

Bogotá, D.C. 26 de noviembre de 2024

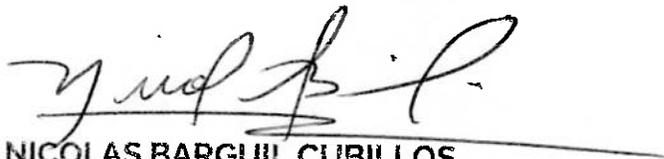
Señor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario general  
Cámara de Representantes

**Referencia:** Radicación Proyecto de Ley "*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*"

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "*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*".

Por tal motivo, se anexa el documento original y en digital una copia en formato PDF firmado y una copia en formato digital Word sin firmas.

Cordialmente,



**NICOLAS BARGUIL CUBILLOS**  
Representante a la Cámara

## PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2024

*"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 1. 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.

**Artículo 2. 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:

**Corsia:** Es el esquema de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA por sus siglas en inglés de 'Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation') de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). El esquema fue establecido en 2016 como una medida de reducción de emisiones basada en el mercado global de la aviación sobre una base de referencia en las emisiones de CO<sub>2</sub> por encima de los niveles de 2020.

**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).



**Combustibles Sostenibles de Aviación Coprocesados (SAF Coprocesado):** SAF producido mediante hidrogenación de ésteres, 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.

**Materia prima:** Tipo de material básico no procesado 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 OACI.

**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.

**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

**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.

**Artículo 3. Expedición de lineamientos y reglamentación técnica.** El Ministerio de Minas y Energía 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.

**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.

**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.



**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 FNCER, así como en el marco del Programa de Uso Racional y Eficiente de energía y Fuentes No Convencionales – PROURE.

**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.

**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.

**Artículo 7. Fomento a la investigación** 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 393 de 1991.

**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.

**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.

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.

**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.

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.

**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.

**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.

**Artículo 13. Sistema de información aeronáutica.** La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil 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.

**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.

**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.

**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.

**Artículo 16. 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**  
Representante a la Cámara



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2024

*“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. INTRODUCCIÓN

El transporte aéreo enfrenta un desafío significativo en la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero. En respuesta, la industria de la aviación global está buscando soluciones sostenibles, siendo los Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) una de las alternativas más prometedoras para la descarbonización del sector. En este contexto, Colombia emerge como un actor potencial en la producción de SAF debido a sus características geográficas y agroindustriales.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha establecido metas ambiciosas para la reducción de emisiones del sector aéreo, donde los SAF juegan un papel fundamental. Colombia, con su biodiversidad, capacidad agrícola y experiencia en la producción de biocombustibles, tiene una oportunidad única para desarrollar una industria SAF robusta que contribuya tanto a la descarbonización del transporte aéreo como al desarrollo económico del país.

Las ventajas comparativas de Colombia incluyen: su experiencia en la producción de biocombustibles, disponibilidad de materias primas sostenibles, infraestructura agroindustrial existente y ubicación geográfica estratégica. Estos factores posicionan al país favorablemente para el desarrollo de una industria SAF que puede atender tanto el mercado doméstico como el internacional.

El desarrollo de la industria SAF representa para Colombia una oportunidad multidimensional: promete impulsar el desarrollo agroindustrial, modernizar la infraestructura de combustibles de aviación, agregar valor a la industria nacional y posicionar al país como un actor relevante en la descarbonización del transporte aéreo global. Además de los beneficios económicos, ofrece una vía concreta para abordar los desafíos ambientales del sector aeronáutico.



En este contexto, es fundamental que el Estado colombiano asuma un papel proactivo en el desarrollo de la industria SAF, estableciendo un marco regulatorio que incentive su producción, fomente la investigación y el desarrollo tecnológico, y promueva la inversión en toda la cadena de valor.

Este proyecto de ley busca establecer las bases para una política integral de desarrollo de SAF en Colombia, con el objetivo de contribuir a la descarbonización del transporte aéreo, generar desarrollo agroindustrial y fortalecer la transición energética. Al hacerlo, se pretende no solo cumplir con los compromisos internacionales en materia de cambio climático, sino también posicionar a Colombia como un actor relevante en la industria global de combustibles sostenibles de aviación.

## II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto incentivar y promover el desarrollo, producción, distribución y adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) en Colombia al año 2030, para 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.

El proyecto de ley está compuesto por 16 artículos, incluyendo el de vigencia, que establecen:

- Definiciones técnicas y marco conceptual
- Lineamientos y reglamentación técnica
- Creación del Registro Nacional SAF
- Incentivos económicos y tributarios
- Fomento a la investigación y desarrollo
- Planes de promoción y desarrollo productivo
- Gestión ambiental y economía circular
- Sistema de información y seguimiento
- Registro y contabilización de emisiones

## III. 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".<sup>1</sup>*

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.

---

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

#### IV. JUSTIFICACIÓN

Con información del Foro Económico Mundial, Los viajes en avión aportan entre el 2% y el 3% de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub>, debido en su mayoría al consumo de combustibles fósiles. La demanda de insumos de este tipo para el transporte aéreo podría ser 1,5 veces mayor en comparación con 2019, algo que inevitablemente incrementará la emisión de gases efecto invernadero.

Estas cifras recalcan la importancia contar con oferta suficiente de combustibles SAF (Combustibles aeronáuticos renovables o derivados de residuos que cumplen los criterios de sostenibilidad establecidos por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)), los cuales, pueden fabricar con aceites usados de origen orgánico, es una materia renovable, y que pueden llegar a emitir hasta un 75% menos de CO<sub>2</sub> que la gasolina JET convencional y reduciendo también las emisiones de azufre) cuyos niveles actuales y potenciales de producción parecen ser insuficientes. (los estimados de producción de SAF llegarían a cubrir solo el 10% de los niveles esperados).

Esta escasez hace que la industria aporte más volúmenes al mercado, y, donde es necesario crear un entorno regulatorio y político favorable, en el que los sectores públicos y privados trabajen juntos promoviendo inversiones para escalar este negocio. Al igual que la producción de SAF incremental, es necesario que la industria que fabrica aviones, entregue al mercado naves que puedan operar con SAF al 100%.

Para 2050 Europa tiene como meta que un porcentaje importante de los combustibles usados para aviación sean sostenibles. Por su parte Estados Unidos, busca acelerar el proceso con regulaciones locales, especialmente en la costa Oeste (Estado de California en particular) e incentivos Federales que logren aumentar la producción disponible. Mientras que, en el medio Oriente, se pretende crear un HUB de producción de SAF con altos criterios de eficiencia, a precios económicos y lograr tener un nodo clave de distribución, En todos y cada uno de los casos, los grupos de interés deben ponerse de acuerdo en aumentar la escalabilidad de los SAF<sup>2</sup>.

En estos momentos producir un galón de SAF es 3 o 4 veces más costoso que uno del convencional.

---

<sup>2</sup> Foro Económico Mundial Scaling Up Sustainable Aviation Fuel Supply: Overcoming Barriers in Europe, the US and the Middle East INSIGHT REPORT MARCH 2024

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

En el documento enunciado, se agregan las siguientes consideraciones:

- i) Que en la conferencia sobre aviación sobre (CAAF/3) desarrollada entre el 20 y el 24 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 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 MADS 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 CEO 2 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.

### **Colombia y sus esfuerzos en SAF.**

ECOPETROL S.A. emitió un comunicado el día 5 de noviembre de 2024 en el que informa que se produjeron 32 mil barriles de combustible jet que tenían como componentes renovables (aceite usado de cocina y aceite de palma). Esta prueba se hizo durante 7 días y contó con el apoyo de profesionales de diversas áreas de la estatal petrolera.

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.

### **Documento Cielos Limpios – Economía y Aviación para la vida. Hoja de Ruta de los Combustibles en Colombia.**

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 CO<sub>2</sub> (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 CO<sub>2</sub> 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.

## V. 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 FENOGE, 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.

## **VI. 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.

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)*

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.

## VII. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR 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 5.<sup>a</sup> de 1.991, 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

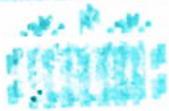


conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma, podrían incurrir en conflicto de interés cuando los congresistas o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes 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.

De los Honorables Congresistas,

**Nicolás Antonio Barguil Cubillos**  
Representante a la Cámara



CANARIAS DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de noviembre del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No: 439 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Nicolas

Barguil.

SECRETARIO GENERAL