



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1304

Bogotá, D. C., lunes, 24 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 72 DE 2022 SENADO

*por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación del principio de progresividad en la materia.*

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2022

Doctor

**PRAXERE JOSÉ OSPINO REY**

Secretario Comisión VII

Senado de la República

**Asunto:** Informe de Ponencia para primer debate en el Senado de la República al **Proyecto de ley 072 de 2022** "Por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación del principio de progresividad en la materia".

Respetado presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para primer debate en Senado al **Proyecto de ley 072 de 2022** "Por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación del principio de progresividad en la materia".

#### CONTENIDO

- I. Trámite Legislativo
- II. Objeto y contenido del proyecto
- III. Marco legal
- IV. Justificación de la iniciativa
- V. Pliego de modificación
- VI. Proposición

Cordialmente:

**MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ**

Senadora de la República

Coordinadora ponente

**OMAR RESTREPO CORREA**

Senador de la República

Ponente

**FABIAN DIAZ PLATA**

Senador de la República

Alianza Verde

Ponente

<p><b>I. TRÁMITE LEGISLATIVO</b></p> <p>El Proyecto de Ley 072 de 2022 Senado <i>“Por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación del principio de progresividad en la materia”</i>, fue radicado el 28 de julio de 2022 en el Honorable Senado de la República, por los Senadores Robert Daza Guevara, Alexander López Maya, Pablo Catatumbo Torres, César Augusto Pachón, Sandra Ramírez Lobo, Wilson Arias Castillo, María José Pizarro Rodríguez, y los Representantes Eduard Sarmiento Angulo, Erick Velasco y David Racero Mayorca. Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión VII Constitucional Permanente fuimos designados como ponentes para rendir ponencia en primer debate.</p> <p>El texto del proyecto fue publicado en la gaceta 890 de 2022 del 06 de agosto del presente.</p> <p><b>II. OBJETO</b></p> <p>La presente ley tiene por objeto avanzar en la garantía del derecho a la salud de la población colombiana ajustando la normatividad interna sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre a los estándares mínimos propuestos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y acompasar progresivamente los estándares hasta que se garantice la protección a la población frente a todos los posibles efectos del material particulado en la salud.</p> <p>La reglamentación de los estándares estará a cargo del Ministerio del Medio ambiente con base en un informe que deberá ser realizado por el Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas regionales y las unidades ambientales urbanas.</p> <p><b>III. MARCO LEGAL</b></p> <p>La Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó en el 2021 las nuevas Directrices mundiales sobre la calidad del aire, las cuales reducen los niveles de referencia debido al aumento de afectaciones a la salud por la contaminación atmosférica: “Se calcula que cada año la</p>	<p>exposición a la contaminación del aire causa 7 millones de muertes prematuras y provoca la pérdida de otros tantos más millones de años de vida saludable” (OMS, 2021).</p> <p>Así mismo, el artículo 49 de la Constitución Política de 1991 señala que “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”. Por su parte, el artículo 79 establece que “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”; y el artículo 80 dice que “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.</p> <p>El Código Nacional de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) define dos conjuntos de subsistemas que interactúan constantemente, el conjunto de subsistemas abióticos, agua, atmósfera, suelo y subsuelo y el conjunto del subsistema biótico fauna y flora. Esta definición ha sido ampliada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-666 de 2010 y Sentencia T-622 de 2016, en la última se incluye al ser humano como parte de la naturaleza y reconoce la interrelación o interdependencia que nos conecta a todos los seres de la tierra, de ahí que no puedan comprenderse aisladamente. Este Decreto 2811 de 1974, en su artículo 61, determina que: “Corresponde al gobierno mantener la atmósfera en condiciones que no causen molestias o daños o interfieran el desarrollo normal de la vida humana, animal o vegetal y de los recursos naturales renovables”.</p> <p>De igual manera, el Decreto 948 de 1995 establece el Reglamento de protección y control de la calidad del aire, así como las normas y principios generales para la protección atmosférica; diferencia los conceptos de concentración y valor de descarga de sustancias contaminantes legalmente permisibles; define el nivel de inmisión, la norma de emisión, los tipos de contaminantes en primer y segundo grado; determina los distintos niveles periódicos de inmisión y clasifica la contaminación atmosférica en niveles de prevención, alerta y emergencia.</p>
<p>En la normativa vigente también se encuentra la Resolución 650 de 2010 “Por la cual se adopta el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire” y la Resolución 2154 de 2010 “Por la cual se ajusta el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire adoptado a través de la Resolución 650 de 2010”. Este protocolo está conformado por tres manuales que guían el proceso de diseño y operación de Sistemas de Vigilancia de Calidad del Aire, con el objetivo principal de lograr mejoramiento continuo en la gestión de la calidad del aire en un marco óptimo, desde el punto de vista económico y técnico. Otro protocolo que complementa la gestión de la calidad del aire es el creado por la Resolución 2153 de 2010 “Por la cual se ajusta el Protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generada por Fuentes Fijas, adoptado a través de la Resolución 760 de 2010”.</p> <p>Por su parte, la Resolución 651 de 2010 crea el Subsistema de Información sobre Calidad del Aire -SISAIRE, que sirva como fuente principal de información para el diseño, evaluación y ajuste de las políticas y estrategias nacionales y regionales de prevención y control de la contaminación del aire. Este subsistema hace parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia -SIAC.</p> <p>Las sentencias T-154 de 2013 y T-614 de 2019 proferidas por la H. Corte Constitucional que han tratado temas relacionados con el material particulado, la protección del aire y el medio ambiente.</p> <p>La Resolución 2254 de 2017 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS- adoptó la norma de calidad del aire ambiente en virtud de la competencia otorgada por el Decreto 948 de 1995 artículos 6, 17, 65.b y 65.c; subrogado por el Decreto 1076 de 2015 artículos 2.2.5.1.2.4, 2.2.5.1.3.1, 2.2.5.1.6.1.b y 2.2.5.1.6.1.c. Dicha Resolución establece los niveles máximos permisibles de contaminantes en el aire a 2030 y define los rangos de concentración y el cálculo para la declaratoria de los niveles de prevención, alerta o emergencia; asimismo, señala las áreas fuente de contaminación, el índice de calidad del aire y orienta a las autoridades ambientales la socialización y divulgación de resultados.</p> <p><b>IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA</b></p> <p>La reciente actualización de las Directrices mundiales de la OMS sobre los niveles de la calidad del aire se debe al “aumento notable de las pruebas que demuestran cómo la contaminación del</p>	<p>aire afecta a distintos aspectos de la salud” (...) “Se calcula que cada año la exposición a la contaminación del aire causa 7 millones de muertes prematuras y provoca la pérdida de otros tantos más millones de años de vida saludable” (OMS, 2021).</p> <p>Dicha actualización reduce los niveles para los contaminantes PM<sub>2,5</sub>, PM<sub>10</sub>, ozono, dióxido de nitrógeno, dióxido de azufre y monóxido de carbono, a la vez que formula recomendaciones con metas intermedias y las declaraciones de buenas prácticas, de las cuales cabe resaltar las mediciones sistemáticas; inventarios de emisiones, evaluaciones de exposición y análisis de distribución; la distinción entre concentraciones bajas y altas; vigilancia y gestión de la calidad del aire, y realización de estudios epidemiológicos.</p> <p>Antes de continuar el sustento del presente es necesario brindar una definición de los siguientes puntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Material Particulado “PM”: De acuerdo con la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos -EPA-, PM es el término para una mezcla de partículas sólidas y gotas líquidas que se encuentran en el aire. Algunas partículas, como el polvo, la suciedad, el hollín, o el humo, son lo suficientemente grandes y oscuras como para verlas a simple vista. Otras son tan pequeñas que solo pueden detectarse mediante el uso de un microscopio electrónico. Se clasifican en PM<sub>10</sub> que son partículas de diámetro de 10 micrómetros y menores y las PM<sub>2,5</sub> que son iguales a un diámetro de 2.5 micrómetros y menores, se forman básicamente por medio de procesos mecánicos, como las obras de construcción, la resuspensión del polvo de los caminos y el viento, mientras que las segundas proceden sobre todo de fuentes de combustión. A modo de ejemplo, el promedio de una sola hebra de cabello humano tiene un diámetro de 70 micrómetros.</li> <li>Ozono troposférico: El ozono es un gas incoloro e inestable de tres átomos de oxígeno (su fórmula química es O<sub>3</sub>), además, es un oxidante fuerte, muy fácil de producir, pero a la vez muy frágil y fácil de destruir. El ozono es uno de los muchos gases constituyentes de la atmósfera y desempeña un papel importante en el sistema climático. Aunque su proporción es pequeñísima en comparación con otros componentes, ya que existe una relación de 120 moléculas de ozono por cada 10 millones de moléculas de aire (valor aproximado en el lugar de máxima concentración dentro de la capa de ozono) en la alta atmósfera, es de vital importancia porque</li> </ol>

protege la vida del planeta, absorbiendo los rayos ultravioleta (particularmente la radiación UV-B en el rango de 290 a 320 nanómetros de longitud de onda) procedentes del Sol, los cuales son peligrosos para la salud humana, para los animales y las plantas, incluyendo al plancton marino, contribuyendo así al calentamiento de la estratosfera, que se manifiesta con el aumento de la temperatura con la altura, lo cual genera resistencia a los movimientos verticales. Por otro lado, el ozono es un gas de efecto invernadero (GEI) que absorbe y emite radiación infrarroja con lo cual contribuye al calentamiento de la tropósfera, mientras que, en la baja atmósfera y la superficie, el ozono se constituye en un contaminante nocivo para la salud<sup>1</sup>. (Negrilla fuera del texto original)

- c. Dióxido de Nitrógeno: Es un compuesto químico formado por los elementos nitrógeno y oxígeno. Se forma como subproducto en los procesos de combustión a altas temperaturas. Sus mayores productores son el tráfico, así como las emisiones de determinadas industrias y de calefacciones de carbón.
- d. Dióxido de Azufre: El origen del SO2 es principalmente antropogénico. Es un gas que se origina sobre todo durante la combustión de carburantes fósiles que contienen azufre (petróleo, combustibles sólidos), llevada a cabo sobre todo en los procesos industriales de alta temperatura y de generación eléctrica<sup>2</sup>.
- e. µg/m3: Microgramo/metro cúbico unidad de medida común para la contaminación del aire. También se utiliza, mg/m3: miligramo en metro cubico.

En Estados Unidos, a manera de ejemplo, la EPA no regula las partículas grandes mayores a 10 micrómetros, ya que, las partículas menores a 10 micrómetros de diámetro suponen los mayores problemas en la salud debido a que pueden llegar a la profundidad de los pulmones. Las partículas reducidas son las principales causas de visibilidad reducida (Bruma).

**Tabla 1. Niveles recomendados de las directrices sobre la calidad del aire y metas intermedias, OMS, 2021.**

<sup>1</sup> <http://www.ideam.gov.co/web/tiempo-y-clima/generalidades-del-ozono>  
<sup>2</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/atmosfera-y-calidad-del-aire/calidad-del-aire/salud/dioxido-azufre.aspx>

**Cuadro 0.1. Niveles recomendados de las directrices sobre la calidad del aire y metas intermedias**

Contaminante	Tiempo promedio	Meta intermedia				Nivel de las directrices sobre la calidad del aire
		1	2	3	4	
MP <sub>10</sub> , µg/m <sup>3</sup>	A anual	35	25	15	10	5
	24 horas*	75	50	37,5	25	15
MP <sub>2,5</sub> , µg/m <sup>3</sup>	A anual	70	50	30	20	15
	24 horas*	150	100	75	50	45
O <sub>3</sub> , µg/m <sup>3</sup>	Temporada alta <sup>1</sup>	100	70	-	-	60
	8 horas*	160	120	-	-	100
NO <sub>2</sub> , µg/m <sup>3</sup>	A anual	40	30	20	-	10
	24 horas*	120	50	-	-	25
SO <sub>2</sub> , µg/m <sup>3</sup>	24 horas*	125	50	-	-	40
	CO, mg/m <sup>3</sup>	24 horas*	7	-	-	4

\* Percentil 99 (es decir, 3-4 días de superación por año).  
<sup>1</sup> Promedio de las concentraciones máximas diarias de O<sub>3</sub> (medias octohorarias) en los seis meses consecutivos con la concentración media móvil de O<sub>3</sub> más alta.

La presencia de estos contaminantes afecta directamente la salud de las personas, animales y plantas; y algunos de estos casos resultan en enfermedades respiratorias asociadas con infecciones, contribuyen a la aparición de EPOC, cáncer de pulmón, y otras enfermedades no directamente relacionadas, u otro tipo de cánceres; también se manifiesta la cardiopatía isquémica, accidentes cerebrovasculares, diabetes y enfermedades neurodegenerativas; “Esto sitúa la carga de morbilidad atribuible a la contaminación del aire en el mismo nivel que otros importantes riesgos para la salud a nivel mundial, como la dieta malsana y el tabaquismo” (OMS, 2021).

Colombia ha venido adoptando en las normas de calidad del aire, los objetivos intermedios de la OMS, principalmente para el material particulado. Sin embargo, fue hasta la Resolución 2254 de 2017, adoptada por orden, entre otras, de la Sentencia T-154 de 2013, que se comprometió para el 2030 establecer los valores guía de la OMS publicados en 2006, los cuales hoy corresponden al objetivo intermedio 4, por la reducción de los niveles de referencia de calidad del aire antes mencionados. La Tabla 2 presenta los niveles permisibles de calidad del aire que ha adoptado la normatividad colombiana.

**Tabla 2. Niveles de calidad del aire en la normatividad colombiana y para la OMS**

Parámetro	Resolución 601 de 2006 y objetivo OMS	Resolución 610 de 2010 y objetivo OMS	Resolución 2254 de 2017 y objetivo OMS (Actual)	Valores guía OMS 2021
MP10 µg/m3	70 anual 150 día. Objetivo 1	50 anual 100 día. Objetivo 2	50 anual 100 día. Objetivo 2	15 anual 45 día
MP2,5 µg/m3	No lo establece	25 anual 50 día. Objetivo 2	25 anual 50 día. Objetivo 2	5 anual 15 día
SO2 µg/m3	250 día Excede los objetivos OMS. Según objetivo 1 deberían ser 125 día	80 anual 150 día 750 3 horas Excede objetivos OMS. Según objetivo 1 deberían ser 125 día	50 día 100 hora Objetivo 2	40 día
NO2 µg/m3	100 anual 150 día Excede los objetivos OMS porque según objetivo 1 deberían ser 40 anual o 120 día	100 anual 200 hora Excede los objetivos OMS porque según objetivo 1 deberían ser 40 anual o 120 día	60 anual 200 hora Excede los objetivos OMS porque según objetivo 1 deberían ser 40 anual o 120 día	10 anual 25 día
O3 µg/m3	80 (8 horas) Es más rigurosa que los valores guía de la OMS de 2021 que lo establece en 100 en 8 horas	80 (8 horas) 120 (1 hora) Es más rigurosa que los valores guía de la OMS de 2021 que lo establece en 100 en 8 horas	100 (8 horas) Valor guía de la OMS de 2021	100 (8 horas)
CO mg/m3	10 (8 horas) 40 (1 hora) Excede objetivo 1 OMS 7 (24horas)	10 (8 horas) 40 (1 hora) Excede objetivo 1 OMS 7 (24horas)	5 (8 horas) 35 (1 hora) Valor guía OMS 4 (24 horas)	4 día

Precisamente, según la última actualización para los componentes contaminación del aire urbano, contaminación del aire interior y las deficiencias en la cobertura de servicios de agua potable, saneamiento básico e higiene, el Departamento Nacional de Planeación afirma que “Los

costos en la salud asociados a la degradación ambiental en Colombia ascienden a \$20,7 billones de pesos, equivalentes al 2,6% del PIB del año 2015, relacionados con 13.718 muertes y cerca de 98 millones de síntomas y enfermedades” (DNP, 2017). El 77% de estas muertes están asociadas a la contaminación del aire urbano, para lo cual se han creado sistemas de vigilancia en diferentes puntos críticos del país, además de estaciones que miden el PM<sub>2,5</sub>. Sin embargo, hay ciudades como Riohacha (Guajira), Soledad (Atlántico), Cartagena (Bolívar), Sincelejo (Sucre), Apartadó (Antioquia), Barrancabermeja (Santander), Villavicencio (Meta), Buga, Palmira y Tuluá (Valle del Cauca) y Florencia (Cauquetá), entre otras, que no cuentan con este monitoreo.

A la hora de exponer y justificar la necesidad de que esta iniciativa se apruebe, es inevitable referirse a la situación particular de los departamentos líderes en materia de extracción de carbón. Las extracciones mineras de carbón producen importantes impactos ambientales no solo sobre el suelo y el agua, sino el aire también es afectado severamente por este tipo de explotaciones. En el proceso de combustión del carbón se liberan sustancias al aire causantes de contaminación ambiental, smog y lluvia ácida.

La combustión del carbón representa una de las mayores fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero del mundo y es responsable del 72% de las emisiones de efecto invernadero del sector eléctrico. La consecuencia de este fenómeno se traduce en el aumento de la temperatura de nuestro planeta con efectos devastadores para la salud de las personas y el medio ambiente.

A manera de ejemplo, en La Guajira colombiana, la minería del carbón es la actividad más representativa en cuanto a extensión (69.000 hectáreas) y explotación del recurso (30,2 millones de toneladas/año). Debe mencionarse que, aunque constituya una de las mejores industrias del país, en el departamento de La Guajira la explotación es a cielo abierto. El Cerrejón es la compañía minera más grande del país, y unas de las minas de cielo abierto más grandes del mundo. Este grado importante de desarrollo económico e industrial minero trae como consecuencia el aumento de los niveles de contaminación y deterioro de la calidad del aire, además, esta zona cuenta con un clima desértico y condiciones meteorológicas propicias para las altas concentraciones de polvo atmosférico.

Las enfermedades pulmonares se relacionan con la inhalación de distintas partículas, como el polvo de carbón (pulmón negro), polvo de algodón (pulmón pardo), fibras de asbesto (asbestosis) o polvo de sílice (silicosis). Los agentes ambientales son capaces de producir

cambios biológicos en el individuo sin que existan manifestaciones clínicas. En la zona de explotación minera se ha encontrado recurrencia de enfermedades de respiración aguda de acuerdo con los datos del año 2006 del hospital de la Jagua de Ibirico, las causas de morbilidad como son las enfermedades de insuficiencia respiratoria y amigdalitis aguda han crecido.

Pese a los esfuerzos normativos y de gestión por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el IDEAM, las corporaciones autónomas regionales, autoridades ambientales urbanas, administraciones municipales, distritales y departamentales, las declaratorias de emergencia por episodios críticos de contaminación atmosférica vienen en aumento en Bogotá, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Ráquira, Yumbo, Cali, Bucaramanga, Floridablanca, entre otras. De acuerdo con la OMS, la problemática de la calidad del aire en los centros urbanos está determinada por las condiciones del desarrollo económico que ha dependido en parte de la quema de combustibles fósiles y la urbanización a gran escala; esto sumado, en algunos casos, a las condiciones topográficas y climatológicas particulares del territorio, como es el caso Área Metropolitana del Valle de Aburrá que desde el 2017 viene haciendo alertas cada año por episodios críticos de contaminación atmosférica. Es evidente que, pese a la existencia de sistemas de vigilancia, las contingencias por contaminación atmosférica que se presentan cada año en diferentes ciudades de Colombia se dan, en parte, por falta de una adecuada corrección en las fuentes móviles o fijas emisoras de los contaminantes, como es la falta de regulación a la industria y parque automotor.

La norma de niveles de inmisión o calidad del aire es un instrumento indispensable para determinar la existencia o no de un riesgo, molestia grave o un daño. Según el Decreto 948 de 1995, la norma de los niveles de inmisión es el grado deseable de calidad del aire y es la referencia para adoptar medidas de reducción, corrección o mitigación de los impactos ocasionados por la contaminación atmosférica. El artículo 10 de este Decreto clasifica la contaminación atmosférica en niveles de prevención, alerta y emergencia, y los define como estados excepcionales de alarma que se declaran según el incremento de la concentración y el tiempo de duración de la contaminación atmosférica:

“Artículo 10.

(...)

El nivel de prevención se declarará cuando la concentración promedio anual de contaminantes en el aire sea igual o superior al máximo permisible por la norma de

calidad, en un tiempo de exposición o con una recurrencia tales, que se haga necesaria una acción preventiva.

El nivel de alerta se declarará cuando la concentración diaria de contaminantes sea igual o exceda la norma de calidad diaria, en un tiempo de exposición tal que constituya, en su estado preliminar, una seria amenaza para la salud humana o el medio ambiente.

El nivel de emergencia se declarará cuando la concentración de contaminantes por hora sea igual o exceda a la norma de calidad horaria, en un tiempo de exposición tal que presente una peligrosa e inminente amenaza para la salud pública o el medio ambiente.” (Subrayado fuera del texto original)

Por su parte, la Resolución 2254 de 2017 establece los rangos de concentración para la declaratoria de los niveles de prevención, alerta o emergencia, según se presenta en la Tabla 3.

**Tabla 3. Concentraciones para los Niveles de Prevención, Alerta o Emergencia.**

Contaminante	Tiempo de exposición	Prevención	Alerta	Emergencia*
PM <sub>10</sub>	24 horas	155 - 254	255 - 354	≥355
PM <sub>2.5</sub> **	24 horas	38 - 55	56 - 150	≥151
O <sub>3</sub>	8 horas	139 - 167	168 - 207	≥208
SO <sub>2</sub>	1 hora	198 - 486	487 - 797	≥798
NO <sub>2</sub>	1 hora	190 - 677	678 - 1221	≥1222
CO	8 horas	10820 - 14254	14255 - 17688	≥17689

Tal

\*Aplicable a concentraciones mayores o iguales a las establecidas en la columna de emergencia.  
\*\*Las declaraciones de niveles de Prevención, Alerta o Emergencia por PM<sub>2.5</sub> serán aplicables a partir del 1 de julio de 2018.

como se evidencia, para la norma de calidad del aire o Decreto 948 de 1995 el nivel de prevención es un estado excepcional o episódico que se da cuando se superan los niveles permisibles de calidad del aire causando un riesgo en la salud, mientras que para el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, la prevención son acciones permanentes dispuestas con anticipación para evitar que se genere el riesgo.

Es por ello que, se hace necesario modificar los criterios de cálculo y los rangos de los niveles de prevención, alerta y emergencia, al igual que articular dichos conceptos con la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones” que define, por ejemplo, la prevención de riesgo como las

Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible (Ley 1523 de 2012).

Lo anterior teniendo en cuenta que los valores de concentración para declarar estos niveles se deben ajustar y armonizar con los puntos de corte del Índice de Calidad del Aire, con la finalidad de informar oportuna y claramente a la ciudadanía el estado de la calidad del aire. Esto también permitirá protocolizar los estados de la calidad del aire (asociados a una concentración) y la forma de actuar en cada uno de ellos.

Para concluir, es fundamental tener en cuenta que los fenómenos críticos que generan contaminación del aire obedecen a un problema que abarca varias dimensiones y que afectan la salud respiratoria de la población en general, pero principalmente a los más vulnerables. De ahí la importancia del abordaje integral de las problemáticas del aire y su impacto en la salud tanto individual como colectiva, así como las políticas de prevención que no solo se deben centrar en el autocuidado ni en identificar el daño ya hecho. Es entonces necesaria la articulación normativa de las políticas de calidad del aire con la política nacional de gestión del riesgo de desastres, en materia de prevención, para una intervención prospectiva de los diferentes actores que intervienen en la gestión que implica garantizar el derecho a un ambiente sano.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Comentarios
<b>Título:</b> “Por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación	<b>Título:</b> “Por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación	Se adiciona para mayor énfasis de la importancia del enfoque preventivo en los

<i>mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación del principio de progresividad en la materia”</i>	<i>mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación de <u>los principios de progresividad y <u>prevención</u> en la materia”</u></i>	niveles de la calidad del aire.
<b>Artículo 1. Objeto:</b> El presente proyecto de ley busca avanzar en la garantía del derecho a la salud de la población colombiana ajustando la normatividad interna sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre a los estándares mínimos propuestos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y acompañar progresivamente los estándares hasta que se garantice la protección a la población frente a todos los posibles efectos del material particulado en la salud.	<b>Artículo 1. Objeto:</b> El presente proyecto de ley busca avanzar en la garantía del derecho a la salud de la población colombiana ajustando la normatividad interna sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre a los <del>estándares</del> <u>mínimos valores guía</u> propuestos por la Organización Mundial de la Salud (OMS), <u>así como los niveles de prevención, alerta y emergencia, con un enfoque preventivo</u> y acompañar progresivamente los <del>estándares</del> <u>niveles de calidad del aire</u> hasta que	Se adiciona en correspondencia con la modificación en el título.  Los niveles máximos permisibles para determinar o activar las medidas de prevención, alerta y emergencia también deben adecuarse a los estándares de la OMS.  La OMS propone valores guía (que son valores máximos) no estándares mínimos.  Los niveles actuales son muy altos y el enfoque preventivo propuesto busca la gestión integral del recurso antes que se generen

	se garantice la protección a la población frente a todos los posibles efectos del material particulado en la salud.	los fenómenos de contaminación del aire.	<u>contaminantes criterio; teniendo en cuenta los niveles máximos permisibles definidos en este artículo.</u>	de la OMS se ajusten los niveles de prevención, alerta y emergencia.
<p><b>Artículo 2.</b> El Ministerio de Ambiente adoptará como estándares mínimos en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre los valores guías dictados por la OMS atendiendo a la garantía del derecho a la salud, relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre.</p>	<p><b>Artículo 2. Adopción de niveles máximos.</b> El Ministerio de Ambiente y <b>Desarrollo Sostenible</b> adoptará como <b>estándares mínimos niveles máximos permisibles</b> en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre los valores guías dictados por la OMS atendiendo a la garantía del derecho a la salud, <del>relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre.</del></p> <p><b>Parágrafo: El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ajustará los rangos de concentración para declarar los niveles de prevención, alerta o emergencia y los puntos de corte del índice de calidad del aire de los</b></p>	<p>Se añade un título al artículo.</p> <p>Se adiciona el nombre completo del Ministerio.</p> <p>Se elimina “estándares mínimos” porque es contradictorio con los valores guía de la OMS y la normatividad colombiana de calidad del aire que establecen los niveles máximos permisibles, los mínimos no tendrían sentido porque se trata de regular la cantidad de contaminantes en la atmósfera para proteger la salud.</p> <p>Se propone eliminar la referencia a contaminantes al final del inciso porque resulta redundante.</p> <p>Se adiciona parágrafo para resaltar la importancia de que al aplicar las directrices</p>	<p><b>Artículo nuevo</b></p> <p><b>Artículo 3. Escenario de riesgo. La Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias en Salud y los Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta, incluirán la contaminación atmosférica como escenario de riesgo, así como en los estudios básicos para la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial referidos en el Artículo 3º del Decreto 1807 de 2014.</b></p> <p><b>Artículo 3.</b> El Ministerio de Ambiente ajustará progresivamente los estándares mínimos en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el</p>	<p>Se adiciona artículo en coherencia con el enfoque preventivo a fin de articular las medidas de prevención de la contaminación atmosférica de las autoridades ambientales con las medidas preventivas adoptadas en el sistema de gestión de riesgo de desastres.</p> <p>Se cambia numeración del artículo.</p> <p>Se añade un título.</p> <p>Se modifica por corrección gramatical.</p>
<p>dióxido de azufre cada dos años con base a los resultados de la acción coordinada e informes de control y prevención del Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y las unidades ambientales urbanas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las organizaciones sociales del Sistema Nacional Ambiental podrán presentar informes bianuales sobre calidad del aire, los cuales harán parte integral de las fuentes base que utilice la institucionalidad para dar cumplimiento al artículo 4 de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 4.</b> El Ministerio de Salud, Ministerio de</p>	<p>particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre cada <del>años</del> <b>años, así como los niveles de prevención, alerta y emergencia,</b> con base <del>en</del> los resultados de la acción coordinada e informes de control y prevención del Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, <b>órganos competentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo</b> y las unidades ambientales urbanas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las organizaciones sociales del Sistema Nacional Ambiental podrán presentar informes <del>bianuales</del> <b>anuales</b> sobre calidad del aire, los cuales harán parte integral de las fuentes base que utilice la institucionalidad para dar cumplimiento al artículo <del>4</del> <b>5</b> de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 45. Informe anual.</b> El Ministerio de</p>	<p>Se cambia temporalidad en el ajuste de los niveles máximos permisibles.</p> <p>Se adiciona la gestión del riesgo para vincularlo a la normatividad en materia de calidad del aire.</p> <p>En parágrafo se cambia temporalidad de entrega de informes cada año, en virtud del principio de acceso a información oportuna y adecuada.</p> <p>Se cambia el artículo citado pues la numeración se modificó por las adiciones propuestas.</p> <p>Se cambia numeración del artículo.</p>	<p>Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y las unidades ambientales urbanas en el marco del principio de coordinación, presentarán un informe cada dos años sobre calidad del aire en relación con la garantía del derecho a la salud, relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre.</p> <p><b>Artículo 5.</b> El Estado adoptará todas las medidas tendientes a minimizar y eliminar los impactos en la salud humana producida por el material particulado.</p>	<p>Salud, Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, <b>los órganos competentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo</b> y las unidades ambientales urbanas en el marco del principio de coordinación, presentarán un informe cada <del>dos años</del> <b>año ante ambas cámaras legislativas del Congreso de la República</b> sobre calidad del aire en relación con la garantía del derecho a la salud, relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre, <b>y las medidas adoptadas durante los niveles de prevención, alerta y emergencia.</b></p> <p><b>Artículo 56. Cuidado de la Salud.</b> El Estado adoptará todas las medidas tendientes a minimizar y eliminar los impactos en la salud humana producida por el material particulado.</p> <p>Se añade un título.</p>

<b>Artículo 6. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	<b>Artículo 67. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Se cambia numeración del artículo.
--	---	------------------------------------

**VI. Proposición**

Con fundamento en las razones aquí expuestas, me permito rendir informe de PONENCIA POSITIVA y en consecuencia se solicita de manera respetuosa a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, dar PRIMER DEBATE al proyecto de ley 072 de 2022 Senado *“Por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación del principio de progresividad en la materia”*, de acuerdo con el pliego de modificaciones aquí expuesto y el texto que se propone en este informe de ponencia.

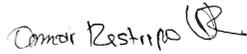
Cordialmente:

  
**MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ**

Senadora de la República  
 Coordinadora ponente

  
**FABIAN DÍAZ PLATA**

Senador de la República  
 Alianza Verde  
 Ponente



**OMAR RESTREPO CORREA**  
 Senador de la República  
 Ponente

revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial referidos en el Artículo 3° del Decreto 1807 de 2014.

**Artículo 4. Progresividad.** El Ministerio de Ambiente ajustará progresivamente los niveles máximos permisibles en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre cada año, así como los niveles de prevención, alerta y emergencia, con base en los resultados de la acción coordinada e informes de control y prevención del Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, órganos competentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y las unidades ambientales urbanas.

**Parágrafo.** Las organizaciones sociales del Sistema Nacional Ambiental podrán presentar informes anuales sobre calidad del aire, los cuales harán parte integral de las fuentes base que utilice la institucionalidad para dar cumplimiento al artículo 5 de la presente ley.

**Artículo 5. Informe anual.** El Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los órganos competentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y las unidades ambientales urbanas en el marco del principio de coordinación, presentarán un informe cada año ante ambas cámaras legislativas del Congreso de la República sobre calidad del aire en relación con la garantía del derecho a la salud, relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre, y las medidas adoptadas durante los niveles de prevención, alerta y emergencia.

**Artículo 6. Cuidado de la Salud.** El Estado adoptará todas las medidas tendientes a minimizar y eliminar los impactos en la salud humana producida por el material particulado.

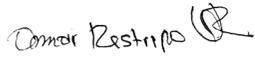
**Artículo 7. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.  
 De los honorables senadores.

  
**MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ**

Senadora de la República  
 Coordinadora ponente



**FABIAN DÍAZ PLATA**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde  
 Ponente



**OMAR RESTREPO CORREA**  
 Senador de la República  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY No. 072 DE 2022 SENADO**

*“Por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación de los principios de progresividad y prevención en la materia”*

El Congreso de Colombia  
 DECRETA

**Artículo 1. Objeto:** El presente proyecto de ley busca avanzar en la garantía del derecho a la salud de la población colombiana ajustando la normatividad interna sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre a los valores guía propuestos por la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como los niveles de prevención, alerta y emergencia, con un enfoque preventivo y acompañar progresivamente los niveles de calidad del aire hasta que se garantice la protección a la población frente a todos los posibles efectos del material particulado en la salud.

**Artículo 2. Adopción de niveles máximos.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará como niveles máximos permisibles en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre los valores guías dictados por la OMS atendiendo a la garantía del derecho a la salud.

**Parágrafo:** El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ajustará los rangos de concentración para declarar los niveles de prevención, alerta o emergencia y los puntos de corte del índice de calidad del aire de los contaminantes criterio; teniendo en cuenta los niveles máximos permisibles definidos en este artículo.

**Artículo 3. Escenario de riesgo.** La Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias, la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias en Salud y los Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta, incluirán la contaminación atmosférica como escenario de riesgo, así como en los estudios básicos para la

**Comisión Séptima Constitucional Permanente**

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los (24) veinticuatro días del mes de octubre del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.

**INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE**

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 072/2022 SENADO .**

**TÍTULO DEL PROYECTO:** “POR EL CUAL SE PROTEGE EL DERECHO A LA SALUD AJUSTANDO LA REGULACIÓN MÍNIMA SOBRE CALIDAD DEL AIRE EN LO RELATIVO AL MATERIAL PARTICULADO, EL OZONO, EL DIOXIDO DE CARBONO, EL DIOXIDO DE NITROGENO Y EL DIOXIDO DE AZUFRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES ORIENTADAS A LA APLICACION DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN LA MATERIA”.

**INICIATIVA:** H. S ROBERT DAZA GUEVARA, ALEXANDER LOPEZ MAYA, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, CESAR AUGUSTO PACHON ACHURY, SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA, WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, MARIA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ HH. RR EDWARD SARMIENTO HIDALGO, ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO, DAVID RICARDO RACERO MAYORCA.

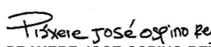
**PONENTES:**

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES (23-08-2022)	ASIGNADO (A)	PARTIDO
MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ	COORDINADOR	PACTO HISTÓRICO
OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA	PONENTE	COMUNES
FABIAN DÍAZ PLATA	PONENTE	VERDE

**NÚMERO DE FOLIOS:** VEINTIOCHO (28)  
**RECIBIDO EL DÍA:** VIERNES (21) DE OCTUBRE DE 2022.  
**HORA:** 04:29 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,

  
**PRAXERE JOSE OSPINO REY**  
 SECRETARIO DE LA COMISIÓN SÉPTIMA

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PETRÓLEO Y GAS

*propuesta sobretasa impuesto de renta a la producción de petróleo para segundo debate Proyecto de Ley Reforma Tributaria.*

<p>Bogotá, 18 de octubre de 2022</p> <p>Dr. Juan Diego Echavarría Sánchez, Coordinador                  Dra. Clara Eugenia López Obregón, Coordinadora                  Dr. Juan Carlos Garcés Rojas (Coordinador)                  Dr. Efraín José Cepeda Sarabia                  Dr. Arturo Char Chaljub                  Dr. Imelda Daza Cotes                  Dr. Jáiro Alberto Castellanos Serrano                  Dr. Ana Carolina Espitia Jerez                  Dr. Juan Pablo Gallo Maya                  Dr. Miguel Uribe Turbay  <b>HONORABLES SENADORES PONENTES</b></p> <p>Dr. Jorge Hernán Bastidas Rosero, Coordinador                  Dr. Álvaro Henry Monedero Rivera, Coordinador                  Dr. Carlos Alberto Carreño Marín                  Dra. Karen Astrith Manrique Olarte                  Dr. Óscar Darío Pérez Pineda                  Dr. Wilmer Yesid Guerrero Avendaño                  Dr. Carlos Alberto Cuenca Chaux                  Dr. Juan Diego Muñoz Cabrera                  Dra. Saray Elena Robayo Bechara                  Dr. Wadith Alberto Manzur Imbett  <b>HONORABLES REPRESENTANTES PONENTES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Asunto: Propuesta sobretasa impuesto de renta a la producción de petróleo para segundo debate PL Reforma Tributaria</b></p> <p>Apreciados Senadores y Representantes,</p> <p>Son muchos los desafíos de Colombia, más en la coyuntura actual, nacional e internacional. En la industria del petróleo y gas somos conscientes de la necesidad de sumar esfuerzos, para continuar avanzando en un desarrollo económico y social sostenible. En ese marco, hemos manifestado no solo la disposición sino el interés y compromiso en aportar mayores recursos fiscales a los existentes, contribuyendo a reducir el déficit fiscal y a financiar los programas prioritarios del Gobierno nacional en transformación productiva, lucha contra el hambre y, la mitigación y adaptación al cambio climático.</p>	<p>Ese apoyo, sin embargo, no debe poner en riesgo un sector como el minero-energético y, dentro de este, a la industria del petróleo y gas. Esta industria es fundamental para la autosuficiencia y seguridad energética, para un costo final razonable de los energéticos y de sus derivados a los consumidores; así como para la balanza de pagos, la inversión extranjera y para garantizar la generación de ingresos a la Nación vía impuestos, dividendos de Ecopetrol, y derechos contractuales. Asimismo, no tiene sentido arriesgar la generación de recursos de financiación para las regiones, a través de regalías, inversión social y ambiental obligatoria y voluntaria, el empleo y la compra de bienes y servicios.</p> <p>Infortunadamente, como lo hemos manifestado en distintos escenarios, y como hemos tenido oportunidad de dialogarlo con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y su equipo; con Honorables Senadores y Representantes, la propuesta contenida en la ponencia, unida a otras decisiones de política pública, tendrían un impacto negativo para el sector, el país y todos los colombianos, y conduciría inexorablemente a la destrucción de la industria. Sería cuestión de tiempo verla marchitar, sin necesidad, empezando por las empresas privadas y continuando con Ecopetrol.</p> <p><b>En razón de lo anterior, hemos elaborado una nueva propuesta para el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y los Partidos Políticos.</b></p> <p><b>En primer lugar, y como lo hemos manifestado, nos preocupa la iniciativa de eliminar la deducibilidad de las regalías de la base del impuesto de renta pues es incoherente con la técnica contable, la práctica tributaria internacional y con la jurisprudencia colombiana.</b></p> <p><b>Respecto de la sobretasa al impuesto de renta para la producción de petróleo y gas, proponemos alcanzar un balance entre el aumento de la carga tributaria en coyunturas de precios altos y la sostenibilidad de las inversiones en exploración y producción de la industria, que requiere el país y las regiones y que se sintetiza en la siguiente propuesta:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sobretasa temporal durante los años 2023, 2024 y 2025 de cinco (5) puntos adicionales en el impuesto de renta existente para la producción de petróleo, equiparándola a la que rige en la propuesta de reforma tributaria para el sector financiero.</li> <li>2. Aplicable cuando los precios internacionales del petróleo superen los 71 dólares por barril, con el fin de reemplazar el umbral de 50.000 UVT aprobado en primer debate como base para la activación de la sobretasa al sector petrolero. Lo anterior es coherente con el objetivo de aumentar la carga fiscal en coyunturas de altos precios.</li> <li>3. De los cinco (5) puntos de sobretasa, destinar dos (2) puntos para financiar programas de transformación productiva en regiones petroleras para la superación de la pobreza y de transición energética; podría hacerse uso del mecanismo de obras por impuestos.</li> <li>4. Eliminar la sobretasa del impuesto de renta planteada a la producción de gas natural.</li> </ol>
<p>Reiteramos que las empresas de exploración y producción (E&amp;P) afiliadas a la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas, ACP, han estado y están dispuestas a incrementar su aporte fiscal en coyunturas de altos precios del petróleo, en adición a las cláusulas de precios altos que las compañías ya tienen con la ANH y con Ecopetrol.</p> <p>En este contexto, las empresas hacen un respetuoso llamado al Gobierno nacional, al Congreso de la República y a los Partidos, para que el incremento de impuestos en estudio, no ponga en riesgo la viabilidad y la continuidad de los programas de inversión requeridos para mantener la exploración y producción de hidrocarburos en el país, y los aportes fiscales a la Nación y que impulsan el desarrollo socioeconómico de las regiones, garantizan la seguridad energética del país y promueven la estabilidad económica de los colombianos.</p> <p>Adjuntamos a esta carta la justificación de la propuesta, la cual es conocida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Confiamos en que el Gobierno nacional, el Congreso de la República y los partidos políticos, tendrán en consideración los argumentos expuesto, y reiteramos que en la industria hemos estado y continuamos abiertos a un diálogo constructivo que permita lograr consensos en beneficio del país y de los colombianos.</p> <p>Cordial saludo,</p>  <p><b>FRANCISCO JOSÉ LLOREDA MERA</b>                  Presidente Ejecutivo                  Asociación Colombiana del Petróleo y Gas</p> <p>Copia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dr. Roy Barreras Montealegre, Presidente del Senado.</li> <li>- Dr. David Ricardo Racero Mayorca, Presidente de la Cámara de Representantes.</li> <li>- Dr. Gustavo Bolívar Moreno, Presidente de la Comisión Tercera del Senado.</li> <li>- Dra. Katherine Miranda Peña, Presidenta de la Comisión Tercera de la Cámara.</li> <li>- Dr. José David Name Cardozo, Senador de la República, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Jenny Roza Zambrano, Senador de la República, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Didier Lobo Chinchilla, Senador de la República, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Miguel Ángel Barreto Castillo, Senador de la República, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Jaime Durán Barrera, Senador de la República, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Andrés Felipe Guerra, Senador de la República, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Marcos Daniel Pineda, Senador de la República, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Nicolás Barguil Trujillo, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. José Octavio Cardona León, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dr. Héctor Cuellar Pinzón, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Teresa Enriquez Rosero, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Diego Patuño Amariles, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Flora Perdomo, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dra. Sandra Milena Ramírez, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Oscar Villamizar, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Juan Espinal Ramírez, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Olga González Correa, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Julia Miranda Londoño, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Jaime Rodríguez Contreras, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. Roberto Perdomo Salazar, Representante a la Cámara, Comisión Quinta.</li> <li>- Dr. César Gaviria Trujillo, Presidente del Partido Liberal Colombiano.</li> <li>- Dra. Dilian Francisca Toro Torres, Presidenta del Partido de Unidad Nacional.</li> <li>- Dr. Carlos Trujillo González, Presidente del Partido Conservador.</li> <li>- Dr. Germán Vargas Lleras, Presidente del Partido Cambio Radical.</li> <li>- Dra. Nubia Stella Martínez, Presidente del Partido Centro Democrático.</li> <li>- Dra. Aída Abella, Partido Unión Patriótica.</li> <li>- Dr. Carlos Ramón González, Partido Verde.</li> <li>- Dr. Alexander López, Presidente del Partido Polo Democrático.</li> <li>- Dr. Manuel Virguez, Partido Mira.</li> <li>- Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario del Senado de la República.</li> <li>- Dr. Jaime Luis Lacouture, Secretario de la Cámara de Representantes.</li> <li>- Dr. Rafael Oyola, Secretario Comisión Tercera del Senado.</li> <li>- Dra. Elizabeth Martínez Barrera, Secretario Comisión Tercera de la Cámara.</li> <li>- Dr. David Bettín, Secretario Comisión Quinta del Senado</li> <li>- Dr. Camilo Ernesto Romero Galván, Secretario Comisión Quinta de la Cámara.</li> <li>- Dr. Jaime Alberto Cabal, Presidente de Fenalco y del Consejo Gremial Nacional.</li> <li>- Medios de Comunicación.</li> </ul> <p style="text-align: right;"><b>12700</b></p>

**ANEXO  
PROPUESTA SOBRETASA IMPO RENTA A LA PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO  
PARA SEGUNDO DEBATE REFORMA TRIBUTARIA**

**JUSTIFICACIÓN**

Las medidas aprobadas en el texto de primer debate, particularmente las relacionadas con la creación de una sobretasa al impuesto a la renta de entre diez (10) y cinco (5) puntos, la prohibición de deducir las regalías de este impuesto y otras que también incrementan el aporte fiscal del sector, gravan de forma intensa y desproporcionada a la industria de petróleo y gas. Eso pone en riesgo la continuidad de programas de inversión en exploración y producción de petróleo y gas, afecta a las regiones y a todos los colombianos. A continuación se detallan los impactos identificados:

- I. Impactos de la reforma tributaria para la exploración y producción de petróleo y gas**
- El texto aprobado en primer debate implica un incremento en la carga fiscal del sector aún mayor que el propuesto en la reforma tributaria inicialmente radicada, la cual de por sí ya era bastante gravosa para el sector. La carga fiscal de los nuevos proyectos de inversión en el sector ascendería a 81%.
  - Este incremento desproporcionado en la carga fiscal es el resultado de varios factores presentes en las propuestas aprobadas en primer debate, como se explica a continuación:
    - El Parágrafo 1. del artículo 115 del Estatuto Tributario, tal como fue modificado por el artículo 12 del Proyecto de Ley, busca obligar a los productores a incluir el reconocimiento que hacen de las regalías a la Nación como un ingreso teórico y a tributar sobre éste. Dicho planteamiento no tiene antecedentes ni un referente en el derecho comparado, carece de rigor técnico y conceptual.
    - La combinación de sobretasa y regalía no deducible tiene un impacto exponencial. No solo es gravosa por la prohibición de la deducibilidad de las regalías per sé, sino porque adicionalmente, el sobrecosto de la regalía no será calculado a la tarifa general del impuesto de renta (35%), ya que se le deberá sumar también la sobretasa (10, 7,5 y 5 puntos en 2023, 2024 y 2025 en adelante, respectivamente).
- En otras palabras, el sobrecosto de prohibir la deducibilidad de la regalía del impuesto de renta debe calcularse a 45%, 42,5% y 40% versus la tarifa general del 35% planteada en el PL de la reforma tributaria original.

- Por otro lado, aunque es positiva la eliminación del impuesto a las exportaciones, no compensa el sobrecosto que genera para el sector la aplicación simultánea de una sobretasa al impuesto de renta y la prohibición de deducir las regalías a las tarifas aprobadas en el texto de primer debate.
- El Gobierno siempre manifestó que los nuevos impuestos incluidos en la reforma tributaria tenían el fin de aprovechar los períodos de precios altos del petróleo, lo cual no se ve reflejado en esta propuesta.
- Adicionalmente, el PL desincentiva la inversión y pone en riesgo la sostenibilidad de las operaciones de las empresas productoras en Colombia. Este tratamiento es cuestionable desde la perspectiva de los acuerdos internacionales de protección y promoción de la inversión aplicables a la industria, que protegen el tratamiento justo y equitativo a los inversionistas.
- El impacto del PL es aún más gravoso para el gas natural, al que no le aplicaba el impuesto a las exportaciones teniendo en cuenta que el gas no se exporta ni se beneficia por los altos precios del petróleo. En el estado actual del PL, la producción de gas natural queda penalizada con el impacto de la regalía no deducible más la sobretasa al impuesto de renta. Esto podría traducirse en aumentos en el costo del gas natural para los hogares.
- Adicionalmente, el gas natural es el respaldo de las energías renovables frente a sus perfiles de producción intermitentes e impredecibles, y un apoyo para soportar la autosuficiencia y la transición energética del país. En virtud de lo anterior, el Gobierno nacional debería guardar coherencia con la exposición de motivos del PL en el cual se salvaguarda el tratamiento fiscal a los productores de minerales de transición, eliminando la sobretasa al impuesto de renta para la producción de gas natural.
- Resulta altamente lesivo para la industria un incremento en la carga fiscal de la magnitud prevista en el PL, las cuales significarían un 25% adicional en el *Government Take* para nuevos proyectos. Un estudio reciente de la CEPAL<sup>1</sup>, revela que Colombia es uno de los tres países menos competitivos de la región para atraer inversiones en el sector de hidrocarburos. Evidentemente, medidas como las que hoy se debaten en el Congreso seguirán alejando a los inversionistas de Colombia.
- En efecto, algunas compañías del sector estiman que sus planes de inversión en exploración y producción se reducirán en al menos 30% para los próximos años, lo que traerá repercusiones en la disminución de la producción nacional en cerca de 130.000 barriles por día<sup>2</sup> para el 2026 y, correlativamente en el recaudo fiscal, el pago de regalías, la generación de empleo y la inversión social en las regiones de influencia.

<sup>1</sup> Cepal. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. 2022  
<sup>2</sup> Esta cifra no incluye la producción de gas que podría inviabilizarse.

- Esto implica que para 2026 el recaudo total esperado del PL sea inferior al que se obtendría si se mantuviera la carga fiscal actual. Esta brecha se acentuaría a finales de la década cuando caiga la producción de petróleo como consecuencia de las medidas en discusión, generando una disminución de aproximadamente de 10% en el recaudo de impuestos y las regalías, respecto del que hoy tiene el Gobierno.
- Se debe considerar que a mediano plazo es más eficiente desde el punto de vista macroeconómico mantener la carga fiscal en niveles razonables que permitan realizar inversiones, generar empleo y mantener niveles de producción competitivos, que incrementar abruptamente la incidencia tributaria del sector para obtener recaudos muy altos pero insostenibles en el tiempo.

- II. Impactos de la reforma tributaria para las regiones y para todos los colombianos**
- Inviabilizar proyectos de inversión en el sector y afectar con ello la producción de petróleo y gas a corto y mediano plazo, tendría las siguientes consecuencias para las regiones y para todos los colombianos:
1. Se reduciría en al menos 20% las posibilidades de solucionar necesidades básicas insatisfechas en las regiones (agua potable, salud, educación básica, alcantarillado, entre otros). Lo anterior teniendo en cuenta que si la producción de petróleo y gas cae disminuyen las regalías y con ello las posibilidades de los gobiernos locales de solucionar las necesidades básicas insatisfechas en sus regiones, considerando la destinación específica de éstas. Las regiones dependerían aún más de los recursos del Gobierno Central para ejecutar sus programas de desarrollo.
  2. Se perderían al menos 20 mil nuevas vacantes de empleos directos para colombianos, por las campañas de perforación que se inviabilizarán. 75% serían mano de obra local. Esta pérdida aumentaría significativamente al sumarle empleos indirectos.
  3. Se perderían al menos el 30% de los ingresos de empresas colombianas que hoy se benefician de la contratación de bienes y servicios de la industria de petróleo y gas. Se estima que los proyectos que se harían inviabilizables por el PL dejen de generar oportunidades de contratación local superiores a ocho mil millones de dólares durante los próximos años.
  4. Se reducirían los ingresos directos de los municipios y las regiones por la desaceleración en la dinámica económica regional. Con base en cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP) los municipios donde hay producción de

- petróleo y gas aportan a la economía de sus departamentos 11 veces más que sus vecinos no productores<sup>3</sup>.
5. Se afectaría a 97 municipios y sus casi 5 millones de habitantes cuya economía se apalanca en el petróleo y gas y, a corto plazo, no tienen otras actividades que las sustituyan.
  6. Se aceleraría en por lo menos 3 años la pérdida de autoabastecimiento de combustibles, lo que implicaría importarlos a mayor costo e incrementando la inflación actual. Esto genera un doble efecto porque se deberá destinar dinero para comprar combustibles en el extranjero, al tiempo que se dejan de recaudar regalías y otros ingresos generados por la producción nacional. Esto tiene varios efectos para todos los colombianos, especialmente para los más vulnerables:
    - Incremento en costo de transporte y alimentos: los alimentos son transportados en vehículos a gasolina, gas o diésel. Al aumentar el precio de los combustibles, aumenta el precio del transporte, y por ende de los productos.
    - Retorno a fuentes primarias de energía: actividades cotidianas en los hogares colombianos podrían verse impactadas, incidiendo en la decisión de retornar a fuentes de energía rústicas perjudiciales para el medioambiente y peligrosas para la salud humana como la leña, el alcohol, cocinol, entre otros.
  7. Se devaluaría más el peso colombiano como consecuencia de la reducción en la producción y venta internacional de petróleo que causaría un desequilibrio en nuestra balanza comercial. Esto causaría:
    - Pérdida en el grado de calificación de riesgo crediticio.
    - Aumento del gasto para atención al servicio de la deuda externa.
    - Afectación a sectores productivos por incremento en los precios de los insumos importados.
    - Incremento en el costo de las obras de infraestructura en curso.
- En conclusión, respetuosamente sugerimos revisar las medidas aprobadas en primer debate y considerar las propuestas de este documento. Desde la industria continuamos abiertos a un diálogo que permita alcanzar consensos en beneficio del país y los colombianos.

<sup>3</sup> Fuentes: Índice de tipologías municipales, DNP 2014 con variables actualizadas a 2015. Informe desarrollo socio-económico de los municipios petroleros: una comparación frente a los municipios, ACP 2018.

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1340 - lunes 24 de octubre de 2022

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de Ponencia para primer debate en el Senado de la República al Proyecto de ley número 72 de 2022 Senado, por el cual se protege el derecho a la salud ajustando la regulación mínima sobre calidad del aire en lo relativo al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre y se dictan disposiciones orientadas a la aplicación del principio de progresividad en la materia..... 1

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico de la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas, propuesta sobretasa impuesto de renta a la producción de petróleo para segundo debate Proyecto de Ley Reforma Tributaria. .... 7