REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1604 Bogotá, D. C., miércoles, 21 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2026

Honorable Representante

JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia. Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 086 de 2026 Cámara, *por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes mediante Oficio número CQCP 3.5 / 024 / 2026-2027 del 26 de agosto de 2026, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 086 de 2026 Cámara, *por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones*, de autoría del honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís.*

Cordialmente,

VÍCTOR ANDRÉS ARMERO HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley número 086 de 2026 Cámara fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 22 de julio de 2026 por el honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís,* Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, en ejercicio de la iniciativa legislativa que le reconocen el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

Por tratarse de una iniciativa relativa a la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables, el proyecto fue repartido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, competente en la materia de conformidad con el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992.

Mediante Oficio número CQCP 3.5 / 024 / 2026-2027 del 26 de agosto de 2026, suscrito por el Secretario de la Comisión Quinta, doctor *José*

Vicente Carreño Castro, la Mesa Directiva designó como Ponente al suscrito Representante *Víctor Andrés Armero Hernández,* otorgando el término de quince (15) días previsto en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 para rendir el informe correspondiente.

La iniciativa no es nueva en el Congreso de la República. Corresponde a la reintroducción del Proyecto de Ley número 043 de 2024 Cámara, 156 de 2025 Senado, de idéntico título, radicado el 24 de julio de 2024 por el mismo autor junto con los honorables Representantes *Dolcey Óscar Torres Romero, César Cristian Gómez Castro, María Eugenia Lopera Monsalve, Jorge Alexánder Quevedo Herrera, Juan Camilo Londoño Barrera, Karen Astrith Manrique Olarte, Luis Carlos Ochoa Tobón, Lina María Garrido Martín y William Ferney Aljure Martínez,* y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1081 de 2024. Aquella iniciativa alcanzó a ser aprobada en tres de los cuatro debates reglamentarios y surtió el siguiente trámite:

- **Primer debate.** La Mesa Directiva de esta Comisión designó como ponente al honorable Representante *Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón*, quien rindió informe de ponencia positiva el 29 de agosto de 2024, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1224 de 2024. El proyecto fue anunciado en la sesión del 24 de septiembre de 2024 (Acta número 11) y aprobado por unanimidad el 1° de octubre de 2024 (Acta número 12), con proposiciones modificatorias al articulado y varias constancias. El texto aprobado en primer debate se compuso de nueve (9) artículos: objeto, reconocimiento, ámbito de aplicación, representantes legales, Comisión de Guardianes del río Arauca, plan de protección, acompañamiento permanente, asignaciones presupuestales y vigencia.
- **Segundo debate.** Con ponencia del mismo Representante, publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 1993 de 2024, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó la iniciativa el 20 de junio de 2025 (Acta número 255). El texto definitivo fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1189 de 2025. Durante este trámite se radicaron comentarios de la Asociación Colombiana de Energía Eléctrica, publicados en la ***Gaceta del Congreso*** número 133 de 2025.
- **Tercer debate.** Radicada en el Senado de la República el 6 de agosto de 2025 bajo el número 156 de 2025, la iniciativa fue repartida a la Comisión Quinta Constitucional Permanente. La ponencia para primer debate, con enmienda, se publicó en la ***Gaceta del Congreso*** número 1824 de 2025 y correspondió al honorable Senador *Pablo Catatumbo Torres Victoria*. La Comisión Quinta del Senado aprobó el articulado y la pregunta reglamentaria en abril de 2026. En ese debate se incorporaron, entre otras, proposiciones dirigidas a asegurar el acompañamiento permanente de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo en el cumplimiento del plan de protección, y a precisar que las funciones de la Comisión de Guardianes se desarrollarían bajo los principios de coordinación y respeto de las competencias de las autoridades ambientales existentes. Igualmente se debatió la naturaleza fronteriza del río y la necesidad de prever mecanismos de gestión en zona de frontera.
- **Cuarto debate**, **no se llevó a cabo.** La ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado se publicó en la ***Gaceta del Congreso*** número 2183 de 2025 y, posteriormente, en la ***Gaceta del Congreso*** número 535 de 2026, sin que la iniciativa alcanzara a ser votada antes de la terminación de la legislatura.

Al no completar su trámite dentro de las dos legislaturas previstas, la iniciativa fue archivada en los términos del artículo 162 de la Constitución Política y del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, según lo reconoce la propia exposición de motivos del presente proyecto.

El ponente considera necesario destacar que el texto que hoy se somete a consideración de esta Comisión no reproduce el originalmente radicado en 2024, sino el que resultó enriquecido a lo largo de esos tres debates. Mientras el texto aprobado en primer debate de Cámara contaba con nueve (9) artículos, el ahora radicado se compone de once (11) e incorpora, como principales novedades, las Mesas Regionales por subzona hidrográfica y el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios (artículo 4°), la Mesa Interinstitucional del río Arauca (artículo 6°) y la cláusula de respeto de las competencias de las autoridades ambientales y de los instrumentos por ellas expedidos (parágrafo 3 del artículo 6°). Según la exposición de motivos, durante el trámite en el Senado se adelantaron mesas de trabajo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyas observaciones técnicas fueron acogidas en la presente iniciativa.

Esta circunstancia resulta relevante para el examen que corresponde a esta célula legislativa: buena parte del articulado ya fue objeto de discusión y perfeccionamiento en tres debates, lo que explica que el pliego de modificaciones que se propone en este informe se concentre en precisiones de técnica legislativa, en la armonización con iniciativas actualmente en curso y en el cierre de vacíos puntuales, antes que en una reformulación de su estructura.

La iniciativa guarda relación temática con la Ley 2415 de 2024, mediante la cual el Congreso de la República declaró al río Ranchería, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos, y con el Proyecto de Ley número 084 de 2026 Cámara, del mismo autor, por medio del cual se propone crear

la Corporación Autónoma Regional de Arauca y Cubará (Corpoarauca), actualmente en trámite en esta Comisión. Como se explica en el Acápite VI de este informe, el ponente considera necesario armonizar ambos textos.

Durante el trámite surtido hasta la fecha no se han presentado impedimentos ni recusaciones, ni se han radicado solicitudes de acumulación con otras iniciativas.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO

El trámite surtido por la iniciativa hasta la presentación de este informe se resume así:

- Radicación: 22 de julio de 2026, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.
- Autor: honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís,* departamento de Arauca.
- Comisión competente: Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes (Ley 3ª de 1992).
- Designación de ponentes: Oficio número CQCP 3.5 / 024 / 2026-2027 del 26 de agosto de 2026.
- Ponente: honorable Representante *Víctor Andrés Armero Hernández.*
- Antecedente: Proyecto de Ley número 043 de 2024 Cámara, 156 de 2025 Senado, archivado conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 tras haber sido aprobado en tres de los cuatro debates reglamentarios.
- Naturaleza del proyecto: ley ordinaria, sujeta a cuatro debates y aprobación por mayoría simple.
- Estado actual: pendiente de primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.

III. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 086 de 2026 Cámara tiene por objeto reconocer al río Arauca, su cuenca y sus afluentes, en los límites del territorio colombiano, como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, y establecer un esquema de gobernanza para su representación legal y protección, compuesto por mesas regionales de participación comunitaria, una Comisión de Guardianes y una Mesa Interinstitucional, con el acompañamiento de los organismos de control.

El articulado radicado se compone de once (11) artículos, cuyo contenido es el siguiente:

- Artículo 1°. *Objeto*. Define el reconocimiento del río, su cuenca y afluentes como entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado.
- Artículo 2°. *Reconocimiento*. Contiene la declaración de reconocimiento en los mismos términos del objeto.
- Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* Delimita la aplicación de la ley a la cuenca del río Arauca en territorio nacional, conforme a la zonificación hidrográfica del Ideam, y ordena la formulación de medidas por parte de los distintos niveles de gobierno, con promoción de la cooperación con la República Bolivariana de Venezuela.
- Artículo 4°. *Mesas Regionales.* Ordena a Corporinoquía y Corponor convocar, dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de la ley, una mesa regional en cada una de las seis (6) subzonas hidrográficas del río, para elegir dos (2) delegados comunitarios por subzona, quienes conformarán el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios.
- Artículo 5°. *Comisión de Guardianes del río Arauca.* Asigna la representación legal del río, por parte del Estado, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con Corporinoquía y Corponor y, por parte de las comunidades, al Cuerpo Colegiado; conforma la Comisión de Guardianes y prevé un equipo asesor con participación obligatoria del Ideam y del Instituto Humboldt.
- Artículo 6°. *Mesa Interinstitucional del río Arauca.* Crea una instancia de coordinación integrada por ministerios, corporaciones autónomas regionales, gobernaciones, alcaldías y guardianes comunitarios, define sus funciones y dispone que la Comisión de Guardianes no sustituye las competencias de las autoridades.
- Artículo 7°. *Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones.* Remite al reglamento interno de la Comisión y le impone la rendición de un informe anual.
- Artículo 8°. *Plan de protección.* Ordena priorizar la formulación e implementación de los instrumentos de planificación del recurso hídrico previstos en el Decreto número 1076 de 2015, con participación de la Comisión como instancia de veeduría.
- Artículo 9°. *Acompañamiento permanente.* Asigna a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo el acompañamiento y seguimiento a la ejecución de la ley.
- Artículo 10. *Asignaciones presupuestales.* Autoriza al Gobierno nacional, al departamento de Arauca y a Corporinoquía a incluir apropiaciones presupuestales, y habilita el uso de recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.
- Artículo 11. *Vigencia*. Dispone que la ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

4.1. La cuenca del río Arauca

El río Arauca nace en el páramo del Almorzadero, en la Cordillera Oriental, y en su curso alto recibe los nombres de Chitagá, Margua y Sarare antes de descender al piedemonte y adentrarse en la llanura de la Orinoquía, donde durante un largo tramo sirve de límite natural entre Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, hasta desembocar en el río Orinoco en territorio venezolano. En su recorrido por Colombia atraviesa territorios de los departamentos de Norte de Santander, Boyacá y Arauca, y recibe, entre otros, los aportes de los ríos Cubugón, Cobaría, Róyota, Bojabá y Banadía.

De acuerdo con la Zonificación y Codificación de Unidades Hidrográficas e Hidrogeológicas de Colombia, la zona hidrográfica del río Arauca (código 37) hace parte del área hidrográfica del Orinoco y se divide en seis (6) subzonas hidrográficas, cuya extensión, según el Estudio Nacional del Agua 2022 del Ideam, es la siguiente:

Código	Subzona hidrográfica	Área (km²)
3701	Río Chitagá	2.487
3702	Río Margua	730
3703	Río Cubugón – Río Cobaría	2.008
3704	Río Bojabá y otros directos al Arauca (margen derecha)	1.105
3705	Río Banadía y otros directos al río Arauca (margen derecha)	2.290
3706	Directos río Arauca (margen derecha)	2.965
	Total zona hidrográfica Arauca	11.585

Fuente: Ideam, Estudio Nacional del Agua 2022, Anexo 1. Elaboración propia.

La cuenca comprende un gradiente ecosistémico excepcional: páramos y bosques altoandinos en la cabecera, selvas húmedas de piedemonte y, en la llanura, sabanas inundables y humedales donde el río conforma un sistema de cauces divergentes, madreviejas y lagunas -entre ellas la laguna de Lipa- que regulan los pulsos de inundación y sostienen una elevada riqueza íctica. En la parte alta, los ríos Cubugón y Cobaría descienden de la Sierra Nevada del Cocuy, donde se encuentra el Parque Nacional Natural El Cocuy, con jurisdicción, entre otros, en el municipio de Cubará (Boyacá) y en los municipios de Tame y Fortul (Arauca), área protegida que se traslapa con resguardos del pueblo U'wa.

4.2. Presiones sobre el río y su cuenca

Arauca ocupa un lugar central en la historia petrolera del país. En el municipio de Arauquita, a escasa distancia del río, se encuentra el campo Caño Limón, que según la exposición de motivos ha producido más de 1.300 millones de barriles. La infraestructura de extracción y transporte de hidrocarburos ha estado expuesta, además, a atentados que han ocasionado derrames con afectación de cuerpos de agua de la cuenca, como lo documenta el registro fotográfico que acompaña la exposición de motivos.

A ello se suman la expansión de la frontera agropecuaria, el uso de agroquímicos, la deforestación de las rondas hídricas y la intervención de caños y cauces con fines productivos. Según las comunidades ribereñas, el desvío de caños ha contribuido a la pérdida de conectividad del río con humedales estratégicos y al incremento del riesgo de inundaciones, fenómeno que se suma a la dinámica natural de avulsión y migración del cauce en la llanura, documentada en sectores como la Isla del Charo, Arauquita y Brazo Viejo.

Los datos oficiales confirman esa presión. El Estudio Nacional del Agua 2022 del Ideam reporta que las zonas potencialmente inundables de las subzonas de los ríos Margua, Cubugón-Cobaría y Bojabá presentan niveles de transformación hacia usos artificializados o agropecuarios del 56%, 53% y 51%, respectivamente. El mismo estudio estima para el departamento de Arauca una demanda hídrica del sector agrícola de 519,53 millones de metros cúbicos y del sector de hidrocarburos de 68,50 millones de metros cúbicos al año, cifras que dan cuenta de la magnitud del uso del recurso en el territorio.

4.3. Biodiversidad y dimensión biocultural

La cuenca alberga una notable diversidad de peces, aves acuáticas, reptiles y mamíferos, entre los que se destaca el delfín rosado o tonina (*Inia geoffrensis*), especie catalogada En Peligro por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), cuya presencia en el río Arauca constituye un indicador de la salud del sistema fluvial y un activo para el ecoturismo regional.

El río es, además, soporte de la vida y la cultura de pueblos indígenas -entre ellos el pueblo U'wa en la parte alta de la cuenca-, de comunidades campesinas y de poblaciones ribereñas y de pescadores artesanales cuyas formas de vida dependen de sus ciclos. Esta relación inescindible entre naturaleza y cultura es la que la Corte Constitucional ha denominado derechos bioculturales, fundamento central del reconocimiento de ríos como sujetos de derechos.

4.4. El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos en Colombia

El ordenamiento colombiano ha construido, principalmente por vía judicial, una línea de reconocimiento de ecosistemas como sujetos de derechos. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-622 de 2016, reconoció al río Atrato como entidad sujeta de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y de las comunidades étnicas; ordenó designar su representación legal -que en cumplimiento del fallo fue asignada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante el Decreto número 1148 de 2017- y dispuso la conformación de una comisión de guardianes. La Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia STC4360 de 2018, extendió ese reconocimiento a la Amazonía colombiana, y distintos tribunales lo han hecho respecto de otros

ecosistemas, como el páramo de Pisba y los ríos Cauca, Coello, Combeima y Cocora.

El Congreso de la República dio el paso a la vía legislativa con la Ley 2415 de 2024, que declaró al río Ranchería, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos y creó una comisión de guardianes con un equipo asesor integrado, entre otros, por el Ideam y el Instituto Humboldt. La presente iniciativa se inscribe en esa misma lógica y aprovecha sus aprendizajes.

La vía legislativa ofrece ventajas frente a la judicial: otorga legitimidad democrática al reconocimiento, permite diseñar con anticipación la arquitectura institucional necesaria para hacerlo efectivo y brinda seguridad jurídica a las autoridades, a las comunidades y a los actores económicos que desarrollan actividades en la cuenca. La experiencia de implementación de los fallos judiciales muestra que la eficacia del reconocimiento depende en buena medida de la claridad en la gobernanza, de la articulación con las competencias existentes y de la disponibilidad de recursos, aspectos que el ponente procura fortalecer en el pliego de modificaciones.

En el derecho comparado, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 reconoce derechos a la naturaleza (artículos 71 a 74); Bolivia expidió en 2010 la Ley de Derechos de la Madre Tierra (Ley 071), y Nueva Zelanda, mediante la *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act* de 2017, otorgó personalidad jurídica al río Whanganui y estableció un esquema de representación conjunta entre el Estado y el pueblo Maorí, semejante al que adopta el proyecto.

4.5. Dimensión binacional

El río Arauca es un río de frontera, y su cuenca baja forma parte de la depresión Arauca-Apure compartida con Venezuela. Por ello, su protección efectiva exige mecanismos de cooperación binacional. El artículo 80 de la Constitución ordena al Estado cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, y el artículo 289 habilita a los departamentos y municipios de frontera para adelantar, por mandato de la ley, programas de cooperación e integración con las entidades territoriales limítrofes del país vecino dirigidos, entre otros fines, a la preservación del ambiente, habilitación desarrollada por la Ley 2135 de 2021. El proyecto recoge esta dimensión.

4.6. Coherencia con compromisos internacionales

La iniciativa contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 6 (agua limpia y saneamiento), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 13 (acción por el clima) y 15 (vida de ecosistemas terrestres); de las metas del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal adoptado en 2022, en particular las relativas a la restauración y conservación de ecosistemas, incluidos los de aguas continentales; y del Acuerdo de Escazú, aprobado por la Ley 2273 de 2022, declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-359 de 2024 y del cual Colombia es Estado Parte desde el 24 de diciembre de 2024, en cuanto promueve la participación pública y el acceso a la información en asuntos ambientales.

V. MARCO NORMATIVO

5.1. Fundamentos constitucionales

- Artículos 7° y 8°. Reconocen y protegen la diversidad étnica y cultural de la Nación e imponen al Estado y a las personas la obligación de proteger sus riquezas culturales y naturales.
- Artículo 79. Consagra el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo e impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.
- Artículo 80. Ordena al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.
- Artículo 95, numeral 8. Consagra como deber de la persona y del ciudadano proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.
- Artículo 288. Dispone que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejercerán conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- Artículo 289. Habilita a los departamentos y municipios fronterizos para adelantar programas de cooperación e integración con las entidades territoriales limítrofes del país vecino, dirigidos, entre otros fines, a la preservación del ambiente.
- Artículo 330. Reconoce el gobierno propio de los territorios indígenas y dispone que la explotación de los recursos naturales en ellos se hará sin desmedro de su integridad cultural, social y económica, con participación de sus representantes.

5.2. Fundamentos legales

- Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que define el régimen de las aguas de dominio público y de los cauces y rondas hídricas (artículos 80 y 83).
- Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, fundamento del derecho fundamental a la consulta previa.

- Ley 99 de 1993, que organiza el Sistema Nacional Ambiental: artículo 1° (principios generales ambientales), artículos 17 y 19 (Ideam e Instituto Humboldt), artículo 31 (funciones de las corporaciones autónomas regionales) y parágrafo 3° del artículo 33 (comisiones conjuntas para el manejo de ecosistemas y cuencas comunes).
- Ley 472 de 1998, que regula las acciones populares para la protección de derechos e intereses colectivos, entre ellos el goce de un ambiente sano.
- Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuyo artículo 27 consagra los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad en el ejercicio de competencias.
- Ley 1523 de 2012, *por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*
- Ley 2135 de 2021, que establece el régimen especial para los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas de frontera.
- Ley 2273 de 2022, aprobatoria del Acuerdo de Escazú.
- Ley 2415 de 2024, que declaró al río Ranchería como entidad sujeta de derechos, precedente legislativo directo de la presente iniciativa.
- Decreto número 1076 de 2015, Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, que regula los instrumentos de planificación de cuencas hidrográficas -planes estratégicos de macrocuencas, Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (Pomca), planes de manejo ambiental de microcuencas y de acuíferos- y el ordenamiento del recurso hídrico.

5.3. Marco jurisprudencial

- Sentencia T-411 de 1992. Acuñó la noción de Constitución Ecológica y advirtió que la protección del ambiente responde a un problema que puede convertirse en una cuestión de vida o muerte.
- Sentencias C-431 de 2000 y C-449 de 2015. Reiteraron la triple dimensión del ambiente sano -como principio, derecho y deber- y avanzaron hacia una comprensión ecocéntrica de la relación entre el ser humano y la naturaleza.
- Sentencia T-622 de 2016. Reconoció al río Atrato como sujeto de derechos y desarrolló el concepto de derechos bioculturales.
- Sentencia STC4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia. Reconoció a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos y ordenó la formulación de planes de acción de corto, mediano y largo plazo.
- Sentencias C-030 de 2008 y SU-123 de 2018. Precisaron que las medidas legislativas y administrativas que afecten directamente a los pueblos étnicos deben ser consultadas previamente, y desarrollaron el concepto de afectación directa.
- Sentencia C-359 de 2024. Declaró exequibles el Acuerdo de Escazú y su ley aprobatoria.

5.4. Política pública

El Documento Conpes 3797 de 2014, Política para el Desarrollo Integral de la Orinoquía, reconoce el valor estratégico de la región y recomienda fortalecer la gobernanza ambiental. La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico de 2010 adopta la cuenca como unidad de gestión y la participación como principio. El proyecto se inscribe en ambas orientaciones.

VI. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El ponente encuentra que la iniciativa responde a una necesidad acreditada, cuenta con fundamento constitucional y legal suficiente y ha sido enriquecida en un trámite legislativo previo que alcanzó tres de los cuatro debates reglamentarios. Por esa razón, y con el propósito de favorecer el avance de la iniciativa, el pliego de modificaciones que se propone es deliberadamente contenido: conserva la estructura y la redacción del texto radicado y se limita a las precisiones indispensables de técnica legislativa, a la armonización con iniciativas actualmente en curso y al cierre de vacíos puntuales. Las consideraciones que siguen sustentan cada una de esas modificaciones y dejan constancia, para el registro legislativo, de aquellos aspectos que el ponente estima necesario precisar sin alterar el articulado.

6.1. Sobre la competencia del Congreso y la naturaleza de las instancias creadas

El Congreso es competente para expedir la ley con fundamento en la cláusula general de competencia legislativa del artículo 150 de la Constitución Política y en los deberes de protección ambiental consagrados en sus artículos 79 y 80. El reconocimiento de un ecosistema como sujeto de derechos es una decisión de política legislativa que el legislador ya adoptó en la Ley 2415 de 2024.

Sobre la naturaleza de la Comisión de Guardianes y de la Mesa Interinstitucional, el ponente deja constancia -sin que ello suponga modificación del articulado- de que ambas son instancias de coordinación y articulación, que no constituyen entidades ni organismos públicos, que carecen de personería jurídica y que no tendrán planta de personal ni estructura administrativa propias, de modo que su funcionamiento se atenderá con las capacidades existentes de las entidades que las integran. Esta precisión resulta relevante porque, conforme al inciso segundo del artículo 154 de la

Constitución, las leyes a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 -que determinan la estructura de la administración nacional y crean o transforman entidades del orden nacional- son de iniciativa privativa del Gobierno, supuesto en el que no se encuentra la presente iniciativa.

6.2. Sobre el alcance del reconocimiento y la seguridad jurídica

El reconocimiento del río como sujeto de derechos no altera el régimen de las aguas y de los cauces como bienes de dominio público previsto en el Decreto Ley 2811 de 1974, ni sustituye las competencias de las autoridades ambientales. El texto radicado recoge parcialmente esta idea en el parágrafo 3° del artículo 6°, ubicado en el artículo que regula la Mesa Interinstitucional, aunque se refiere a la Comisión de Guardianes.

Por razones de técnica legislativa y de seguridad jurídica, el ponente propone precisar, en el parágrafo 3° del artículo 6°, la articulación de competencias, de modo que resulte aplicable tanto a la Comisión de Guardianes como a la Mesa Interinstitucional, se incorpore el principio de subsidiariedad del artículo 288 de la Constitución y se precise que las licencias, permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales conservan su validez y efectos en los términos de las normas que los rigen.

6.3. Sobre las autoridades ambientales con jurisdicción en la cuenca y la armonización con el Proyecto de Ley número 084 de 2026 Cámara

El texto radicado asigna las principales responsabilidades de implementación a Corporinoquía y Corponor. El ponente advierte dos situaciones que aconsejan flexibilizar esa referencia. En primer lugar, la cuenca involucra áreas bajo la administración de otras autoridades ambientales, como Parques Nacionales Naturales de Colombia respecto del Parque Nacional Natural El Cocuy, e incluso, según la exposición de motivos, territorios del departamento de Santander en el nacimiento del río. En segundo lugar, esta misma Comisión estudia el Proyecto de Ley número 084 de 2026 Cámara, que propone crear la Corporación Autónoma Regional de Arauca y Cubará (Corpoarauca) y segregar el departamento de Arauca y el municipio de Cubará de la jurisdicción de Corporinoquía. De aprobarse esa iniciativa, las referencias a Corporinoquía y Corponor contenidas en el presente proyecto quedarían desactualizadas respecto de la mayor parte de la cuenca.

Por ello, se propone complementar las menciones a Corporinoquía y Corponor con la expresión "o las autoridades ambientales que hagan sus veces", referir la Mesa Interinstitucional a todas las corporaciones con jurisdicción en la cuenca e incorporar en ella a Parques Nacionales Naturales de Colombia. Adicionalmente, se solicitará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible certificar las autoridades ambientales con jurisdicción en cada una de las subzonas hidrográficas del río Arauca, con el fin de contar con esa información para el segundo debate.

6.4. Sobre la representación legal y la gobernanza del río

El texto radicado presenta una tensión interna: el artículo 5° dispone que la Comisión de Guardianes ejercerá conjuntamente la representación legal del río, mientras que el artículo 7° señala que la Comisión definirá sus Representantes Legales, sin precisar su número ni su procedencia. El ponente no propone modificar esta materia en el presente debate, por corresponder al reglamento interno que la propia Comisión debe adoptar; no obstante, deja constancia de que, siguiendo el modelo de la Sentencia T-622 de 2016 -que asignó la representación a un delegado del Gobierno y a uno de las comunidades-, la representación podría recaer en dos voceros, uno designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otro por el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, materia que podrá precisarse en los debates subsiguientes.

Asimismo, el inciso tercero del artículo 5° atribuye a la Comisión funciones de "formulación, implementación y vigilancia" de los instrumentos de planificación y administración del recurso hídrico, mientras que el artículo 8° la ubica, correctamente, como instancia de articulación, seguimiento y veeduría. La formulación y adopción de esos instrumentos corresponde a las autoridades ambientales conforme a la Ley 99 de 1993 y al Decreto número 1076 de 2015, por lo que se propone precisar que la Comisión participa en dichos procesos, sin perjuicio de tales competencias.

En cuanto a las mesas regionales, se proponen tres ajustes: (i) la mención expresa de las comunidades étnicas y ribereñas, que complementa la referencia que el texto ya hace a las comunidades campesinas; (ii) la precisión de que la "Comisión Conjunta" a que alude el artículo es la prevista en el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993; y (iii) la supresión de la referencia al número de subzonas hidrográficas -hoy seis (6)-, de manera que la norma conserve su vigencia si la zonificación del Ideam se actualiza. Los mecanismos de elección o designación de los delegados se mantienen, como en el texto radicado, en cabeza de las propias mesas regionales.

6.5. Sobre los pueblos étnicos y la consulta previa

En la cuenca del río Arauca habitan pueblos indígenas, entre ellos el pueblo U'wa, cuyos resguardos en la parte alta se traslapan con el Parque Nacional Natural El Cocuy, así como comunidades campesinas y ribereñas. El proyecto prevé expresamente su participación en las Mesas

Regionales y en el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, de modo que resulta obligado examinar si la iniciativa constituye una medida legislativa sujeta a consulta previa.

El antecedente más pertinente es el de la Ley 2415 de 2024, que declaró al río Ranchería, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos. Esa iniciativa se tramitó como Proyecto de Ley número 171 de 2022 Senado, 323 de 2023 Cámara y, durante su curso, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior emitió tres conceptos, cuyo contenido se relata en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 679 de 2024:

- **Concepto del 11 de noviembre de 2022** (oficio radicado 2022-2-002410-023392). La Subdirectora Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa conceptuó que la iniciativa no era una medida legislativa sujeta al desarrollo de consulta previa, con cuatro argumentos: (i) el proyecto establece medidas de protección del ecosistema en el cual las comunidades étnicas desarrollan sus prácticas tradicionales, de manera que *la creación de medidas de protección del medio en que las comunidades étnicas desarrollan sus usos y costumbres no podrá considerarse una afectación directa en contra de los derechos de dichos colectivos*; (ii) no es una medida que reglamente los usos de los recursos naturales de los colectivos étnicos; (iii) no se refiere a sus sistemas de autogobierno; y (iv) no regula elementos establecidos en el Convenio 169 de la OIT ni los estamentos de participación con que cuentan las comunidades étnicas sino que, por el contrario, aborda el enfoque diferencial y su participación en las instancias de decisión que crea.
- **Concepto del 29 de mayo de 2023** (oficio radicado 2023-3-002410-016119). Seis meses después, el Subdirector Técnico de Consulta Previa (e) sostuvo la posición contraria: concluyó que la declaratoria del río como entidad sujeta de derechos *es una medida que comprometa directa y específicamente los atributos de las comunidades étnicas, tales como su autonomía, autodeterminación y elementos materiales que los distinguen como sus creaciones, instituciones y comportamientos colectivos*, y que por tanto estaba sujeta al desarrollo del proceso de consulta previa.
- **Concepto del 17 de abril de 2024.** Ante la contradicción entre los dos pronunciamientos anteriores, y luego de que la solicitud de un concepto definitivo no obtuviera respuesta, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa emitió un tercer concepto sobre el articulado modificado y aprobado en la Plenaria del Senado, en el que retomó la posición inicial: el proyecto no contiene una reglamentación que condicione el uso del río como recurso natural de los colectivos étnicos; es una medida que invita a las comunidades étnicas a participar de forma activa y democrática; no regula elementos del Convenio 169 de la OIT ni los estamentos de participación con que cuentan; y no compromete directa y específicamente los atributos de la condición étnica. En consecuencia, concluyó que *no es una medida legislativa sujeta al desarrollo de consulta previa*. No obstante, advirtió que el Plan de Acción previsto en los artículos 2° y 3° de aquel proyecto debía analizarse *de forma particular y específica, en virtud del Decreto número 2353 de 2019*, para establecer su posible afectación directa a las comunidades étnicas.

La solución que adoptó el Congreso fue, por tanto, no someter la ley misma a consulta previa, sino trasladar el mecanismo a su instrumento de desarrollo. En el primer debate de la Cámara de Representantes, surtido el 8 de mayo de 2024, se aprobó una aclaración sobre el proceso de consulta previa con una redacción propuesta por el propio Ministerio del Interior, conforme a la cual el Plan de Acción y sus reformas debían remitirse a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa para que esta determinara si procedía el mecanismo. El texto que finalmente quedó incorporado en el parágrafo 3 del artículo 3° de la Ley 2415 de 2024 fue más directo: *El Plan de Acción y sus reformas deberán ser objeto de consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas que ejerzan derechos territoriales en la cuenca del río Ranchería, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la jurisprudencia constitucional*.

Trasladados esos criterios al presente proyecto, el ponente encuentra que la iniciativa no constituye una medida legislativa sujeta a consulta previa, por cuanto: (i) establece medidas de protección del ecosistema en el que las comunidades étnicas desarrollan sus prácticas tradicionales, sin restringirlas ni condicionarlas; (ii) no reglamenta el uso del río ni de los recursos naturales de los colectivos étnicos; (iii) no se refiere a sus sistemas de autogobierno ni regula los estamentos de participación previstos en el Convenio 169 de la OIT; y (iv) lejos de comprometer los atributos de la condición étnica, convoca a las comunidades a participar de manera activa en las Mesas Regionales, en el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios y en la Comisión de Guardianes. Estos criterios resultan consistentes con la jurisprudencia constitucional sobre afectación directa (Sentencias C-030 de 2008 y SU-123 de 2018).

Ahora bien, atendiendo la salvedad formulada por la propia autoridad administrativa respecto de los instrumentos de desarrollo, y siguiendo la solución adoptada en la Ley 2415 de 2024, el ponente

propone incorporar un parágrafo al artículo 8° del proyecto conforme al cual el Plan de Protección y sus actualizaciones serán objeto de consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas que ejerzan derechos territoriales en la cuenca, en los términos del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por la Ley 21 de 1991, y de la jurisprudencia constitucional. Con ello se preserva la validez de la ley y, al mismo tiempo, se garantiza el derecho fundamental en el momento en que la medida adquiere contenido concreto y susceptible de afectación directa.

Sin perjuicio de lo anterior, y dado que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa ha variado su criterio en casos análogos, se solicitará concepto a dicha dependencia del Ministerio del Interior sobre la presente iniciativa, con el fin de que la Corporación disponga de ese pronunciamiento antes del segundo debate.

6.6. Sobre la dimensión binacional y el ámbito territorial

El inciso segundo del artículo 3° encarga la formulación de medidas únicamente al gobierno departamental de Arauca, pese a que la zona de influencia del río comprende también territorios de Norte de Santander y Boyacá. Se propone, por ello, referir esa obligación a los gobiernos departamentales y municipales de la zona de influencia del río y a las autoridades ambientales competentes, precisando que unos y otras actuarán en el marco de sus competencias. En el mismo artículo se añade que la remisión a la zonificación del Ideam se entenderá hecha a la que la modifique o sustituya, con el fin de que la norma conserve su vigencia en el tiempo.

6.7. Sobre el Plan de Protección

Los artículos 7° y 9° del texto radicado se refieren a un "Plan de Protección" que el articulado no define. El artículo 8°, que lleva ese título, no crea un plan autónomo sino que ordena priorizar los instrumentos de planificación del recurso hídrico ya previstos en el Decreto número 1076 de 2015, solución que evita duplicar instrumentos y que, según la exposición de motivos, recoge observaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para dotar de contenido a la expresión, se propone precisar que el conjunto articulado de dichos instrumentos, con acciones de corto, mediano y largo plazo, constituye el Plan de Protección para los efectos de la ley.

6.8. Sobre la Mesa Interinstitucional

Se proponen los siguientes ajustes a la composición de la Mesa: incluir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que la convoca pero no figura entre sus integrantes, para que la presida; incorporar a Parques Nacionales Naturales de Colombia, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -competente para el licenciamiento de los proyectos de hidrocarburos que se desarrollan en la cuenca- y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; y agregar la posibilidad de delegación en el caso del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, omitida en el texto radicado.

6.9. Sobre las asignaciones presupuestales

El artículo 10 del texto radicado autoriza a incluir apropiaciones únicamente al Gobierno nacional, al departamento de Arauca y a Corporinoquía. Se propone extender la autorización a los demás departamentos, municipios y corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en la cuenca, y precisar que el uso de recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad -patrimonio autónomo previsto en el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, denominado así por el artículo 196 de la Ley 2294 de 2023 y reglamentado por el Decreto número 1648 de 2023- se sujetará a las normas que lo regulan. La redacción se mantiene en términos de autorización, conforme a la jurisprudencia constitucional según la cual el legislador puede autorizar la inclusión de gastos sin imponer su ejecución, la cual depende de la programación presupuestal del Gobierno y de las entidades territoriales (Sentencia C-859 de 2001).

6.10. Precisiones a la exposición de motivos

Aunque no inciden en el articulado, el ponente considera pertinente precisar, para efectos del registro legislativo, algunas afirmaciones de la exposición de motivos:

- El río Arauca no recorre los departamentos de Casanare y Vichada. En territorio colombiano discurre por Norte de Santander, Boyacá y Arauca, y su cuenca pertenece al área hidrográfica del Orinoco.
- La cuenca del río Arauca hace parte del sistema del Orinoco y no de la cuenca del Amazonas, por lo que las referencias al desplazamiento del delfín rosado dentro de la cuenca amazónica deben entenderse hechas a la del Orinoco.
- La UICN catalogó al delfín rosado (*Inia geoffrensis*) en la categoría En Peligro desde 2018, de manera que la afirmación de que la especie "pasará a estar en peligro" debe actualizarse.
- Según el Estudio Nacional del Agua 2022, las seis subzonas de la zona hidrográfica del río Arauca suman aproximadamente 11.585 km² en territorio colombiano, cifra que conviene contrastar con la de 28.300 km² citada en la exposición de motivos, cuya fuente y delimitación deben precisarse.
- El Objetivo de Desarrollo Sostenible 14 se refiere a la conservación de océanos, mares y recursos marinos, por lo que su relación con la iniciativa es indirecta.

6.11. Sobre la técnica legislativa

Finalmente, se proponen algunos ajustes de forma que no alteran el sentido de las disposiciones: la unificación de mayúsculas en las denominaciones de la Comisión de Guardianes y del Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios; la concordancia del verbo "convocar" en el artículo 6°, que aparecía en plural pese a tener un sujeto singular; la corrección

de la enumeración de integrantes de la Mesa Interinstitucional; la supresión de la coma que separaba indebidamente el sustantivo "autoridades" de su adjetivo "administrativas" en el parágrafo 3° del artículo 6°; la sustitución de "licenciamientos" por "licencias"; y otros ajustes menores de puntuación y concordancia.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, tanto el autor del proyecto como el ponente deben incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de la iniciativa, sirviendo de guía para que los demás congresistas tomen una decisión sobre si se encuentran incursos en una causal de impedimento, sin perjuicio de otras causales que cada congresista pueda identificar en su esfera privada.

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la situación en la que la discusión o votación de un proyecto de ley pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista, entendiendo por beneficio particular aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos; por beneficio actual, aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes al momento en que el congresista participa de la decisión; y por beneficio directo, el que se produce de forma específica respecto del congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha precisado que *no cualquier interés configura la causal de desinvestidura, pues solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, particular y actual, quedando excluidos los sucesos contingentes, futuros o imprevisibles.*

En este orden de ideas, el suscrito ponente considera que el presente proyecto de ley, por tratarse de una iniciativa de carácter general orientada a reconocer derechos a un ecosistema y a establecer instancias de coordinación para su protección, no configura, por regla general, un beneficio particular, actual y directo a favor de los congresistas, de sus cónyuges o compañeros permanentes, ni de sus parientes en los grados señalados en la ley.

Sin perjuicio de lo anterior, y a título meramente orientador, cada congresista deberá analizar su situación particular cuando él, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o sus parientes en los grados señalados en la ley sean titulares de licencias, permisos o concesiones ambientales en la cuenca del río Arauca, o tengan participación en empresas titulares de ellos, en la medida en que la decisión pueda reportarles un beneficio particular, actual y directo.

Lo anterior sin perjuicio del deber que asiste a cada congresista de identificar, en su esfera privada, causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y de manifestarlas formalmente durante el trámite correspondiente.

VIII. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que *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*, y que 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.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-502 de 2007, consideró que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa y como una carga que incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas a su alcance, las incidencias fiscales del proyecto. En el mismo sentido, precisó que el artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni un poder de veto en cabeza del Ministro de Hacienda.

Posteriormente, mediante la Sentencia C-110 de 2019, la Sala Plena unificó la interpretación en la materia, precisando que el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; que tal carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, pero sí demanda una mínima consideración al respecto; que la carga principal se encuentra radicada en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público; y que el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber.

En cumplimiento de dicho parámetro, el ponente precisa que la presente iniciativa no ordena gasto nuevo ni otorga beneficios tributarios. Las instancias que crea -mesas regionales, Comisión de Guardianes y Mesa Interinstitucional- son espacios de coordinación sin personería jurídica, planta de personal ni estructura administrativa propias, cuyo funcionamiento se atenderá con cargo a los recursos disponibles de las entidades que las integran. Las funciones asignadas a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, al Ideam y al Instituto Humboldt se enmarcan en sus competencias vigentes, y la priorización de instrumentos de

planificación de que trata el artículo 8° corresponde a funciones que ya están a cargo de las autoridades ambientales.

El artículo relativo a asignaciones presupuestales está formulado en términos de autorización, de modo que su ejecución dependerá de la priorización que realicen el Gobierno nacional y las entidades territoriales en sus respectivos presupuestos, en consonancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Sin perjuicio de ello, corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica, pronunciarse sobre las incidencias fiscales de la iniciativa, concepto que se solicitará a dicha entidad y que será puesto en conocimiento de la Comisión para su valoración y discusión.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas en el Acápite VI de este informe, el ponente propone las siguientes modificaciones al texto radicado. Las adiciones se señalan en **negrilla subrayada** y las supresiones en texto tachado:

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2026 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
"Por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones" **El Congreso de Colombia,** **DECRETA:**	***"Por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones"*** **El Congreso de Colombia,** **DECRETA:**	Sin modificaciones.
Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto reconocer al río Arauca, su cuenca y sus afluentes, en los límites del territorio del Estado colombiano, como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado.	**Artículo 1°. *Objeto*.** La presente Ley tiene por objeto reconocer al río Arauca, su cuenca y sus afluentes, en los límites del territorio del Estado Colombiano, como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado.	Sin modificaciones.
Artículo 2°. *Reconocimiento*. Reconózcase al río Arauca, su cuenca y afluentes, en los límites del territorio del Estado Colombiano, como una entidad sujeto de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado.	**Artículo 2°. *Reconocimiento***. Reconózcase al río Arauca, su cuenca y afluentes, en los límites del territorio del Estado Colombiano, como una entidad sujeto de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado.	Sin modificaciones.
Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* La presente Ley se aplicará dentro del territorio Nacional, en la cuenca del río Arauca de conformidad con la Zonificación y Codificación de Unidades Hidrográficas e Hidrogeológicas de Colombia, definidas por el Ideam. El Gobierno nacional, departamental de Arauca y municipales de las zonas de influencia del río Arauca adelantarán la formulación, implementación y evaluación de medidas para el cumplimiento del objeto de la presente ley, promoviendo la activa cooperación de los organismos gubernamentales de la República Bolivariana de Venezuela, como también de los diferentes sectores de la sociedad y de las comunidades ribereñas de la frontera entre los dos países.	**Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.*** La presente Ley se aplicará dentro del territorio Nacional, en la cuenca del río Arauca de conformidad con la Zonificación y Codificación de Unidades Hidrográficas e Hidrogeológicas de Colombia, definidas por el Ideam**, o la que la modifique o sustituya.** El Gobierno nacional, **los gobiernos** departamentales ~~de Arauca~~ y municipales de las zonas de influencia del río Arauca**, y las autoridades ambientales competentes** adelantarán**, en el marco de sus competencias,** la formulación, implementación y evaluación de medidas para el cumplimiento del objeto de la presente ley, promoviendo la activa cooperación de los organismos gubernamentales de la República Bolivariana de Venezuela, como también de los diferentes sectores de la sociedad y de las comunidades ribereñas de la frontera entre los dos países.	Se prevé la actualización de la zonificación hidrográfica, de modo que la remisión al Ideam conserve su vigencia si aquella se modifica o sustituye. Se extiende el deber de formular, implementar y evaluar las medidas a los gobiernos departamentales y municipales de la zona de influencia del río -que comprende territorios de Norte de Santander, Boyacá y Arauca, y no solo del departamento de Arauca- y a las autoridades ambientales competentes, precisando que unos y otras actuarán en el marco de sus competencias.
Artículo 4°. *Mesas Regionales.* Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor) o en su defecto la	**Artículo 4°. *Mesas Regionales***. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor**), o las autoridades**	Se prevé la sustitución de las autoridades ambientales en caso de modificación de sus jurisdicciones, en armonía con el Proyecto de Ley número 084 de 2026 Cámara, actualmente en trámite en esta Comisión. Se identifica la Comisión Conjunta a la que

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2026 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Comisión Conjunta, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las respectivas Gobernaciones en el ámbito de su jurisdicción, convocarán una mesa regional en cada una de las seis (6) subzonas hidrográficas del río Arauca, con el propósito de elegir a dos (2) delegados (as) comunitarios(as) por subzona hidrográfica que representarán a los actores de la Mesa Regional en la Comisión de Guardianes del río Arauca, por un periodo de dos (2) años. El conjunto de los delegados(as) de las Mesas Regionales será un Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios que ejercerá la representación legal comunitaria del río. Las mesas regionales deberán contar con la participación de las comunidades que ejercen derechos territoriales en la cuenca, comunidades campesinas y organizaciones comunitarias por cada municipio que habitan en la cuenca del río Arauca, incluyendo los actores representados en los consejos de cuenca conformados o que se lleguen a conformar, instituciones de educación superior, centros académicos y de investigación con presencia o interés en la región. **Parágrafo 1°.** Las Mesas Regionales bajo el liderazgo de Corporinoquia y Corponor, con el apoyo de las respectivas gobernaciones, determinarán los mecanismos de delegación o designación de los integrantes a la Comisión de Guardianes. **Parágrafo 2°.** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán el acompañamiento al proceso de elección de los delegados(as) a la Comisión de guardianes del río Arauca.	**ambientales que hagan sus veces,** o en su defecto la Comisión Conjunta **de que trata el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993**, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las respectivas Gobernaciones en el ámbito de su jurisdicción, convocarán una mesa regional en cada una de las ~~seis (6)~~ subzonas hidrográficas del río Arauca, con el propósito de elegir a dos (2) delegados (as) comunitarios(as) por subzona hidrográfica que representarán a los actores de la Mesa Regional en la Comisión de Guardianes del río Arauca, por un periodo de dos (2) años. El conjunto de los delegados(as) de las Mesas Regionales será un Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios que ejercerá la representación legal comunitaria del río. Las mesas regionales deberán contar con la participación de las comunidades que ejercen derechos territoriales en la cuenca, comunidades **étnicas,** campesinas **y ribereñas** y organizaciones comunitarias ~~por~~de cada municipio que habitan en la cuenca del río Arauca, incluyendo los actores representados en los consejos de cuenca conformados o que se lleguen a conformar, instituciones de educación superior, centros académicos y de investigación con presencia o interés en la región. **Parágrafo 1°.** Las Mesas Regionales bajo el liderazgo de Corporinoquia y Corponor, **o las autoridades ambientales que hagan sus veces**, con el apoyo de las respectivas gobernaciones, determinarán los mecanismos de delegación o designación de los integrantes a la Comisión de Guardianes. **Parágrafo 2°.** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán el acompañamiento al proceso de elección de los delegados(as) a la Comisión de guardianes del río Arauca.	alude el texto, que es la prevista en el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993. Se suprime la referencia al número de subzonas hidrográficas -hoy seis (6)-, de modo que la norma conserve su vigencia si la zonificación del Ideam se actualiza. Se amplía la participación en las mesas regionales a las comunidades étnicas y ribereñas, además de las campesinas ya mencionadas en el texto. Los demás son ajustes de redacción.
Artículo 5°. ***Comisión de guardianes del río Arauca.*** La representación legal del río Arauca por parte del Estado será ejercida por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor). La representación legal del río Arauca por parte de las comunidades será ejercida por el cuerpo colegiado de guardianes comunitarios que trata el artículo 4 de la presente ley.	**Artículo 5°.** ***Comisión de ~~g~~Guardianes del río Arauca.*** La representación legal del río Arauca por parte del Estado será ejercida por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor)**, o las autoridades ambientales que hagan sus veces.** La representación legal del río Arauca por parte de las comunidades será ejercida por el cuerpo colegiado de guardianes comunitarios que trata el artículo 4° de la presente ley.	Se prevé la sustitución de las autoridades ambientales en caso de modificación de sus jurisdicciones. Se precisa que la Comisión participa en la formulación, implementación y seguimiento de los instrumentos de planificación y administración del recurso hídrico en la cuenca, y no que los formula, implementa o vigila por sí misma, pues esas funciones están atribuidas a las autoridades ambientales por la Ley 99 de 1993 y el Decreto número 1076 de 2015. Igualmente se precisa que el Ideam y el Instituto Alexander von Humboldt concurren al equipo asesor en el marco de sus competencias. Los demás son ajustes de redacción.

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2026 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
La Comisión de Guardianes estará conformada por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor) y el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios quienes conjuntamente ejercerán la representación legal del río Arauca. La Comisión de Guardianes del río Arauca ejercerá la representación legal del río Arauca y será la instancia principal de articulación, seguimiento y veeduría social y ambiental para garantizar el cumplimiento de los derechos del río, así como para la formulación, implementación y vigilancia de los programas, planes, proyectos e instrumentos de planificación y administración del recurso hídrico. **Parágrafo**. La Comisión de Guardianes del río Arauca elegirá un equipo asesor que podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, de las Instituciones de Educación Superior, los centros académicos y de investigación en recursos naturales y las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil especialistas en temas ambientales. Será obligatoria en la integración de este equipo asesor, la participación y cooperación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAVH), los cuales contarán con voz, pero no con voto dentro de la Comisión.	La Comisión de Guardianes estará conformada por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor)**, o las autoridades ambientales que hagan sus veces,** y el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, quienes conjuntamente ejercerán la representación legal del río Arauca. La Comisión de Guardianes del río Arauca ejercerá la representación legal del río Arauca y será la instancia principal de articulación, seguimiento y veeduría social y ambiental para garantizar el cumplimiento de los derechos del río, ~~así como para la formulación, implementación y vigilancia de~~**y participará en la formulación, implementación y seguimiento de** los programas, planes, proyectos e instrumentos de planificación y administración del recurso hídrico **en la cuenca, sin perjuicio de las competencias de las autoridades ambientales**. **Parágrafo**. La Comisión de Guardianes del río Arauca elegirá un equipo asesor que podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, de las Instituciones de Educación Superior, los centros académicos y de investigación en recursos naturales y las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil especialistas en temas ambientales. Será obligatoria en la integración de este equipo asesor, la participación y cooperación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAVH), **en el marco de sus competencias,** los cuales contarán con voz, pero no con voto dentro de la Comisión.	
Artículo 6°. ***Mesa Interinstitucional del río Arauca.*** La comisión de guardianes del río Arauca a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor) dentro de los seis (6) meses siguientes a su conformación, convocarán a los siguientes actores para integrar la Mesa Interinstitucional del río Arauca: 1. El Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a). 2. El Ministro(a) de Vivienda, Ciudad y Territorio.	**Artículo 6°.** ***Mesa Interinstitucional del río Arauca.*** La ~~c~~Comisión de g~~G~~uardianes del río Arauca, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor)**, o las autoridades ambientales que hagan sus veces,** dentro de los seis (6) meses siguientes a su conformación, convocarán~~n~~ a los siguientes actores para integrar la Mesa Interinstitucional del río Arauca: **1. El Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado(a), quien la presidirá**. ~~1.~~**2.** El Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a).	Se incluye al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que convoca la Mesa pero no figuraba entre sus integrantes, para que la presida. Se incorporan Parques Nacionales Naturales de Colombia, por la presencia del PNN El Cocuy en la parte alta de la cuenca; la ANLA, por su competencia en el licenciamiento de los proyectos de hidrocarburos que se desarrollan en la cuenca; y la UNGRD, dada la relevancia del riesgo de inundación. Se corrige la omisión de la posibilidad de delegación en el caso del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Se ajusta el parágrafo 3° para extender sus reglas a la Mesa Interinstitucional, incorporar el principio de subsidiariedad (artículo 288

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2026 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
3. El Ministro(a) de Minas y Energía o su delegado(a).	~~2.~~**3.** El Ministro(a) de Vivienda, Ciudad y Territorio **o su delegado(a).** ~~3.~~**4.** El Ministro(a) de Minas y Energía o su delegado(a).	de la Constitución Política y artículo 27 de la Ley 1454 de 2011) y precisar que las licencias, permisos, concesiones y autorizaciones ambientales conservan su validez y efectos en los términos de las normas que los rigen. Los demás son ajustes de concordancia y puntuación.
4. El Ministro(a) del Interior o su delegado (a).	~~4.~~**5.** El Ministro(a) del Interior o su delegado (a).	
5. El Ministro(a) de Relaciones Exteriores o su delegado(a).	~~5.~~**6.** El Ministro(a) de Relaciones Exteriores o su delegado(a).	
6. El Director(a) de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la cuenca o su delegado (a).	**7. El Director(a) General de Parques Nacionales Naturales de Colombia o su delegado(a).** **8. El Director(a) General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o su delegado(a).** **9. El Director(a) General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) o su delegado(a).** ~~6.~~**10.** ~~El~~ Los Director**es**(a**s**) de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la cuenca o su**s** delegado**s**(a**s**).	
7. Los Gobernador(es) con jurisdicción en la cuenca o su delegado(a).	~~7.~~**11.** Los Gobernador**es(ea****s)** de los departamentos con jurisdicción en la cuenca o su**s** delegado**s(as)**.	
8. Los alcaldes(as) de los municipios que integren la cuenca del río Arauca o sus delegados.	~~8.~~**12.** Los alcaldes(as) de los municipios que integren la cuenca del río Arauca o sus delegados.	
9. Delegados (as) del Cuerpo Colegiado de Guardianes comunitarios del río Arauca.	~~9.~~**13.** Delegados (as) del Cuerpo Colegiado de Guardianes comunitarios del río Arauca.	
La Mesa Interinstitucional del río Arauca tendrá por objeto coordinar y articular las acciones de las diferentes entidades del Gobierno nacional y territorial, en el marco de sus competencias, que permitan focalizar esfuerzos orientados a garantizar el ejercicio de los derechos del río Arauca en el corto, mediano y largo plazo, mediante las siguientes acciones:	La Mesa Interinstitucional del río Arauca tendrá por objeto coordinar y articular las acciones de las diferentes entidades del Gobierno nacional y territorial, en el marco de sus competencias, que permitan focalizar esfuerzos orientados a garantizar el ejercicio de los derechos del río Arauca en el corto, mediano y largo plazo, mediante las siguientes acciones:	
a. Articular políticas, programas y proyectos sectoriales con los instrumentos de planificación ambiental, territorial y del recurso hídrico en la cuenca.	a. Articular políticas, programas y proyectos sectoriales con los instrumentos de planificación ambiental, territorial y del recurso hídrico en la cuenca.	
b. Acompañar técnica e institucionalmente la Comisión de Guardianes del río Arauca, garantizando la implementación efectiva de los derechos del río como sujeto de derechos.	b. Acompañar técnica e institucionalmente la Comisión de Guardianes del río Arauca, garantizando la implementación efectiva de los derechos del río como sujeto de derechos.	
c. Promover la cooperación binacional e internacional con la República Bolivariana de Venezuela y otros organismos de cooperación, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.	c. Promover la cooperación binacional e internacional con la República Bolivariana de Venezuela y otros organismos de cooperación, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.	
d. Facilitar la gestión de recursos financieros, técnicos y humanos para la ejecución de acciones prioritarias en el marco de los instrumentos de gestión de la cuenca.	d. Facilitar la gestión de recursos financieros, técnicos y humanos para la ejecución de acciones prioritarias en el marco de los instrumentos de gestión de la cuenca.	
e. Definir su propio reglamento.	e. Definir su propio reglamento.	
f. Las demás funciones que sean propias de la naturaleza de coordinación y orientación de su actividad.	f. Las demás funciones que sean propias de la naturaleza de coordinación y orientación de su actividad.	
Parágrafo 1°. La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma	**Parágrafo 1°.** La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma	

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2026 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Regional de la Frontera Nororiental (Corponor) ejercerán la Secretaría Técnica de la Mesa Interinstitucional del río Arauca, por periodos de dos (2) años de manera rotativa. **Parágrafo 2°.** La Mesa interinstitucional del río Arauca podrá ser convocada utilizando los medios tecnológicos vigentes y podrá sesionar de manera virtual si así lo quisieren sus convocantes. **Parágrafo 3°.** Las funciones de la Comisión de Guardianes del río Arauca se desarrollarán bajo los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad, sin sustituir ni desplazar las competencias constitucionales y legales propias de las autoridades, administrativas, ambientales y territoriales. Los licenciamientos, permisos y demás instrumentos ambientales otorgados o que se otorguen serán respetados por la Comisión.	Regional de la Frontera Nororiental (Corponor**), o las autoridades ambientales que hagan sus veces,** ejercerán la Secretaría Técnica de la Mesa Interinstitucional del río Arauca, por periodos de dos (2) años de manera rotativa. **Parágrafo 2°.** La Mesa interinstitucional del río Arauca podrá ser convocada utilizando los medios tecnológicos vigentes y podrá sesionar de manera virtual si así lo quisieren sus convocantes. **Parágrafo 3°.** Las funciones de la Comisión de Guardianes **y de la Mesa Interinstitucional** del río Arauca se desarrollarán bajo los principios de coordinación, concurrencia, **subsidiariedad** y complementariedad, sin sustituir ni desplazar las competencias constitucionales y legales propias de las autoridades~~,~~ administrativas, ambientales y territoriales. L~~o~~a**s** licencia~~miento~~**s, permisos, concesiones, autorizaciones y** demás instrumentos ambientales otorgados **o que se otorguen conforme a la ley conservarán su validez y efectos en los términos de las normas que los rigen, y** serán respetados por la Comisión.	
Artículo 7º. ***Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones.*** La Comisión de los Guardianes del río Arauca, establecerá su propio reglamento para su funcionamiento y la toma de decisiones de forma democrática y participativa con el fin de proteger al río Arauca, su cuenca y sus afluentes, y tutelar sus derechos. La Comisión definirá sus Representantes Legales del río Arauca, los cuales presidirán las sesiones de la misma. Igualmente, la Comisión rendirá un informe anual a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, así como de los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección. **Parágrafo**. La Comisión de Guardianes deberá adoptar su reglamento interno en el que se determinen: a. Mecanismos y forma de toma de decisiones. b. Mecanismos de organización interna de trabajo tales como comités técnicos temáticos similares. c. Convocatoria y temporalidad de las sesiones ordinarias y extraordinarias que podrán ser presenciales o virtuales. d. Mecanismos de seguimiento.	**Artículo 7º.** ***Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones***. La Comisión de los Guardianes del río Arauca, establecerá su propio reglamento para su funcionamiento y la toma de decisiones de forma democrática y participativa con el fin de proteger al río Arauca, su cuenca y sus afluentes, y tutelar sus derechos. La Comisión definirá sus Representantes Legales del río Arauca, los cuales presidirán las sesiones de la misma. Igualmente, la Comisión rendirá un informe anual a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, así como ~~de~~**sobre** los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección **de que trata el artículo 8° de la presente Ley. Dicho informe se publicará en los sitios web oficiales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las autoridades ambientales con jurisdicción en la cuenca.** **Parágrafo.** La Comisión de Guardianes deberá adoptar su reglamento interno en el que se determinen: a. Mecanismos y forma de toma de decisiones. b. Mecanismos de organización interna de trabajo tales como comités técnicos temáticos u **otros** similares. c. Convocatoria y temporalidad de las sesiones ordinarias y extraordinarias que podrán ser presenciales o virtuales. d. Mecanismos de seguimiento **y de articulación con la Mesa Interinstitucional del río Arauca.**	Se precisa que el Plan de Protección al que alude el artículo es el definido en el artículo 8° de la propia ley. Se dispone la publicidad del informe anual, en desarrollo del derecho de acceso a la información ambiental reconocido en el Acuerdo de Escazú, aprobado por la Ley 2273 de 2022. Se incorpora, entre los contenidos del reglamento interno, los mecanismos de articulación con la Mesa Interinstitucional, y se corrige la expresión “comités técnicos temáticos similares”.

TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2026 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 8°. ***Plan de protección.*** Las autoridades ambientales con jurisdicción en el río Arauca priorizarán la formulación e implementación de los instrumentos de planificación del recurso hídrico definidos en el Decreto número 1076 de 2015 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya con fines de protección, conservación y restauración del río. La Comisión de Guardianes del río Arauca participará en calidad de instancia de articulación, seguimiento y veeduría social y ambiental en los procesos de formulación, ejecución y seguimiento de dichos instrumentos.	**Artículo 8°.** ***Plan de pProtección.*** Las autoridades ambientales con jurisdicción en **la cuenca** del río Arauca priorizarán la formulación, **actualización** e implementación de los instrumentos de planificación del recurso hídrico definidos en el Decreto número 1076 de 2015 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, con fines de protección, conservación y restauración del río. **El conjunto articulado de dichos instrumentos, con acciones de corto, mediano y largo plazo, constituirá el Plan de Protección del río Arauca, su cuenca y afluentes para los efectos de la presente ley.** La Comisión de Guardianes del río Arauca participará en calidad de instancia de articulación, seguimiento y veeduría social y ambiental en los procesos de formulación, ejecución y seguimiento de dichos instrumentos. **Parágrafo. El Plan de Protección y sus actualizaciones deberán ser objeto de consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas que ejerzan derechos territoriales en la cuenca del río Arauca, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por la Ley 21 de 1991, y la jurisprudencia constitucional.**	Se define el Plan de Protección, expresión que emplean los artículos 7° y 9° del texto radicado sin precisar su contenido, sin crear por ello un instrumento adicional a los previstos en el Decreto número 1076 de 2015. Se adiciona un parágrafo que somete el Plan de Protección a consulta previa, siguiendo la solución adoptada en el parágrafo 3 del artículo 3° de la Ley 2415 de 2024 y la salvedad formulada por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior en su concepto del 17 de abril de 2024.
Artículo 9°. ***Acompañamiento permanente.*** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo.	**Artículo 9°.** ***Acompañamiento permanente.*** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con ~~lo establecido en~~ el Plan de Protección ~~a corto, mediano y largo~~ **plazode que trata el artículo 8° de la presente ley.**	Se precisa que el Plan de Protección al que alude el artículo es el definido en el artículo 8° de la propia ley.
Artículo 10. ***Asignaciones presupuestales.*** Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, al departamento de Arauca, y a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá destinar recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad para la protección del río Arauca. Lo anterior, respetando el principio de sostenibilidad fiscal y guardando relación con el marco fiscal de mediano plazo.	**Artículo 10.** ***Asignaciones presupuestales.*** Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a~~l~~ los departamento**s y municipios con jurisdicción en la cuenca del río Arauca** y a la~~s Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia~~ **corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en la misma,** a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá destinar recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad**, o el que haga sus veces,** para la protección del río Arauca**, de conformidad con las normas que lo regulan.** Lo anterior, respetando el principio de sostenibilidad fiscal y guardando relación con el marco fiscal de mediano plazo.	Se extiende la autorización presupuestal a los departamentos y municipios con jurisdicción en la cuenca y a las corporaciones autónomas regionales competentes, y no solo al departamento de Arauca y a Corporinoquia. Se precisa que el uso de recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad se sujeta a las normas que lo regulan.
Artículo 11. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 11.** ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

X. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y en cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se presenta ponencia positiva y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley número 086 de 2026 Cámara, *por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones*, de conformidad con el pliego de modificaciones y el texto propuesto que se adjuntan.

Cordialmente,

VÍCTOR ANDRÉS ARMERO HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Ponente

XI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONALPERMANENTEDE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto reconocer al río Arauca, su cuenca y sus afluentes, en los límites del territorio del Estado colombiano, como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado.

Artículo 2°. ***Reconocimiento.*** Reconózcase al río Arauca, su cuenca y afluentes, en los límites del territorio del Estado colombiano, como una entidad sujeto de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado.

Artículo 3°. ***Ámbito de aplicación.*** La presente ley se aplicará dentro del territorio Nacional, en la cuenca del río Arauca de conformidad con la Zonificación y Codificación de Unidades Hidrográficas e Hidrogeológicas de Colombia, definidas por el Ideam, o la que la modifique o sustituya.

El Gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales de las zonas de influencia del río Arauca, y las autoridades ambientales competentes adelantarán, en el marco de sus competencias, la formulación, implementación y evaluación de medidas para el cumplimiento del objeto de la presente ley, promoviendo la activa cooperación de los organismos gubernamentales de la República Bolivariana de Venezuela, como también de los diferentes sectores de la sociedad y de las comunidades ribereñas de la frontera entre los dos países.

Artículo 4°. ***Mesas Regionales.*** Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor), o las autoridades ambientales que hagan sus veces, o en su defecto la Comisión Conjunta de que trata el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las respectivas Gobernaciones en el ámbito de su jurisdicción, convocarán una mesa regional en cada una de las subzonas hidrográficas del río Arauca, con el propósito de elegir a dos (2) delegados (as) comunitarios(as) por subzona hidrográfica que representarán a los actores de la Mesa Regional en la Comisión de Guardianes del río Arauca, por un periodo de dos (2) años.

El conjunto de los delegados(as) de las Mesas Regionales será un Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios que ejercerá la representación legal comunitaria del río. Las mesas regionales deberán contar con la participación de las comunidades que ejercen derechos territoriales en la cuenca, comunidades étnicas, campesinas y ribereñas y organizaciones comunitarias de cada municipio que habitan en la cuenca del río Arauca, incluyendo los actores representados en los consejos de cuenca conformados o que se lleguen a conformar, instituciones de educación superior, centros académicos y de investigación con presencia o interés en la región.

Parágrafo 1°. Las Mesas Regionales bajo el liderazgo de Corporinoquia y Corponor, o las autoridades ambientales que hagan sus veces, con el apoyo de las respectivas gobernaciones, determinarán los mecanismos de delegación o designación de los integrantes a la Comisión de Guardianes.

Parágrafo 2°. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán el acompañamiento al proceso de elección de los delegados(as) a la Comisión de guardianes del río Arauca.

Artículo 5°. ***Comisión de Guardianes del río Arauca.*** La representación legal del río Arauca por parte del Estado será ejercida por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor), o las autoridades ambientales que hagan sus veces. La

representación legal del río Arauca por parte de las comunidades será ejercida por el cuerpo colegiado de guardianes comunitarios que trata el artículo 4° de la presente ley.

La Comisión de Guardianes estará conformada por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor), o las autoridades ambientales que hagan sus veces, y el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, quienes conjuntamente ejercerán la representación legal del río Arauca.

La Comisión de Guardianes del río Arauca ejercerá la representación legal del río Arauca y será la instancia principal de articulación, seguimiento y veeduría social y ambiental para garantizar el cumplimiento de los derechos del río, y participará en la formulación, implementación y seguimiento de los programas, planes, proyectos e instrumentos de planificación y administración del recurso hídrico en la cuenca, sin perjuicio de las competencias de las autoridades ambientales.

Parágrafo. La Comisión de Guardianes del río Arauca elegirá un equipo asesor que podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, de las Instituciones de Educación Superior, los centros académicos y de investigación en recursos naturales y las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil especialistas en temas ambientales. Será obligatoria en la integración de este equipo asesor, la participación y cooperación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAVH), en el marco de sus competencias, los cuales contarán con voz, pero no con voto dentro de la Comisión.

Artículo 6°. ***Mesa Interinstitucional del río Arauca.*** La Comisión de Guardianes del río Arauca, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor), o las autoridades ambientales que hagan sus veces, dentro de los seis (6) meses siguientes a su conformación, convocará a los siguientes actores para integrar la Mesa Interinstitucional del río Arauca:

1. El Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado(a), quien la presidirá.
2. El Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a).
3. El Ministro(a) de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado(a).
4. El Ministro(a) de Minas y Energía o su delegado(a).
5. El Ministro(a) del Interior o su delegado (a).
6. El Ministro(a) de Relaciones Exteriores o su delegado(a).
7. El Director(a) General de Parques Nacionales Naturales de Colombia o su delegado(a).
8. El Director(a) General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o su delegado(a).
9. El Director(a) General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) o su delegado(a).
10. Los Directores(as) de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la cuenca o sus delegados(as).
11. Los Gobernadores(as) de los departamentos con jurisdicción en la cuenca o sus delegados(as).
12. Los alcaldes(as) de los municipios que integren la cuenca del río Arauca o sus delegados.
13. Delegados(as) del Cuerpo Colegiado de Guardianes comunitarios del río Arauca.

La Mesa Interinstitucional del río Arauca tendrá por objeto coordinar y articular las acciones de las diferentes entidades del Gobierno nacional y territorial, en el marco de sus competencias, que permitan focalizar esfuerzos orientados a garantizar el ejercicio de los derechos del río Arauca en el corto, mediano y largo plazo, mediante las siguientes acciones:

a. Articular políticas, programas y proyectos sectoriales con los instrumentos de planificación ambiental, territorial y del recurso hídrico en la cuenca.
b. Acompañar técnica e institucionalmente la Comisión de Guardianes del río Arauca, garantizando la implementación efectiva de los derechos del río como sujeto de derechos.
c. Promover la cooperación binacional e internacional con la República Bolivariana de Venezuela y otros organismos de cooperación, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
d. Facilitar la gestión de recursos financieros, técnicos y humanos para la ejecución de acciones prioritarias en el marco de los instrumentos de gestión de la cuenca.
e. Definir su propio reglamento.
f. Las demás funciones que sean propias de la naturaleza de coordinación y orientación de su actividad.

Parágrafo 1°. La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquia) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor), o las autoridades ambientales que hagan sus veces, ejercerán la Secretaría Técnica de la Mesa Interinstitucional del río Arauca, por periodos de dos (2) años de manera rotativa.

Parágrafo 2°. La Mesa interinstitucional del río Arauca podrá ser convocada utilizando los medios tecnológicos vigentes y podrá sesionar de manera virtual si así lo quisieren sus convocantes.

Parágrafo 3°. Las funciones de la Comisión de Guardianes y de la Mesa Interinstitucional del río Arauca se desarrollarán bajo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, sin sustituir ni desplazar las competencias constitucionales y legales propias de las autoridades administrativas, ambientales y territoriales. Las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos ambientales otorgados o que se otorguen conforme a la ley conservarán su validez y efectos en los términos de las normas que los rigen, y serán respetados por la Comisión.

Artículo 7º. ***Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones.*** La Comisión de los Guardianes del río Arauca, establecerá su propio reglamento para su funcionamiento y la toma de decisiones de forma democrática y participativa con el fin de proteger al río Arauca, su cuenca y sus afluentes, y tutelar sus derechos. La Comisión definirá sus Representantes Legales del río Arauca, los cuales presidirán las sesiones de la misma.

Igualmente, la Comisión rendirá un informe anual a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección de que trata el artículo 8° de la presente Ley. Dicho informe se publicará en los sitios web oficiales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las autoridades ambientales con jurisdicción en la cuenca.

Parágrafo. La Comisión de Guardianes deberá adoptar su reglamento interno en el que se determinen:

a. Mecanismos y forma de toma de decisiones.

b. Mecanismos de organización interna de trabajo tales como comités técnicos temáticos u otros similares.

c. Convocatoria y temporalidad de las sesiones ordinarias y extraordinarias que podrán ser presenciales o virtuales.

d. Mecanismos de seguimiento y de articulación con la Mesa Interinstitucional del río Arauca.

Artículo 8°. ***Plan de Protección.*** Las autoridades ambientales con jurisdicción en la cuenca del río Arauca priorizarán la formulación, actualización e implementación de los instrumentos de planificación del recurso hídrico definidos en el Decreto número 1076 de 2015 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, con fines de protección, conservación y restauración del río. El conjunto articulado de dichos instrumentos, con acciones de corto, mediano y largo plazo, constituirá el Plan de Protección del río Arauca, su cuenca y afluentes para los efectos de la presente ley. La Comisión de Guardianes del río Arauca participará en calidad de instancia de articulación, seguimiento y veeduría social y ambiental en los procesos de formulación, ejecución y seguimiento de dichos instrumentos.

Parágrafo. El Plan de Protección y sus actualizaciones deberán ser objeto de consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas que ejerzan derechos territoriales en la cuenca del río Arauca, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por la Ley 21 de 1991, y la jurisprudencia constitucional.

Artículo 9°. ***Acompañamiento permanente***. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente Ley, en concordancia con el Plan de Protección de que trata el artículo 8° de la presente ley.

Artículo 10. ***Asignaciones presupuestales.*** Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a los departamentos y municipios con jurisdicción en la cuenca del río Arauca y a las corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en la misma, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá destinar recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, o el que haga sus veces, para la protección del río Arauca, de conformidad con las normas que lo regulan. Lo anterior, respetando el principio de sostenibilidad fiscal y guardando relación con el marco fiscal de mediano plazo.

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

Cordialmente,

VÍCTOR ANDRÉS ARMERO HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y uso de combustibles sostenibles de aviación (SAF) y sus subproductos energéticos en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2026

Honorable Representante

JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO

Presidente

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Referencia: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 216 de 2026 Cámara, *por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y uso de combustibles sostenibles de aviación (SAF) y sus subproductos energéticos en Colombia, y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente,

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 153, 156 y 174 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito presentar Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 216 de 2026 Cámara, *por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y uso de combustibles sostenibles de aviación (SAF) y sus subproductos energéticos en Colombia, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y uso de combustibles sostenibles de aviación (SAF) y sus subproductos energéticos en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

El suscrito ponente designado por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se permite rendir Informe de Ponencia al Proyecto de Ley número 216 de 2026 Cámara, en los siguientes términos:

I. INTRODUCCIÓN

Por medio del presente documento se pretende realizar un análisis detallado del Proyecto de Ley número 216 de 2026 Cámara, (en adelante, "el proyecto de ley"), para determinar su adecuación y armonización constitucional y legal, así como la conveniencia social y económica de los cambios e innovaciones propuestas en el sistema jurídico colombiano para fomentar la creación del mercado SAF. De esta manera, se determinará la manera en que el proyecto de ley debe continuar su trámite ante el Congreso de la República y si debe hacerlo conforme al texto original radicado o adoptar ajustes necesarios que se estimen más adelante en esta ponencia si a ello hubiera lugar.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa tiene como objetivo promover e incentivar el desarrollo de una nueva industria con alcance global, orientada a la producción, distribución y uso de combustibles sostenibles de aviación (SAF), sus subproductos energéticos y sus materias primas, producidos en Colombia. Con ello, se busca fomentar los encadenamientos productivos y agroindustriales y el desarrollo regional, contribuir a la transición productiva, aportar a las metas de descarbonización del transporte aéreo y al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de emisiones, considerando las condiciones logísticas y garantizando el acceso al servicio de transporte aéreo.

Para el cumplimiento de este propósito, el proyecto plantea establecer un conjunto de incentivos tributarios, arancelarios y contables dirigidos a estimular la inversión en los proyectos y actividades que integran esta industria, comprendiendo tanto la producción de los combustibles y sus materias primas como las actividades de mezcla, almacenamiento y distribución.

En particular, la iniciativa propone tratamientos especiales en materia del impuesto de renta para personas jurídicas en específico, impuesto sobre las ventas, derechos arancelarios y depreciación de activos, así como la no sujeción de estos combustibles y sus subproductos energéticos al impuesto nacional al carbono. Estos instrumentos buscan generar condiciones económicas que favorezcan el desarrollo de los proyectos y faciliten la consolidación de una oferta nacional de combustibles sostenibles de aviación.

De esta manera, se pretende articular la producción de materias primas con su transformación industrial y posterior incorporación a la cadena de suministro del sector aeronáutico. El desarrollo de esta industria representa una oportunidad para agregar valor a la producción nacional, fortalecer la participación del sector agroindustrial y ampliar las posibilidades de

vinculación de las comunidades rurales a nuevas actividades productivas.

En ese orden de ideas, la iniciativa busca que la promoción de los combustibles sostenibles de aviación contribuya simultáneamente a la transición productiva y al desarrollo regional. Para ello, comprende dentro de su alcance los subproductos energéticos y las materias primas asociados a su producción, reconociendo que la consolidación de esta industria requiere condiciones favorables a lo largo de los distintos eslabones de su cadena de valor.

Asimismo, el proyecto vincula el desarrollo de esta actividad con el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, elegibilidad y certificación establecidos por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). En este sentido, contempla mecanismos de reporte y contabilización de las reducciones de emisiones derivadas de la adquisición de SAF, con el fin de contribuir al cumplimiento de los compromisos ambientales del país.

Lo anterior debe desarrollarse considerando las condiciones logísticas necesarias para la producción, distribución y utilización de estos combustibles, así como la importancia de preservar el acceso al servicio de transporte aéreo. De esta forma, la promoción de la industria se orienta a facilitar su incorporación a las necesidades de abastecimiento del sector y a las condiciones de operación del país.

Con esta iniciativa se busca, en últimas, establecer condiciones que permitan consolidar en Colombia una industria de combustibles sostenibles de aviación con proyección internacional, articulando la inversión, el aprovechamiento de materias primas nacionales y el desarrollo agroindustrial con los objetivos de descarbonización del transporte aéreo y diversificación productiva.

III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley bajo estudio no cuenta con antecedentes legislativos previos y fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 13 de agosto de 2026 por el Senador *David Barguil Assís* y el suscrito Representante a la Cámara *Nicolás Antonio Barguil Cubillos*, como autores; siendo publicado su texto y exposición de motivos en la **Gaceta del Congreso** número 1186 de 2026.

Tras su reparto ante la comisión competente, la Secretaría de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes comunicó la designación efectuada por parte de la Mesa Directiva como ponente al honorable Representante *Nicolás Barguil Cubillos*, lo anterior, mediante Oficio número C.Q.C.P.3.5./062/2026-2027 del pasado 17 de septiembre de 2026. Posteriormente, el 30 de septiembre de 2026 se solicitó prórroga para la presentación de la ponencia, la cual fue concedida el 1° de octubre de 2026, mediante Oficio número C.Q.C.P.3.5./091/2026-2027.

IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Tal y como se verá a continuación, la propuesta legislativa incorporada en esta ponencia se encuentra sustentada en argumentos de carácter técnico, económico, ambiental y jurídico que permiten concluir que la promoción de los combustibles sostenibles de aviación (SAF) constituye una medida necesaria, oportuna, proporcionada y pertinente, que está dirigida a contribuir a la descarbonización del transporte aéreo y, simultáneamente, a impulsar el desarrollo de una nueva industria con alcance global a partir de la producción colombiana.

El proyecto parte del reconocimiento de un desafío que enfrenta el sector aeronáutico: avanzar en la reducción de sus emisiones, en concordancia con los compromisos nacionales e internacionales en materia de desarrollo sostenible, preservando las condiciones de acceso y conectividad que ofrece el transporte aéreo. Para alcanzar este propósito, el desarrollo de los combustibles sostenibles de aviación requiere superar barreras relacionadas con sus costos de producción, las inversiones necesarias para su implementación y puesta en marcha de la industria y la disponibilidad de infraestructura para su abastecimiento y distribución.

Colombia cuenta con materias primas, experiencia en la producción de biocombustibles y capacidades agrícolas e industriales que representan una oportunidad para participar en el desarrollo de esta industria. El aprovechamiento de estas condiciones requiere inversiones que permitan articular la producción y el suministro de materias primas con su transformación industrial y la distribución de los combustibles.

Es por lo anterior, que el proyecto de ley propone establecer condiciones jurídicas y económicas que faciliten la inversión y contribuyan a convertir ese potencial en proyectos productivos reales, con oportunidades para el desarrollo regional y la vinculación de las comunidades rurales a su cadena de valor.

En ese sentido, la presente ponencia partirá de tres ejes: en primer lugar, el papel de los combustibles sostenibles de aviación en el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales de desarrollo sostenible y descarbonización del transporte aéreo; en segundo lugar, el potencial de Colombia para consolidar una industria con alcance global, aprovechando sus materias primas y capacidades productivas; y, en tercer lugar, la necesidad de fortalecer la inversión mediante instrumentos que favorezcan el desarrollo de esta industria y permitan avanzar en su viabilidad económica, considerando las condiciones logísticas y el acceso al servicio de transporte aéreo.

El papel del SAF en el cumplimiento de compromisos ambientales

La primera consideración a tener en cuenta para analizar la conveniencia de esta iniciativa se relaciona con la necesidad de avanzar en la descarbonización del transporte aéreo y con el papel

que pueden desempeñar los combustibles sostenibles de aviación en el cumplimiento de los compromisos ambientales nacionales e internacionales asumidos por Colombia.

De acuerdo con la información publicada por Our World in Data, en 2019 el sector aeronáutico representó aproximadamente el 2,5% de las emisiones globales de CO_2. Por su parte, investigaciones sobre sus efectos climáticos han estimado una contribución cercana al 4% del calentamiento global.

El esfuerzo por reducir estas emisiones adquiere especial relevancia en Colombia, donde se proyecta un aumento significativo del consumo de combustible aeronáutico. En un informe del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), publicado en diciembre de 2024, se estima que, bajo su escenario de tendencias actuales, dicho consumo pasaría de aproximadamente 1.700 millones de litros en 2019 a cerca de 3.900 millones de litros anuales en 2050.[1] Esta proyección pone de presente la necesidad de acompañar el crecimiento del sector con alternativas que permitan disminuir las emisiones asociadas a su abastecimiento energético.

En este sentido, los SAF ofrecen una alternativa para contribuir a la descarbonización del sector. Según IATA, aquellos producidos mediante determinadas rutas basadas en aceites usados y residuos pueden reportar, a lo largo de su ciclo de vida, reducciones de emisiones cercanas al 80% frente al combustible convencional. Para el caso colombiano, el Banco Mundial presenta escenarios de producción de SAF a partir de palma con reducciones estimadas entre el 54% y el 83%, dependiendo de las condiciones de uso del suelo y del manejo de los residuos líquidos de la producción de aceite. Estos resultados muestran que el beneficio ambiental depende de las condiciones en que se desarrolla la actividad, por lo que su promoción debe estar vinculada con prácticas productivas sostenibles y reducciones de emisiones verificables.

La promoción de esta industria contribuye a materializar los mandatos establecidos en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, que reconocen el derecho a un ambiente sano y atribuyen al Estado responsabilidades de protección ambiental, planificación del aprovechamiento de los recursos naturales y prevención de su deterioro. En desarrollo de estos mandatos, la Ley 1931 de 2018 establece directrices para incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas y promover una economía sustentable y un desarrollo bajo en carbono. El impulso de combustibles que permitan reducir la huella ambiental del transporte aéreo resulta concordante con esta orientación.

El fundamento de la iniciativa también se encuentra en los compromisos internacionales asumidos por Colombia. Mediante la Ley 1844 de 2017, el país aprobó el Acuerdo de París, cuyo objetivo comprende mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2°C respecto de los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C. Alcanzar esta orientación requiere medidas de mitigación en los distintos sectores de la economía. A su vez, la decisión adoptada en la COP28 sobre el primer balance mundial llamó a avanzar en una transición para abandonar los combustibles fósiles en los sistemas energéticos, de manera justa, ordenada y equitativa, buscando alcanzar emisiones netas cero para 2050.

Estos propósitos se reflejan también en los compromisos adoptados por el sector aeronáutico. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) adoptó en 2022 el objetivo global aspiracional de alcanzar emisiones netas cero de carbono en la aviación internacional para 2050. Posteriormente, durante la tercera Conferencia sobre Aviación y Combustibles Alternativos -CAAF/3-, celebrada en Dubái entre el 20 y el 24 de noviembre de 2023, se acordó una visión colectiva y aspiracional de reducir en un 5% la intensidad del carbono en el combustible de la aviación internacional para 2030 mediante SAF, combustibles de menor carbono y otras energías más limpias, frente a un escenario sin su utilización. Estas metas reconocen el papel de los combustibles como uno de los medios para avanzar en la descarbonización del transporte aéreo.

Lo anterior coincide con el compromiso asumido por la industria. En su Asamblea General de octubre de 2021, celebrada en Boston, IATA aprobó una resolución dirigida a alcanzar emisiones netas cero de carbono para 2050, apoyándose en combustibles sostenibles, nuevas tecnologías de aeronaves, mejoras operacionales y mecanismos para atender las emisiones residuales. Posteriormente, su Hoja de Ruta de Infraestructura Energética y Nuevos Combustibles, publicada en 2023, identificó como acciones necesarias reducir el consumo energético de las aeronaves, cambiar el combustible y recapturar el CO_2 que no pueda evitarse. La promoción de SAF forma parte, por tanto, de un esfuerzo que requiere la participación de los gobiernos y de los distintos actores de la cadena de valor.

En Colombia, estos propósitos tienen una expresión concreta en la Ley 2169 de 2021. Su artículo 5° establece la meta de reducir en un 51% las emisiones de gases de efecto invernadero respecto del escenario de referencia a 2030 y alcanzar la carbono neutralidad para 2050. De manera específica, el artículo 12, numeral 11, dispone que el Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Minas y Energía y Transporte, impulsará el desarrollo y uso de combustibles sostenibles de aviación para contribuir a la reducción de las emisiones del sector transporte. Así, la promoción de esta industria desarrolla una medida expresamente prevista por el legislador para avanzar en los objetivos climáticos del país.

Esta orientación fue recogida igualmente en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, incorporadas a la Ley 2294 de 2023 mediante su artículo 2. Allí se prevé impulsar, en colaboración

[1] Informe MIT: https://cs3.mit.edu/publication/118414

con la Aeronáutica Civil, el desarrollo y uso de SAF como contribución a la reducción de las emisiones del transporte, así como incluir los mecanismos relacionados con CORSIA en la reglamentación del artículo 6 del Acuerdo de París.

El país ya ha avanzado en este propósito. La Aeronáutica Civil adoptó mediante la Resolución 00090 de 2025 el documento "Cielos limpios, Economía y Aviación para la vida: Hoja de Ruta de los Combustibles Sostenibles de Aviación en Colombia", estructurado sobre tres pilares: descarbonización del sector aeronáutico, desarrollo de una industria productiva y sostenible, y transformación e inclusión social. Esta política plantea metas de producción de 100 millones de galones de SAF para 2035 y 450 millones para 2050, y su implementación registra actuaciones concretas. En agosto de 2025, el Ministerio de Minas y Energía presentó avances en aspectos regulatorios, contabilización de emisiones y desarrollo de la cadena de suministro.

También existen avances en la regulación aeronáutica. La Resolución número 02071 de 2020 incorporó al RAC 216 el capítulo relativo a CORSIA, mecanismo de la OACI para reducir y compensar las emisiones de CO_2 de la aviación internacional, que permite reconocer las reducciones obtenidas mediante combustibles sostenibles certificados. Posteriormente, la Resolución número 02301 de 2024 incorporó definiciones y parámetros de calidad para combustibles semisintéticos y sus componentes de mezcla, con insumos técnicos aportados por Ecopetrol y las mesas subtécnicas sectoriales.

En concordancia con esta orientación, la NDC 3.0 de Colombia incorpora expresamente los combustibles sostenibles de aviación como un medio de implementación, incluyendo la actualización de normas aeronáuticas y el seguimiento de la Hoja de Ruta. Este instrumento mantiene la meta de emitir como máximo 169,44 millones de toneladas de CO_2 equivalente para 2030 y establece un máximo de entre 155 y 161 millones para 2035. El desarrollo de SAF cuenta, por tanto, con un lugar definido dentro de la planificación climática nacional y puede contribuir al cumplimiento de estas metas.

En consecuencia, la conveniencia ambiental del proyecto se sustenta en su contribución al desarrollo de una industria que permita materializar medidas ya previstas en la legislación y en la política climática colombiana. Su promoción debe acompañarse del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, certificación y verificación correspondientes, de manera que las oportunidades productivas se traducen en reducciones efectivas de emisiones y contribuyan a los compromisos nacionales e internacionales de descarbonización del transporte aéreo.

El potencial de Colombia en el desarrollo de SAF

La segunda consideración que sustenta la conveniencia de esta iniciativa se relaciona con las condiciones que reúne Colombia para desarrollar una industria de combustibles sostenibles de aviación. La disponibilidad de materias primas, la experiencia en producción de biocombustibles y la infraestructura existente ofrecen una oportunidad en el desarrollo del sector generando beneficios ambientales y económicos simultáneamente.

Según el Informe de Gestión 2025 de la UPRA, Colombia registra una frontera agrícola de aproximadamente 42,76 millones de hectáreas las que, si bien no son todas con potencial para los cultivos energéticos, sí representan un potencial de gran importancia, en lo que destaca su variedad y diversidad de cultivos, así como de regiones en las que el sector agrícola es de gran importancia.

Lo anterior permite establecer la viabilidad en la producción de materias primas que sirven como base para la producción de SAF, aunque la selección de áreas para nuevos cultivos debe considerar su aptitud, los usos existentes y las condiciones ambientales y sociales de cada territorio.

El estudio de cadena de suministro financiado por la FAA, a través de ASCENT, identifica oportunidades en la producción de SAF asociadas al aceite de palma, la caña de azúcar y diversos residuos agrícolas, cultivos que tienen, además, gran desarrollo en el territorio nacional. En este mismo sentido, una investigación publicada en *Chemical Engineering Transactions* en 2024 analiza residuos de caña de azúcar, caña panelera, palma, arroz, maíz y café, y estima, bajo los supuestos de su evaluación, un potencial teórico de producción de aproximadamente 5,38 millones de toneladas de SAF al año.

Las cifras mencionadas denotan que el aprovechamiento de estos recursos en la producción de combustibles sostenibles en aviación permitiría no solo avanzar en metas ambientales sino agregar valor a estas cadenas productivas, considerando la disponibilidad efectiva de los residuos y sus usos actuales.

La Orinoquía ofrece un ejemplo de estas posibilidades, en su estudio sobre la cadena de valor de SAF en Colombia, el Banco Mundial estima para esta región un potencial de producción en 2030 de 282 millones de litros anuales a partir de aceite de palma y 124 millones a partir de sus residuos. Estimaciones que dependen del crecimiento de la producción agrícola, la disponibilidad de recursos y el desarrollo de instalaciones de transformación, transporte y almacenamiento.

Colombia cuenta, asimismo, con experiencia en producción de bioetanol y biodiésel, que ha permitido desarrollar capacidades de abastecimiento, transformación industrial y distribución. También existen avances concretos en refinación: en noviembre de 2024, Ecopetrol informó que una prueba realizada en la refinería de Cartagena permitió obtener 32.000 barriles de combustible jet con componentes renovables provenientes de aceite de palma y aceite usado de cocina. Este resultado constituye un antecedente para avanzar

hacia una producción continua, acompañada de las adecuaciones y certificaciones correspondientes.

La posición geográfica y la infraestructura de transporte del país complementan estas capacidades. El estudio de FAA/ASCENT reconoce que Colombia puede aprovechar su ubicación y sus puertos para desarrollar un centro regional de suministro de SAF. En el ámbito aeroportuario, el Aeropuerto El Dorado se consolida como uno de los más importantes en la región tanto en el transporte de pasajeros como en el de carga, siendo el epicentro ideal para convertir a Colombia en uno de los países mejor posicionados en el mercado de producción de SAF.

En este sentido el informe del MIT anteriormente mencionado proyecta que, bajo su escenario de comercio regional de SAF, Colombia podría convertirse en uno de los principales exportadores junto con Brasil, Ecuador y Perú.

Bajo el anterior escenario la producción de SAF abriría un nuevo mercado para las materias primas nacionales y los residuos agroindustriales que puedan destinarse a esta actividad, ofreciendo oportunidades adicionales de comercialización para sus productores. Su transformación en combustible permitiría incorporar valor agregado mediante actividades industriales desarrolladas en el país. De los resultados del estudio sobre residuos se desprende, por tanto, una oportunidad para generar ingresos en distintos eslabones de la cadena productiva.

Estos beneficios también pueden extenderse al empleo y al desarrollo regional. El Banco Mundial vincula el desarrollo de SAF con el crecimiento económico rural y la creación de empleos de calidad. La articulación entre productores agropecuarios, plantas de transformación y empresas de transporte, almacenamiento y distribución permitiría ampliar las actividades económicas asociadas a esta industria y favorecer la participación de proveedores locales.

Naturalmente este impulso que se genera con la integración potencial de una nueva industria debe ir acompañado de acciones tanto del sector público como privado para hacer real la integración de la actividad productiva con los beneficios sociales y la huella de desarrollo humano que se espera beneficie a las comunidades circundantes, especialmente en las zonas rurales donde se lleven a cabo las actividades relacionadas con la producción de insumos, procesamiento, transformación, etc. Aspectos que requieren de compromisos que siempre van más allá de los mandatos que pueden introducirse en una ley, y exigen un llamado al Gobierno nacional y a los gobiernos territoriales, así como al sector privado a adoptar políticas, planes y estrategias que involucren a las comunidades, que desarrollen la responsabilidad social, y consideren el potencial de impacto positivo que sus proyectos implican.

Por lo anterior, la conveniencia de promover esta industria se encuentra en la posibilidad de conectar las capacidades agrícolas, industriales y logísticas de Colombia con un nuevo mercado nacional e internacional. Su desarrollo puede ampliar las fuentes de ingreso de los productores, estimular actividades de transformación y servicios, generar empleo y diversificar la oferta exportadora. Estas oportunidades justifican fortalecer las condiciones necesarias para que el potencial del país se traduzca en proyectos productivos viables y beneficios para sus regiones.

La necesidad de fortalecer la inversión para el desarrollo de la industria SAF

La tercera consideración a tener en cuenta se relaciona con la necesidad de fortalecer las condiciones de inversión para desarrollar la industria de combustibles sostenibles de aviación en Colombia. El aprovechamiento del potencial identificado requiere recursos para transformar las materias primas, construir o adecuar instalaciones y organizar su abastecimiento y distribución, para lograr la consolidación de esta actividad se depende de condiciones jurídicas, fiscales y económicas que permitan desarrollar proyectos viables y sostenibles.

Uno de los principales obstáculos que se evidencian a la fecha en el desarrollo de la industria de SAF en Colombia se encuentra en el costo de producción de estos combustibles. El informe del MIT estima para Colombia costos de SAF entre USD 1,51 y USD 2,54 por litro, mientras señala un precio de referencia del combustible convencional en América Latina cercano a USD 0,70 por litro para ese año, en términos generales, la producción de SAF puede llegar a ser cerca de 4 veces más costosa que el combustible para aviación convencional.

A lo anterior se suma la magnitud de los recursos necesarios para ampliar la capacidad industrial. Bajo su escenario más ambicioso de utilización de SAF, el mismo estudio estima que Colombia requeriría inversiones acumuladas de aproximadamente USD 23.000 millones entre 2025 y 2050 para construir nuevas plantas.

La proyección económica pone de presente la dificultad del desarrollo de la industria sin la presencia de inversión internacional, por lo que se hace necesario generar condiciones que permitan atraer el capital con el propósito de financiar los proyectos a largo plazo.

El interés empresarial en Colombia ya se ha expresado en iniciativas concretas. En mayo de 2025, BioD y LanzaJet anunciaron el inicio de un estudio de factibilidad para desarrollar una planta de producción de SAF en el país. Posteriormente, en junio de 2026, Ecopetrol y la Cooperación Alemana para el Desarrollo -GIZ- acordaron realizar estudios de factibilidad e ingeniería para una planta piloto de combustibles sintéticos en Cartagena. Estas actuaciones evidencian interés en desarrollar capacidades productivas, cuyo avance requiere completar las evaluaciones técnicas y económicas y asegurar los recursos necesarios.

Frente a estas necesidades, Colombia cuenta con antecedentes de promoción de la inversión en energías limpias, en este sentido, La Ley 1715 de 2014, modificada por la Ley 2099 de 2021, contempla beneficios tributarios y arancelarios para fuentes no convencionales de energía y gestión eficiente de la energía, sujetos a sus requisitos y procedimientos de certificación, por lo tanto, los beneficios que tendría la producción de SAF, no distan de aquellos con los que ya cuenta la producción y distribución de otras energías limpias en el país como es el caso de otros biocombustibles.

En este sentido, los artículos 8° a 11 de la Ley 2099 de 2021 contemplan instrumentos como la exclusión del IVA en la adquisición de determinados bienes y servicios (artículo 9°), la deducción del 50% de la inversión realizada en un período máximo de quince años (artículo 8°), la exención de derechos arancelarios para la importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos que cumplan las condiciones legales (artículo 10), y la depreciación acelerada de activos con una tasa anual de hasta el 33,33% (artículo 11). Estos mecanismos constituyen un antecedente para los incentivos propuestos en esta iniciativa, al reconocer la importancia de reducir las cargas asociadas a la inversión y facilitar el desarrollo de proyectos que contribuyan a la transición energética.

Frente a las recomendaciones internacionales en la materia, el Banco Mundial identifica la necesidad de adaptar los instrumentos existentes a las particularidades del SAF y precisar cómo incorporar su producción, mezcla, almacenamiento y logística. El desafío consiste, por tanto, en consolidar un esquema que ofrezca condiciones claras para invertir en esta cadena.

El estudio del Banco Mundial también permite apreciar el efecto que pueden tener estos instrumentos. En su modelo de una planta hipotética de SAF a partir de palma, el precio mínimo de venta pasa de USD 2,76 por litro en el escenario de referencia a USD 1,99 con un paquete de beneficios tributarios, incentivos que no solo generaron una reducción de costos sino la motivación del inversor, en síntesis, los incentivos son la medida adecuada para mejorar la viabilidad financiera de los proyectos de SAF en el escenario descrito y proyectado de costos y su comparación con otros sustitutos.

En coherencia con este resultado, el informe recomienda complementar los incentivos con acuerdos de compra de largo plazo, mecanismos de financiación pública y privada y apoyo a la innovación. También plantea evaluar el impacto fiscal de las medidas. Estas recomendaciones permiten vincular la promoción de la inversión con la estabilidad de la demanda y el desarrollo de capacidades productivas.

La necesidad de fortalecer estas condiciones coincide con las recomendaciones internacionales. En junio de 2026, IATA llamó a priorizar incentivos a la producción y marcos de inversión que brinden certeza y reduzcan riesgos antes de imponer obligaciones de utilización de SAF. Por su parte, el documento sobre bioenergía en América Latina publicado por IRENA en 2024 destaca la importancia de contar con reglas estables, perspectivas claras de demanda y mecanismos financieros y fiscales que permitan desarrollar los proyectos. Estas orientaciones respaldan la necesidad de acompañar las metas ambientales con instrumentos que faciliten su materialización económica.

El proyecto de ley responde precisamente a las barreras económicas y a las recomendaciones internacionales implementando un conjunto de incentivos dirigidos a fortalecer la confianza de la inversión directa y al desarrollo de la cadena productiva con un marco de estabilidad temporal amplio en materia tributaria. Los tratamientos propuestos en renta y depreciación acelerada buscan favorecer la recuperación de las inversiones y el reconocimiento fiscal de los activos destinados a esta actividad. A su vez, las exenciones de IVA y derechos arancelarios pretenden reducir las cargas asociadas a los bienes, servicios, equipos e insumos necesarios para desarrollar los proyectos, comprendiendo además sus materias primas y los distintos escenarios de generación y distribución.

En complemento, la iniciativa contempla que el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (Fenoge) pueda financiar o ejecutar proyectos asociados al SAF, con recursos propios o provenientes de entidades públicas, privadas y organismos multilaterales e internacionales, lo que generaría una motivación en la inversión de empresas nacionales.

Asimismo, se propone una vigencia de veinticinco años para los beneficios tributarios y arancelarios, ofreciendo un horizonte para la planeación de las inversiones, con lo que se logra brindar seguridad jurídica al inversor y generar la confianza necesaria para la inyección de capital en los proyectos.

En consecuencia, la promoción de la inversión constituye una condición necesaria para aprovechar las oportunidades ambientales y económicas del SAF en Colombia. La iniciativa busca contribuir a superar las barreras de costo y financiación que enfrentan los proyectos, fortalecer su competitividad y facilitar que el interés empresarial se traduzca en capacidad productiva. La conveniencia de estos instrumentos se encuentra en su contribución al desarrollo de una industria que genere valor agregado, empleo y oportunidades regionales, acompañada de la evaluación de sus resultados y de su sostenibilidad económica y fiscal.

Por todo lo anterior, este ponente considera que el establecimiento de un marco de incentivos para el desarrollo de la industria de combustibles sostenibles de aviación en Colombia constituye una medida razonable, adecuada y necesaria para

fortalecer la inversión, aprovechar el potencial agrícola e industrial del país, promover la generación de valor agregado y el desarrollo regional, y avanzar en el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales de descarbonización del transporte aéreo.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Después de identificar la problemática a resolver, en este acápite se iniciará por una descripción del contenido del articulado, el cual se propone sea debatido conforme al texto radicado sin modificaciones en primer debate, tal como se ve a continuación:

Artículo 1°. ***Objeto*****.**

Artículo 2°. ***Definiciones*****.**

Artículo 3°. Establece la obligación de los operadores aéreos de reportar anualmente las certificaciones de SAF y las reducciones de emisiones asociadas, para su contabilización y eventual incorporación en las metas climáticas nacionales (NDC).

Artículo 4°. Establece la exención del IVA para los combustibles sostenibles de aviación (SAF), sus subproductos energéticos y las materias primas destinadas a su producción.

Artículo 5°. Establece incentivos para la producción, mezcla, almacenamiento y distribución de SAF y sus subproductos energéticos, comprendiendo sus materias primas. Contempla un beneficio en renta por el 50% de la inversión, aplicable en un plazo máximo de quince años; la exención de derechos arancelarios para la importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos; la depreciación acelerada de activos hasta el 33,33% anual; y la exención de IVA para bienes y servicios nacionales e importados destinados a los proyectos. Prevé una vigencia de veinticinco años para los beneficios y autoriza al Fenoge para financiar o ejecutar proyectos asociados a esta industria.

Artículo 6°. Establece que el SAF y sus subproductos no estarán sujetos al impuesto al carbono.

Artículo 7°. Protege los derechos y situaciones jurídicas consolidadas derivadas de la ley de modificaciones tributarias y aduaneras posteriores, garantizando la confianza inversionista y la seguridad jurídica.

Artículo 8°. ***Vigencia*****.**

V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que todo proyecto de ley que otorgue beneficios tributarios debe hacer explícito su costo fiscal, su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y la fuente de ingreso para cubrirlo. El presente proyecto concede beneficios en el impuesto sobre la renta, en el impuesto sobre las ventas (IVA), en los derechos arancelarios y en el impuesto nacional al carbono, por lo que está sujeto a esta obligación.

La Corte Constitucional ha señalado que este análisis es un instrumento de racionalización legislativa para que el Congreso delibere con información sobre los costos de las leyes, y no un mecanismo de veto del Ejecutivo (Sentencia C-502 de 2007). También ha reiterado que la carga principal de estimar el impacto fiscal recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Sentencia C-490 de 2011).

En cumplimiento de ese deber, este anexo presenta una estimación propia y reproducible del costo fiscal de los incentivos, elaborada con información pública oficial (DIAN, Ministerio de Hacienda, DNP, Aerocivil y DANE) y con los estudios técnicos citados en la ponencia.

Metodología de cálculo

El costo fiscal se calculó con el método de ingreso renunciado, estándar de la OCDE (2010) y utilizado por la DIAN para medir el gasto tributario. Este método estima, año por año, el recaudo que la Nación dejaría de percibir por cada incentivo durante sus 25 años de vigencia (2027-2051).

El punto de partida es la producción de SAF, tomada de las metas de la Hoja de Ruta "Cielos Limpios": 100 millones de galones en 2035 y 450 millones en 2050. Se evaluaron tres escenarios: alto (la meta se cumple por completo), medio (se cumple a la mitad) y bajo (se alcanza el 20%). Con la producción se calculó la inversión en plantas, a partir del costo de la planta que Ecopetrol anunció para Barrancabermeja, y sobre ambas se aplicaron las tarifas vigentes de cada impuesto.

El resultado se presenta en dos medidas:

- Costo bruto: todo el recaudo al que se renuncia. Es la medida más conservadora y la comparable con las cifras de gasto tributario de la DIAN.
- Costo neto: el costo bruto sin el IVA que de todas maneras se descuenta o se devuelve en la cadena productiva (Ebrill, Keen, Bodin y Summers, 2001). Las aerolíneas descuentan el IVA que pagan en el combustible, y el productor de un bien exento tiene derecho a la devolución del IVA de sus insumos (artículo 477 del Estatuto Tributario).

Como algunos datos no están publicados (por ejemplo, la proporción de equipos importados), se realizó una simulación de Monte Carlo con 10.000 combinaciones de estos valores dentro de rangos razonables. Se reporta el 80% central de los resultados (percentiles 10 a 90).

Costo fiscal por instrumento

En las siguientes fórmulas, Q_t es la producción de SAF en litros en el año t, I_t la inversión en pesos, p_t el precio del SAF por litro, $\tau_R = 35\,\%$ la tarifa del impuesto de renta (art. 240 del Estatuto Tributario), $\tau_{IVA} = 19\,\%$ la tarifa general del IVA y $L = 2$ el tiempo de construcción de las plantas.

a) Deducción del 50 % de la inversión en renta (art. 5, lit. A), usada en n_d años (entre uno y cinco) desde el año siguiente al inicio de operación:

$$C_t^R = \tau_R \sum_s \frac{0{,}5\, I_s}{n_d}\, \mathbf{1}[s+L+1 \le t \le s+L+n_d] \qquad (1)$$

b) Depreciación acelerada (art. 5, lit. C), a tres años frente a los diez ordinarios de maquinaria y equipo (art. 137 del Estatuto Tributario):

$$C_t^D = \tau_R \sum_s \left(D_{s,t}^A - D_{s,t}^N\right), \qquad D_{s,t}^A = \frac{I_s}{3}, \qquad D_{s,t}^N = \frac{I_s}{10} \qquad (2)$$

c) Exención arancelaria (art. 5, lit. B), donde m es la fracción importada de la inversión y a el arancel promedio:

$$C_t^A = a \cdot m \cdot I_t \qquad (3)$$

d) IVA en activos de inversión (art. 5, lit. D), donde g es la fracción gravada y ρ la parte recuperable con el descuento del art. 258-1 del Estatuto Tributario:

$$C_t^{IVA.K} = \tau_{IVA} \cdot g \cdot I_t, \qquad C_t^{IVA.K.neto} = (1-\rho)\, C_t^{IVA.K} \qquad (4)$$

e) IVA en bienes y servicios de operación (art. 5, lit. D), donde ω es la participación de los insumos gravados; su costo neto es cercano a cero porque ese IVA sería devuelto:

$$C_t^{IVA.O} = \tau_{IVA} \cdot \omega \cdot p_t\, Q_t, \qquad C_t^{IVA.O.neto} \approx 0 \qquad (5)$$

f) IVA en materias primas (art. 4), donde f es su participación en el precio, τ_{MP} su tarifa y λ la fracción que se desvía a otros usos:

$$C_t^{IVA.MP} = \tau_{MP} \cdot f \cdot p_t\, Q_t, \qquad C_t^{IVA.MP.neto} = \lambda\, C_t^{IVA.MP} \qquad (6)$$

g) IVA en las ventas de SAF (art. 4), donde x es la fracción exportada (ya exenta, art. 481 del Estatuto Tributario) y ϕ la vendida a compradores que no descuentan el IVA:

$$C_t^{IVA.SAF} = \tau_{IVA} \cdot p_t\,(1-x)\, Q_t, \qquad C_t^{IVA.SAF.neto} = \phi\, C_t^{IVA.SAF} \qquad (7)$$

h) Impuesto al carbono (art. 6). Solo tiene costo si la no sujeción se extiende a la fracción fósil de las mezclas ($V_t^{fósil}$, en litros), pues la parte renovable no es combustible fósil. La tarifa es $t_C = 286{,}45$ pesos por galón (DIAN, Resolución 000003 de 2026):

$$C_t^C = t_C \cdot \frac{V_t^{fósil}}{3{,}785} \qquad (8)$$

Agregación e indicadores

El costo bruto y neto de cada año suman los componentes anteriores:

$$GT_t^B = C_t^R + C_t^D + C_t^A + C_t^{IVA.K} + C_t^{IVA.O} + C_t^{IVA.MP} + C_t^{IVA.SAF} + C_t^C \qquad (9)$$

$$GT_t^N = C_t^R + C_t^D + C_t^A + C_t^{IVA.K.neto} + C_t^{IVA.MP.neto} + C_t^{IVA.SAF.neto} + C_t^C \qquad (10)$$

Los valores, en pesos constantes de 2026, se llevan a valor presente con la tasa social de descuento del DNP, del 9 % real (Resolución 1092 de 2022):

$$VP = \sum_{t=2027}^{2051} \frac{GT_t}{(1+r)^{t-2026}} \qquad (11)$$

El costo por tonelada de CO2 equivalente evitada usa las emisiones de ciclo de vida del combustible fósil de referencia de la OACI (e_f: 89 gCO2e/MJ, cerca de 3,07 kg por litro; OACI, 2022) y la reducción de emisiones del SAF (η):

$$c_{CO_2} = \frac{VP}{\sum_t E_t\,(1+r)^{-(t-2026)}}, \qquad E_t = (1-x)\, Q_t \cdot e_f \cdot \eta \qquad (12)$$

Resultado

En el escenario medio, el costo neto en valor presente es de 1,07 billones de pesos para los 25 años de vigencia; con toda la incertidumbre de la simulación, se ubica entre 0,60 y 2,23 billones (Tabla 1).

Tabla 1. Costo fiscal estimado (billones de pesos constantes de 2026)

Indicador	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto	Simulación (percentiles 10 a 90)
Producción de SAF en 2050 (millones de litros)	341	852	1.703	-
Costo bruto, valor presente 2027–2051	1,94	4,86	9,72	2,73 a 9,94
Costo neto, valor presente 2027–2051	0,43	1,07	2,15	0,60 a 2,23
Costo neto acumulado 2027–2036	0,29	0,73	1,46	0,40 a 1,42
Costo neto por tonelada de CO2e evitada (USD)	62 USD	62 USD	62 USD	45 a 93

Fuente: elaboración propia. El costo por tonelada no cambia entre escenarios porque costo y emisiones crecen en la misma proporción.

De estos resultados se desprende que el costo fiscal del proyecto tiene cinco características que lo hacen compatible con el MFMP:

1. Es gradual y diferido. Antes de 2029 es prácticamente nulo, y en los diez años que cubre el MFMP el costo neto promedia entre 0,04 y 0,14 billones anuales (percentiles 10 y 90). Esto permite incorporarlo en las actualizaciones del Marco sin afectar las metas de la regla fiscal de los primeros años.
2. Depende de que la industria se desarrolle. Si los proyectos no se materializan, el costo es cero. No es un gasto que se ejecute con independencia de los resultados.
3. Recae en buena parte sobre una base que hoy no existe. El SAF cuesta hoy entre dos y cuatro veces más que el combustible convencional, por lo que sin incentivos su producción sería marginal y buena parte del recaudo "renunciado" no existiría.
4. Genera recaudo inducido. El impuesto de renta de productores y proveedores, una vez agotados los beneficios, y los encadenamientos con el sector agroindustrial compensan parcialmente el costo. Por prudencia, este recaudo no se descontó de las cifras de la Tabla 1.
5. No ordena gasto público. La habilitación al FENOGE es facultativa y se ejecuta con los recursos que el fondo reciba por las vías ya previstas en la ley.

Así, el proyecto genera un gasto tributario cuyo valor presente neto se estima entre 0,60 y 2,23 billones de pesos de 2026, lo que representa (en promedio simple) un valor anual de entre 24.000 y 89.000 millones de pesos anuales para los 25 años de vigencia (percentiles 10 y 90). Su costo bruto, comparable con la medición de gasto tributario de la DIAN, está entre 2,73 y 9,94 billones. El costo es gradual, depende del desarrollo de la industria y tiene una costo-efectividad climática neta (45 a 93 USD por tonelada de CO2 equivalente) dentro del rango de precios del carbono recomendados internacionalmente (Stern y Stiglitz, 2017). El impacto fiscal es acotado, medible y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esta estimación se pone a disposición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la emisión de su concepto, conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003.[2]

VI. CONFLICTOS DE INTERÉS.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5ª 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

[2] ANEXO TÉCNICO: Se pone a disposición de los congresistas e interesados en el proyecto de ley, el modelo utilizado para el cálculo del impacto fiscal en el siguiente vínculo: Anexo técnico - Impacto fiscal PL 216 2026 - SAF.docx

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.

VII. REFERENCIAS

Airports Council International Latin America and the Caribbean. (2026). *ACI-LAC publica datos consolidados del tráfico aéreo en América Latina y el Caribe en 2025*.

https://aci-lac.aero/noticias/?sg=aci-lac-publica-datos-consolidados-del-trafico-aereo-en-america-latina-y-el-caribe-en-2025

Banco Mundial. (2025). *Sustainable aviation fuel from oil palm: Challenges and pathways to develop the value chain in Colombia*.

https://documents1.worldbank.org/curated/en/099120125105026925/pdf/P173540-421b5645-3522-434e-9305-6fa3de146fa3.pdf

BioD. (2025). BioD y LanzaJet estudian factibilidad de planta SAF en Colombia. https://www.biod.com.co/noticia/biod-y-lanzajet-estudian-factibilidad-de-planta-saf-en-colombia/

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (2024). Decision 1/CMA.5: Outcome of the first global stocktake (FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, pp. 2–21). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, potencia mundial de la vida. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf

Ecopetrol. (2024). Finalizó con éxito prueba de producción de combustible sostenible de aviación (SAF) en la refinería de Cartagena. https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/noticias/detalle/finalizo-prueba-combustible-aviacion

Ecopetrol. (2026, 19 de junio). Alianza con GIZ de Alemania para producir combustibles sostenibles de aviación a partir de hidrógeno verde. https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/noticias/detalleNoticias/!ut/p/z0/fY_BbsIwDIafpscooSC2HVEZEhym7dbmUrmpVTzSuCSh2_r088adi_Xb-j5Lv7a61jbATANk4gBe9sZu27d-yW62Om9W72a9fzMfroSoPT8-lqdb6pO1jQD7Q5_Vqd9o6Dhm_s67R8YQ5sm-_3Nh66iLEn8JAajE-VJnAmRyAJPEFYQImoBlpUjwo8jhAI1ARRRuT-5igKMXa3lKnzmFTilDHc858yEzipo_6lLLQcz9RHHjCwmjH2qKeLbX4BDKi_UQ!!/

International Air Transport Association. (s. f.). Sustainable aviation fuel (SAF). Recuperado el 14 de octubre de 2026, de https://www.iata.org/en/programs/sustainability/sustainable-aviation-fuel-saf/

International Air Transport Association. (2021, 4 de octubre). Net-zero carbon emissions by 2050.

https://www.iata.org/en/pressroom/pressroom-archive/2021-releases/2021-10-04-03/

International Air Transport Association. (2023). Energy and new fuels infrastructure net zero roadmap. https://www.iata.org/contentassets/8d19e716636a47c184e7221c77563c93/energy-and-new-fuels-infrastructure-net-zero-roadmap.pdf

International Air Transport Association. (2026). SAF production volumes still disappointing. https://www.iata.org/en/pressroom/2026-releases/06-06-saf-production-volumes-still-disappointing/

International Renewable Energy Agency. (2024). Sustainable bioenergy pathways in Latin America: Promoting bioenergy investment and sustainability. https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2024/Jan/IRENA_Sustainable_bioenergy_Latin_America_2024.pdf

Klöwer, M., Allen, M. R., Lee, D. S., Proud, S. R., Gallagher, L., & Skowron, A. (2021). Quantifying aviation's contribution to global warming. Environmental Research Letters, 16(10), Article 104027. https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac286e

López, M., Leon, S., Rocha, S., Saenz, J., Rincon, S., Silva, V., Posada, J., & Alvarez, O. (2024). Analysis of the potential for sustainable aviation fuel (SAF) production from Colombian agro-industrial residues. Chemical Engineering Transactions, 109, 31–36. https://doi.org/10.3303/CET24109006

Martínez-Valencia, L., & Valderrama-Rios, C. (2024). Sustainable aviation fuel production in Colombia: Opportunities and challenge. Federal Aviation Administration. https://doi.org/10.7273/000006281

Ministerio de Minas y Energía. (2025). MinEnergía presentó avances jurídicos y regulatorios para impulsar el combustible sostenible de aviación en Colombia. https://minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/minenergia-presento-avances-juridicos-regulatorios-impulsar-combustible-sostenible-aviacion-colombia/

Organización de Aviación Civil Internacional. (s. f.). CORSIA certified fuels and economic operators. Recuperado el 14 de octubre de 2026, de https://www.icao.int/CORSIA/corsia-certified-fuels

Organización de Aviación Civil Internacional. (2022). Resolution A41-21: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection-Climate change. https://www.icao.int/sites/default/files/sp-files/environmental-protection/Documents/Assembly/Resolution_A41-21_Climate_change.pdf

Organización de Aviación Civil Internacional. (2023). ICAO global framework for SAF, LCAF and other aviation cleaner energies.https://www.icao.int/sites/default/files/sp-files/environmental-protection/GFAAF/Documents/ICAO-Global-Framework-on-Aviation-Cleaner-Energies_24Nov2023.pdf

Organización de Aviación Civil Internacional. (2023b). Third ICAO Conference on Aviation and Alternative Fuels (CAAF/3). https://www.icao.int/events/third-icao-conference-aviation-and-alternative-fuels-caaf3

Paltsev, S., Gurgel, A., Morris, J., Chen, H., Allroggen, F., & Keogh, N. (2024). Sustainable decarbonization of aviation in Latin America. MIT Center for Sustainability Science and Strategy. https://cs3.mit.edu/publication/118414

República de Colombia. (2025). Contribución determinada a nivel nacional (NDC 3.0) de Colombia: Transformaciones para la vida. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. https://unfccc.int/sites/default/files/2025-12/NDC%203.0%20Transformaciones%20para%20la%20Vida%20%28Colombia%29.pdf

Ritchie, H. (2024). What share of global CO_2 emissions come from aviation? Our World in Data. https://ourworldindata.org/global-aviation-emissions

Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil. (2020). Resolución 02071 de 2020: Por la cual se adopta e incorpora a la norma RAC 216 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia un Capítulo C sobre plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional CORSIA. https://www.aerocivil.gov.co/normatividad/Pages/Transporte-A%C3%A9reo.aspx

Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil. (2024, 24 de octubre). Resolución número 02301 de 2024: Por la cual se adicionan unas definiciones a la Norma RAC 216, y un Apéndice 10 de la Norma RAC 216 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia. https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/8_RESOLUCIONES/RESOLUCIONES%202024/UAEAC%20Resoluci%C3%B3n%2002301%20de%202024.pdf

Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil. (2025, 21 de enero). Desde ahora, Colombia cuenta con una hoja de ruta para la implementación de combustibles sostenibles de aviación-SAF. https://www.aerocivil.gov.co/prensa/noticias/Pages/Desde-ahora-Colombia-cuenta-con-una-hoja-de-ruta-para-la-implementacion-de-combustibles-sostenibles-de-aviacion---SAF.aspx

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2025). Informe de gestión 2025. https://upra.gov.co/sites/default/files/2026-02/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202025.pdf

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para la ponencia de primer debate ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes se proponen las siguientes modificaciones:

TEXTO RADICADO	TEXTO MODIFICADO	JUSTIFICACIÓN
Artículo 5º. ***Incentivos a la producción, mezcla, almacenamiento y distribución nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos.*** i.) Los proyectos para la producción nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF, sus subproductos energéticos y sus materias primas de acuerdo con las vías o rutas de producción definidas en el artículo segundo de la presente ley, ii.) La producción nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF, sus subproductos energéticos y sus materias primas asociadas y iii.) Las actividades de mezcla, almacenamiento 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 descontar 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 descontar 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. 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. La exención del pago de los derechos arancelarios a que se refiere el literal anterior se aplicará a los proyectos y actividades señalados en este artículo, que estén registrados y deberá ser solicitada a la DIAN como mínimo 15 días hábiles antes de la importación requerida. C. Instrumentos para la promoción, incentivo contable de depreciación acelerada de activos. Las actividades de producción, distribución y adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos, gozarán del régimen de depreciación acelerada. Los activos fijos reales productivos, objeto de la presente ley, podrán acogerse a depreciación acelerada con una tasa global anual de hasta el 33,33%, sin perjuicio de las tasas superiores autorizadas por la legislación tributaria vigente. La tasa aplicable podrá ajustarse anualmente por el titular del proyecto, previa comunicación a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). D. Los bienes y servicios nacionales e importados destinados a la preinversión, inversión y operación de los proyectos estarán exentos de IVA.	**Artículo 5º.** ***Incentivos a la producción, mezcla, almacenamiento y distribución nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos***. i.) Los proyectos para la producción nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF, sus subproductos energéticos y sus materias primas de acuerdo con las vías o rutas de producción definidas en el artículo segundo de la presente ley, ii.) La producción nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF, sus subproductos energéticos y sus materias primas asociadas y iii.) Las actividades de mezcla, almacenamiento 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 descontar 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 descontar 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. 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. La exención del pago de los derechos arancelarios a que se refiere el literal anterior se aplicará a los proyectos y actividades señalados en este artículo, que estén registrados y deberá ser solicitada a la DIAN como mínimo 15 días hábiles antes de la importación requerida. C. Instrumentos para la promoción, incentivo contable de depreciación acelerada de activos. Las actividades de producción, distribución y adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos, gozarán del régimen de depreciación acelerada. Los activos fijos reales productivos, objeto de la presente ley, podrán acogerse a depreciación acelerada con una tasa global anual de hasta el 33,33%, sin perjuicio de las tasas superiores autorizadas por la legislación tributaria vigente. La tasa aplicable podrá ajustarse anualmente por el titular del proyecto, previa comunicación a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). D. Los bienes y servicios nacionales e importados destinados a la preinversión, inversión y operación de los proyectos estarán exentos de IVA.	Corrección de ortografía de las palabras PARÁGRAFO y capítulo en el parágrafo primero del artículo.

TEXTO RADICADO	TEXTO MODIFICADO	JUSTIFICACIÓN
Para los efectos de la obtención de los presentes beneficios, los proyectos deberán estar registrados ante el Ministerio de Minas y Energía. Para efectos de garantizar la disponibilidad de materias primas nacionales, los nuevos proyectos que incluyan producción y acopio de materias primas dirigidos a la producción nacional de SAF y/o de otros energéticos que se registren ante el Ministerio de Minas y Energía, podrán acceder a los mismos beneficios tributarios, arancelarios y contables establecidos en este artículo, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. **Paragrafo 1°.** Los beneficios tributarios y arancelarios y los tratamientos fiscales preferenciales que se deriven de lo establecido en el presente capitulo continuarán vigentes por un plazo de veinticinco (25) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley. **Parágrafo 2°.** 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.	Para los efectos de la obtención de los presentes beneficios, los proyectos deberán estar registrados ante el Ministerio de Minas y Energía. Para efectos de garantizar la disponibilidad de materias primas nacionales, los nuevos proyectos que incluyan producción y acopio de materias primas dirigidos a la producción nacional de SAF y/o de otros energéticos que se registren ante el Ministerio de Minas y Energía, podrán acceder a los mismos beneficios tributarios, arancelarios y contables establecidos en este artículo, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. ~~**Paragrafo**~~ **Parágrafo 1°.** Los beneficios tributarios y arancelarios y los tratamientos fiscales preferenciales que se deriven de lo establecido en el presente ~~capitulo~~ **capítulo** continuarán vigentes por un plazo de veinticinco (25) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley. **Parágrafo 2°.** 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.	

IX. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto me permito rendir ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables Representantes dar Primer debate Proyecto de Ley número 216 de 2026 Cámara, *por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y uso de combustibles sostenibles de aviación (SAF) y sus subproductos energéticos en Colombia, y se dictan otras disposiciones*, Conforme al texto propuesto para primer debate.

Atentamente,



NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS
Representante a la Cámara
Ponente

X. TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONALPERMANENTEDE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y uso de combustibles sostenibles de aviación (SAF) y sus subproductos energéticos en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y uso de combustibles sostenibles de aviación (SAF) y sus subproductos energéticos en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto promover e incentivar el desarrollo de una nueva industria, con alcance global, enfocada en la producción, distribución y el uso de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF), sus subproductos energéticos y sus materias primas, producidos en Colombia, con el propósito de fomentar encadenamientos productivos y agroindustriales, el desarrollo regional, contribuir a la transición productiva, 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 a este servicio.

Artículo 2º. *Definiciones*. Para la interpretación y aplicación de la presente ley, los términos relativos a la producción, transporte, distribución y uso de combustibles sostenibles de aviación tienen el siguiente significado:

Combustibles Sostenibles de Aviación SAF (Sustainable Aviation Fuels): Son los componentes sintéticos de mezcla (SBC) o combustibles de

aviación semisintéticos (Semi Synthetic Jet Fuel -SSJF), coprocesados y/o mezclados, que cumplen con los criterios de sostenibilidad del esquema de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA, por sus siglas en inglés) de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Combustibles de Aviación Convencionales CAF (Conventional Aviation Fuels): Combustibles de aviación derivados del petróleo para motores tipo turbina que atienden las especificaciones técnicas y de calidad establecidas por la OACI y los reglamentos técnicos vigentes expedidos por el Gobierno nacional.

Combustibles Sostenibles de Aviación Coprocesados (SAF Coprocesado): SAF producido mediante hidroprocesamiento 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 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.

NEAT SAF: Corresponde a los componentes sintéticos de mezcla (SBC) hidrocarburos sintetizados a partir de fuentes distintas al petróleo, que cumplen las especificaciones técnicas y de calidad establecidas por la OACI y los reglamentos técnicos vigentes expedidos por el Gobierno nacional, y que deben ser mezclados con combustibles de aviación para motores tipo turbina para su utilización, conforme a las proporciones y parámetros de calidad definidos en el reglamento técnico expedido por el Gobierno nacional.

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.

P**arágrafo.** Para todos los efectos de esta ley y del marco legal vigente, los Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) y sus subproductos energéticos se consideran biocombustibles avanzados.

Artículo 3º. ***Registro de emisiones.*** A efectos de contabilizar 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 (OACI).

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 4º. ***Impuesto a las ventas (IVA).*** Modifíquese el numeral 2 del artículo 477 del Estatuto Tributario quedará así:

Los Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) y sus subproductos energéticos, así como las materias primas destinadas a su producción.

Artículo 5º. ***Incentivos a la producción, mezcla, almacenamiento y distribución nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) y sus subproductos energéticos.*** i.) Los proyectos para la producción nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF), sus subproductos energéticos y sus materias primas de acuerdo con las vías o rutas de producción definidas en el artículo segundo de la presente ley, ii.) La producción nacional de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF), sus subproductos energéticos y sus materias primas asociadas y iii.) Las actividades de mezcla, almacenamiento 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 descontar 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 descontar 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.

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.

La exención del pago de los derechos arancelarios a que se refiere el literal anterior se aplicará a los proyectos y actividades señalados en este artículo, que estén registrados y deberá ser solicitada a la DIAN como mínimo 15 días hábiles antes de la importación requerida

C. Instrumentos para la promoción, incentivo contable de depreciación acelerada de activos. Las actividades de producción, distribución y adquisición de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) y sus subproductos energéticos, gozarán del régimen de depreciación acelerada. Los activos fijos reales productivos, objeto de la presente ley, podrán acogerse a depreciación acelerada con una tasa global anual de hasta el 33,33%, sin perjuicio de las tasas superiores autorizadas por la legislación tributaria vigente. La tasa aplicable podrá ajustarse anualmente por el titular del proyecto, previa comunicación a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

D. Los bienes y servicios nacionales e importados destinados a la preinversión, inversión y operación de los proyectos estarán exentos de IVA.

Para los efectos de la obtención de los presentes beneficios, los proyectos deberán estar registrados ante el Ministerio de Minas y Energía.

Para efectos de garantizar la disponibilidad de materias primas nacionales, los nuevos proyectos que incluyan producción y acopio de materias primas dirigidos a la producción nacional de SAF y/o de otros energéticos que se registren ante el Ministerio de Minas y Energía, podrán acceder a los mismos beneficios tributarios, arancelarios y contables establecidos en este artículo, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1°. Los beneficios tributarios y arancelarios y los tratamientos fiscales preferenciales que se deriven de lo establecido en el presente capítulo continuarán vigentes por un plazo de veinticinco (25) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 2°. 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°. *Impuesto al carbono.* Los Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) y sus subproductos energéticos no estarán sujetos al impuesto nacional al carbono.

Artículo 7°. *Estabilidad jurídica.* Con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la confianza inversionista, las modificaciones posteriores a las condiciones tributarias, aduaneras y regulatorias aplicables a los proyectos cobijados por los beneficios previstos en esta ley no afectarán los derechos adquiridos ni las situaciones jurídicas consolidadas, sin perjuicio de la aplicación de disposiciones posteriores más favorables para el inversionista.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS
Representante a la Cámara
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Ley 99 de 1993, se establece la sede principal de la CDA con carácter itinerante y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2026

Señor

JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

En atención **Referencia: Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de Ley número 202 de 2026 Cámara,** *por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Ley 99 de 1993, se establece la sede principal de la CDA con carácter itinerante y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente,

Cordial saludo, de conformidad con la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, comunicada mediante oficio del 1° de octubre de 2026, y en observancia de los deberes establecidos en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presento ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 202 de 2026 Cámara, con base en los argumentos que se exponen a continuación.

Atentamente,



JOSÉ LUIS DUARTE CONTRERAS
Representante a la Cámara
Norte de Santander
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Ley 99 de 1993, se establece la sede principal de la CDA con carácter itinerante y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 12 de agosto de 2026, repartido a esta Comisión y numerado como Proyecto de Ley número 202 de 2026 Cámara, mediante oficio del 1 de octubre de 2026 el suscrito fue designado ponente para primer debate.

A continuación se realizará un análisis histórico de la iniciativa en el Congreso de la República.

La iniciativa ha sido radicada en cuatro (4) oportunidades, bajo la autoría del Representante *Jorge Alexander Quevedo*, las cuales enumeramos a continuación:

- El **Proyecto de Ley número 238 de 2022 Cámara** proponía trasladar la sede de Inírida a San José del Guaviare y fue archivado en virtud del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992[1].
- El **Proyecto de Ley número 117 de 2023 Cámara,** con idéntico objeto, también fue archivado[2].
- El **Proyecto de Ley 277 de 2024 Senado** introdujo la fórmula de la "sede itinerante" con un articulado prácticamente igual al que hoy se estudia, y su trámite no culminó. En la ponencia de ese proyecto se dejó constancia de que no se acogieron las propuestas de modificación de ASOCARS ni del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible[3].
- El presente **Proyecto de Ley número 202 de 2026 Cámara** reproduce la fórmula itinerante, pero ordena en el parágrafo del artículo 3° que la primera sede sea Guaviare o Vaupés, con lo cual el resultado práctico es el mismo de los dos primeros intentos, es decir, sacar la sede de Guainía.

Durante el trámite del Proyecto de Ley número 238 de 2022, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS), gremio que representa a todas las autoridades ambientales regionales del país, solicitó formalmente su archivo por razones de inconveniencia y de inconstitucionalidad.[4] Ninguna de esas objeciones fue atendida en la nueva versión. El Congreso ya se ha pronunciado en varias oportunidades sobre esta materia y no existe ningún hecho nuevo que justifique cambiar esa decisión.

II. COMPETENCIA

La Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes es competente para conocer del presente proyecto de ley de conformidad con el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que le asigna, entre otros asuntos, los relativos al "régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales".

III. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto consta de cuatro artículos. El artículo 1° fija como objeto que la sede principal de la CDA sea itinerante y por períodos institucionales entre Guaviare, Vaupés y Guainía. El artículo 2° reescribe el artículo 34 de la Ley 99 de 1993 para reemplazar la sede principal en Puerto Inírida por una "sede principal itinerante en alguna de las ciudades capitales", cuyo periodo institucional será establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y conserva en lo demás el texto original de 1993. El artículo 3° concede al Ministerio un año para reglamentar la sede itinerante, sus periodos y su "forma de elección", y su parágrafo ordena que la primera sede sea Guaviare o Vaupés. El artículo 4° establece la vigencia.

La exposición de motivos sustenta la iniciativa en cuatro argumentos, a saber, la concentración de la planta de personal en Inírida, el difícil acceso aéreo a ese municipio, la concentración de la deforestación en el Guaviare y el mayor recaudo predial de ese departamento.

Ahora bien, esta ponencia procederá a realizar el análisis de cada uno de ellos.

---

1 Cámara de Representantes. Proyecto de Ley número 238 de 2022 Cámara, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1247 de 2022. Estado "Archivado artículo 190 Ley 5ª de 1992".

2 Cámara de Representantes. Proyecto de Ley número 117 de 2023 Cámara, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1080 de 2023, con Ponencia Positiva para Primer Debate en la ***Gaceta del Congreso*** número 1495 de 2023. Estado "Archivado".

3 ***Gaceta del Congreso*** número 1019 de 2025. Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 277 de 2024 Senado, suscrito el 16 de junio de 2025, en el que se deja constancia de que no se acogieron las propuestas de modificación presentadas por ASOCARS y por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

4 ASOCARS. Radicado número 03918 del 13 de junio de 2023, comentarios a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 238 de 2022 Cámara, dirigido al Secretario de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.

IV. Análisis de la relación entre la ubicación de la sede institucional y el control de la deforestación.

1. Resultados del monitoreo de la deforestación en Colombia, 2018-2025.

El autor desarrolla el argumento central de la iniciativa basado en que la deforestación se concentra en el Guaviare y que, por ello, la Dirección General de la CDA debería estar allí. No obstante, la exposición de motivos señala una reducción de la deforestación en el Guaviare, es decir, de 34.527 hectáreas en 2018 a 15.941[5] hectáreas en 2025, lo que equivale a una reducción del 53,8%.

Año	Deforestación en Guaviare (ha)	Sede principal de la CDA
2018	34.527	Inírida
2019	24.220	Inírida
2020	25.553	Inírida
2021	25.067	Inírida
2022	15.721	Inírida
2023	11.467	Inírida
2024	16.908	Inírida
2025	15.941	Inírida

Fuente. Exposición de motivos del Proyecto de Ley número 202 de 2026 Cámara (2018 a 2023) e Ideam (2024 y 2025).[6]

De acuerdo con la información divulgada por las autoridades ambientales, Colombia ha registrado en los últimos años resultados relevantes en materia de reducción de la deforestación. En julio de 2024, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) informó que la cifra correspondiente a 2023 era la más baja registrada desde el inicio de la serie histórica en el año 2000. Posteriormente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señaló que, en 2024, el país había alcanzado la segunda cifra de deforestación más baja de dicha serie. Finalmente, en agosto de 2026, al presentar los resultados correspondientes a 2025, las autoridades ambientales reportaron que la deforestación se mantuvo 31% por debajo de la línea base de 2021 y 18,1% por debajo del promedio anual de los últimos veinticinco años[7].

Frente a estos datos, el proyecto se encuentra ante un dilema. Si los anuncios del Gobierno son ciertos, entonces la deforestación en el Guaviare se redujo de manera histórica sin que la sede de la CDA fuera trasladada de Inírida. Si, por el contrario, esos anuncios no reflejan la realidad, entonces el problema reside en las políticas nacionales de control territorial, tierras, desarrollo rural y seguridad, y tampoco tendría relación alguna con el municipio desde donde despacha el Director General de una corporación autónoma regional o de desarrollo sostenible. En cualquiera de los dos escenarios, la ubicación de la sede resulta insuficiente para justificar el resultado que el autor pretende conseguir con la presente iniciativa.

Un ejemplo que nos sirve para reforzar esta tesis, es el caso del Meta. Este departamento cuenta con su propia autoridad ambiental, Cormacarena, cuya sede principal se encuentra en Villavicencio, dentro de su territorio. Aun así, registró 27.107 hectáreas deforestadas en 2024 y 22.554 en 2025, cifras que superan en más del 40% las del Guaviare en ese último año[8]. Por lo anterior, la sola idea de que tener la sede dentro del departamento bastará para contener la deforestación, queda desvirtuada con el resultado del departamento del Meta, el cuál es el segundo departamento más deforestado del país.

Por otro lado, es pertinente señalar que en 2025 la deforestación nacional aumentó 5,2% y la de Caquetá 20,4%, mientras que la del Guaviare disminuyó 5,7%, todo ello con la sede principal de la CDA en Inírida[9].

2. Análisis de las cifras de detección temprana

La exposición de motivos afirma que en el primer trimestre de 2026 la deforestación creció *"en especial en el bioma que forman las tres entidades territoriales"* de la CDA. No obstante, es pertinente aclarar que la afirmación no es exacta. El Ideam identifica 18 núcleos de detección temprana de deforestación, concentrados principalmente en la Amazonía, y señala que aproximadamente el 99% de la deforestación estimada en esta región se concentra en Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo, y señala como municipios más afectados a Cartagena del Chairá, La Macarena, San Vicente del Caguán, San José del Guaviare y Calamar[10]. Dos de los tres departamentos y tres de los cinco municipios mencionados están por fuera de la jurisdicción de la CDA, y ni Guainía ni Vaupés aparecen entre los focos.

Además, el proyecto compara una cifra trimestral de detección temprana, que el Ideam produce como alerta y no como dato oficial consolidado, con la cifra anual de 2023, y concluye que equivale a "casi el total" de ese año. Las 37.660 hectáreas del

---

5 Instituto de Hidrología, Metereología y Estudios Ambientales (Ideam). (2026). Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque y de la deforestación en Colombia. Resumen ejecutivo de resultado, año 2025. Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC).

6 Las cifras de 2018 a 2023 son las que el propio autor transcribe en la página 15 de la exposición de motivos. Las de 2024 y 2025 corresponden al resumen ejecutivo del Ideam citado en la Nota 5.

7 Mongabay Latam. "Colombia, la deforestación aumentó un 5,2% en 2025 y se concentra nuevamente en la Amazonía", 3 de agosto de 2026, con base en el reporte oficial del Ideam y del Ministerio de Ambiente.

8 Ideam, Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia.
Resumen ejecutivo de resultados, año 2025 (2026).

9 Ideam, resumen ejecutivo de resultados del año 2025, ya citado.

10 Ideam. Boletín de Detección Temprana de Deforestación número 46, primer trimestre de 2026, reseñado por La Silla Vacía el 6 de agosto de 2026 ("Deforestación en la Amazonía crece 40% en primer trimestre de 2026").

trimestre representan el 85% de las 44.274 hectáreas deforestadas en la Amazonía en 2023[11], y mezclar ambas series sin advertir su distinta naturaleza no es una base seria para reformar la estructura de una autoridad ambiental. La propia exposición sostiene que "las cifras durante los últimos tres años no parecen mejorar"; sin embargo, la tabla relacionada en el mismo documento señala que en el Guaviare la deforestación pasó de 25.067 hectáreas en 2021 a 11.467 en 2023, una caída del 54%.

3. La deforestación es un fenómeno socioecológico y multicausal

Para el análisis del presente proyecto de ley, es conveniente precisar que la deforestación es un fenómeno complejo que requiere de acciones articuladas entre las autoridades ambientales, las entidades territoriales y las comunidades para lograr soluciones efectivas. Es un fenómeno socioecológico en el que confluyen la tenencia de la tierra, la economía ilegal, la presencia de grupos armados, la expansión de la frontera agropecuaria, la apertura de vías y la debilidad del Estado en su conjunto.

El Ideam ha identificado como causas directas de la deforestación en el año 2025, en su orden: la praderización para el acaparamiento de tierras, la ganadería extensiva, el desarrollo de infraestructura de transporte, los cultivos de uso ilícito, la expansión agrícola, la extracción ilegal de madera, la extracción ilícita de minerales y los fenómenos naturales[12].

La mayoría de esos motores escapa por completo a las competencias de la CDA.

- La infraestructura vial no planificada corresponde al sector transporte, esto es, al Ministerio de Transporte, al Instituto Nacional de Vías, a la Agencia Nacional de Infraestructura y a las entidades territoriales en el marco de la Ley 105 de 1993. Las vías ilegales abiertas para colonizar el bosque son, además, asunto de la Fuerza Pública y de la Fiscalía.
- El acaparamiento de tierras es materia de la Agencia Nacional de Tierras (Decreto Ley 2363 de 2015), de la política de ordenamiento social de la propiedad (Decreto Ley 902 de 2017), del catastro multipropósito a cargo del IGAC y de los gestores catastrales, de la Superintendencia de Notariado y Registro y, en su dimensión penal, de la Fiscalía General de la Nación.
- La ganadería extensiva compete al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano Agropecuario, responsables de los sistemas de identificación y trazabilidad animal de la Ley 1659 de 2013.
- Los cultivos de uso ilícito, la minería ilegal y la presencia de estructuras armadas que financian y ordenan la tala son competencia de la Fuerza Pública, del sector justicia y de la Fiscalía, que cuenta con los tipos penales de deforestación y de promoción y financiación de la deforestación introducidos por la Ley 2111 de 2021.

A ello se suma que en el Guaviare concurren otras autoridades ambientales del orden nacional; los Parques Nacionales Naturales administra el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete y el Ministerio de Ambiente ejerce competencias directas sobre las sustracciones y los procesos sancionatorios en la Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 y en la Reserva Forestal Protectora Nacional Serranía de La Lindosa. Como lo advirtió ASOCARS, la presencia institucional del SINA en el Guaviare es mayor que en Guainía y Vaupés[13]. La coordinación de la lucha contra la deforestación tampoco está en cabeza de la CDA, sino del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación (Conaldef), creado por el artículo 9° de la Ley 1955 de 2019.

La exposición de motivos atribuye la menor deforestación de Guainía y Vaupés a la gobernanza territorial de los pueblos indígenas, que representan el 74,9% y el 81,7% de su población, frente al 9,4% del Guaviare. Es decir, reconoce que lo que explica la diferencia es la forma de ocupación y de tenencia del territorio, y no el municipio en el que se encuentra ubicada la Dirección General de la CDA.

Ahora bien, si se aceptara que las seccionales de Guaviare y Vaupés requieren mayor capacidad institucional, de ello no se desprende que la solución deba consistir en trasladar periódicamente la sede principal de la Corporación. La iniciativa no examina alternativas de fortalecimiento territorial menos costosas y que administrativamente serían más eficientes, como lo son, la desconcentración de funciones, la delegación de competencias, el fortalecimiento de las plantas de personal técnico y la realización periódica de jornadas de trabajo de la Dirección General en los tres departamentos. Estas alternativas permitirían mejorar la presencia institucional sin comprometer la estabilidad administrativa, presupuestal y operativa de la entidad. La ausencia de un análisis comparativo impide establecer que la itinerancia propuesta constituya una medida necesaria, razonable y adecuada para alcanzar los objetivos invocados por el autor.

En consecuencia, si lo que se busca es prevenir y combatir la deforestación, el traslado de la sede resulta inocuo. La idea de que la presencia física del Director General y de tres subdirectores en San José del Guaviare detendrá a quienes abren vías ilegales, acaparan baldíos o introducen ganado en áreas protegidas es, como lo señaló ASOCARS, una "lectura inapropiada del fenómeno de la deforestación" y una "visión reducida del Sistema Nacional Ambiental"[14].

---

[11] Ideam, comunicado del 8 de julio de 2024, ya citado.

[12] Ideam, resumen ejecutivo de resultados del año 2025, ya citado.

[13] *Ibidem* ASOCARS, Radicado número 03918 de 2023.

[14] *Ibidem*.

4. La ruta legislativa para combatir la deforestación

La tarea del Congreso frente a la deforestación es regular sus motores, y en esta materia la Rama Legislativa ya dio un paso decisivo. La Ley 2585 de 2026, de ganadería sostenible libre de deforestación, sancionada el 4 de junio de 2026[15][16]. Es una ley que promueve soluciones a una de las causas del problema, pues ordena la interoperabilidad de los sistemas de identificación y movilización de ganado con el sistema de monitoreo de bosques, el catastro y el registro de la propiedad, crea las zonas de alta vigilancia que declarará el ICA en los núcleos de deforestación, impone a frigoríficos, comercializadores y exportadores obligaciones de debida diligencia para garantizar cadenas libres de deforestación y hace permanente el Conaldef.

La Ley 2585 de 2026 constituye una respuesta legislativa concreta frente a uno de los factores asociados con la deforestación, porque establece instrumentos de prevención, trazabilidad, control y coordinación institucional. Su fortaleza está en que no se limita a reorganizar entidades, sino que introduce obligaciones y mecanismos para intervenir sobre actividades económicas que pueden contribuir a la pérdida de cobertura boscosa.

En este sentido, consideramos que esta debe ser la ruta que oriente la labor legislativa en materia de lucha contra la deforestación: promover iniciativas que atiendan sus causas estructurales, fortalezcan las capacidades de las autoridades ambientales y establezcan instrumentos concretos de prevención, seguimiento y control. La Ley 2585 de 2026 constituye un referente de este enfoque, al incorporar medidas de trazabilidad, intercambio de información y coordinación institucional para enfrentar los riesgos de deforestación asociados a la actividad ganadera. Por ello, estimamos conveniente continuar impulsando propuestas legislativas que, a partir de diagnósticos técnicos y de las necesidades de los territorios, permitan avanzar hacia soluciones efectivas, sostenibles y verificables para la protección de nuestros bosques y ecosistemas.

V. Consideraciones del ponente

1. Vulneración del régimen de autonomía de las corporaciones autónomas regionales

El numeral 7 del artículo 150 de la Constitución ordena al Congreso reglamentar la creación y el funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible "dentro de un régimen de autonomía", que se complementa con los artículos 113 y 317 superiores. La Corte Constitucional ha precisado que estas entidades no pertenecen a ninguna rama del poder público, no están adscritas ni vinculadas a ningún ministerio y no se encuentran sujetas a control jerárquico del Gobierno[17]. ASOCARS recordó, con apoyo en la sentencia C-035 de 2016, que esa autonomía se proyecta en los ámbitos administrativo u orgánico, político y funcional, y financiero y patrimonial[18].

El proyecto entrega al Ministerio de Ambiente la facultad de fijar el periodo institucional de la sede, de reglamentar su "forma de elección" y de escoger entre Guaviare y Vaupés la primera sede. Con ello el Gobierno nacional decidiría dónde funciona la dirección de una entidad que la Constitución quiso sustraer de su tutela, lo cual supone una injerencia directa en la autonomía orgánica de la CDA. Fue exactamente esta la objeción de inconstitucionalidad que ASOCARS formuló contra el Proyecto de Ley número 238 de 2022, cuando este atribuía al Ministerio la coordinación del traslado.

2. Aspectos por fortalecer en la fundamentación de la iniciativa

La iniciativa podría fortalecer su justificación mediante un diagnóstico más detallado de los problemas administrativos que enfrenta la CDA y de su posible relación con la ubicación de la sede principal. En particular, sería útil contar con información sobre los tiempos de respuesta a los trámites ambientales, la capacidad sancionatoria, la ejecución presupuestal, la presencia efectiva en el territorio y el desempeño de las distintas seccionales. Estos elementos permitirían evaluar con mayor precisión si la ubicación de la sede incide en el funcionamiento de la Corporación y en qué medida un eventual traslado contribuiría a mejorar su gestión. En ese sentido, antes de modificar por ley la ubicación de la sede principal, resultaría conveniente identificar las dificultades concretas que se busca resolver y explicar cómo la medida propuesta podría contribuir a superarlas.

3. El proyecto sí tiene impacto fiscal y no lo cuantifica.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley número 202 de 2026 Cámara sostiene que la iniciativa no ordena gasto ni genera erogaciones adicionales. Sin embargo, esta afirmación debe examinarse a la luz de las obligaciones operativas que podría implicar la transformación de la sede principal de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) en una sede itinerante entre Guaviare, Guainía y Vaupés. Aunque el cambio de sede no supone necesariamente un incremento automático del gasto público, sí puede generar costos adicionales de funcionamiento y transición que deben identificarse, cuantificarse

---

15 Ley 2585 de 2026, "Por medio de la cual se disponen instrumentos para garantizar una cadena productiva de ganado sostenible y libre de deforestación. y se dictan otras disposiciones". Proyecto de Ley número 261 de 2024 Senado y 421 de 2025 Cámara, aprobado en la plenaria de la Cámara el 24 de marzo de 2026 y sancionado el 4 de junio de 2026.

16 La Silla Vacía. "Tras años de espera se aprueba ley de trazabilidad ganadera en Colombia", 24 de marzo de 2026.

17 Corte Constitucional. Auto número 089A de 2009, en el que la Sala Plena unificó su posición sobre la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales como entidades públicas del orden nacional no adscritas ni vinculadas a ministerio alguno.

18 ASOCARS, Radicado número 03918 de 2023, ya citado.

y contrastarse con la capacidad presupuestal de la entidad antes de adoptar la medida.

La dimensión presupuestal resulta especialmente relevante. En 2026, la asignación de la CDA en el Presupuesto General de la Nación fue de $3.400 millones, mientras que el proyecto de presupuesto para 2027 contempla $7.900 millones. Frente a estas magnitudes, los costos de traslado previamente estimados -en particular, si llegaran a materializarse indemnizaciones y adecuaciones adicionales- podrían representar una proporción significativa de los recursos disponibles para la Corporación. No obstante, para establecer el impacto efectivo sería necesario verificar qué gastos se financiarían con recursos propios, cuáles con aportes nacionales y cuáles podrían evitarse mediante el aprovechamiento de instalaciones existentes. También debe considerarse que el incremento de la apropiación nacional entre ambas vigencias no demuestra, por sí solo, que existan recursos de libre disponibilidad para asumir los nuevos costos, pues es necesario examinar su destinación y distribución entre funcionamiento e inversión.

El riesgo fiscal no se limita a la posibilidad de que la Nación deba efectuar transferencias adicionales. Incluso si la implementación se cubriera íntegramente con el presupuesto vigente de la CDA, los costos de funcionamiento podrían desplazar recursos que actualmente se destinan a sus funciones misionales: protección de los ecosistemas amazónicos, restauración ambiental, seguimiento y control, atención de trámites y acompañamiento a los municipios de su jurisdicción. En consecuencia, el impacto también debe evaluarse desde el costo de oportunidad de utilizar recursos públicos en la reorganización administrativa, en lugar de destinarlos a la gestión ambiental.

En este contexto, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un referente central para el análisis. Esta disposición exige que la exposición de motivos y las ponencias de los proyectos de ley que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios hagan explícito su impacto fiscal y sean compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por su parte, las Sentencias C-502 de 2007 y C-866 de 2010 de la Corte Constitucional han desarrollado criterios sobre la importancia del análisis fiscal en el trámite legislativo y la responsabilidad de las autoridades que intervienen en la iniciativa y aprobación de medidas con consecuencias presupuestales.

El proyecto no presenta una estimación integral de los gastos asociados a la itinerancia, no identifica de manera detallada las necesidades de personal e infraestructura ni precisa qué fuentes financiarían su implementación. Tampoco permite determinar si la operación podría sostenerse con las capacidades existentes o si requeriría recursos adicionales. En consecuencia, sería pertinente contar con una evaluación técnica y financiera que contemple, al menos, los costos de traslado y operación, las necesidades de adecuación y mantenimiento, las implicaciones para la planta de personal, la disponibilidad presupuestal de la Corporación y los posibles efectos sobre la inversión ambiental. Esta información permitiría establecer si la medida es fiscalmente viable, cuál sería su costo durante cada periodo de traslado y qué mecanismos evitarían que su implementación afecte el cumplimiento de las funciones misionales de la CDA.

Adicionalmente, tampoco se regulan la continuidad de expedientes y procedimientos, la administración de archivos conforme a la Ley 594 de 2000, las condiciones de prestación del servicio y los efectos sobre los servidores públicos según su régimen aplicable. La iniciativa carece de un esquema de transición que permita conocer qué cambiaría, cuándo y con qué recursos.

4. Consideraciones sobre la equidad presupuestal y el recaudo predial

La iniciativa pretende sostener que el mayor recaudo predial del Guaviare justifica tener allí la sede. Sin embargo, el artículo 34 de la Ley 99 de 1993 ya ordena que los recursos de la CDA "se distribuirán por partes iguales entre la sede principal y las subsedes", y el proyecto conserva esa regla. Cambiar la sede no altera la distribución de los recursos. Además, la CDA ha registrado una dependencia significativa de los aportes de la Nación. Según su Plan de Acción Institucional 2024-2027, estos representaron el 80% de los recursos recaudados en 2018 y el 58% en 2023[19], lo que evidencia la importancia de las transferencias nacionales para su funcionamiento, y según ASOCARS más del 50% del presupuesto recaudado en 2022, de modo que el porcentaje ambiental del predial no sostiene su funcionamiento[20].

Por lo demás, el Guaviare no ha sido abandonado. Entre 2020 y 2022 recibió 25.725 millones de pesos de los 40.174 millones invertidos por la CDA, es decir, el 64% de toda la inversión de la Corporación, frente al 21% de Guainía y el 15% de Vaupés[21].

Año	Guainía	Guaviare	Vaupés
2020	24%	63%	12%
2021	16%	71%	13%
2022	28%	51%	21%
Total 2020 a 2022	21%	64%	15%

Fuente. Distribución de la inversión de la CDA por departamento, OAP-CDA (2022), citada por ASOCARS.[22]

5. Lectura de la planta de personal

La comparación entre los 25 cargos ubicados en Inírida, los 7 del Guaviare y los 5 del Vaupés debe considerar que los funcionarios de la sede principal

[19] Plan de Acción Institucional Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico 2024-2027.

[20] *Ibidem*. ASOCARS, Radicado 03918 de 2023.

[21] ASOCARS, Radicado número 03918 de 2023, con fuente en la Oficina Asesora de Planeación de la CDA (2022).

[22] ASOCARS, Radicado número 03918 de 2023, con fuente en la OAP de la CDA (2022), ya citado.

no atienden exclusivamente al departamento de Guainía, sino que cumplen funciones para toda la jurisdicción de la CDA. Por ello, resulta pertinente distinguir entre el personal asignado a la sede principal y el que corresponde específicamente a cada seccional. Comparadas las seccionales entre sí, la del Guaviare es la que más servidores tiene[23]. La insuficiencia de personal es real, pero afecta a toda la Corporación y se resuelve con el rediseño institucional y con el cumplimiento del deber que el mismo artículo 34 impone al Gobierno de garantizar "los recursos necesarios para el normal funcionamiento de la Corporación".

Incluso si se aceptara que las seccionales de Guaviare y Vaupés requieren mayor capacidad institucional, de ello no se desprende que la solución deba consistir en trasladar periódicamente la sede principal de la Corporación. La iniciativa no examina alternativas de fortalecimiento territorial menos costosas y administrativamente más eficientes, como la desconcentración de funciones, la delegación de competencias, el fortalecimiento de las plantas de personal técnico y la realización periódica de jornadas de trabajo de la Dirección General en los tres departamentos. Estas alternativas permitirían mejorar la presencia institucional sin comprometer la estabilidad administrativa, presupuestal y operativa de la entidad.

6. Omisión de la consulta previa

La jurisdicción de la CDA se superpone en su mayor parte con resguardos indígenas. Según la propia exposición de motivos, en Guainía existen 5.861.559 hectáreas de resguardos y la población indígena representa el 74,9% del total, mientras que en Vaupés asciende al 81,7%. El artículo 34 de la Ley 99 de 1993 da asiento en el Consejo Directivo a tres representantes de las comunidades indígenas, uno por departamento. Una medida legislativa que modifica el lugar desde el cual se dirige la autoridad ambiental de esos territorios, y que aleja la Dirección General de la región con mayor población indígena de la jurisdicción, puede afectar directamente a esos pueblos. En tal caso la consulta previa sería obligatoria conforme al Convenio 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991, y a la jurisprudencia constitucional que declaró inexequibles normas ambientales y rurales expedidas sin ese requisito, como ocurrió con la Ley General Forestal en la sentencia C-030 de 2008 y con el Estatuto de Desarrollo Rural en la sentencia C-175 de 2009. El proyecto ni siquiera examina esta cuestión, lo cual expone la eventual ley a un vicio de inconstitucionalidad.

7. Accesibilidad y conectividad territorial

La exposición de motivos señala las dificultades y los costos de acceso aéreo a Inírida como un factor para reconsiderar la ubicación de la sede principal. Sin embargo, este aspecto podría analizarse de manera integral, teniendo en cuenta que Inírida también cuenta con conexión fluvial a través de los ríos Inírida, Guaviare y Orinoco. Asimismo, Mitú, uno de los municipios propuestos como sede inicial, tampoco dispone de conexión vial terrestre con el interior del país y depende principalmente del transporte aéreo y fluvial. Por ello, sería conveniente evaluar las condiciones de acceso de las tres capitales con criterios comparables, considerando los tiempos, costos y alternativas de transporte, de manera que la decisión sobre la sede responda a las necesidades operativas de la Corporación y a las particularidades geográficas de cada territorio.

VI. CONCLUSIONES

El Proyecto de Ley número 202 de 2026 Cámara constituye un nuevo intento de modificar la ubicación de la sede principal de la CDA, una propuesta que ya ha sido objeto de discusión en anteriores oportunidades. En ese contexto, sería conveniente que la iniciativa precisara qué elementos nuevos, técnicos o ambientales, respaldan la conveniencia de adoptar esta medida. En particular, resulta pertinente considerar los siguientes aspectos:

- **La evolución de la deforestación:** las cifras oficiales reportan una reducción del 53,8% en la deforestación del Guaviare entre 2018 y 2025, periodo durante el cual la sede principal de la CDA ha permanecido en Inírida. Este dato invita a examinar con mayor detalle la relación entre la ubicación de la sede y los resultados ambientales del departamento.
- **Las causas de la deforestación:** este fenómeno responde a múltiples factores, entre ellos el acaparamiento de tierras, la ganadería extensiva y la construcción de infraestructura vial sin una adecuada planificación. Por ello, sería importante precisar de qué manera el traslado de la sede contribuiría a atender estas causas y qué resultados concretos se esperan en materia de prevención y control ambiental.
- **Los instrumentos legales existentes:** el Congreso aprobó la Ley 2585 de 2026, cuyo desarrollo e implementación también deben considerarse al evaluar las medidas para enfrentar las causas de la deforestación. Resulta pertinente establecer cómo se articularía el cambio de sede con estos instrumentos y qué beneficios adicionales aportaría.
- **La autonomía institucional:** convendría revisar el alcance de las disposiciones propuestas frente a la autonomía administrativa y financiera de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, así como las competencias que corresponderían al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la definición de la sede principal.
- **La participación de las comunidades indígenas:** dada la presencia de pueblos indígenas en una parte importante de la

[23] ASOCARS, Radicado número 03918 de 2023, ya citado.

jurisdicción de la CDA, sería necesario evaluar si la iniciativa puede afectar directamente a estas comunidades y, en consecuencia, si corresponde adelantar un proceso de consulta previa.

- **La sostenibilidad fiscal:** el proyecto de ley no presenta una estimación integral de los costos asociados a la implementación de la sede itinerante ni precisa cómo se financiarían los eventuales gastos adicionales de funcionamiento, traslado y adecuación de infraestructura.

En conjunto, estos aspectos sugieren la conveniencia de profundizar el análisis técnico, jurídico, ambiental y financiero de la iniciativa. Más allá de modificar la ubicación de la sede principal, lo fundamental es establecer en qué medida el nuevo esquema permitiría mejorar la capacidad operativa de la CDA, fortalecer su presencia territorial y producir resultados ambientales verificables. Para ello, sería importante que los beneficios esperados estuvieran acompañados de evidencia, metas concretas y una evaluación de sus costos, de manera que la decisión responda a las necesidades de los tres departamentos y al cumplimiento de la misión de la Corporación.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, rindo ponencia **NEGATIVA** para primer debate y, en consecuencia, solicito a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley número 202 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Ley 99 de 1993, se establece la sede principal de la CDA con carácter itinerante y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



JOSÉ LUIS DUARTE CONTRERAS
Representante a la Cámara
Norte de Santander
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1604 - miércoles, 21 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES **Págs.**

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 086 de 2026 Cámara, por medio del cual se reconoce al río Arauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en comisión quinta de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 216 de 2026 Cámara, por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y uso de combustibles sostenibles de aviación (SAF) y sus subproductos energéticos en Colombia, y se dictan otras disposiciones. 20

Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 202 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Ley 99 de 1993, se establece la sede principal de la CDA con carácter itinerante y se dictan otras disposiciones. 33

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026