territoriales en la definición de políticas públicas, mejorar la prestación de los

servicios públicos y democratizar las decisiones públicas a través de la participación ciudadana, y quedo claro que, el modelo de centralización que consiste en que todas las funciones reposen en el Gobierno nacional Central había fracasado en la medida que era ineficaz en la prestación de bienes y servicios por parte del Estado, por tanto, el Estado mismo debía solucionar ese problema cediendo competencias para lograr abarcar todo el territorio.

El municipio “es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (artículo 311). Además de lo enunciado por este artículo, la Ley 136 de 1994 precisa “autonomía política, fiscal y administrativa” (artículo 1º) de los municipios en Colombia.

Según Enrique Tamayo el municipio es: “Entidad administrativa, territorial, reconocida por la Ley y constituida por el conjunto de familias que habitan en su territorio, por su patrimonio y bienes, con personería jurídica y autoridades propias que ejercen autonomía administrativa. El objeto es la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la prestación de servicios públicos que proporcionan todos los medios necesarios para conseguir mejores condiciones de vida de sus habitantes”. Observando con gran atención logramos identificar 5 elementos que contiene un territorio para ser municipio según el autor: 1. Población entendido como “el conjunto de familias que habitan en su territorio”; 2. Territorio, es decir el lugar donde se asienta la población; 3. Autoridades; 4. Subordinación al Estado; y una 5. Finalidad.

Se establecieron tres principios que armonizan la prestación y el cumplimiento de los fines del Estado; la coordinación: “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de las funciones estatales. Debe ser arriba hacia abajo (nación con entes territoriales), de abajo hacia arriba (entes territoriales con nación) y horizontalmente (entre entidades territoriales).” (Sentencia C-1051, 2001); la concurrencia: Proceso de participación entre la nación y los entes territoriales de tal forma que intervengan en el “diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues solo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial” (Auto 383 de la Corte Constitucional, 2010); y la subsidiariedad “Sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la nación), para que estos asuman el ejercicio de esas competencias” (Auto 383 de la Corte Constitucional, 2010).

3.5. CREACIÓN DE MUNICIPIOS

En Colombia la entidad que tiene la facultad de crear y suprimir municipios desde la constitución política de 1886 son las ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES, “corresponde a las

Asambleas Departamentales, *por medio* de ordenanzas (...). Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias” (*Constitución Política de Colombia, 1991*). Posteriormente, la Ley 136 de 1994 en su artículo 8 reglamentó los requisitos para la creación de municipios, la cual, a su vez, fue reglamentada por la Ley 617 de 2000, quedando estipulados los siguientes requisitos: “1. *Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.*.”; “2. (*“Conceptos básicos”*) *Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.*.”; “3. *Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.*.”; “4. *Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo.* Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.” (Ley 617, 2000).

“La iniciativa para crear municipios puede provenir de: *i) los miembros de la asamblea departamental; ii) el gobernador; iii) iniciativa popular.*” (Chaparro, 2013). En caso de que una iniciativa sea archivada podrá presentarse nuevamente después de tres años.

Cuando se crean municipios se emiten actos administrativos, así las cosas, corresponde al tribunal administrativo examinar la legalidad de estos. La impugnación podrá realizarla cualquier ciudadano, en ella se evaluará la constitucionalidad de la iniciativa; el Ministerio Público rinde concepto sobre esta, una vez agotada esta etapa sobre la legalidad por el tribunal, se someterá a un referendo la iniciativa de creación del municipio; para la aprobación de la misma se deberá contar con la votación del referente que en consecuencia deberá arrojar un resultado favorable de la mitad más uno de los habitantes y sobrepase el umbral electoral, finalmente el gobernador sancionará la ordenanza de creación.

“La ley establece una excepción. Se podrán crear municipios por la asamblea departamental, sin el

llo de los requisitos mencionados, previo concepto del presidente de la república, en casos de defensa nacional o cuando se trate de corregimientos creados por el Gobierno antes de 1991 que sean de zona de frontera, siempre y cuando no hayan pertenecido a ningún municipio.” (Chaparro, 2013).

Con la Ley 136 de 1994 se puede aplaudir el gran paso que tuvo el Estado Colombiano de la mano de la descentralización y la autonomía territorial. Esta ley trajo la idea de que el país creyera que es posible que las necesidades tuviesen solución oportuna por sus dirigentes, de forma que disminuyera la idea del abandono estatal, por tanto el legislador de la Ley 136 de 1994 estableció requisitos mínimos de forma en que se pudiese estimular la aparición de nuevos municipios que cumplieran la función político-administrativa, sin embargo, la Ley no tuvo en cuenta el incremento en la población, por tanto, el requisito población paso a ser una condición de fácil acceso. Ello, trajo como fortaleza que, en casi 4 años y medio, se crearan 38 municipios.

El artículo 150 numeral 4 de la Constitución Política, establece que corresponde al Congreso, *por medio* de leyes, “Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.” (*Constitución Política de Colombia, 1991*) Por su parte, el numeral 6 del artículo 300 de la Carta establece que corresponde a las Asambleas Departamentales, *por medio* de ordenanzas, “Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.” Así las cosas, en el congreso en pleno se expidió la Ley 1551 de 2012, una ley que llegó con el fin de modernizar la organización de los municipios, de forma en que se les brinde a los entes territoriales un cuerpo normativo claro con relación a la administración y gestión pública, para fortalecer el desarrollo fiscal, con verdadera autonomía responsable.

Las excepciones que acompañan a la Ley de los entes territoriales desde 1994 son tan importante como los requisitos que cada una propone, en ese entendido, la Ley 136 de 1996 en su artículo 11 establece una excepción que se tendrán por válidas la creación de municipios realizadas antes del 31 de diciembre de 1990, las realizadas entre el 31 de diciembre de 1990 y el 10 de diciembre de 1993 cuya nulidad no haya sido decretada. Una segunda excepción se encuentra en el artículo 9 de la misma, en el primer inciso, le confiere a las Asambleas Departamentales la facultad de crear municipios sin el cumplimiento de los requisitos legales, cuando así lo considere el presidente de la República en materia de defensa nacional. Una tercera excepción acompaña el artículo 9° de la Ley 136 de 1994, en su segundo inciso establece que la Asambleas Departamentales conviertan en municipios los corregimientos creados por el Gobierno nacional antes del año 1991.

La creación de un municipio en Colombia traería consigo institucionalización y esto es importante porque acerca a todas las instituciones estatales a un territorio, permitiendo así la descentralización de funciones por parte del Gobierno Central, minimizando un poco esa dependencia y dar uso a esa autonomía que la Constitución Política le ha conferido a los municipios. La creación de ese nuevo municipio y llevar instituciones a ese territorio les permitirá fortalecer sus competencias y las habilidades de sus habitantes, dado que, será el municipio quien garantizará el desarrollo social de sus habitantes. En este punto, es importante hacer mención sobre la autonomía territorial, debido a que esta es definida como “la capacidad de manejar los asuntos propios, es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que está limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley” (*Ordoñez et al. 2011, p. 21*).

A su vez, hay que precisar que esta autonomía territorial en Colombia surge o es una consecuencia de la descentralización, esto, debido a que la descentralización siempre ha buscado que los departamentos y municipios puedan administrar sus recursos, innovar y ser más competitivos para garantizar el bienestar de su población, debido a que deben afianzar sus competencias en el ámbito de la prestación de servicios públicos domiciliarios, de educación, salud, medio ambiente, cultura y transporte. Entendiendo la autonomía como “la capacidad que tienen los entes locales, por mandato constitucional, para gestionar sus respectivos intereses a través de sus propios órganos y bajo su propia responsabilidad” (Robledo Silva, 2010).

En el transcurso de la época centralista se presenciaron distintas formas de organización territorial los regímenes constitucionales se caracterizaron por apostarle al Estado unitario, así las cosas las constituciones de 1821, 1830, 1832 y 1843 se basaron en la centralización y los deseos de la autonomía no se vieron materializados, por otro lado, las reformas constitucionales de 1945, 1968 y 1986 trajeron importantes aportes al municipio; “La primera de ellas significó un avance importante respecto de uniformidad y homogeneidad que caracterizaba al régimen municipal; así, se consagró la posibilidad de crear distintas categorías de municipios de acuerdo con su capacidad económica y sus recursos fiscales, con base en la idea de que no es posible gobernar y administrar bajo criterios, formulas y estructuras unificadas a todos los municipios sin tener en cuenta su población y nivel de desarrollo.

Por otra parte, en 1968 también se obtuvieron algunas conquistas en materia municipal. En primer lugar, se crearon las áreas metropolitanas; en segundo término, surgieron las asociaciones de pequeños y medianos municipios para brindarse colaboración mutua en materia de prestación de servicios, además, continuando la labor iniciada en 1945, se habilitó al legislador para la clasificación de municipios en diversas categorías; y por último, se otorgó a los

concejos municipales de las grandes ciudades la potestad de crear Juntas Administradoras Locales, con el objetivo de fomentar mayor participación de los vecinos en el gobierno y la administración municipal. Finalmente, debe resaltarse la reforma constitucional introducida en 1986. Sin duda, esta reforma constituyó un gran paso hacia la democracia local, pues con ella se aprobó la elección directa de los alcaldes por los vecinos del respectivo municipio y se estableció la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana.” (Robledo Silva, 2010).

3.6. ACUERDO DE PAZ Y SU REFORMA RURAL INTEGRAL

Luego de más de 50 años de guerra con las FARC-EP, el Acuerdo de Paz pone fin a una época de violencia en el país, trae consigo modernización, inclusión, perdón y reparación, el acuerdo trajo oportunidades para una Colombia que fue golpeada; el campesinado, la población rural, afro e indígena sufrieron la degradación de la guerra en sus propios territorios, los hechos que los marcaron como víctimas fueron el pan de cada día de una sociedad que, aun los padece, sin embargo, trajo consigo garantías que se empezaron a reconocer en el concepto de víctima, se firmó el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno nacional y las FARC-EP estipulando como eje central la paz, *el impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional*, cargado de amplitud y de una organización inclusiva, enfocado en destacar, garantizar y proteger los derechos de las víctimas del conflicto armado; es por eso que *por medio* del Acto Legislativo 01 de 2016 se le confirió al presidente de la república la facultad legislativa extraordinaria y excepcional para expedir decretos con fuerza de ley con el fin de dar cumplimiento a lo acordado.

El Acuerdo final se desarrolló alrededor de 6 ejes temáticos: i) Reforma Rural Integral: hacia un nuevo campo colombiano; ii) Participación Política: Apertura democrática para construir la paz; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; y vi) Mecanismos de implementación y verificación del cumplimiento del Acuerdo. Para mayor precisión, el primer punto, la Reforma Rural Integral, estableció lineamientos para transformar el campo colombiano, creando bienestar con el fin de construir una paz más estable y duradera, así las cosas, para lograr alcanzar determinado objetivo, se priorizó los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que se encargaran de generar un cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales para darle apertura al cumplimiento de sus Derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales y culturales.

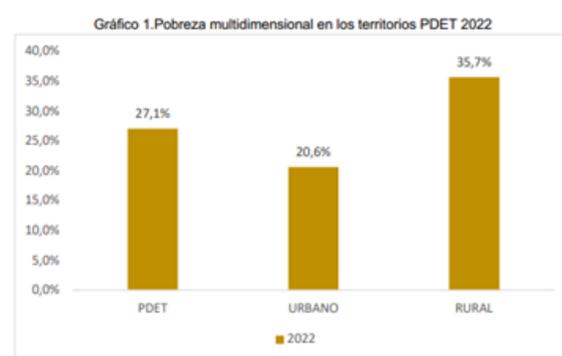
Para hablar de cumplimiento de los objetivos de los PDET fue necesario elaborar políticas, normativas y acciones de forma que contribuyeran a las transformaciones municipales, que incluyó todos los niveles del ordenamiento territorial, poniendo de acuerdo autoridades locales y comunidades, de esa forma construyendo 170 municipios PDET en todo el territorio nacional dividido por 16 subregiones de 19 departamentos del país. Cada Municipio PDET en Colombia está compuesto de un territorio que

se divide en cabecera municipal, corregimiento o caserío.

3.7. ANÁLISIS CRÍTICO DE DESARROLLO DE LOS PDET

Pobreza Multidimensional

El informe de Seguimiento a la Implementación de los PDET revela que, para 2022, la incidencia de la pobreza multidimensional en los territorios PDET fue del 27.1%, más del doble de la tasa nacional del 12.9%. Este dato es particularmente alarmante cuando se desglosa entre zonas rurales y urbanas dentro de los PDET, donde la pobreza rural alcanzó un 35.7%, en comparación con el 20.6% en las zonas urbanas. Esta brecha de 15.1 puntos porcentuales refleja una desigualdad persistente que los PDET, hasta la fecha, no han logrado mitigar.



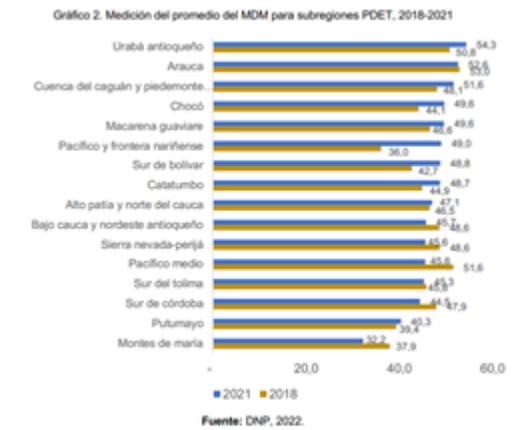
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación de Línea Base 2022.

La pobreza multidimensional en los territorios PDET no solo es alta, sino que también está intrínsecamente ligada a otros indicadores de desarrollo como la baja escolaridad, el empleo informal y el acceso limitado a servicios básicos como agua potable. Según el informe, los territorios PDET muestran una alta incidencia de bajo logro educativo, con un 54.4% de los hogares afectados. Esta cifra es alarmante y subraya la falta de progreso en mejorar el acceso a la educación, lo cual es esencial para romper el ciclo de pobreza intergeneracional. El informe indica que el 85.4% de los hogares en estos territorios dependen de empleos informales, que generalmente están mal remunerados, carecen de estabilidad y no proporcionan acceso a beneficios sociales como pensiones o seguros de salud. El informe también señala que el 25.7% de los hogares no tiene acceso a fuentes de agua mejorada, lo que no solo impacta la salud y el bienestar de las comunidades, sino que también limita su capacidad de desarrollo económico y social. A pesar de los esfuerzos de los PDET, la alta incidencia de estos problemas sugiere que el tiempo y los recursos dedicados hasta ahora no han sido suficientes para generar un cambio estructural en estas regiones desde el análisis de Pobreza Multidimensional.

Debilidad Institucional

Uno de los mayores obstáculos para la implementación efectiva de los PDET ha sido la debilidad institucional en los municipios donde se aplican. A pesar de un pequeño aumento en el Índice de Desempeño Municipal (MDM), que pasó de 45.3 en 2018 a 46.6 en 2021, este incremento es marginal

y refleja una mejora mínima en la capacidad de gestión de estos municipios.



La falta de capacidad administrativa limita la ejecución de los proyectos de desarrollo y reduce la eficiencia en el uso de los recursos. Esta debilidad institucional no solo retrasa el impacto de los PDET, sino que también subraya la necesidad de fortalecer estas capacidades para que las regiones puedan sostener y expandir los avances logrados. Por ejemplo, muchas veces los proyectos se encuentran estancados debido a la incapacidad de los gobiernos locales para cumplir con los requisitos técnicos, financieros y administrativos necesarios para su implementación. Este estancamiento no solo posterga los beneficios que podrían recibir las comunidades, sino que también genera un círculo vicioso donde la desconfianza en las instituciones locales se incrementa, afectando la participación y el compromiso de la comunidad.

Los municipios PDET han mostrado mejoras marginales en su Índice de Desempeño Integral (IDI), un indicador clave que mide la capacidad de gestión de los gobiernos locales para movilizar recursos, planificar y ejecutar proyectos, y manejar sus presupuestos. Sin embargo, el incremento en el IDI, de 45.3 en 2018 a 46.6 en 2021, es insuficiente para enfrentar los desafíos complejos que estas regiones enfrentan.

Desigualdad en la Ejecución Territorial

La desigualdad en la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) no solo evidencia una distribución inequitativa de recursos y esfuerzos, sino que también revela una incapacidad sistémica para abordar las necesidades críticas de las distintas subregiones de manera uniforme. Esta disparidad en la implementación perpetúa y, en algunos casos, exacerba las desigualdades históricas que los PDET se propusieron mitigar.

El informe señala que la formalización de tierras, un componente esencial para la estabilidad territorial y el desarrollo rural, ha sido marcadamente desigual entre las subregiones PDET. Por ejemplo, en 2021, mientras que en la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño se formalizaron 3,495 hectáreas, en la subregión del Catatumbo solo se formalizaron 19 hectáreas. Esta disparidad es alarmante, dado que la formalización de tierras es clave para garantizar

la seguridad jurídica de los territorios, fomentar la inversión en el campo y promover la paz. La incapacidad para distribuir equitativamente los esfuerzos de formalización perpetúa las inseguridades agrarias y limita el acceso a programas de apoyo y financiamiento en las regiones más rezagadas.

Tabla 2. Número de hectáreas formalizadas y adjudicadas

Nivel	2018	2019	2020	2021
Territorios PDET	171.897	17.658	10.604	7.970
Municipios no PDET	456.283	7.634	28.161	31.023
Total nacional	628.180	25.292	38.765	38.992

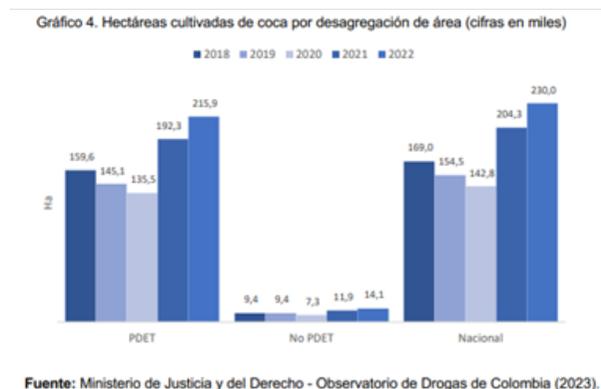
Fuente: Elaboración de la ART con datos del Observatorio de Tierras Rurales.

Además, esta desigualdad no se limita únicamente a la formalización de tierras. En cuanto a la inversión en infraestructura, se observa una distribución desproporcionada de los recursos. Regiones como Montes de María han recibido una atención relativamente adecuada en la construcción de vías y la ampliación de servicios básicos, mientras que otras, como Pacífico Medio, han quedado significativamente rezagadas.

El informe también destaca que, en términos de acceso a servicios esenciales como agua potable y energía eléctrica, las diferencias entre subregiones son notables. Por ejemplo, mientras que en algunas subregiones PDET se han logrado avances importantes en la conexión de nuevos usuarios al servicio de energía eléctrica, otras, como las que dependen de vías fluviales para su conectividad, han sido completamente desatendidas en este aspecto. En 2022, ningún municipio PDET fue priorizado para la intervención de vías fluviales, a pesar de la crucial dependencia de muchas comunidades en estas infraestructuras para acceder a mercados y servicios básicos.

Incremento de Cultivos Ilícitos

El aumento de los cultivos ilícitos en los territorios PDET es otro claro indicador de que el tiempo ha sido insuficiente para cambiar las dinámicas económicas en estas regiones. Entre 2018 y 2022, las hectáreas cultivadas con coca en los municipios PDET aumentaron en un 35.3%, a pesar de los esfuerzos por implementar estrategias de sustitución de cultivos. Este incremento es un claro reflejo de la ineficacia de las políticas actuales y de la falta de alternativas económicas viables.



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia (2023).

El aumento de los cultivos ilícitos en los territorios PDET es un síntoma alarmante de la persistencia de condiciones estructurales que no han sido abordadas

de manera efectiva por las políticas de desarrollo rural. En 2022, los municipios PDET concentraron un 44.5% del total de cultivos de coca a nivel nacional, una proporción significativamente alta que destaca el fracaso de las estrategias de sustitución de cultivos en estas zonas. Este incremento no solo pone de manifiesto la ineficacia de las políticas implementadas, sino también la falta de integración de las comunidades en economías legales que sean suficientemente atractivas y sostenibles.

Las cifras de erradicación y sustitución de cultivos muestran también la falta de eficacia en la implementación de estas estrategias. Entre 2018 y 2022, se registraron esfuerzos considerables en la erradicación manual de cultivos de coca, pero estos han sido insuficientes para contrarrestar la expansión de nuevas hectáreas cultivadas. Además, la baja tasa de cumplimiento de los acuerdos de sustitución voluntaria, que se mantuvo en un 39% para 2022, refleja la desconfianza de las comunidades en estos programas y la falta de incentivos efectivos para abandonar el cultivo de coca.

El aumento de los cultivos ilícitos también tiene repercusiones directas en la seguridad y la estabilidad de los territorios PDET. La expansión de la coca ha intensificado los conflictos por el control territorial entre grupos armados, incrementando la violencia en regiones que ya son altamente vulnerables. Esto no solo afecta la vida y el bienestar de las comunidades, sino que también obstaculiza la implementación de proyectos de desarrollo, ya que la inseguridad limita la capacidad de intervención del Estado y de las organizaciones no gubernamentales. Los datos muestran que, en 2022, más del 60% de los municipios PDET con cultivos de coca reportaron incidentes de violencia relacionados con el narcotráfico, lo que subraya la necesidad de una respuesta más integral que no solo enfoque en la erradicación.

Deficiencias en Infraestructura

La infraestructura es la columna vertebral del desarrollo económico y social en cualquier región, y su ausencia o insuficiencia es una de las principales limitaciones para la integración de los territorios PDET en la economía nacional. El informe 2023 de desarrollo de los PDET revela que, si bien se han hecho avances en algunos aspectos, como la conexión de 22,616 nuevos usuarios al servicio de energía eléctrica en 2022, persisten enormes brechas en otros componentes críticos de la infraestructura que son esenciales para el desarrollo integral de estas regiones.

Uno de los problemas más significativos es la falta de intervención en vías terciarias y fluviales, que son vitales para la conectividad y el acceso a mercados en regiones remotas. A pesar de la importancia de estas infraestructuras, el informe señala que ninguna intervención significativa fue priorizada en vías fluviales para 2022, dejando a muchas comunidades aisladas y sin acceso a servicios básicos esenciales.

La situación es aún más crítica en el contexto de vías terciarias, que constituyen la red de conectividad interna en estas regiones. El informe PDET indica que, a pesar de la urgencia, solo un 15% de los proyectos planeados para la mejora de vías terciarias en municipios PDET fueron ejecutados entre 2018 y 2022. Esta insuficiencia en la ejecución ha dejado vastas áreas rurales prácticamente inaccesibles, lo que incrementa los costos de transporte, reduce la competitividad de los productos locales y dificulta el acceso de la población a servicios de salud y educación. En muchas subregiones, como el Pacífico Medio y el Catatumbo, esta falta de infraestructura adecuada perpetúa las condiciones de pobreza y exclusión social.

La ausencia de infraestructura vial adecuada no solo impacta la economía local, sino que también tiene profundas implicaciones en la seguridad. En áreas donde las vías terrestres son inexistentes o están en mal estado, el control del territorio por parte del Estado es débil, lo que permite la proliferación de economías ilegales y la presencia de grupos armados ilegales. El informe destaca que, en regiones como Montes de María, la falta de conectividad vial ha contribuido a que la violencia persista, afectando la estabilidad social y limitando la efectividad de los PDET en promover la paz y el desarrollo sostenible.

El informe también pone de manifiesto que, en términos de cobertura de agua potable, las regiones PDET siguen enfrentando una situación alarmante. Según los datos presentados, solo el 54.7% de los hogares en municipios PDET tenían acceso a agua potable en 2022, lo que contrasta fuertemente con el promedio nacional del 88.7%. Esta disparidad es aún más pronunciada en zonas rurales, donde el acceso se reduce drásticamente al 40.5%. La falta de acceso a agua potable no solo es un indicador de la precariedad de la infraestructura básica, sino que también tiene graves implicaciones para la salud pública, aumentando la incidencia de enfermedades transmitidas por agua contaminada, especialmente entre las poblaciones más vulnerables, como niños y ancianos.

3.8. CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones que hacen necesario que el presente proyecto se transforme en Ley de la República:

1. Los PDET no han logrado reducir significativamente la pobreza multidimensional en las regiones más afectadas, donde sigue siendo alarmantemente alta, especialmente en las áreas rurales. Esto demuestra que el tiempo y los recursos asignados hasta ahora han sido insuficientes para generar un cambio estructural profundo.

2. La debilidad institucional sigue siendo un obstáculo crítico que limita la eficacia de los PDET. Las mejoras marginales en la capacidad administrativa no han sido suficientes para garantizar la ejecución efectiva de los proyectos, lo que retrasa

el impacto esperado y perpetúa las dificultades de gestión en los territorios PDET.

3. Existe una marcada desigualdad en la ejecución territorial de los PDET, con recursos y esfuerzos distribuidos de manera inequitativa entre las subregiones. Esta disparidad ha exacerbado las desigualdades históricas en lugar de mitigarlas, demostrando que el tiempo transcurrido no ha sido suficiente para abordar estas disparidades de manera uniforme.

4. El aumento de los cultivos ilícitos en los territorios PDET subraya la ineficacia de las políticas de sustitución implementadas hasta ahora. A pesar de los esfuerzos, la falta de alternativas económicas viables ha llevado a un crecimiento sostenido de los cultivos de coca, lo que evidencia que las intervenciones han sido insuficientes para transformar las dinámicas económicas de las regiones.

5. Las deficiencias en infraestructura crítica, como la falta de vías terciarias y fluviales, han perpetuado el aislamiento y limitado el desarrollo económico de los territorios PDET. Este retraso en la intervención refuerza la conclusión de que el tiempo disponible hasta ahora ha sido insuficiente para abordar las necesidades complejas y urgentes de estas regiones.

La municipalización como proceso social y político es connatural a nuestra esencia humana. A lo largo de nuestra evolución, hemos pasado por muchos cambios, sin embargo, el hecho de agruparnos para procurar por nuestros intereses comunes mientras defendemos los propios ha sido una constante que sigue dando pie a estados y a unidades territoriales cada vez más pequeñas y eficientes.

La municipalización propuesta en el presente Proyecto de Ley no es solo un anhelo del legislador; ha de ser una verdadera llamada de civilización y desarrollo para territorios tradicionalmente olvidados por un aparato estatal aún centralista y deficiente que no alcanza a solventar las necesidades de las poblaciones de difícil acceso. Es por ello por lo que se hace necesario conceder las facultades esbozadas aquí para crear nuevas entidades municipales y desarrollar las existentes, permitiendo la autogestión de los intereses de los colombianos en los territorios y defendiendo su libre determinación a organizarse de la forma que estimen conveniente.

Municipalizar no es crear burocracia, es empoderar a las poblaciones y reconocerlas como verdaderos dueños de sus destinos; municipalizar debe ser sinónimo de civilizar y no solo en el sentido de urbanizar en desmedro del campo, debe ser una concepción nueva que comprenda las dinámicas poblacionales de las zonas del país con sus diferencias y particularidades y, a partir de eso, generar posibilidades administrativas para la cabal garantía de los derechos de todos los colombianos.

4. JUSTIFICACIÓN

El Acuerdo Final se estructuró en seis ejes temáticos: i) Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, ii) Participación Política: Apertura democrática para construir la paz, iii) Fin del Conflicto, iv) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto y vi) Implementación, verificación y refrendación.

El punto 1 del Acuerdo Final desarrolla mecanismos orientados al bienestar de la población a través de la Reforma Rural Integral, y como desarrollo de esta, se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET) tal y como se describe en el numeral 1.2, con el objetivo de generar la transformación estructural del campo y el ámbito rural y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.

El acuerdo final de paz definió unos criterios de priorización para la transformación estructural del campo que son:

- a) Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas.
- b) El grado de afectación derivado del conflicto.
- c) La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.
- d) La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Por su parte, el numeral 6.1.11 del Acuerdo Final se estableció que, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), respecto de las zonas priorizadas para los PDET y planes de acción inmediata, definiría de acuerdo con los criterios de priorización, las zonas en las cuales se implementarían inicialmente los 16 PDET y *que en la medida en que se avance en la implementación de los PDET en las zonas priorizadas, el Gobierno, sujeto a la disponibilidad de recursos, podría poner en marcha otros PDET en zonas que cumplieran los criterios establecidos en el Acuerdo Final.*

Así las cosas, la excepcionalidad para la municipalidad de territorios PDET, se fundamenta en el principio de descentralización territorial, la cual es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas. La delegación y la desconcentración, por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en

principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa.

De acuerdo con la sentencia 216 de 1994, de la Corte Constitucional la descentralización territorial, entendida como el **otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales**, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se les confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central.

Sobre la Ley orgánica de ordenamiento territorial tenemos que esta ley regula la organización y funcionamiento de los territorios en Colombia, y establece las normas para la creación, modificación y supresión de entidades territoriales, así como para la administración y gestión del territorio.

El Consejo de Estado, en sentencia bajo radicado 25000-23-24-000-2000-00644-01(8667), ha manifestado que la Constitución Política no aborda de manera sistemática en un solo artículo o capítulo el contenido general de la legislación orgánica territorial, sino en diferentes normas. En este sentido, los asuntos reservados por el constituyente para este tipo de leyes es el siguiente:

- a) La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (artículo 151 C. P.).
- b) La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288 C. P.).
- c) El establecimiento de los requisitos para la formación de nuevos departamentos (artículo 297 C. P.).
- d) El señalamiento de las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial (artículo 307 C. P.).
- e) La determinación de las atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, así como la de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías y la definición de los principios para la adopción de sus respectivos estatutos especiales (artículo 307 C. P.).
- f) La adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas, el diseño de los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que las constituyen (artículo 319 C. P.).
- g) La fijación de las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas (artículo 329 C. P.).

En esa dirección, el Consejo de Estado advierte del carácter restrictivo del ámbito material sometido a la Ley orgánica de ordenamiento territorial, al determinar que las materias relacionadas con la organización territorial de la República que no estén entre los casos enunciados no forman parte del *núcleo temático reservado constitucionalmente* a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y, en tal sentido, pueden ser objeto de desarrollo por ley ordinaria. Así las cosas, el ordenamiento territorial no está sometido a la reserva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

5. CUMPLIMIENTO AL DECRETO 1995 DE 2016

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 3º, numeral 6 del Decreto número 1995 de 2016, en la que establece como funciones a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), la de Constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso. Así las cosas, y con el fin de dar cumplimiento a lo reglamentado en el artículo en mención, el pasado 13 de marzo de 2025, se solicitó mediante oficio a la (CSIVI), la revisión y corroboración del Proyecto de Ley de la referencia.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa dispone la disposición de un marco legal ampliado que facilite la articulación de instrumentos de planeación destinados a estos territorios y contribuya a superar barreras sociales, económicas y demográficas para garantizar la cobertura de los servicios del Estado en las zonas más vulnerables del territorio nacional, por lo que podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas que reciban un beneficio particular, actual y directo con el proyecto, o si su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de

consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil ostentan la misma condición. De igual forma me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia consideran que no deben participar en la discusión y votación del presente proyecto.

7. IMPACTO FISCAL

Atendiendo a las disposiciones constitucionales y legales del Ordenamiento Jurídico colombiano, especialmente a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que a tenor literal establece:

Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Aclaremos que la presente iniciativa no genera impacto fiscal ni requiere aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público toda vez que no implica más gasto público previsible, en el sentido en que no podemos determinar cuántos municipios PDET, podrán crearse de la presente iniciativa. Esta ley tampoco debe ser de iniciativa gubernamental, esto con base al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

La Sentencia de la Corte Constitucional C-075 de 2022, con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo, señaló: “Sin pretender que se llevará a cabo un estudio exhaustivo y riguroso del impacto fiscal, al Legislador si le era exigible que en el trámite se suscitará al menos una mínima consideración que le permitiese establecer los referentes básico para dimensionar los efectos fiscales que traiga consigo el proyecto de ley.” En ese contexto, se determinó que el concepto del gobierno no es de obligatorio cumplimiento, pues en las consideraciones de dicha sentencia en el acápite de la obligación del legislador

de analizar el impacto fiscal de proyectos de ley que ordenan gastos o crean beneficios tributarios, reiteró su jurisprudencia en los siguientes términos:

La carga principal recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que cuenta con los conocimientos técnicos requeridos para el efecto, sumado a que es el principal ejecutor del gasto público, por consiguiente, si el Gobierno cumple con la obligación de emitir su concepto, aun cuando este no sea vinculante, el Congreso tiene a su vez el deber de estudiarlo y discutirlo.

Para cumplir el precepto constitucional es deber del Congreso conocer el costo de la iniciativa.

Adicionalmente, en la referida sentencia instituye que es imperativo establecer tanto en la motivación del proyecto, como en las ponencias del mismo el impacto fiscal que generará la iniciativa a consideración del ponente, para lo cual precisó que:

El análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales, la verificación sobre la mínima consideración supone constatar que en el proceso de deliberación los legisladores hayan contado con “información suficiente sobre el impacto, así como una valoración y análisis específico por parte de los órganos responsables de su aprobación.

En cumplimiento de lo manifestado en la jurisprudencia C-075 de 2022, el equipo de ponentes del proyecto de Ley de la referencia realizó una desagregación del Impacto del Proyecto, que se basa en información general y estimaciones referenciales. Es importante aclarar que el funcionamiento de una alcaldía implica otros costos operativos y administrativos que no están contemplados en este análisis. Estos pueden incluir gastos de infraestructura, mantenimiento, personal, servicios públicos y otros rubros esenciales para su operatividad.

La creación de un municipio de sexta categoría implica un análisis detallado de viabilidad fiscal y administrativa. Según la Ley 617 de 2000, un municipio de esta categoría debe tener más de 14,000 habitantes y generar ingresos corrientes de libre destinación de al menos 5,000 salarios mínimos mensuales vigentes. Sin embargo, el **Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara**, plantea excepciones para municipios PDET.

Ingresos

Los municipios de sexta categoría dependen mayoritariamente de:

- Transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) (70-90% de los ingresos municipales).
- Impuesto Predial, ICA y Tasas y Contribuciones, que representan menos del 20% de los ingresos. Total, ingresos estimados: 5,700 millones COP/año (475 millones COP/mes)

COSTOS ADMINISTRATIVOS				
Cargo	Cantidad	Costo Mensual por Persona	Costo Anual por Persona	Total Anual por Cantidad
Alcalde	1	5.960.985	71.531.820	71.531.820
Personero	1	5.960.986	71.531.832	71.531.832
Concejales	9	2.963.140	35.557.680	320.019.120
Secretario de Gobierno	1	4.270.500	51.246.000	51.246.000
Tesorero	1	4.270.500	51.246.000	51.246.000
Planeación y Salud	2	4.270.500	51.246.000	102.492.000
Total				668.066.772

Fuente: Elaboración propia -Decreto número 0293 2024.

En conclusión, un municipio de sexta categoría incurre en gastos administrativos asociados a su alcalde, personero, concejales, secretarios de gobierno, tesorero, planeación, salud, entre otros. Estos costos son esenciales para el funcionamiento de la administración municipal y la prestación de servicios básicos a la comunidad. El gasto aproximado asciende a seiscientos sesenta y ocho millones sesenta y seis mil setecientos setenta y dos pesos (\$668.066.772).

En el marco de este proyecto de ley, cuando la Asamblea cree el municipio, conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley, este deberá asumir gastos administrativos. Dichos costos

pueden ser equivalentes, inferiores o superiores al valor estimado.

El cálculo de estos gastos permite establecer un promedio y garantizar el cumplimiento del precedente jurisprudencial.

Sin embargo, y con el fin de complementar lo aquí planteado, el pasado ocho (08) de enero de 2025, se solicitó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concepto sobre de impacto fiscal del proyecto de la referencia, esta quedó bajo radicado 1-2025-001074, pero a la fecha de radicación del presente informe el Ministerio no ha emitido el concepto solicitado.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES Y ACUMULACIÓN

Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara	Proyecto de Ley número 335 de 2024 Cámara	Texto Propuesto para Primer Debate	Comentarios
Título: <i>Mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones.</i>	Título: <i>Por medio de la cual se modifica el Decreto número 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones.</i>	Título: <i>Mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones.</i>	Se acoge el texto del Proyecto 278 por describir de forma más completa el Proyecto de Ley
Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente Ley es modificar el Decreto Ley 893 de 2017 y darle desarrollo normativo a sus disposiciones con el fin de promover los procesos de municipalización de los territorios rurales o áreas no municipalizadas dentro de la jurisdicción de los municipios pertenecientes Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) mediante la disposición de un marco legal ampliado que garantice la cabal implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera u otros convenios semejantes suscritos por el Gobierno nacional.	Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto incluir como Municipios PDET aquellos que cumplan con las condiciones del Decreto número 893 de 2017.	Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente Ley es modificar el Decreto Ley 893 de 2017 y darle desarrollo normativo a sus disposiciones con el fin de promover los procesos de municipalización de los territorios rurales o áreas no municipalizadas dentro de la jurisdicción de los municipios pertenecientes Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) mediante la disposición de un marco legal ampliado que garantice la cabal implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera u otros convenios semejantes suscritos por el Gobierno nacional.	Se acoge el texto del Proyecto 278 por cuanto su amplitud subsume lo propuesto en el Proyecto 335.

Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara	Proyecto de Ley número 335 de 2024 Cámara	Texto Propuesto para Primer Debate	Comentarios
	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1° del Decreto número 893 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.</p> <p>Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de quince (15) años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le son propias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto Ley 2096 de 2016.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1° del Decreto número 893 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.</p> <p>Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de quince (15) <u>veinte (20)</u> años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le son propias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto Ley 2096 de 2016.</p> <p>Parágrafo. <u>Los planes sectoriales y programas que se creen para la implementación de la RRI incorporarán en su diseño y ejecución el enfoque étnico.</u></p>	<p>Se acoge el artículo propuesto del Proyecto 335 ampliando el término establecido de 15 a 20 años.</p> <p>Se adiciona el párrafo originalmente presente en el Decreto 893</p>
<p>Artículo 2°. <i>Creación de nuevos municipios.</i></p>		<p>Artículo 2°. <i>Creación de nuevos municipios.</i></p>	<p>Se acoge el texto del Proyecto 278 por no encontrarse consonancia en el texto del Proyecto 335. Se adicionan modificaciones propuestas por los ponentes. De deja como transitorio el artículo para que esté vigente el Decreto 893-2017.</p> <p>El párrafo 3 original del presente artículo del proyecto 278 pasa al artículo siguiente.</p> <p>Se adiciona un párrafo para garantizar la sostenibilidad fiscal de los municipios de los que se sustraería territorio.</p> <p>Se modifica el numeral del artículo.</p>

Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara	Proyecto de Ley número 335 de 2024 Cámara	Texto Propuesto para Primer Debate	Comentarios
<p>En el marco de lo dispuesto en el punto 6.1.11 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y del Decreto Ley 893 de 2017 y con el fin de fomentar la descentralización del Estado y la efectiva implementación del acuerdo referido, las Asambleas Departamentales podrán crear municipios sin el lleno de los requisitos legales segregando partes del territorio de un municipio PDET o reorganizando territorios aislados de un número plural de las entidades territoriales de su jurisdicción.</p> <p>El municipio será creado mediante ordenanza donde se dispondrá lo pertinente para garantizar la sostenibilidad presupuestal y administrativa de la nueva entidad.</p> <p>La iniciativa de ordenanza podrá ser presentada a la Asamblea por el Gobernador Departamental, cualquier miembro de la corporación o por iniciativa popular de la mayoría absoluta de los habitantes del territorio que quiera ser erigido en municipio.</p> <p>Parágrafo 1°. La iniciativa presentada por el gobernador o los diputados deberá ser sometida a consulta previa vinculante sobre ese territorio excepto cuando la propuesta responda a lo dispuesto en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de esa zona.</p>		<p>3. Adiciónese un artículo nuevo transitorio a la Ley 136 de 1994 el cual quedará así:</p> <p><u>Artículo 9A. Excepción para territorios PDET.</u> En el marco de lo dispuesto en el punto 6.1.11 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y del Decreto Ley 893 de 2017 y con el fin de fomentar la descentralización del Estado y la efectiva implementación del acuerdo referido; <u>Sin el lleno de los requisitos establecidos en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 8° de la presente Ley,</u> las Asambleas Departamentales podrán crear municipios sin el lleno de los requisitos legales segregando partes del territorio de un municipio beneficiario de los <u>Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)</u> o reorganizando territorios aislados de un número plural de las <u>estas</u> entidades territoriales <u>dentro</u> de su jurisdicción.</p> <p>El municipio será creado mediante ordenanza donde, <u>en todo caso,</u> se dispondrá lo pertinente para garantizar la sostenibilidad presupuestal y administrativa de la nueva entidad, <u>así como la articulación de la nueva entidad en los instrumentos de planificación y gestión departamentales.</u></p> <p>La iniciativa de ordenanza podrá ser presentada a la Asamblea por el Gobernador Departamental, cualquier miembro de la corporación o por iniciativa popular de la mayoría absoluta de los habitantes del territorio que quiera ser erigido <u>en como</u> municipio.</p>	

Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara	Proyecto de Ley número 335 de 2024 Cámara	Texto Propuesto para Primer Debate	Comentarios
<p>Parágrafo 2º. El presidente de la República podrá erigir en municipio cualquier porción de los territorios de los municipios PDET atendiendo razones de seguridad, de defensa nacional o para el cabal cumplimiento del Acuerdo de Paz u otros convenios semejantes suscritos por el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 3º. Los municipios creados en virtud de lo dispuesto en el presente artículo serán incluidos automáticamente en el catálogo del artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017. Los beneficios contemplados en la presente Ley serán aplicables a ellos hasta completar el término de implementación del plan referido en el artículo 3º siguiente.</p> <p>Parágrafo Transitorio. Los primeros alcaldes y concejales del nuevo municipio serán elegidos en la fecha siguiente de elecciones regionales nacionales que disponga la Registraduría Nacional del Estado Civil. Hasta la elección de las primeras autoridades locales, las funciones de alcalde y de concejo municipal serán suplidas a Título de encargo por el corregidor y la Junta Administradora Local que estén en funciones.</p>		<p>Parágrafo 1º. La iniciativa presentada por el gobernador o los diputados deberá ser sometida a consulta previa vinculante sobre ese territorio excepto cuando la propuesta responda a lo dispuesto en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de esa zona. Los costos de la consulta previa serán asumidos por el órgano o entidad interesado en el trámite.</p> <p>Parágrafo 2º. El Presidente de la República podrá erigir en municipio cualquier porción de los territorios de los municipios PDET atendiendo razones de seguridad, de defensa nacional o para el cabal cumplimiento del Acuerdo de Paz u otros convenios semejantes suscritos por el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 3º. Los municipios creados en virtud de lo dispuesto en el presente artículo serán incluidos automáticamente en el catálogo del artículo 3º del Decreto Ley 893 de 2017. Los beneficios contemplados en la presente Ley serán aplicables a ellos hasta completar el término de implementación del plan referido en el artículo 3º siguiente.</p> <p>Parágrafo 2º. Ningún territorio podrá ser segregado cuando ello implique para el municipio matriz una disminución en sus ingresos corrientes que impida garantizar su viabilidad económica a largo plazo.</p> <p>Parágrafo Transitorio. Los primeros alcaldes y concejales del nuevo municipio serán elegidos en la fecha siguiente de elecciones regionales nacionales territoriales que disponga la Registraduría Nacional del Estado Civil. Hasta la elección de las primeras autoridades locales, las funciones de alcalde y de concejo municipal serán suplidas a Título de encargo por el corregidor y la Junta Administradora Local que estén en funciones.</p>	

Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara	Proyecto de Ley número 335 de 2024 Cámara	Texto Propuesto para Primer Debate	Comentarios																																																														
<p>Artículo 3°. Plan de asistencia y acompañamiento a nuevos municipios. La Agencia de Renovación del Territorio, con la asistencia técnica del Departamento Nacional de Planeación, diseñará un plan especial de asistencia y acompañamiento para los nuevos municipios creados según lo dispuesto en el artículo 2° de la presente Ley.</p>		<p>Artículo 3° 4°. Plan de asistencia y acompañamiento a nuevos municipios. La Agencia de Renovación del Territorio, con la asistencia técnica del Departamento Nacional de Planeación, diseñará un plan especial de asistencia y acompañamiento para los nuevos municipios creados según lo dispuesto en el artículo 2° de la presente Ley <u>transitorio 9ª de la Ley 136 de 1994. Una vez terminada la transitoriedad, estos municipios serán recategorizados según la Ley.</u></p> <p><u>Parágrafo. Los municipios a los que se refiere el presente artículo serán incluidos automáticamente en el catálogo del artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017. Los beneficios contemplados en la presente Ley serán aplicables a ellos hasta completar el término de implementación del plan de asistencia del que trata el inciso anterior.</u></p>	<p>Se acoge el texto del Proyecto 278 por no encontrarse consonancia en el texto del Proyecto 335.</p> <p>Se modifica el numeral del artículo.</p>																																																														
<p>Artículo 4°. Inclusión de municipios PDET. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 2°. De acuerdo a lo establecido en el numeral 6.1.11. del Acuerdo de Final, “en la medida en que se avance en la implementación de los PDET en las zonas priorizadas, el Gobierno nacional, sujeto a la disponibilidad de recursos, podrá poner en marcha otros PDET en zonas que cumplan los criterios establecidos en el Acuerdo. Todo lo anterior sin perjuicio del compromiso de implementar los Planes Nacionales en todo el territorio nacional”.</p> <p>El Gobierno nacional, o los Gobiernos Departamentales a solicitud de las comunidades, podrán segregar territorios de uno o varios municipios PDET con el fin de erigirlos en municipios e incluirlos en el catálogo del presente artículo según los criterios del inciso precedente.</p>	<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° del Decreto número 893 de 2017. El cual quedará así:</p> <p>Artículo 3°. Cobertura Geográfica. Se desarrollarán 16 PDET, en 188 municipios agrupados así:</p> <table border="1" data-bbox="511 1604 771 2277"> <thead> <tr> <th>Subregión</th> <th>Departamento</th> <th>Código DANE</th> <th>Municipio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="4">Frontera Orinoquia y Amazonia</td> <td rowspan="4"></td> <td>81065</td> <td>Araucuita</td> </tr> <tr> <td>81300</td> <td>Fortul</td> </tr> <tr> <td>81736</td> <td>Saravena</td> </tr> <tr> <td>81794</td> <td>Tame</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">Arauca</td> <td rowspan="3">Código Nuevo</td> <td></td> <td>Arauca</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Cravo Norte</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Puerto Rondón</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Guainía</td> <td rowspan="2">Código Nuevo</td> <td></td> <td>Inírida</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Barranco Minas</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Vaupés</td> <td rowspan="2">Código Nuevo</td> <td></td> <td>Mitú</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Carurú</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Vichada</td> <td rowspan="2">Código Nuevo</td> <td></td> <td>Puerto Carreño</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Cumaribo</td> </tr> <tr> <td rowspan="10">Meta</td> <td rowspan="10">Código Nuevo</td> <td></td> <td>San Juanito</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Cubarral</td> </tr> <tr> <td></td> <td>El Calvario</td> </tr> <tr> <td></td> <td>El Dorado</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Lejanías</td> </tr> <tr> <td></td> <td>San Juan de Arama</td> </tr> <tr> <td></td> <td>El Castillo</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Fuente de Oro</td> </tr> <tr> <td></td> <td>San Carlos de Guaroa</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Subregión	Departamento	Código DANE	Municipio	Frontera Orinoquia y Amazonia		81065	Araucuita	81300	Fortul	81736	Saravena	81794	Tame	Arauca	Código Nuevo		Arauca		Cravo Norte		Puerto Rondón	Guainía	Código Nuevo		Inírida		Barranco Minas	Vaupés	Código Nuevo		Mitú		Carurú	Vichada	Código Nuevo		Puerto Carreño		Cumaribo	Meta	Código Nuevo		San Juanito		Cubarral		El Calvario		El Dorado		Lejanías		San Juan de Arama		El Castillo		Fuente de Oro		San Carlos de Guaroa			<p>Artículo 4° 5°. Inclusión de municipios PDET. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 2°. De acuerdo a lo establecido en el numeral 6.1.11. del Acuerdo de Final, “en la medida en que se avance en la implementación de los PDET en las zonas priorizadas, el Gobierno nacional, sujeto a la disponibilidad de recursos, podrá poner en marcha otros PDET en zonas que cumplan los criterios establecidos en el Acuerdo. Todo lo anterior sin perjuicio del compromiso de implementar los Planes Nacionales en todo el territorio nacional”.</p> <p>Los Gobiernos Departamentales a solicitud de las comunidades, podrán segregar territorios de uno o varios municipios PDET con el fin de erigirlos en municipios e incluirlos en el catálogo del presente artículo según los criterios del inciso precedente.</p>	<p>Se acoge el texto del Proyecto 278 por los siguientes motivos:</p> <p>En cuanto a la adición de municipios al catálogo PDET se considera que aprobar la disposición contenida en el Proyecto 335 implicaría ampliar los mismos beneficios tributarios y la misma financiación a más entidades territoriales clasificadas como ZOMAC y PDET, lo cual perjudicaría la creación de estas zonas y los proyectos que de acuerdo a la definición técnica que hicieron las entidades obligadas, fueron definidas como ZOMAC; además, con ello se vulneraría el derecho de igualdad y discrimina a otros municipios del país en la misma situación.</p>
Subregión	Departamento	Código DANE	Municipio																																																														
Frontera Orinoquia y Amazonia		81065	Araucuita																																																														
		81300	Fortul																																																														
		81736	Saravena																																																														
		81794	Tame																																																														
Arauca	Código Nuevo		Arauca																																																														
			Cravo Norte																																																														
			Puerto Rondón																																																														
Guainía	Código Nuevo		Inírida																																																														
			Barranco Minas																																																														
Vaupés	Código Nuevo		Mitú																																																														
			Carurú																																																														
Vichada	Código Nuevo		Puerto Carreño																																																														
			Cumaribo																																																														
Meta	Código Nuevo		San Juanito																																																														
			Cubarral																																																														
			El Calvario																																																														
			El Dorado																																																														
			Lejanías																																																														
			San Juan de Arama																																																														
			El Castillo																																																														
			Fuente de Oro																																																														
			San Carlos de Guaroa																																																														

Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara	Proyecto de Ley número 335 de 2024 Cámara	Texto Propuesto para Primer Debate	Comentarios
	<p>Parágrafo 3°. El Gobierno nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberán desarrollar los respectivos Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial para cada uno de los nuevos municipios PDET, diseñar y ejecutar las acciones necesarias para asistir técnicamente y acompañar a los nuevos municipios PDET, principalmente en lo relacionado con el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera, fortalecimiento institucional, participación, organización administrativa y fiscal, presupuesto y planeación. El Programa deberá ser diseñado a quince (15) años en concordancia con el término establecido en el artículo 1° del presente Decreto.</p>		<p>Por otra parte, en cuanto a la adición del parágrafo 3° al decreto, propuesto en el Proyecto 335 por considerarse innecesario, toda vez que la inclusión de nuevos municipios en el catálogo PDET - posibilidad que se estatuye en el parágrafo 2° del artículo 3° del decreto en comento, necesariamente implica la implementación de los respectivos planes de desarrollo con enfoque territorial en las condiciones de los originales y sujetos a los mismos términos atinentes a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Finalmente, el término de 15 años propuesto en el parágrafo propuesto necesariamente implicaría que, al momento de la inclusión de cualquier municipio en la lista, el término de implementación del plan sería inferior para los nuevos por cuanto el término se contaría “en concordancia con el término establecido en el artículo 1° del presente Decreto [893 de 2017]”</p> <p>Se modifica el numeral del artículo.</p>
<p>Artículo 5°. Plan de acción para la transformación regional. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 4° del Decreto Ley 893 de 2017:</p> <p>Parágrafo. Los PATR podrán incluir, en el marco de la transformación territorial del numeral 3 y el enfoque territorial del numeral 4, instrumentos, recomendaciones o disposiciones relativas a la creación de nuevos municipios a partir de la segregación de territorios de municipios PDET ya existentes como producto del diagnóstico comunitario referido en el numeral 2.</p>		<p>Artículo 5° 6°. Plan de acción para la transformación regional. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 4° del Decreto Ley 893 de 2017:</p> <p>Parágrafo. Los PATR podrán incluir, en el marco de la transformación territorial del numeral 3 y el enfoque territorial del numeral 4, instrumentos, recomendaciones o disposiciones relativas a la creación de nuevos municipios a partir de la segregación de territorios de municipios PDET ya existentes como producto del diagnóstico comunitario referido en el numeral 2.</p>	<p>Se acoge el texto del Proyecto 278 por no encontrarse consonancia en el texto del Proyecto 335.</p> <p>Se modifica el numeral del artículo.</p>

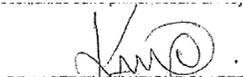
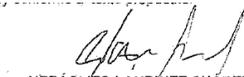
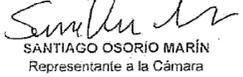
Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara	Proyecto de Ley número 335 de 2024 Cámara	Texto Propuesto para Primer Debate	Comentarios
<p>El plan tendrá énfasis particular en los aspectos de implementación de lo dispuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, fortalecimiento institucional, participación, organización administrativa y fiscal, presupuesto y planeación y deberá ser diseñado para ejecutarse en un durante un término de diez (10) años, comenzando con una tutela total en materia presupuestal y administrativa y desescalando hasta la total autonomía municipal.</p> <p>El Ministerio del Interior, en conjunto con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ejecutará el plan referido en los términos establecidos en el inciso anterior y podrá recomendar a la ART su ampliación hasta por cinco (5) años de ser necesario.</p>		<p>El plan tendrá énfasis particular en los aspectos de implementación de lo dispuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, fortalecimiento institucional, participación, organización administrativa y fiscal, presupuesto y planeación y deberá ser diseñado para ejecutarse en un durante un término de diez (10) años, comenzando con una tutela total en materia presupuestal y administrativa y desescalando hasta la total autonomía municipal.</p> <p>El Ministerio del Interior, en conjunto con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ejecutará el plan referido en los términos establecidos en el inciso anterior y podrá recomendar a la ART su ampliación hasta por cinco (5) años de ser necesario.</p>	
	<p>Artículo 4º. Adiciónese un artículo nuevo al Decreto número 893 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Ejecución de proyectos regionales. Cuando se presenten proyectos regionales que incluyan entre sus municipios beneficiarios uno o más municipios PDET, estos serán catalogados como proyectos PDET y gozarán de las prerrogativas que la Ley confiere a este tipo de proyectos.</p>	<p>Artículo 4º. Adiciónese un artículo nuevo al Decreto número 893 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo nuevo. Ejecución de proyectos regionales. Cuando se presenten proyectos regionales que incluyan entre sus municipios beneficiarios uno o más municipios PDET, estos serán catalogados como proyectos PDET y gozarán de las prerrogativas que la Ley confiere a este tipo de proyectos.</p>	<p>Se rechaza este artículo del Proyecto 335 por cuanto la aceptación de esta disposición implicaría una disminución en los recursos de los proyectos destinados a municipios PDET</p>
<p>Artículo 6º. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean expresamente contrarias.</p>	<p>Artículo 5º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 6º 7º. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean expresamente contrarias.</p>	<p>Se acoge el texto del Proyecto 278.</p> <p>Se modifica el numeral del artículo.</p>

PROPOSICIÓN

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, presentamos **ponencia positiva al Proyecto de Ley número 278 de 2024 Cámara, mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve**

la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de Ley número 335 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto número 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones, y proponemos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes darle

primer debate al Proyecto de Ley conforme al texto propuesto.

 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara Arauca	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Bogotá
 OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara Cundinamarca	 JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara Valle del Cauca
 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara Caldas	 JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara Huila
MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara Oposición	LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Valle del Cauca
MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara Com. Afro, Raizales y Palenqueras	

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 278 DE
2024 CÁMARA, ACUMULADO CON EL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 335 DE 2024
CÁMARA**

mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente Ley es modificar el Decreto Ley 893 de 2017 y darle desarrollo normativo a sus disposiciones con el fin de promover los procesos de municipalización de los territorios rurales o áreas no municipalizadas dentro de la jurisdicción de los municipios pertenecientes Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) mediante la disposición de un marco legal ampliado que garantice la cabal implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera u otros convenios semejantes suscritos por el Gobierno nacional.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 1º del Decreto número 893 de 2017, el cual quedará así:

Artículo 1º. Objeto. Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de veinte (20) años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le son propias de conformidad con lo dispuesto en

el Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto Ley 2096 de 2016.

Parágrafo. Los planes sectoriales y programas que se creen para la implementación de la RRI incorporarán en su diseño y ejecución el enfoque étnico.

Artículo 3º. Adiciónese un artículo transitorio a la Ley 136 de 1994 el cual quedará así:

Artículo 9A. Excepción para territorios PDET. Sin el lleno de los requisitos establecidos en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 8º, las asambleas departamentales podrán crear municipios segregando partes del territorio de un municipio beneficiario de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o reorganizando territorios aislados de un número plural de estas entidades territoriales dentro de su jurisdicción.

El municipio será creado mediante ordenanza donde, en todo caso, se dispondrá lo pertinente para garantizar la sostenibilidad presupuestal y administrativa de la nueva entidad a largo plazo, así como la articulación de la nueva entidad en los instrumentos de planificación y gestión departamentales.

La iniciativa de ordenanza podrá ser presentada a la Asamblea por el Gobernador, cualquier miembro de la corporación o por iniciativa popular de la mayoría absoluta de los habitantes del territorio que quiera ser erigido como municipio.

Parágrafo 1º. La iniciativa presentada por el gobernador o los diputados deberá ser sometida a consulta previa vinculante sobre ese territorio, los costos de la consulta previa serán asumidos por el órgano o entidad interesado en el trámite.

Parágrafo 2º. Ningún territorio podrá ser segregado cuando ello implique para el municipio matriz una disminución en sus ingresos corrientes que impida garantizar su viabilidad económica a largo plazo.

Artículo 4º. Plan de asistencia y acompañamiento a nuevos municipios. La Agencia de Renovación del Territorio, con la asistencia técnica del Departamento Nacional de Planeación, diseñará un plan especial de asistencia y acompañamiento para los nuevos municipios creados según lo dispuesto en el artículo transitorio 9A de la Ley 136 de 1994, una vez terminada la transitoriedad, estos municipios serán recategorizados según la Ley.

Parágrafo. Los municipios a los que se refiere el presente artículo serán incluidos automáticamente en el catálogo del artículo 3º del Decreto Ley 893 de 2017. Los beneficios contemplados en la presente Ley serán aplicables a ellos hasta completar el término de implementación del plan de asistencia del que trata el inciso anterior.

Artículo 5º. Inclusión de municipios PDET. Modifíquese el parágrafo 2º del artículo 3º del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:

Parágrafo 2º. De acuerdo a lo establecido en el numeral 6.1.11. del Acuerdo de Final, “en la medida

en que se avance en la implementación de los PDET en las zonas priorizadas, el Gobierno nacional, sujeto a la disponibilidad de recursos, podrá poner en marcha otros PDET en zonas que cumplan los criterios establecidos en el Acuerdo. Todo lo anterior sin perjuicio del compromiso de implementar los Planes Nacionales en todo el territorio nacional”.

Los Gobiernos Departamentales a solicitud de las comunidades, podrán segregar territorios de uno o varios municipios PDET con el fin de erigirlos en municipios e incluirlos en el catálogo del presente artículo según los criterios del inciso precedente.

Artículo 6°. Plan de acción para la transformación regional. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 4° del Decreto Ley 893 de 2017:

Parágrafo. Los PATR podrán incluir, en el marco de la transformación territorial del numeral 3 y el enfoque territorial del numeral 4, instrumentos, recomendaciones o disposiciones relativas a la creación de nuevos municipios a partir de la segregación de territorios de municipios PDET ya existentes como producto del diagnóstico comunitario referido en el numeral 2.

El plan tendrá énfasis particular en los aspectos de implementación de lo dispuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, fortalecimiento institucional, participación, organización administrativa y fiscal, presupuesto y planeación y deberá ser diseñado para ejecutarse en un periodo de diez (10) años, comenzando con una tutela total en materia presupuestal y administrativa y desescalando hasta la total autonomía municipal.

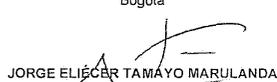
El Ministerio del Interior, en conjunto con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ejecutará el plan referido en los términos establecidos en el inciso anterior y podrá recomendar a la ART su ampliación hasta por cinco (5) años de ser necesario.

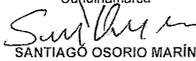
Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean expresamente contrarias.

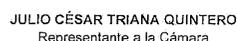

KAREN ASTORIZA MARRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara
Arauca

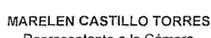

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Bogotá

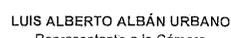

OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara
Cundinamarca


JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Valle del Cauca


SANTIAGO OSORIO MARÍN
Representante a la Cámara
Caldas


JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Huila


MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara
Oposición


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Valle del Cauca


MIGUEL ABRAHAM POLO POLO
Representante a la Cámara
Com. Afro, Raizales y Palenqueras

Bibliografía

Auto 383 de la Corte Constitucional (Corte Constitucional de Colombia 2010).

Castañeda Gómez, L. A. (2014). *Ordenamiento Territorial: Elementos para su desarrollo*. Obtenido de Repositorio Universidad Católica de Colombia: <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/f5aba161-d324-4c0b-8bd4-a6b86ef789ae/content>

Chaparro, L.A. (2013). *La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991*. Un primer acercamiento. Administración&Desarrollo, 73-91.

Constitución Política de Colombia. (1991).

DANE, *Reseña Histórica*. (s.f.). Obtenido de Reseña Histórica: https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/2Ge_Resena.pdf

Fernández de Castro Del Castillo, J. A. (2005). *Una nueva concepción del municipio colombiano*. Obtenido de Repositorio Pontificia Universidad Javeriana: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/55411/TESIS%2016.pdf?sequence=1>

Galvis Gaitán, F. (2007). *El municipio Colombiano*. Bogotá, D. C.: Temis.

Hernández Becerra, A. (2013). *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

Ley 617 (2000).

Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez Ojeda, J. A. (2017). *Importancia de los municipios en Colombia y las dificultades de no serlo*. Obtenido de Repositorio Universidad Santo Tomas de Aquino: <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/9558#:~:text=Resumen-EI%20Municipio%20es%20la%20entidad%20fundamental%20del%20ordenamiento%20jur%C3%ADdico%20Colombiano,participaci%C3%B3n%20comunitaria%2C%20el%20mejoramiento%20social>

Sentencia C-1051, C-1051 (Corte Constitucional de Colombia 2001).

Suing Nagua, J. (2017). *Derecho municipal*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 439 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y adquisición de combustibles sostenibles de aviación (SAF) en Colombia, para contribuir a la descarbonización del transporte aéreo y a la transición energética, y se dictan otras disposiciones - Ley de Combustibles sostenibles de aviación.

Bogotá, D. C., 26 de marzo de 2025.

Doctor

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Presidente Comisión Quinta Constitucional
Permanente

Cámara de Representantes.

Doctor

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario Comisión Quinta Constitucional
Permanente

Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 439 de 2024 Cámara, por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y adquisición de combustibles sostenibles de aviación (SAF) en Colombia, para contribuir a la descarbonización del transporte aéreo y a la transición energética, y se dictan otras disposiciones - Ley de Combustibles Sostenibles de Aviación.

Respetado Señor presidente,

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 439 de 2024 Cámara, por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y adquisición de combustibles sostenibles de aviación (SAF) en Colombia, para contribuir a la descarbonización del transporte aéreo y a la transición energética, y se dictan otras disposiciones - Ley de Combustibles Sostenibles de Aviación.**

Cordialmente,



Nicolás Antonio Barguil Cubillos

Ponente

Representante a la Cámara

Córdoba

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
439 de 2024 CÁMARA**

por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y adquisición de combustibles sostenibles de aviación (SAF) en Colombia, para contribuir a la descarbonización del transporte aéreo y a la transición energética, y se dictan otras disposiciones - Ley de Combustibles Sostenibles de Aviación.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa, fue radicada el 27 de noviembre de 2024 ante la Cámara de Representantes por el Representante a la Cámara Nicolás Antonio Barguil. El Proyecto de Ley y su

exposición de motivos fueron enviados a la Comisión Quinta Constitucional Permanente y direccionado a mí, para la realización del informe de ponencia en primer debate, mediante el oficio CQCP 3.5 / 228 / 2022-2024.

II. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto incentivar y promover el desarrollo, la producción, la distribución y la adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) producidos en Colombia al año 2030, con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos de transición energética, fomentar encadenamientos productivos y agroindustriales, aportar a las metas de descarbonización del transporte aéreo y cumplir con los compromisos internacionales en materia de emisiones, considerando condiciones logísticas y garantizando el acceso al servicio de transporte aéreo.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley, además del Título, se compone de once (11) artículos, entre ellos el de vigencia.

El proyecto contiene:

- Definiciones técnicas de combustibles sintéticos aeronáuticos y SAF
- Reglamentación técnica a cargo de los Ministerios de Minas y Ambiente
- Incentivos económicos y tributarios para la cadena de valor SAF
- Exención del impuesto al carbono para estos combustibles
- Fomento a la investigación y desarrollo tecnológico
- Planes de promoción integral para impulsar la industria
- Lineamientos para aprovechar residuos elegibles en la producción de SAF.

La propuesta establece un marco regulatorio con incentivos para desarrollar esta industria, alineada con los objetivos de descarbonización y reindustrialización del país.

IV. INTRODUCCIÓN

La aviación enfrenta, el transporte aéreo global enfrenta el desafío crítico de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, que actualmente representan entre el 2% y 3% de las emisiones mundiales de CO₂. Con una demanda de combustible de aviación proyectada a aumentar hasta 1.5 veces respecto a niveles prepandemia para 2030, la necesidad de soluciones sostenibles es cada vez más urgente. En este contexto, los Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) emergen como una de las alternativas más prometedoras para la descarbonización del sector aeronáutico.

Colombia, con su extraordinaria biodiversidad, capacidad agrícola significativa y experiencia en la producción de biocombustibles, se encuentra en una

posición privilegiada para desarrollar una industria robusta de SAF. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha establecido metas ambiciosas para la reducción de emisiones en el sector aéreo, donde los combustibles sostenibles juegan un papel fundamental. El país tiene la oportunidad única de contribuir tanto a la descarbonización del transporte aéreo como al desarrollo económico nacional a través de esta nueva industria.

Las ventajas comparativas de Colombia incluyen su amplia frontera agrícola disponible, infraestructura de refinación existente, experiencia en biocombustibles, y ubicación geográfica estratégica con acceso a dos océanos. Estos factores posicionan al país favorablemente para el desarrollo de una industria SAF que puede atender tanto la creciente demanda doméstica como las oportunidades en el mercado internacional.

El desarrollo de la industria SAF representa para Colombia una oportunidad multidimensional: potencia el desarrollo agroindustrial, moderniza la infraestructura de combustibles de aviación, agrega valor a la agricultura nacional, promueve la inclusión de comunidades rurales en cadenas de valor sostenibles, y posiciona al país como actor relevante en la descarbonización del transporte aéreo global. Además de los beneficios económicos, ofrece una vía concreta para abordar los compromisos ambientales adquiridos por el país.

V. NATURALEZA DEL PROYECTO DE LEY

Teniendo en cuenta que el presente Proyecto de ley no regula materias reservadas para las leyes estatutarias y orgánicas, de conformidad con los artículos 151 y 152 de la Constitución Nacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el presente Proyecto de ley debe ser tramitado mediante el trámite previsto para las leyes ordinarias.

De igual manera, cabe señalar que la jurisprudencia ha señalado con diáfana claridad que el Congreso de la República ejerce la cláusula general de competencia, la cual indica que: se le reconoce al legislador un amplio margen de libertad de configuración normativa para desarrollar la Constitución, es decir, para determinar y establecer las reglas de derecho que rigen el orden jurídico en Colombia y que no han sido fijadas directamente por el propio Estatuto Superior. Expresamente podemos rescatar la jurisprudencia incorporada en la Sentencia C-439 de 2016:

“(...) 4.1. Tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación, en Colombia, a través de la historia, la cláusula general de competencia normativa se ha radicado en cabeza del Congreso de la República, por ser el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho que gobiernan las relaciones sociales.

4.2. En el marco de la actual Constitución Política, la llamada cláusula general de competencia emerge directamente de los artículos 114 y 150 del referido

ordenamiento, los cuales le asignan expresamente al Congreso de la República la atribución genérica de “hacer las leyes”, esto es, la facultad de “de expedir el conjunto de normas jurídicas de contenido general, impersonal y abstracto que, con carácter imperativo y permanente, regulan y gobiernan la vida en sociedad de los habitantes del territorio nacional.”^[8].

4.3. La jurisprudencia constitucional ha destacado que el ejercicio de dicha actividad estatal por parte del parlamento, “encuentra un claro sustento en el carácter democrático, participativo y pluralista que identifica nuestro Estado Social de Derecho, el cual obliga a que sea el órgano de representación popular por excelencia quien, dentro de una dinámica constitucional preconcebida, detente la potestad general de desarrollar normativamente la Carta Política mediante la expedición de leyes en sus distintas categorías: orgánicas, estatutarias, cuadro y ordinarias”¹.

Es importante resaltar que al Congreso de la República le compete regular los aspectos relativos a un ambiente sano, la dirección general de la economía, la explotación de los recursos naturales, y la preservación de la salud y vida de los habitantes. Estas atribuciones son fundamentales para el presente proyecto de ley. Estas atribuciones son fundamentales para el presente proyecto de ley, en la medida en que busca impulsar el desarrollo sostenible, garantizar la seguridad energética del país, fortalecer la competitividad del sector aeronáutico y consolidar a Colombia como un actor relevante en la transición hacia combustibles más limpios.

Asimismo, este marco regulatorio permitirá la creación de incentivos económicos, la promoción de encadenamientos productivos y la generación de empleo, asegurando que la implementación de los Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) se lleve a cabo bajo principios de viabilidad técnica, eficiencia económica y responsabilidad ambiental. De esta manera, se contribuirá tanto al cumplimiento de compromisos internacionales en materia de reducción de emisiones como al fortalecimiento de la industria nacional.

VI. JUSTIFICACIÓN

Colombia ha asumido un compromiso firme con la transición energética y la descarbonización del sector aéreo, alineándose con los objetivos globales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. En este contexto, los Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) se presentan como una solución estratégica para reemplazar progresivamente los combustibles fósiles en un sector donde otras alternativas energéticas de bajas emisiones son limitadas.

El desarrollo de la industria SAF en Colombia no solo contribuye a la sostenibilidad ambiental,

¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-439/16 (2016).

sino que también genera oportunidades económicas y sociales al impulsar el agro, la infraestructura productiva y la innovación tecnológica. La hoja de ruta establecida en el documento “Cielos Limpios - Economía y Aviación para la Vida”, liderada por la Aeronáutica Civil, evidencia el compromiso del país con la implementación de estos combustibles y establece pilares clave para su desarrollo: descarbonización del sector aeronáutico, fortalecimiento de la industria productiva y transformación social.

Oportunidad para la descarbonización del transporte aéreo

Actualmente, la aviación representa entre el 2.5% de las emisiones globales de CO₂ y en materia de contribución al cambio climático se estima que es el 4%². Se estima que para 2050, la demanda de combustible de aviación en Colombia alcanzará los 3.700 millones de litros anuales, lo que exige soluciones concretas para reducir el impacto ambiental del sector. La producción de SAF a partir de materias primas sostenibles como aceite de palma, caña de azúcar y otros residuos agrícolas puede cubrir una proporción significativa de esta demanda, reduciendo hasta un 75% las emisiones de CO₂ en comparación con el combustible Jet A1 convencional.

Potencial agrícola y desarrollo económico

Colombia cuenta con un potencial agrícola extraordinario para la producción de SAF. Con más de 42 millones de hectáreas de frontera agrícola y solo el 20% en uso, el país tiene la capacidad de desarrollar cultivos sostenibles para este propósito, sin afectar bosques ni áreas de alto valor de conservación. Departamentos como Meta, Vichada, Casanare y Antioquia lideran en disponibilidad de tierras aptas para estos cultivos, lo que representa una oportunidad de encadenamiento productivo y fortalecimiento del agro nacional.

Potencial de crecimiento agrícola sin afectar bosques ni áreas de alto valor de conservación

Departamento	Hectáreas	Departamento	Hectáreas
Meta	4.955.227	Norte de Santander	840.783
Vichada	4.731.993	La Guajira	814.402
Casanare	3.497.102	Nariño	812.638
Antioquia	3.217.907	Valle del Cauca	783.578
Santander	2.384.162	Sucre	747.209
Córdoba	1.874.551	Guaviare	603.357
Bolívar	1.812.966	Putumayo	579.592
Caquetá	1.735.461	Caldas	487.608
Cesar	1.645.369	Chocó	452.218
Arauca	1.643.090	Guainía	328.722
Magdalena	1.528.777	Atlántico	279.180
Cundinamarca	1.493.397	Risaralda	148.196
Tolima	1.457.481	Amazonas	145.840
Boyacá	1.282.912	Quindío	96.199
Huila	1.253.161	Vaupés	63.367
Cauca	1.246.732	San Andrés Providencia y Santa Catalina	1.765

¹Fuente: <https://sipra.upra.gov.co/nacional>

Además, el desarrollo de esta industria impulsa la reindustrialización del país, generando empleo y promoviendo una economía basada en servicios ambientales. La experiencia reciente de Ecopetrol, que en noviembre de 2024 produjo 32.000 barriles

de combustible jet con componentes renovables (aceite usado de cocina y aceite de palma), demuestra la viabilidad técnica del país para avanzar en esta transición.

Infraestructura estratégica y hub regional

La posición geográfica de Colombia y su infraestructura aeroportuaria en desarrollo le permiten proyectarse como un hub regional para la distribución de SAF. Actualmente, el Aeropuerto El Dorado de Bogotá es el principal centro de transporte aéreo de pasajeros y carga en Latinoamérica, lo que facilita la integración del SAF en el mercado aeronáutico internacional.

La compañía se alista para tener en 2028 una producción sostenida de SAF, para lo cual será necesario la preparación de un entorno regulatorio e incentivos que faciliten estas acciones. Además, es necesario que se consolide una canasta de insumos (materias primas) como aceites vegetales, usados de cocina, residuos urbanos y se puedan realizar las respectivas adecuaciones técnicas en las refinerías para cumplir con este fin.

Desafíos y necesidad de un marco normativo

A pesar de su potencial, la industria SAF enfrenta desafíos significativos. El costo de producción sigue siendo un obstáculo, ya que producir un galón de SAF es actualmente entre 3 y 4 veces más costoso que el combustible convencional. Para superar esta barrera y consolidar la industria, es fundamental:

- Implementar un marco regulatorio claro y estable que incentive la inversión y garantice la competitividad del SAF.
- Establecer incentivos económicos y fiscales que fomenten la producción, almacenamiento, distribución y adquisición de SAF.
- Fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico en universidades y centros de innovación para mejorar la eficiencia de producción y reducir costos.
- Garantizar la certificación y calidad del SAF, cumpliendo con los estándares internacionales de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Compromiso con estándares internacionales

Colombia ha demostrado su compromiso con los acuerdos internacionales sobre cambio climático, como el Acuerdo de París y la implementación del esquema CORSIA (Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional). La reciente modificación del RAC 216 para incorporar elementos técnicos y normativos sobre SAF refuerza la alineación del país con las regulaciones globales.

Sobre el INFORME RAC 2016 NORMAS INTERNACIONALES PARA LA AVIACIÓN CIVIL.

En el documento enunciado, se agregan las siguientes consideraciones:

- Que en la conferencia sobre aviación sobre (CAAF/3) desarrollada entre el 20 y el 24

² [Ourworldindata.org. https://ourworldindata.org/global-aviation-emissions](https://ourworldindata.org/global-aviation-emissions)

de noviembre de 2023 en la Ciudad de Dubái, la Organización de Aviación Civil conminó a los estados que hacen parte de ella a impulsar la transición energética.

ii) Que se tiene un objetivo de reducir emisiones de CO₂ para la aviación en el orden de 5% para 2030.

iii) Que en la COP 28 DE LA CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático) buscaron llegar a un acuerdo para dejar el uso de combustibles fósiles para la aviación para el año 2050, buscando mitigar el cambio climático.

El documento referencia enuncia lo citado a continuación:

que la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, por el cual se expide el plan nacional de 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida” establece en el artículo 2°. Que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, junto con sus anexos, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo como un anexo. Que en el documento “Bases del Plan Nacional de desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia mundial de la vida” emitido por el Departamento Nacional de Planeación en la Parte General consideró: “4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática ... c) Transición energética justa, segura, confiable y eficiente ... 3. Ascenso tecnológico del sector transporte y promoción de la movilidad activa...

“d) Modos de transporte más eficientes a nivel operativo y energético. Se priorizarán y desarrollarán en la red de infraestructura nacional proyectos férreos, acuáticos y aéreos que por sus características operativas reduzcan emisiones contaminantes y costos logísticos y de transporte. Colombia incluirá los mecanismos relacionados con el esquema de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA) dentro de la reglamentación del artículo 6° del Acuerdo de París. En complemento, el Gobierno nacional en colaboración con la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) impulsará el desarrollo y uso de los combustibles sostenibles de aviación SAF, como una contribución a la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero del transporte.” Pág. 160 y 161.

Que a su vez la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023 (PND) en su artículo 226 establece:

Que Mediante comunicación electrónica ECOPETROL S.A. envió a el Ministerio de Minas y Energía (Radicados MME 1-2024-030057, MME 1-2024-034037), al ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Radicado MAD5 2024E1040923) y a la Aeronáutica Civil (Radicado 2024140000118362 Id: 1453613) los insumos regulatorios técnicos y de calidad, generados por las mesas sub técnicas sectoriales, que motivaron el desarrollo de la presente enmienda Que la resolución cumplió con la Ley 1437 de 2011 artículo

8° numeral 8, fue publicada en la página web de la Aerocivil del 6 de septiembre al 19 de septiembre de 2024.

Sobre el Informe Energy and New Fuels Infrastructure Net Zero Roadmap (Publicado por IATA en 2022)

El documento enunciado, comenta que se requieren 3 acciones para avanzar en la transición:

i) Disminuir el consumo de energía por parte de los aviones.

ii) Cambiar el combustible (del convencional al sostenible).

iii) Reducir las emisiones de carbono.

La Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés) estima que para 2050 la demanda pueda ser 1.5 o 2 veces más grandes de lo que es hoy en día, lo que refuerza la urgencia de un proceso de cambio.

Durante la celebración de la Asamblea de la IATA (2021 Boston, Estados Unidos) ha aprobado una resolución para para conseguir cero emisiones netas de CO₂ para 2050, un compromiso de la industria del transporte aéreo en línea con el objetivo del Acuerdo de París de no sobrepasar la temperatura de la tierra en 1.5 °C, lo que requiere un esfuerzo inmenso de la industria global.

Esta resolución invita a Gobiernos a que acuerden objetivos en este sentido, de manera que se pueda gestionar el calentamiento global, también invita a respaldar al CORSIA y buscar la coordinación y armonización de medidas políticas a todo nivel.

Este proyecto de ley establece las bases para una política integral de desarrollo de SAF en Colombia, con el objetivo de descarbonizar el transporte aéreo, generar desarrollo agroindustrial sostenible y fortalecer la transición energética. La implementación efectiva de esta legislación permitirá a Colombia cumplir sus compromisos internacionales en materia de cambio climático, consolidar su papel en la industria global de combustibles sostenibles y posicionarse como líder en la transición energética de la aviación.

VII. FUNDAMENTO JURÍDICO

A continuación, se expone el marco y fundamento jurídico en el cual se desarrolla armónicamente el presente proyecto de ley.

- **Instrumentos de derecho internacional, bloque de constitucionalidad y sentencias de tribunales internacionales.**

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26), noviembre de 2021

fortaleció la implementación del Acuerdo de París y estableció nuevas bases para acciones concretas hacia un futuro más sostenible y bajo en emisiones de carbono, reafirmando el compromiso global en la lucha contra el cambio climático.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), 2015

Marcó un hito histórico en la lucha contra el cambio climático. Compromete a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, a emprender acciones ambiciosas para reducir emisiones y adaptarse a los efectos del cambio climático. El acuerdo establece un marco común de responsabilidad y apoyo, con especial atención a la asistencia a países en desarrollo, unificando los esfuerzos mundiales hacia un futuro sostenible y bajo en carbono.

La Declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y Desarrollo, junio de 1992

PRINCIPIO 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

PRINCIPIO 8. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

PRINCIPIO 9. Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras.

- **Constitución Política**

Artículo 67. Entre otros aspectos importantes de la educación, establece que esta formará al colombiano para la protección del ambiente. Esto resalta la inclusión de la conciencia ambiental como un componente fundamental en la formación integral de los ciudadanos a través del sistema educativo.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 95. obliga a todas las personas que tienen la calidad de colombianos a proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la Ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la Ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 334. El Estado intervendrá por mandato de la Ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.(...)

- **Jurisprudencia Constitucional**

La Honorable Corte Constitucional, quien en virtud del artículo 241 funge como guardiana de la integridad y supremacía constitucional, ha sostenido reiteradamente en su jurisprudencia que:

CONSTITUCIONALIDAD CONFORME CON EL MODELO DE CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA

La Constitución es ecológica, en cuanto una lectura sistemática, axiológica y finalista de su articulado permite entender que la Carta no se limita a disponer un marco regulatorio con carácter imperativo, sino que les brinda a las personas y al Estado una amplia gama de herramientas para materializar y garantizar una relación adecuada con la biosfera, a través de un conjunto amplio de derechos y obligaciones. Los primeros que permiten que todos los asociados puedan realizar actos dirigidos a mantener un entorno sano para las generaciones actuales y futuras. En ese sentido, una de las dimensiones de la Constitución Ecológica deriva en la obligación para las autoridades y particulares en la protección del medio ambiente (Corte Constitucional, sentencia T-450 de 2015, M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.)

- **Leyes**

Ley 1715 de 2014, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”.

Esta ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía renovable, sistemas de almacenamiento de tales fuentes y uso eficiente de la energía. Esta ley fue pionera en Colombia, pues puso en el panorama del sector energético fuentes más amigables con el medio ambiente a través de la creación de beneficios tributarios y creando mecanismos que permitan la cooperación del sector público y

privado para fomentar el desarrollo de las fuentes no convencionales de energía renovable, dentro de las cuales hoy se encuentra el hidrógeno.

Ley 1844 de 2017, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París Francia.

El Acuerdo de París es un tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante el cual tiene como objeto limitar el calentamiento mundial, mejorar la resiliencia al cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Ley 1931 de 2018, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.

Esta ley busca establecer directrices para la gestión del cambio climático, la mitigación de gases efecto invernadero y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono; es decir, objetivos para los cuales la implementación del hidrógeno es y será un aliado fundamental, especialmente porque con su uso se da una generación nula o muy baja de emisiones contaminantes. Adicionalmente, esta ley cobra mucha importancia dado que crea obligaciones para las entidades territoriales y ministerios de formular de planes integrales para la gestión del cambio climático, lo que institucionaliza la participación del Estado en reducir el impacto negativo al medio ambiente.

Ley 2099 del 10 de julio de 2021, por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones.

Establece disposiciones para la transición energética en Colombia, modernizando la legislación sobre fuentes no convencionales de energía renovable. Modifica la Ley 1715 de 2014 para incluir definiciones de hidrógeno verde y azul, clasificándolos como Fuente No Convencional de Energía Renovable (FNCER) y Fuente No Convencional de Energía (FNCE) respectivamente. Define el hidrógeno azul como producido de combustibles fósiles con captura de carbono, y el verde como producido de FNCER mediante electrólisis. La ley permite a proyectos de hidrógeno verde acceder a financiación del FENOGÉ, los declara de utilidad pública e interés social, y les extiende beneficios tributarios de la Ley 1715 de 2014, incluyendo deducciones de renta, exenciones de IVA y aranceles, y depreciación acelerada. Esta legislación busca impulsar el desarrollo del hidrógeno como parte de la estrategia de diversificación y descarbonización de la matriz energética colombiana.

Ley 2169 de 2021, por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones.

Esta ley, se podría considerar la norma más ambiciosa del sector, dado que a través de esta ley

se establecieron metas y medidas para alcanzar la carbono-neutralidad, resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono, teniendo en cuenta los compromisos internacionales que ha asumido Colombia. En el marco del hidrógeno es importante, dado que declara de utilidad pública e interés social a los proyectos y obras que busquen la producción y el almacenamiento del hidrógeno verde, lo que en efectos prácticos implica nuevos beneficios para las empresas que incursionen en desarrollar esta fuente no convencional de energía.

- **Otras normas y políticas**

CONPES 4075 de 2022 - Política de Transición Energética

Este CONPES estipula grandes metas para Colombia dentro de ellas la reducción del 51% de emisiones de gases de efecto invernadero a 2030 y a alcanzar la carbono neutralidad en 2050. De igual forma dicho busca que en el país se multipliquen por 100 veces la capacidad instalada de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) respecto al 2018.

Hoja de Ruta de los Combustibles en Colombia - Cielos Limpios - Economía y Aviación para la vida.

El 14 de noviembre de 2024, la Aeronáutica Civil, publicó para comentarios el documento “Cielos limpios, Economía y Aviación para la vida: Hoja de Ruta de los Combustibles Sostenibles de Aviación en Colombia” el cual contiene lineamientos y acciones sobre para habilitar la producción, distribución e implementación de los combustibles sostenibles de aviación (SAF) en Colombia adopta y se incorpora a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.

La hoja de ruta ofrece un camino para reducir la huella de carbono, para lo cual, es necesario un cambio de paradigma hacia una economía más sostenible, y la descarbonización es esencial.

El desarrollo del mercado de la producción de SAF en el país:

- a) Fortalecería la agricultura.
- b) Generaría empleo.
- c) Apoyaría una economía basada en servicios ambientales.

Promoviendo el desarrollo económico y la equidad ambiental.

La Aeronáutica Civil encabeza el esfuerzo de descarbonización, y ha promovido la producción e implementación de SAF, *por medio* del programa Cielos Abiertos, y ha reunido a entidades públicas, Ecopetrol, Empresas Privadas y agentes que hacen parte de la cadena de valor. Se desarrollaron talleres y mesas de trabajo para la construcción de la agenda en mención.

La ruta está basada en tres pilares:

1. Descarbonización del Sector Aeronáutico.
2. Desarrollo de una Industria Productiva y Sostenible.
3. Transformación e inclusión social.

Y 5 ejes de actuación:

1. Habilitación Regulatoria y Jurídica.
2. Instrumentos y señales de desarrollo y consolidación de la oferta y la demanda.
3. Apoyo al despliegue de la cadena de suministro de SAF.
4. Impulso al desarrollo tecnológico, educativo e industrial
5. Financiamiento e Inversiones.

Y a partir de ellas se desprenden 30 acciones para la debida actuación.

La aviación contribuye significativamente a las emisiones globales de CO₂ (2-3%), y se proyecta que la demanda de combustible para este sector podría aumentar hasta 1.5 veces comparado con 2019. Ante este escenario, Colombia debe dar pasos importantes hacia la transición energética en el sector aeronáutico, como lo demuestra la reciente producción de 32,000 barriles de combustible jet con componentes renovables por parte de Ecopetrol en noviembre de 2024. Este hito representa un avance significativo hacia el cumplimiento del objetivo global de reducir las emisiones de CO₂ en la aviación en un 5% para 2030.

La hoja de ruta “Cielos Limpios” establece un marco integral para el desarrollo del mercado SAF en Colombia, que no solo contribuirá a la descarbonización del sector aeronáutico, sino que también promoverá el desarrollo económico a través

del fortalecimiento de la agricultura, la generación de empleo y el apoyo a una economía basada en servicios ambientales. Sin embargo, los desafíos son significativos, considerando que actualmente producir un galón de SAF es 3 a 4 veces más costoso que el combustible convencional.

Para alcanzar estas metas, será fundamental:

1. Consolidar el marco regulatorio e incentivos necesarios
2. Desarrollar una cadena de suministro robusta de materias primas renovables
3. Realizar las adecuaciones técnicas necesarias en las refinerías
4. Coordinar esfuerzos entre sectores público y privado
5. Alinear estas iniciativas con los compromisos internacionales de reducción de emisiones para 2050.

El éxito de esta transición dependerá de la implementación efectiva de los cinco ejes de actuación establecidos en la hoja de ruta y del compromiso continuo de todos los actores involucrados en la cadena de valor del sector aeronáutico colombiano.

VIII. PLIEGODEMODIFICACIONES

Para el debate en la Comisión V de la Honorable Cámara de Representantes, se proponen las siguientes modificaciones respecto del texto radicado por los autores:

Texto Original	Propuesta de Modificación
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto incentivar y promover el desarrollo, la producción, la distribución y la adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) producidos en Colombia al año 2030, con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos de transición energética, fomentar encadenamientos productivos y agroindustriales, aportar a las metas de descarbonización del transporte aéreo y cumplir con los compromisos internacionales en materia de emisiones, considerando condiciones logísticas y garantizando el acceso al servicio de transporte aéreo.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto incentivar y promover el desarrollo, la producción <u>eficiente</u>, la distribución y la adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) producidos en Colombia, con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos de transición energética, fomentar encadenamientos productivos y agroindustriales, aportar a las metas de descarbonización del transporte aéreo y cumplir con los compromisos internacionales en materia de emisiones, considerando condiciones logísticas y garantizando el acceso al servicio de transporte aéreo.</p>
<p>Artículo 2º. Definiciones. Para los fines previstos en la presente ley los términos relativos a la producción, transporte, distribución y adquisición de combustibles sostenibles de aviación tienen el siguiente significado:</p> <p>Combustibles Sostenibles de Aviación SAF (Sustainable Aviation Fuels): Combustibles aeronáuticos renovables o derivados de residuos que cumplen los criterios de sostenibilidad establecidos por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Para todos los efectos de esta ley y del marco legal vigente, los SAF y sus subproductos energéticos se consideran biocombustibles avanzados y fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER).</p>	<p>Artículo 2º. Definiciones. Para la interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><u>Combustibles sintéticos aeronáuticos: Hidrocarburos sintéticos o mezclas de los mismos que han sido producidos a partir de Materias primas sostenibles.</u></p>

Texto Original	Propuesta de Modificación
<p>Combustibles Sostenibles de Aviación Coprocesados (SAF Coprocesado): SAF producido mediante hidrogenación de esteres, ácidos grasos provenientes de biomasa líquida (aceites, grasas, ácidos grasos, aceites pirolíticos u otros) renovable que es procesada conjuntamente con cargas fósiles en unidades convencionales de refinerías de petróleo, y en su parte renovable cumple los criterios de sostenibilidad y elegibilidad establecidos por la OACI.</p> <p>Materia Prima: Tipo de material básico no procesado, o residuo orgánico que se utiliza para producir Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos, de origen no fósil y de acuerdo con los criterios de elegibilidad establecidos por la Aerocivil en línea con las disposiciones de la OACI.</p> <p>Proceso de Conversión: Tipo de tecnología que se utiliza para la producción de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos de acuerdo con los criterios de elegibilidad establecidos por la OACI.</p> <p>Subproductos energéticos: Combustibles o energéticos sostenibles, avanzados y renovables que se producen como parte del proceso productivo o bajo la ruta tecnológica de los combustibles sostenibles de aviación, que tienen usos diferentes a los SAF.</p> <p>Vía o Ruta de Producción: Combinación específica de materia prima y proceso de conversión que se utiliza para producir Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos</p>	<p>Combustibles Sostenibles de Aviación SAF (Sustainable Aviation Fuels): Combustibles <u>sintéticos aeronáuticos</u> que cumplen los criterios de sostenibilidad y elegibilidad que establecerán el Ministerio de Minas y Energía y la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia, en coordinación con el <u>Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.</u> Para todos los efectos, los SAF y sus subproductos energéticos se consideran biocombustibles avanzados y/o combustibles sintéticos.</p> <p>Combustibles Sostenibles de Aviación Coprocesados (SAF Coprocesado): SAF producido mediante <u>hidrogenación</u> de esteres, ácidos grasos provenientes de biomasa líquida <u>renovable</u> (aceites, grasas, ácidos grasos, aceites pirolíticos u otros) que es procesada conjuntamente con cargas fósiles en unidades convencionales de refinerías de petróleo, <u>y en su parte renovable cumple los criterios de sostenibilidad y elegibilidad que establecerán el Ministerio de Minas y Energía y la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.</u></p> <p>Materias primas sostenibles: Tipo de material básico no procesado, o residuo de origen no fósil, que cumple los criterios de sostenibilidad y elegibilidad <u>que establecerán el Ministerio de Minas y Energía y la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.</u></p> <p>Proceso de conversión: Tipo de tecnología que se utiliza para la producción de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos de acuerdo con los criterios de elegibilidad que <u>establecerán el Ministerio de Minas y Energía y la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.</u></p> <p>Subproductos energéticos: Son aquellos combustibles o energéticos sostenibles, avanzados y renovables que se generan durante el proceso de producción de los Combustibles Sostenibles de Aviación, o a través de las rutas tecnológicas de dichos combustibles, y que tienen aplicaciones diferentes a los SAF.</p>
<p>Artículo 3°. Expedición de lineamientos y reglamentación técnica. El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente expedirá los lineamientos de política para la promoción, producción, distribución y adquisición de combustibles sostenibles de aviación y sus subproductos energéticos, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.</p> <p>Parágrafo. En el mismo término, expedirá los reglamentos técnicos que establezcan los requisitos de calidad, almacenamiento, transporte y suministro de los combustibles sostenibles de aviación y sus subproductos energéticos, conforme a las normas internacionales ASTM.</p>	<p>Artículo 3°. Expedición de reglamentación técnica. <u>Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente expedirán la reglamentación técnica en materia de transporte, refinación, procesamiento, almacenamiento y distribución de los Combustibles sintéticos aeronáuticos y sus subproductos energéticos.</u></p> <p>Parágrafo. <u>para la producción de combustibles sostenibles de aviación (SAF), los agentes de la cadena de abastecimiento deberán cumplir con la reglamentación técnica definida en el presente artículo y con la reglamentación de criterios de sostenibilidad y elegibilidad que defina la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia, acogiéndose a los estándares y disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.</u></p>

Texto Original	Propuesta de Modificación
<p>Artículo 4°. Registro Nacional SAF. Créase el Registro Nacional de Productores, refinadores, importadores, transportadores, almacenadores y distribuidores de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos, el cual será administrado por el Ministerio de Minas y Energía.</p>	<p>Se elimina.</p>
<p>Artículo 5°. Integración a las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable. La Unidad de Planeación Minero-Energética incluirá los Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos en el listado de las fuentes que se consideran FN CER, así como en el marco del Programa de Uso Racional y Eficiente de energía y Fuentes No Convencionales - PROURE.</p> <p>Parágrafo. El Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE) podrá financiar y/o ejecutar proyectos de producción, almacenamiento, distribución y adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos, con sus recursos o a través de recursos otorgados por el Ministerio de Minas y Energía o cualquier otra entidad pública, privada o mixta, así como por organismos de carácter multilateral e internacional.</p>	<p>Se elimina.</p>
<p>Artículo 6°. Incentivos económicos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá y otorgará incentivos económicos para el desarrollo de proyectos, producción nacional, actividades de mezcla, almacenamiento, transporte, distribución y adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF, sus materias primas elegibles y subproductos energéticos.</p>	<p>Artículo 4°. <u>Incentivos a la producción nacional, mezcla, almacenamiento y distribución de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos en Colombia.</u> Los Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos harán parte del Programa de Uso Racional y Eficiente de energía y Fuentes No Convencionales (PROURE).</p> <p><u>i) Los proyectos para la producción nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF, sus subproductos energéticos y sus materias primas de origen no fósil, de acuerdo con las definiciones establecidas en el artículo segundo de la presente Ley; ii.) la producción nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF, sus subproductos energéticos, sus materias primas asociadas y su exportación y iii.) Las actividades de mezcla, almacenamiento, transporte y distribución de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos gozarán de los siguientes incentivos:</u></p> <p><u>a) Renta y complementarios.</u> Los obligados a declarar renta que realicen directamente inversiones en los proyectos y actividades señalados en este artículo tendrán derecho a deducir de su renta, en un periodo no mayor de 15 años, contados a partir del año gravable siguiente en el que haya entrado en operación la inversión, el 50 % del total de la inversión realizada.</p> <p><u>El valor para deducir por este concepto en ningún caso podrá ser superior al 50 % de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la inversión.</u></p> <p><u>Para los efectos de la obtención del presente beneficio tributario, la inversión deberá hacer parte de un proyecto registrado en el Ministerio de Minas y Energía.</u></p> <p><u>b) Incentivo arancelario.</u> Las personas naturales o jurídicas que, a partir de la vigencia de la presente ley, sean titulares de nuevas inversiones en los proyectos y actividades señalados en este artículo, gozarán de exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente para labores de reinversión y de inversión en dichos proyectos. Este beneficio arancelario será aplicable y recaerá sobre maquinaria, equipos, materiales e insumos que no sean producidos por la industria nacional y su único medio de adquisición este sujeto a la importación de los mismos.</p>

Texto Original	Propuesta de Modificación
	<p>c) Instrumentos para la promoción, incentivo contable de depreciación acelerada de activos. Los proyectos y actividades señalados en este artículo gozarán del régimen de depreciación acelerada.</p> <p>La depreciación acelerada será aplicable a las maquinarias, equipos y obras civiles necesarias para la reinversión, inversión y operación de los proyectos y actividades señalados en este artículo, que sean adquiridos y/o construidos para estos fines, a partir de la vigencia de la presente ley. Para estos efectos, la tasa anual de depreciación será no mayor de TREINTA Y TRES PUNTO TREINTA Y TRES POR CIENTO (33.33%) como tasa global anual. La tasa podrá ser variada anualmente por el titular del proyecto, previa comunicación a la DIAN, sin exceder el límite señalado en este artículo, excepto en los casos en que la Ley autorice porcentajes globales mayores.</p> <p>d) El Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE) podrá financiar y/o ejecutar proyectos de producción, almacenamiento, distribución y adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos, con sus recursos o a través de recursos otorgados por el Ministerio de Minas y Energía o cualquier otra entidad pública, privada o mixta, así como por organismos de carácter multilateral e internacional.</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p><u>Artículo 5°. Exención al impuesto a las ventas (IVA).</u> Modifícase el numeral 2 del artículo 477 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: “Los Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) y sus subproductos energéticos.”</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p><u>Artículo 6°. Impuesto al carbono para Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos.</u> Los Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos no estarán sujetos al impuesto nacional al carbono.</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p><u>Artículo 7° Vigencia de los incentivos tributarios y arancelarios.</u> Los beneficios tributarios y arancelarios y los tratamientos fiscales preferenciales que se deriven de lo establecido continuarán vigentes por un plazo de veinte (20) años para tecnologías que utilicen materias primas de primera generación (cultivos agrícolas) y de treinta (30) años para materias primas de segunda y tercera generación (residuos, hidrógeno bajo emisiones, entre otros), contados de la expedición de la Ley. Una vez cumplido dicho plazo, las inversiones, bienes, servicios y supuestos de hecho objeto de los beneficios aquí establecidos tendrán el tratamiento tributario general y no gozarán de tratamientos tributarios especiales.</p> <p><u>Parágrafo.</u> Los beneficios tributarios, arancelarios y los tratamientos fiscales preferenciales que se deriven de lo establecido en el presente artículo deberá ser evaluada y certificada como proyecto de SAF por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), previo concepto favorable de la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia.</p>
<p><u>Artículo 7°. Fomento a la investigación.</u> Se otorgarán subvenciones para el fomento de la investigación, desarrollo y adquisición de SAF, su cadena productiva y subproductos energéticos a universidades públicas y privadas, centros de investigación, ONG y fundaciones sin ánimo de lucro que adelanten proyectos avalados por MinCiencias, según lo establecido en la Ley 29 de 1990 y el Decreto número 393 de 1991.</p>	<p><u>Artículo 8°. Fomento a la investigación.</u> El Gobierno nacional promoverá la investigación, desarrollo y adopción de combustibles sostenibles de aviación (SAF) en coordinación con universidades, centros de investigación y otros actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Se incentivarán estudios sobre materias primas sostenibles, tecnologías de producción y proyectos piloto que faciliten su escalamiento en el mercado.</p>

Texto Original	Propuesta de Modificación
<p>Artículo 8°. Planes de promoción. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, y Ambiente y Desarrollo Sostenible elaborarán y aprobarán conjuntamente los planes de promoción para la producción, refinación, almacenamiento, mezcla, distribución y adquisición de los SAF y sus subproductos energéticos.</p>	<p>Artículo 9°, Planes de promoción. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en colaboración con la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia industria aérea y otros actores relevantes, elaborarán planes de promoción integrales para impulsar la producción, refinación, almacenamiento, mezcla, distribución y adquisición de los SAF y sus subproductos energéticos en Colombia.</p>
<p>Artículo 9°. Reindustrialización y desarrollo productivo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo integrará la industria nacional de SAF en la política de reindustrialización, estableciendo alianzas para el desarrollo de encadenamientos y capacidades productivas y la inserción de minicadenas rurales.</p> <p>Establecerá una estrategia de atracción de inversión extranjera en segmentos de la cadena de valor, garantizando la aplicación de instrumentos para la transferencia de tecnología, creación y fortalecimiento de centros de investigación aplicada, e infraestructura funcional y conectividad.</p>	<p>Se elimina.</p>
<p>Artículo 10. Gestión ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Ministerio de Transporte, expedirá dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, las disposiciones para la contabilización y reporte de emisiones y su inclusión en la Contribución Determinada a Nivel Nacional por concepto de la adquisición de SAF para la operación aérea doméstica.</p> <p>Evaluará anualmente el impacto y beneficios ambientales derivados de la adquisición de SAF y sus subproductos energéticos para velar por un desarrollo bajo en carbono del sector aéreo nacional</p>	<p>Se elimina.</p>
<p>Artículo 11. Economía circular. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá las líneas de acción de los flujos de biomasa residual elegibles por la OACI, dentro de la Estrategia Nacional de Economía Circular, para fomentar el aprovechamiento, tratamiento y uso de los residuos que requieren trazabilidad y tasación.</p>	<p>Artículo 10. Economía circular. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, definirán y establecerán los lineamientos para asegurar la disponibilidad de residuos elegibles para la producción de SAF de acuerdo con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.</p>
<p>Artículo 12. Planificación y seguimiento. El Departamento Nacional de Planeación desarrollará un plan de acción que identifique medidas específicas para la implementación del SAF en Colombia, consolidará y divulgará la información de su avance.</p>	<p>Se elimina.</p>
<p>Artículo 13. Sistema de información aeronáutica. La Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia establecerá un anexo al RAC 216 que incorpore mecanismos para contabilización y reporte de la reducción de emisiones por la adquisición de SAF en la operación aérea doméstica, e implementará un sistema de información para gestión de la cadena de custodia.</p>	<p>Se elimina.</p>
<p>Artículo 14. El Ministerio de Minas y Energía y la Aeronáutica Civil realizarán una evaluación del avance en la construcción de infraestructura de producción y distribución de SAF veinticuatro (24) meses antes de la entrada en vigencia de la meta establecida en el presente artículo. En caso de no contar con las condiciones para el abastecimiento suficiente, se tomarán las acciones correspondientes para fortalecer el desarrollo de la producción y ajustar la fecha de la meta.</p>	<p>Se elimina.</p>

Texto Original	Propuesta de Modificación
<p>Artículo 15. Registro de emisiones. A efectos de contabilizar la reducción de emisiones derivada de la adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación tanto en vuelos internacionales como domésticos y de acuerdo con el RAC-216 o la norma que lo sustituya, se tendrán como parámetros los establecidos por los estándares internacionales para cada vía o ruta de producción, teniendo en consideración los requisitos de elegibilidad y certificación para SAF de la Organización de Aviación Civil Internacional Los operadores aéreos reportarán anualmente a la Aeronáutica Civil (Aerocivil) las certificaciones de producto y la reducción de emisiones por adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF, expedidas por los organismos acreditados elegibles por la normativa de la OACI.</p> <p>Parágrafo. El reporte de reducción de emisiones de los vuelos domésticos por la adquisición de SAF será entregado por la Aerocivil al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que lo incorporará como parte de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) por sus siglas en inglés.</p>	<p>Se elimina.</p>
<p>Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

IX IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de Ley no genera impacto fiscal al no crear entidad o institución alguna, de igual forma no modifica asignaciones del Presupuesto General de la Nación. Actualmente, el sector de los combustibles sostenibles de aviación (SAF) en Colombia no cuenta con un esquema tributario consolidado, por lo que su regulación no implica, en este momento, ingresos fiscales directos para la nación. No obstante, a medida que la industria se desarrolle, se estructuren mecanismos de producción, mezcla, comercialización y exportación, y se consolide una cadena de valor nacional, será posible evaluar su contribución futura a las finanzas públicas y su impacto sobre el recaudo tributario.

Por otro lado, y de acuerdo con la Sentencia C-911/07 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal en normas legales no debe constituirse en medio que cercene el ejercicio de la función legislativa. En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-315 de 2008 ha manifestado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga

exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo” (Negrilla fuera de texto)

En este contexto, la responsabilidad de proporcionar el análisis del impacto fiscal de la presente iniciativa recae en el **Ministerio de**

Hacienda y Crédito Público, como ente encargado de la política económica nacional. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Congreso carece de las instancias técnicas especializadas para la determinación del impacto fiscal detallado de cada proyecto de ley. Por ello, corresponde al Ministerio de Hacienda concurrir al procedimiento legislativo cuando estime necesario ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas de la iniciativa.

Adicionalmente, es importante señalar que el artículo 150 de la Constitución establece que corresponde al Congreso hacer las leyes y, *por medio* de ellas, ejercer funciones como “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la Ley.” la Corte Constitucional ha interpretado esto como el poder tributario que faculta ampliamente al Congreso para crear, modificar, eliminar, así como para regular todo lo referente a la vigencia, formas de cobro y recaudo de los tributos.

X. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo establecido en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5 de 1992 en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, esta iniciativa se enmarca en los causales de ausencia de conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, específicamente:

“d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual”.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]”.

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de Ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos

de interés que se pueden presentar con relación a la creación de medidas tendientes a la economía del hidrógeno. Por lo cual, nos limitamos a enunciar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma, podrían incurrir en conflicto de interés cuando los congresistas o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto y tengan relaciones comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo, producción, refinación, transporte y comercialización de combustibles sostenibles de aviación.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos, sin impedir, por lo anterior, que los mismos manifiesten sus consideraciones particulares.

PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable, y en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión V de la Honorable Cámara de Representantes, **dar primer debate al Proyecto de Ley número 439 de 2024 Cámara, por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y adquisición de combustibles sostenibles de aviación (SAF) en Colombia, para contribuir a la descarbonización del transporte aéreo y a la transición energética, y se dictan otras disposiciones - Ley de Combustibles Sostenibles de Aviación.**

De los honorables congresistas,



Nicolás Antonio Barguil Cubillos
Representante a la Cámara
Córdoba

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 439 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) en Colombia, para contribuir a la descarbonización del transporte aéreo y a la transición energética, y

se dictan otras disposiciones - Ley de Combustibles Sostenibles de Aviación.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto incentivar y promover el desarrollo, la producción eficiente, la distribución y la adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) producidos en Colombia, con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos de transición energética, fomentar encadenamientos productivos y agroindustriales, aportar a las metas de descarbonización del transporte aéreo y cumplir con los compromisos internacionales en materia de emisiones, considerando condiciones logísticas y garantizando el acceso al servicio de transporte aéreo.

Artículo 2º. Definiciones. Para la interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Combustibles sintéticos aeronáuticos: Hidrocarburos sintéticos o mezclas de los mismos que han sido producidos a partir de Materias primas sostenibles.

Combustibles Sostenibles de Aviación SAF (Sustainable Aviation Fuels): Combustibles sintéticos aeronáuticos que cumplen los criterios de sostenibilidad y elegibilidad que establecerán el Ministerio de Minas y Energía y la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia. Para todos los efectos, los SAF y sus subproductos energéticos se consideran biocombustibles avanzados y/o combustibles sintéticos.

Combustibles Sostenibles de Aviación Coprocesados (SAF Coprocesado): SAF producido mediante hidrogenación de esteres., ácidos grasos provenientes de biomasa líquida renovable (aceites, grasas, ácidos grasos, aceites pirolíticos u otros) que es procesada conjuntamente con cargas fósiles en unidades convencionales de refinerías de petróleo, y en su parte renovable cumple los criterios de sostenibilidad y elegibilidad que establecerán el Ministerio de Minas y Energía y la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.

Materias primas sostenibles: Tipo de material básico no procesado, o residuo de origen no fósil, que cumple los criterios de sostenibilidad y elegibilidad que establecerán el Ministerio de Minas y Energía y la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.

Proceso de conversión: Tipo de tecnología que se utiliza para la producción de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos de acuerdo con los criterios de elegibilidad que establecerán el Ministerio de Minas y Energía y la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.

Subproductos energéticos: Son aquellos combustibles o energéticos sostenibles, avanzados y renovables que se generan durante el proceso de producción de los Combustibles Sostenibles de Aviación, o a través de las rutas tecnológicas de dichos combustibles, y que tienen aplicaciones diferentes a los SAF.

Artículo 3º. Expedición de reglamentación técnica. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente expedirán la reglamentación técnica en materia de transporte, refinación, procesamiento, almacenamiento y distribución de los Combustibles sintéticos aeronáuticos y sus subproductos energéticos.

Parágrafo. para la producción de combustibles sostenibles de aviación (SAF), los agentes de la cadena de abastecimiento deberán cumplir con la reglamentación técnica definida en el presente artículo y con la reglamentación de criterios de sostenibilidad y elegibilidad que defina la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia, acogiéndose a los estándares y disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.

Artículo 4º. Incentivos a la producción nacional, mezcla, almacenamiento y distribución de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos en Colombia. Los Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos harán parte del Programa de Uso Racional y Eficiente de energía y Fuentes No Convencionales (PROURE).

i) Los proyectos para la producción nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF, sus subproductos energéticos y sus materias primas de origen no fósil, de acuerdo con las definiciones establecidas en el artículo segundo de la presente Ley; ii.) la producción nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF, sus subproductos energéticos, sus materias primas asociadas y su exportación y iii.) Las actividades de mezcla, almacenamiento, transporte y distribución de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos gozarán de los siguientes incentivos:

a) Renta y complementarios. Los obligados a declarar renta que realicen directamente inversiones en los proyectos y actividades señalados en este artículo tendrán derecho a deducir de su renta, en

un periodo no mayor de 15 años, contados a partir del año gravable siguiente en el que haya entrado en operación la inversión, el 50 % del total de la inversión realizada.

El valor para deducir por este concepto en ningún caso podrá ser superior al 50 % de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la inversión.

Para los efectos de la obtención del presente beneficio tributario, la inversión deberá hacer parte de un proyecto registrado en el Ministerio de Minas y Energía.

b) Incentivo arancelario. Las personas naturales o jurídicas que, a partir de la vigencia de la presente ley, sean titulares de nuevas inversiones en los proyectos y actividades señalados en este artículo, gozarán de exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente para labores de reinversión y de inversión en dichos proyectos. Este beneficio arancelario será aplicable y recaerá sobre maquinaria, equipos, materiales e insumos que no sean producidos por la industria nacional y su único medio de adquisición este sujeto a la importación de los mismos.

c) Instrumentos para la promoción, incentivo contable de depreciación acelerada de activos. Los proyectos y actividades señalados en este artículo gozarán del régimen de depreciación acelerada.

La depreciación acelerada será aplicable a las maquinarias, equipos y obras civiles necesarias para la reinversión, inversión y operación de los proyectos y actividades señalados en este artículo, que sean adquiridos y/o construidos para estos fines, a partir de la vigencia de la presente ley. Para estos efectos, la tasa anual de depreciación será no mayor de TREINTA Y TRES PUNTO TREINTA Y TRES POR CIENTO (33.33%) como tasa global anual. La tasa podrá ser variada anualmente por el titular del proyecto, previa comunicación a la DIAN, sin exceder el límite señalado en este artículo, excepto en los casos en que la Ley autorice porcentajes globales mayores.

d) El Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE) podrá financiar y/o ejecutar proyectos de producción, almacenamiento, distribución y adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos, con sus recursos o a través de recursos otorgados por el Ministerio de Minas y Energía o cualquier otra entidad pública, privada o mixta, así como por organismos de carácter multilateral e internacional.

Artículo 5°. Exención al impuesto a las ventas (IVA). Modifícase el numeral 2 del artículo 477 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: “Los Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) y sus subproductos energéticos.”.

Artículo 6°. Impuesto al carbono para Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos. Los Combustibles

Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos no estarán sujetos al impuesto nacional al carbono.

Artículo 7°. Vigencia de los incentivos tributarios y arancelarios. Los beneficios tributarios y arancelarios y los tratamientos fiscales preferenciales que se deriven de lo establecido continuarán vigentes por un plazo de veinte (20) años para tecnologías que utilicen materias primas de primera generación (cultivos agrícolas) y de treinta (30) años para materias primas de segunda y tercera generación (residuos, hidrógeno bajo emisiones, entre otros), contados de la expedición de la Ley. Una vez cumplido dicho plazo, las inversiones, bienes, servicios y supuestos de hecho objeto de los beneficios aquí establecidos tendrán el tratamiento tributario general y no gozarán de tratamientos tributarios especiales.

Parágrafo. Los beneficios tributarios, arancelarios y los tratamientos fiscales preferenciales que se deriven de lo establecido en el presente artículo deberá ser evaluada y certificada como proyecto de SAF por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), previo concepto favorable de la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia.

Artículo 8°. Fomento a la investigación. El Gobierno nacional promoverá la investigación, desarrollo y adopción de combustibles sostenibles de aviación (SAF) en coordinación con universidades, centros de investigación y otros actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Se incentivarán estudios sobre materias primas sostenibles, tecnologías de producción y proyectos piloto que faciliten su escalamiento en el mercado.

Artículo 9°. Planes de promoción. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en colaboración con la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia industria aérea y otros actores relevantes, elaborarán planes de promoción integrales para impulsar la producción, refinación, almacenamiento, mezcla, distribución y adquisición de los SAF y sus subproductos energéticos en Colombia.

Artículo 10. Economía circular. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, definirán y establecerán los lineamientos para asegurar la disponibilidad de residuos elegibles para la producción de SAF de acuerdo con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



Nicolás Antonio Barguil Cubillos

Ponente

Representante a la Cámara

Córdoba

C O N T E N I D O

Gaceta número 400 - viernes, 28 de marzo de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto proyecto de ley número 278 de 2024 Cámara, acumulado con el proyecto de ley número 335 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto número 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 439 de 2024 Cámara, por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y adquisición de combustibles sostenibles de aviación (SAF) en Colombia, para contribuir a la descarbonización del transporte aéreo y a la transición energética, y se dictan otras disposiciones - Ley de Combustibles sostenibles de aviación.	22