



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 560

Bogotá, D. C., lunes, 28 de abril de 2025

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
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 EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 518 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se reduce la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., abril de 2025

Representante

GERARDO YEPES CARO

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto: ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 518 de 2025 Cámara.**

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate del **Proyecto de Ley número 518 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se reduce la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia se compone de once apartados:

1. Antecedentes.
2. Objeto y contenido del proyecto de ley.
3. Fundamento normativo.
4. Justificación del proyecto de ley.
5. Competencia del Congreso.
6. Conflictos de interés.
7. Impacto fiscal.
8. Pliego de modificaciones.

9. Proposición.
10. Texto propuesto.
11. Referencias.

Atentamente,

**MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá

### 1. ANTECEDENTES

Este proyecto de ley fue radicado el 26 de febrero de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los siguientes congresistas:

- Honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas.
- Honorable Senador Rober Daza Guevara.
- Honorable Senadora Sandra Ramírez Lobo.
- Honorable Representante Erick Adrián Velasco Burbano.
- Honorable Representante Gabriel Becerra Yáñez.
- Honorable Representante Mary Anne Andrea Perdomo.
- Honorable Representante Gildardo Silva Molina.
- Honorable Representante Gabriel Ernesto Parrado Durán.
- Honorable Representante Alfredo Mondragón Garzón.

El 11 de marzo de 2025, mediante el Oficio CSCP 3.7-058-25, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó a la honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas como coordinadora ponente de la iniciativa en cuestión.

Contenido: *Gaceta del Congreso* número 207 de 2025.

**2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto reducir la jornada laboral semanal de manera gradual. Esto sin disminuir el salario ni afectar los derechos adquiridos y garantías de los empleados públicos y los trabajadores oficiales en todos los niveles de la Rama Ejecutiva.

El texto propuesto para dar su respectivo trámite legislativo, se compone de nueve artículos, entre los cuales, se incluye la vigencia:

ARTÍCULO 1. OBJETO	Establece el objeto de la iniciativa. Además, establece la realización de mesas técnicas orientadas a plantear alternativas que permitan el fortalecimiento de la prestación del servicio a la ciudadanía y acciones que mitiguen posibles impactos derivados. A su vez, designa la realización de programas orientados a mejorar la cualificación y competencia de los servidores públicos, enfocándose en el uso de TICs e IA.
ARTÍCULO 2. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 33 DEL DECRETO 1042 DE 1978.	Modifica el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978. A través de esta, se establece que la jornada de trabajo corresponderá a cuarenta y dos (42) horas semanales.
ARTÍCULO 3. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 6 DE 1945.	Modifica el artículo 3 de la Ley 6 de 1945. A través de esta, se establece que la jornada de trabajo corresponderá a cuarenta y dos (42) horas semanales.
ARTÍCULO 4. IMPLEMENTACIÓN GRADUAL.	Establece la implementación gradual sobre la cual, se disminuirá la jornada laboral ordinaria. A su vez, establece la posibilidad de que las entidades, que así lo consideren, puedan acogerse directamente a la jornada de cuarenta y dos (42) horas semanales.
ARTÍCULO 40. DERECHOS ADQUIRIDOS DE LOS TRABAJADORES.	Establece que las entidades deberán respetar y garantizar todas las normas y principios que protegen al trabajador. Aunque disminuya la jornada, no se reducirán las remuneraciones salariales ni prestaciones, tampoco se reducirá el valor de la hora de trabajo ni se exonerará de obligaciones.
ARTÍCULO 50. EXTENSIÓN LEGISLATIVA.	Establece que en todas las normas donde se haga referencia a la jornada laboral semanal de cuarenta y ocho (48) horas semanales, se entenderá que la jornada tendrá una duración semanal de cuarenta y dos (42) horas.
ARTÍCULO 60. EFECTIVIDAD DE LA REDUCCIÓN DE JORNADA LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO.	Designa al Gobierno Nacional como responsable de realizar una evaluación de cumplimiento, efectividad e impacto de la medida dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la Ley.
ARTÍCULO 80. GARANTÍA DE NO REGRESIVIDAD	Garantiza que los acuerdos colectivos entre la Administración Pública y las organizaciones sindicales que pactan una jornada menor a la establecida en esta Ley no podrá ser objeto de desmejora.

Mediante la modificación de los instrumentos normativos correspondientes, se propone una reducción de la jornada laboral ordinaria para servidores públicos de la siguiente manera:

REDUCCIÓN PROGRESIVA DE LA JORNADA LABORAL ORDINARIA PARA EMPLEADOS PÚBLICOS	REDUCCIÓN PROGRESIVA DE LA JORNADA LABORAL ORDINARIA PARA TRABAJADORES OFICIALES
<p><b>Instrumento normativo a modificar:</b> Artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978</p> <p><b>Jornada laboral ordinaria actual:</b> Cuarenta y cuatro (44) horas semanales</p> <p><b>Reducción progresiva propuesta:</b> En el primer año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y cuatro horas semanales a cuarenta y tres horas 44 horas → 43 horas</p> <p>En el segundo año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y tres horas semanales a cuarenta y dos horas 43 horas → 42 horas</p>	<p><b>Instrumento normativo a modificar:</b> Artículo 3 de la Ley 6 de 1945</p> <p><b>Jornada laboral ordinaria actual:</b> Cuarenta y ocho (48) horas semanales</p> <p><b>Reducción progresiva propuesta:</b> En el primer año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y ocho horas semanales a cuarenta y siete horas 48 horas → 47 horas</p> <p>En el segundo año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y siete horas semanales a cuarenta y seis horas 47 horas → 46 horas</p> <p>En el tercer año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y seis horas semanales a cuarenta y cuatro horas 46 horas → 44 horas</p> <p>En el cuarto año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y cuatro horas semanales a cuarenta y dos horas 44 horas → 42 horas</p>

**3. FUNDAMENTO NORMATIVO**

**Constitución Política de Colombia:** La Constitución establece que el trabajo es un derecho que debe ser especialmente protegido por el Estado en todas sus formas.

*“Artículo 25: El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.*

**Convenio 47 de 1935 de la Organización Internacional del Trabajo:** La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra el 4 de junio de 1935, celebró su decimonovena reunión, en la cual se abordó el tema de la reducción de las horas de trabajo.

En esta ocasión, el organismo consideró fundamental realizar un esfuerzo continuo para reducir al máximo posible las horas laborales en todos los sectores. Colombia ratificó este convenio en 1936, comprometiéndose a implementar medidas

para limitar las horas de trabajo y mejorar las condiciones laborales del país.

*“Artículo 1º. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se declara en favor:*

*a) del principio de la semana de cuarenta horas, aplicado en forma tal que no implique una disminución del nivel de vida de los trabajadores;*

*b) de la adopción o del fomento de las medidas que se consideren apropiadas para lograr esta finalidad, y se obliga a aplicar este principio a las diversas clases de empleos, de conformidad con las disposiciones de detalle que prescriban otros convenios ratificados por dicho Miembro. (Negrilla fuera del texto original)”.*

**Recomendación 116 de 1962 de la Organización Internacional del Trabajo:** La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra el 6 de junio de 1962, celebró su cuadragésima reunión, en la cual se adoptaron proposiciones relativas a la duración de la jornada laboral.

El organismo presentó una serie de medidas prácticas para llevar a cabo una reducción progresiva de la duración del trabajo, considerando las diversas condiciones económicas y sociales de los distintos países, así como las diferentes prácticas nacionales para regular la duración y demás condiciones laborales.

*“1. Cada Miembro debería formular y proseguir una política nacional que permita promover, por métodos adecuados a las condiciones y costumbres nacionales, así como a las condiciones de cada industria, la adopción del principio de la reducción progresiva de la duración normal del trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4º.*

*2. Cada Miembro debería fomentar y, dentro de los límites en que sea compatible con las condiciones y costumbres nacionales, asegurar la aplicación del principio de la reducción progresiva de la duración normal del trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4º, empleando medios apropiados a los métodos vigentes o que pudieran establecerse para reglamentar la duración del trabajo.*

*3. Podrá hacerse efectivo el principio de la reducción progresiva de la duración normal del trabajo por vía legislativa o reglamentaria, por contratos colectivos o laudos arbitrales, por una combinación de estos diversos medios o de cualquier otra manera concorde con la práctica nacional, según sea lo más apropiado, habida cuenta de las condiciones del país y de las necesidades de cada rama de actividad.*

*4. La duración normal del trabajo debería reducirse progresivamente, cuando sea apropiado, con objeto de alcanzar la norma social indicada en el preámbulo de la presente Recomendación, sin disminución alguna del salario que los trabajadores estén percibiendo en el momento en que se reduzca la duración del trabajo. (...)*

8. (1) ***El principio de la reducción progresiva de la duración normal del trabajo, según queda enunciado en el párrafo 4º, podrá aplicarse por etapas, sin que éstas tengan que ser determinadas en el ámbito internacional.***

(2) *Dichas etapas podrán adoptar alguna de las formas siguientes:*

(a) *etapas espaciadas en el tiempo;*

(b) ***etapas que engloben progresivamente ramas o sectores de la economía nacional;***

(c) *una combinación de las dos fórmulas precedentes; o*

(d) *cualquier otra fórmula que resulte ser la más apropiada a las condiciones nacionales y a las condiciones de cada sector de la actividad económica". (Negrilla fuera del texto original).*

Ley 6ª de 1945: Esta ley establece que la jornada laboral aplicable a los trabajadores oficiales del orden nacional, la cual es, hasta la fecha, de cuarenta y ocho (48) horas semanales.

***“Artículo 3º. Las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y ocho (48) a la semana. El Gobierno podrá ordenar la reducción de las jornadas de trabajo en las labores que sean especialmente peligrosas o insalubres, de acuerdo con dictámenes técnicos al respecto, y previa audiencia de comisiones paritarias de patronos y trabajadores. (Negrilla fuera del texto original)”.***

**Decreto número 1042 de 1978:** Este decreto establece la jornada laboral aplicable a los empleados públicos del orden nacional, la cual es, hasta la fecha, de cuarenta y cuatro (44) horas semanales.

***“Artículo 33. De la jornada de trabajo. La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas. (Negrilla fuera del texto original)”.***

**Ley 2101 de 2021:** Esta ley establece la reducción de la jornada laboral semanal de manera gradual para los empleados del sector privado. A pesar de disminuir el número de horas, no se afectan los derechos adquiridos ni las garantías de los trabajadores.

***“Artículo 2º. Duración Máxima de la Jornada Laboral. Modifíquese el Artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:***

***Artículo 161. Duración. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de cuarenta y dos (42) horas a la semana, que podrán ser distribuidas, de común acuerdo, entre empleador y trabajador, en 5 o 6 días a la semana, garantizando siempre el día de descanso. (Negrillas fuera del texto original)”.***

#### **Sentencia 1063 de 2000 Corte Constitucional:**

La Corte señala en esta sentencia una especie de igualdad entre los trabajadores oficiales y los empleados del sector privado, basándose en que en ambas partes las relaciones laborales tienen una naturaleza contractual.

En este sentido, es necesario igualar las jornadas laborales de ambos sectores, conforme a los cambios propuestos por la Ley 2101 de 2021. Además, en el caso de los empleados públicos, considerando que sus condiciones de servicio están establecidas por la ley, también resulta imprescindible modificar dichas condiciones mediante una norma de igual jerarquía, con el fin de evitar cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores de un sector y otro.

***“11. De esta manera, por lo que tiene que ver con la fijación de la norma general sobre jornada máxima de trabajo, la Corte encuentra que la disposición acusada establece para los trabajadores oficiales, cuyo vínculo laboral está dado por un contrato de trabajo, una regulación que es igual a la que gobierna las relaciones de trabajo en el sector privado, igualmente de naturaleza contractual. La diferencia que acusa el demandante, se presenta respecto de empleados públicos cuyo régimen jurídico es de naturaleza legal y reglamentaria, no dándose por lo tanto la misma situación jurídica ni de hecho, que posibilite llevar a cabo un examen de igualdad. En efecto, como se dijo, esta diferencia de situación produce importantes consecuencias, entre ellas la que parece más relevante frente al tema que se analiza, cual es la de la posibilidad en que se encuentran los trabajadores vinculados mediante contrato de lograr mediante convenios individuales o a través de negociaciones colectivas, la fijación de una jornada laboral inferior a la señalada por la ley, la cual es considerada, respecto de ellos, como un mínimo de protección dentro del cual caben posibilidades más favorables al trabajador. Posibilidad que no se da en un régimen legal y reglamentario, en donde, como se mencionó, las condiciones del servicio son fijadas por la ley o el reglamento, y no pueden ser modificadas sino por otra norma de igual jerarquía. (Negrilla fuera del texto original)”.***

#### **4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

##### **4.1. Sobre los servidores públicos**

En su sentido más amplio, la clasificación de los servidores públicos abarca a todas las personas que están vinculadas como trabajadoras, trabajadores o empleados a una entidad del Estado o a sus formas de expresión descentralizadas (Rodríguez, 2012). La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 123 la denominación y extensión del término “servidor público” de la siguiente manera:

***“Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y los trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.***

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.

Dentro de esta concepción, se incluye la tradicional división de los agentes estatales con vinculación laboral, ya sea contractual, legal o reglamentaria. Además, esta nueva forma de entender a este tipo de trabajadores presenta una redacción más inclusiva, al abarcar también a aquellos con vinculaciones especiales, distintas a las de trabajador oficial o empleado público. (Rodríguez, 2012).

Con anterioridad a la Constitución del 91, existían elementos normativos que definen las tipologías de los trabajadores del Estado, entre ellos, el Decreto 3135 de 1968, el cual lo hace de la siguiente forma:

**“Artículo 5º. Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales.** Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales”.

Esta distinción es ratificada por el Decreto 1868 de 1969, el cual, hace las siguientes aclaraciones:

**“Artículo 1º. Empleados oficiales.** Se denominan genéricamente empleados oficiales las personas naturales que trabajan al servicio de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, empresas industriales o comerciales de tipo oficial y sociedades de economía mixta, definidos en los artículos 5º, 6º y 8º del Decreto Legislativo número 1050 de 1968. (...)

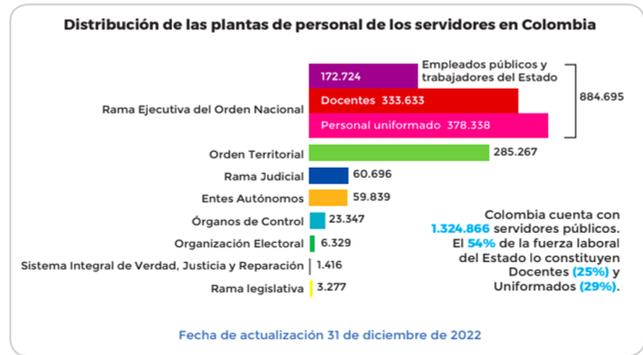
**Artículo 2º. Empleados públicos.** Las personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales, son empleados públicos.

**Artículo 3º. Trabajadores oficiales.** Son trabajadores oficiales los siguientes:

a. Los que prestan sus servicios a las entidades señaladas en el inciso 1 del artículo 1º de este decreto, en la construcción y sostenimiento de las obras públicas, con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dichas obras; y

b. Los que prestan sus servicios en establecimientos públicos organizados con carácter comercial o industrial, en las empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”.

Según las cifras presentadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (2023), Colombia cuenta con un total de 1.324.866 servidoras y servidores públicos en todas las entidades del Estado. La Rama Ejecutiva, considerando únicamente las entidades del orden nacional, tiene 172.724 servidoras y servidores públicos, mientras que las del orden territorial suman 285.267. Por su parte, la Rama Judicial cuenta con 60.696, y la Rama Legislativa con 3.277.



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2023).

Si bien el proyecto establece que sus disposiciones, en principio, se aplicarían a todos los empleados públicos y trabajadores oficiales, es importante señalar que existen excepciones. En particular, los empleos de nivel directivo y algunos asesores adscritos a los despachos de los directivos no se verían afectados. Esto se debe a que la doctrina del Consejo de Estado, citada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, ha determinado que los empleados públicos en cargos de alta dirección no están sujetos a un horario específico, ya que sus funciones son de carácter permanente<sup>1</sup>.

En el ámbito territorial, esta excepción aplica a cargos como diputados, gobernadores, concejales y alcaldes municipales o distritales. A nivel nacional, incluye a Congresistas, el Presidente y los Ministros. La naturaleza de sus funciones dentro de la Administración Pública implica que no pueden desligarse completamente de sus responsabilidades.

#### 4.2. Sobre la jornada laboral en Colombia en el caso de los servidores públicos

La jornada laboral se entiende como el número de horas que una trabajadora o un trabajador está obligado a laborar efectivamente en un determinado período de tiempo (Arteaga, 2016). Esta abarca tanto el tiempo que se debe trabajar en un día como en una semana completa.

En el caso colombiano, el sector público cuenta con un cuerpo normativo jurídico diferenciado al de los empleados privados en materia de jornada laboral, aspecto que halla su sustento en el artículo 4º del Código Sustantivo del Trabajo por el cual se ha expedido la normativa especial anteriormente referenciada, la cual también varía dependiendo de si la persona vinculada con el Estado lo está de acuerdo a si es un empleado público o un trabajador oficial.

De acuerdo con la normativa y jurisprudencia, la jornada máxima legal para los empleados públicos en los niveles nacional y territorial es de 44 horas semanales. Dentro de este límite y según las necesidades del servicio, la entidad puede establecer

<sup>1</sup> Cfr. Conceptos emitidos por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública en relación a la jornada de trabajo y su relación con los cargos directivos en el Estado: 2022600011149, 20226000176271, 20226000137291, 20236000116431, 20246000035851, 20236000224991.

el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo adicional de trabajo diario, sin que esto se considere trabajo suplementario o de horas extras. Esto se encuentra consagrado en el artículo 33 del Decreto Ley número 1042 de 1978, el cual señala que la regla general aplicable a los empleos públicos tiene lugar de la siguiente manera:

*“Artículo 33. De la jornada de trabajo. La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana exceda un límite de 66 horas.*

*Dentro del límite fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.*

*El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras”.*

Debe tenerse en cuenta que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto 11001030600020190010500 (2422) del 9 de diciembre de 2019 ha señalado al respecto de la jornada laboral de empleados públicos lo siguiente:

*“La jornada laboral en el sector público es aquel tiempo máximo establecido por la ley, durante el cual los empleados deben cumplir o desarrollar las funciones previamente asignadas por la Constitución, la Ley o el reglamento.*

*El artículo 33 del Decreto Ley número 1042 de 1978 señala que la regla general aplicable a los empleos públicos del nivel nacional o territorial corresponderá a una jornada laboral de cuarenta y cuatro (44) horas semanales, la cual se encuentra vigente pues no existe reglamentación posterior a ella, como lo reconoce la remisión hecha por el artículo 22 de la Ley 909 de 2004, citado.*

*De otra parte, el horario de trabajo, esto es la distribución de la jornada laboral según las necesidades de cada entidad, dependerá de las funciones impuestas y las condiciones en que deban ejecutarse. De conformidad con lo dispuesto como regla general en el artículo 33 del Decreto Ley número 1042 de 1978, es una competencia administrativa del jefe de la entidad establecer el horario de trabajo que deben cumplir los servidores públicos, dentro del límite de la jornada laboral de 44 horas semanales.*

*Dentro del aludido límite podrá el jefe del organismo establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con el tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras. La norma dispone*

*que el trabajo realizado el día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo que exceda la jornada máxima semanal (44 horas), aplicándose lo dispuesto para las horas extras”.*

Ahora bien, en relación con los trabajadores oficiales, es importante destacar que estos tienen una vinculación de carácter contractual, regulada por la Ley 6ª de 1945 y reglamentada en el Decreto número 1083 de 2015, el cual les permite negociar sus condiciones laborales, con las cuales se incorporan, tal como se observa:

*“Artículo 2.2.30.3.5. Incorporación de cláusulas favorables al trabajador. En todo contrato de trabajo se consideran incorporadas, aunque no se expresen, las disposiciones legales pertinentes, las cláusulas de las convenciones colectivas o fallos arbitrales respectivos, y las normas del reglamento interno de la entidad, las cuales, por otra parte, sustituyen de derecho las estipulaciones del contrato individual, en cuanto fueren más favorables para el trabajador”.*

Tomando en cuenta lo anterior, debe entenderse que, en materia de jornada laboral para los trabajadores oficiales y el reconocimiento de horas extras, se debe aplicar lo pactado en el contrato de trabajo, el reglamento de trabajo, la convención colectiva o laudo arbitral, siempre y cuando se respete lo establecido por la ley. En este sentido, la obligación legal para los trabajadores oficiales es que su jornada laboral no exceda las 8 horas diarias ni las 48 horas semanales, conforme al artículo 3º de la Ley 6ª de 1945, que establece:

*“Artículo 3º. Las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y ocho (48) a la semana. El Gobierno podrá ordenar la reducción de las jornadas de trabajo en las labores que sean especialmente peligrosas o insalubres, de acuerdo con dictámenes técnicos al respecto, y previa audiencia de comisiones paritarias de patronos y trabajadores”.*

En el caso de los trabajadores y trabajadoras del sector privado, se toma en cuenta la Ley 2101 de 2021, la cual fue concebida para promover la productividad empresarial en este sector. Dentro de esta ley, se contempla una reducción de la jornada laboral que busca llegar hasta las 42 horas semanales, implementándose de manera gradual, según lo establecido:

*“Artículo 2º. Duración Máxima de la Jornada Laboral. Modifíquese el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:*

*Artículo 161. Duración. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de cuarenta y dos (42) horas a la semana, que podrán ser distribuidas, de común acuerdo, entre empleador y trabajador, en 5 o 6 días a la semana, garantizando siempre el día de descanso, (...)*

*Artículo 3º. Implementación Gradual. La disminución de la jornada laboral ordinaria de que trata esta ley, podrá ser implementada de manera gradual por el empleador, de la siguiente manera:*

*Transcurridos dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en 47 horas semanales.*

*Pasados tres (3) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando en 46 horas semanales.*

*A partir del cuarto año de la entrada en vigencia de la ley, se reducirán dos (2) horas cada año hasta llegar a las cuarenta y dos (42) horas semanales, conforme a lo establecido en el Artículo 2° de la presente ley.*

*Lo anterior, sin perjuicio de que, a la entrada en vigencia de la presente ley, el empleador se acoja a la jornada laboral de cuarenta y dos (42) horas a la semana”.*

Resulta necesario entonces, recordar que el artículo 13 de la Carta Política establece un mandato de igualdad que también es aplicable en las relaciones laborales tanto del sector privado, como en el sector público, en este sentido la mencionada norma constitucional señala lo siguiente:

**“ARTÍCULO 13.** *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

En este orden de ideas, resulta claro que es procedente regular para los empleados públicos, quienes actualmente cumplen jornadas de 44 horas semanales, y los trabajadores oficiales, quienes cumplen jornadas laborales de 48 horas semanales, de forma especial una reducción de la jornada laboral en tanto el artículo 4° del Código Sustantivo del Trabajo establece que las regulaciones individuales de trabajo de estos servidores públicos al servicio del Estado, se regirán mediante las leyes especiales que en la materia se dicten, además, en tanto ya ha tenido lugar la reducción de la jornada laboral para el sector privado, en virtud del derecho de igualdad, también debe ser extendida en el sector público.

**4.3. La jornada laboral en la administración pública en Colombia respecto a otros países**

Actualmente, en Colombia, se contempla para el sector privado una jornada laboral de 46 horas semanales, la cual pasará a ser de 44 horas en julio de 2025 y de 42 horas en julio de 2026. A pesar de esta gradualidad, la jornada para empleados públicos y trabajadores oficiales se mantiene estática, ya que a estos no les resulta aplicable el Código Sustantivo del Trabajo.

Conforme a lo anterior, la jornada laboral de las trabajadoras y trabajadores del sector público sería mayor que la recomendada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y se encontraría por encima del promedio laboral de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es de 40 horas semanales en ambos casos. Lo anterior hace que estas personas formen parte de los empleados con una de las jornadas laborales más largas a nivel mundial.

En comparación con otros países, se destaca el siguiente balance:

**RESPECTO A PAÍSES DE LA OCDE**

COLOMBIA		48 HORAS (TRABAJADORES OFICIALES)	44 HORAS (EMPLEADOS PÚBLICOS)
PAÍS	JORNADA LABORAL (HORAS A LA SEMANA)	PAÍS	JORNADA LABORAL (HORAS A LA SEMANA)
MÉXICO	48	GRECIA	40
CHILE	45	HUNGRÍA	40
TURQUÍA	45	ITALIA	40
ISRAEL	42	JAPÓN	40
AUSTRIA	40	COREA (SUR)	40
CANADÁ	40	LETONIA	40
REPÚBLICA CHECA	40	LITUANIA	40
ESTONIA	40	NUOVA ZELANDA	40
FINLANDIA	40	NORUEGA	40
		POLONIA	40
		ESLOVENIA	40
		ESPAÑA	40
		SUECIA	40
		EE.UU.	40
		AUSTRALIA	38
		BÉLGICA	38
		FRANCIA	35

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE (2022).

**RESPECTO A LOS PAÍSES DE LA REGIÓN**

COLOMBIA		48 HORAS (TRABAJADORES OFICIALES)	44 HORAS (EMPLEADOS PÚBLICOS)
PAÍS	JORNADA LABORAL (HORAS A LA SEMANA)	PAÍS	JORNADA LABORAL (HORAS A LA SEMANA)
MÉXICO	48	EL SALVADOR	44
COSTA RICA	48	URUGUAY	44
NICARAGUA	48	REPÚBLICA DOMINICANA	44
BOLIVIA	48	CUBA	44
PERÚ	48	ECUADOR	40
PARAGUAY	48	VENEZUELA	40
ARGENTINA	48		
CHILE	45		
BRASIL	44		

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE (2022).

**RESPECTO A PAÍSES DE EUROPA**

COLOMBIA		48 HORAS (TRABAJADORES OFICIALES)	44 HORAS (EMPLEADOS PÚBLICOS)
PAÍS	JORNADA LABORAL (HORAS A LA SEMANA)		
INGLATERRA		40	
ITALIA		40	
ESPAÑA		40	
SUIZA		35	
ALEMANIA		35	
FRANCIA		35	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE (2022).

**4.4. La reducción de la jornada laboral y la productividad**

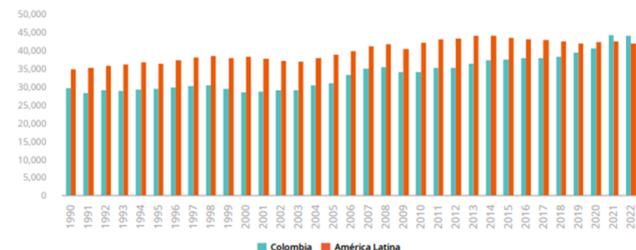
Un país puede aumentar su producción utilizando más recursos o mejorando la eficiencia en su uso. En este contexto, la productividad se entiende como el producto o servicio final que se obtiene por cada unidad de trabajo empleada para lograrlo (Organización Internacional del Trabajo, 2016).

Para medir la productividad de una economía, se calcula la eficiencia con la que se combinan los insumos de producción al generar bienes o servicios. La productividad total depende de varios factores,

como las mejoras tecnológicas, la innovación, el capital humano, entre otros (Organización Internacional del Trabajo, 2023).

En Colombia, la productividad laboral por trabajador ha mostrado una tendencia positiva. Aunque hasta 2020 el país tenía índices por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe, a partir de 2021 se ha observado una mejora, en parte atribuida a la recuperación anticipada de la crisis en comparación con otros países de la región (Foro Económico Mundial, 2023).

**Productividad laboral por trabajador**  
Paridad de poder adquisitivo, \$ precios internacionales 2022



Fuente: *The Conference Board* (2023).

Sin embargo, al compararse con otros países, se observa que la productividad colombiana sigue estando por debajo de la de naciones donde incluso se trabajan menos horas.

**RESPECTO A PAISES DE LA OCDE**

COLOMBIA			2.326 (HORAS ANUALES LABORADAS)			17.665 (PIB POR HORA TRABAJADA USD)		
PAIS	HORAS ANUALES LABORADAS	PIB POR HORA TRABAJADA - USD	PAIS	HORAS ANUALES LABORADAS	PIB POR HORA TRABAJADA - USD			
EE.UU.	1.772	84.993	TURQUÍA	1.732	52.311			
SUIZA	1.533	84.943	JAPÓN	1.607	49.214			
ALEMANIA	1.340	80.581	COREA (SUR)	1.911	46.886			
FRANCIA	1.483	80.109	PORTUGAL	1.648	45.864			
ISLANDIA	1.459	75.655	HUNGRÍA	1.687	44.771			
REINO UNIDO	1.497	67.722	GRECIA	1.872	36.956			
ITALIA	1.658	65.430	CHILE	1.915	35.226			
CANADA	1.685	62.387	COSTA RICA	2.080	28.931			
ESPAÑA	1.623	59.637	MÉXICO	2.216	17.665			

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE (2021).

Para avanzar en el tema de la productividad, se ha reconocido la importancia de mejorar el clima organizacional. Esto implica hacer esfuerzos para ofrecer mayor consideración a los empleados, fortalecer las relaciones interpersonales, generar motivación y satisfacer sus necesidades, con el fin de alcanzar los objetivos empresariales (Arcila *et al.*, 2022). En este contexto, en Colombia se aprobó la Ley 2101 de 2021, cuyo objetivo es reducir la jornada laboral para mejorar la calidad de vida y la productividad de los trabajadores, sin afectar sus salarios. Sin embargo, esta medida solo aplica al sector privado.

Aunque en el sector público la productividad es una medida clave para lograr los objetivos e impactos de las políticas públicas, suele ser un concepto difícil de abordar, y muchas entidades no hacen esfuerzos por identificarla o medirla (Beltrán, 2015). No obstante, es importante reconocer que la administración pública no está ajena a los cambios, el desarrollo y la evolución del mundo actual. Por lo tanto, desde esta instancia también es necesario avanzar hacia la transformación organizacional y social.

En este contexto, existen varios factores que deben tenerse en cuenta, como el personal que trabaja, los recursos físicos utilizados, los productos o servicios intermedios requeridos por otras entidades, el apoyo inter e intra institucional, entre otros (Beltrán, 2015). Para mejorar en estos aspectos, es fundamental implementar programas enfocados no solo en las necesidades organizacionales, sino también en las personales, entendiéndose que un empleado satisfecho contribuye a mayores índices de productividad (Arcila *et al.*, 2022).

La iniciativa legislativa contempla la realización de mesas técnicas para debatir y proponer alternativas que fortalezcan la prestación de servicios a la ciudadanía. Asimismo, busca establecer acciones para mitigar los posibles impactos derivados de la implementación de la medida. Como parte de este esfuerzo, se prevé la ejecución de programas orientados a mejorar la cualificación y las competencias de los servidores públicos, con especial énfasis en el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) e Inteligencia Artificial (IA).

Además, este proyecto reafirma la responsabilidad de las entidades públicas de mantener y mejorar los indicadores de desempeño institucional medidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Para el año 2023, los resultados de la Medición del Desempeño Institucional reflejan un cumplimiento del 84,4% en las entidades nacionales y del 55,7% en las territoriales con respecto al Modelo Integrado de Planeación y Gestión. En cuanto al Modelo Estándar de Control Interno, las entidades nacionales alcanzaron un 88,7%, mientras que las territoriales registraron un 54,3%.

Las entidades públicas están en un proceso continuo de mejora, por lo que estas mediciones permiten evaluar su evolución y garantizar que sus esfuerzos sigan encaminados a fortalecer la eficiencia y la eficacia administrativa.

**5. COMPETENCIA DEL CONGRESO**

**Del orden constitucional:** Según lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de Colombia:

**ARTÍCULO 114.** *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

*El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.*

**ARTÍCULO 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

**Del orden legal:** Según lo dispuesto en la Ley 3ª de 1992:

**ARTÍCULO 2º.** *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*(...) Comisión Séptima.*

*Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.*

**Parágrafo Transitorio 3°. Parágrafo adicionado por el artículo 1° de la Ley 2267 de 2022.** *De conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Acto Legislativo número 02 de 2021, la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022- 2026 y 2026-2030, que se distribuirán sumando dos (2) miembros en cada una de las 7 Comisiones Permanentes, y uno adicional en las comisiones Primera y Quinta.*

*Durante los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estarán compuestas por dos miembros adicionales a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.*

## **6. CONFLICTOS DE INTERÉS**

El artículo 293 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo tercero de la Ley 2003 de 2019, establece la obligación de los autores y ponentes de declarar las posibles circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés, conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el cual dispone que:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Se estima que, como resultado de la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley, no se generaría un conflicto de intereses, ya que no se afecta el interés particular, actual y directo de los congresistas, ni de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Esto se debe a que la armonización que se propone es una medida de carácter general.

Ahora bien, en cuanto a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflictos de interés como causal de pérdida de investidura, el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que puedan presentarse durante el trámite del presente Proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales.

## **7. IMPACTO FISCAL**

**La Ley 819 de 2003**, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo séptimo lo siguiente:

*“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

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

Conforme a lo expuesto, se señala que el presente Proyecto de ley podría generar un impacto fiscal en relación con las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación. No obstante, la Corte Constitucional, en las sentencias C-911 de 2007 y C-502 de 2007, precisó que el impacto fiscal de las disposiciones normativas no debe ser un obstáculo ni una barrera que impida el ejercicio de la función legislativa y normativa por parte de las corporaciones públicas.

Así las cosas, es necesario señalar que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y

Crédito Público, dispone de los elementos técnicos necesarios para evaluar el impacto potencial sobre el erario público. Incluso, tiene la capacidad de demostrar a los miembros del Poder Legislativo

la viabilidad financiera de la propuesta en estudio. Este proceso, sin embargo, debe entenderse como un ejercicio de persuasión y racionalidad legislativa, y no como un impedimento o veto.

**8. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto reducir de manera gradual el máximo de la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales en todos los niveles de la Rama Ejecutiva, sin disminuir su asignación salarial, sus prestaciones sociales ni afectar los derechos adquiridos y garantías.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública y la participación del Ministerio de Trabajo, realizará mesas técnicas con los jefes de las entidades de los sectores administrativos, sindicatos representativos de las entidades públicas del orden nacional y demás grupos de interés, con el objetivo de plantear alternativas que permitan el fortalecimiento de la prestación del servicio a la ciudadanía. Estas mesas deberán establecer las acciones que mitiguen un posible impacto negativo de la reducción de las horas en la prestación del servicio y el cumplimiento del objeto de las entidades públicas en el orden nacional, para lo cual, el Gobierno nacional desarrollará programas para mejorar la cualificación y las competencias de los empleados públicos y los trabajadores oficiales, con enfoque al uso y complementación de las tecnologías de la información y la inteligencia artificial para el desarrollo de sus funciones.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2º.</b> El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, y la participación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Ministerio de Trabajo a través de sus direcciones territoriales, realizará mesas técnicas con los alcaldes y gobernadores, sindicatos representativos de las entidades públicas del orden territorial y demás grupos de interés, con el objetivo de plantear alternativas que permitan el fortalecimiento de la prestación del servicio a la ciudadanía. Estas mesas deberán establecer las acciones que mitiguen un posible impacto negativo de la reducción de las horas en la prestación del servicio y el cumplimiento del objeto de las entidades públicas en el orden nacional, para lo cual, el Gobierno nacional desarrollará programas para mejorar la cualificación y las competencias de los empleados públicos y los trabajadores oficiales, con enfoque al uso y complementación de las tecnologías de la información y la inteligencia artificial para el desarrollo de sus funciones.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p><b>ARTÍCULO 2º.</b> Modifíquese el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 33. DE LA JORNADA DE TRABAJO.</b> La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y dos (42) horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas.</p> <p>Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.</p> <p>El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.</p>	<p><b>ARTÍCULO 2º.</b> Modifíquese el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 33. DE LA JORNADA DE TRABAJO.</b> La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y dos (42) horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de <u>60</u> horas.</p> <p>Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.</p> <p>El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>ARTÍCULO 3º.</b> Modifíquese el artículo 3º de la Ley 6ª de 1945, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 3º.</b> Las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y dos (42) a la semana, salvo las excepciones legales. El Gobierno podrá ordenar la reducción de las jornadas de trabajo en las labores que sean especialmente peligrosas o insalubres, de acuerdo con dictámenes técnicos al respecto, y previa audiencia de comisiones paritarias de patronos y trabajadores.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> Lo dispuesto en este artículo no se aplica a los casos de grave peligro; ni a los trabajadores que ocupen puestos de dirección o confianza; ni a las demás labores que, a juicio del Gobierno, no sean susceptibles de limitación de la jornada o deban regirse por normas especiales.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2º.</b> La jornada ordinaria diurna estará comprendida entre las seis (6) horas y las diez y ocho (18) horas, y la jornada ordinaria nocturna entre las diez y ocho horas (18) y las seis (6). Esta se pagará con un recargo de un treinta y cinco por ciento (35%) sobre la jornada ordinaria diurna. La remuneración del trabajo suplementario implicará un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre la jornada diurna, y del cincuenta por ciento (50%) sobre la jornada nocturna; a menos que se trate de labores discontinuas o intermitentes, o de las actividades previstas en el parágrafo 1º de este artículo, cuya remuneración adicional será estipulada equitativamente por las partes.</p>	<p><u><b>PARÁGRAFO.</b> Las entidades públicas podrán organizar su jornada de trabajo de forma habitual o permanente dentro de un sistema de turnos, cuyo único límite será el de la jornada máxima establecida en el presente artículo.</u></p> <p>Sin modificaciones.</p>
<p><b>ARTÍCULO 4º. IMPLEMENTACIÓN GRADUAL.</b> La disminución de la jornada laboral ordinaria de que trata esta ley, podrá ser implementada de manera gradual por el empleador, de la siguiente manera:</p> <p>a) En el caso de los empleados públicos, transcurrido un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y tres (43) horas semanales.</p> <p>Pasados dos (2) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando definitivamente en cuarenta y dos (42) horas semanales, conforme a lo establecido en el artículo 2º de la presente ley.</p> <p>b) En el caso de los trabajadores oficiales, transcurrido un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y siete (47) horas semanales.</p> <p>Pasados dos (2) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y seis (46) horas semanales.</p> <p>A partir del tercer año de la entrada en vigencia de la ley, se reducirán dos (2) horas cada año hasta llegar a las cuarenta y dos (42) horas semanales, conforme a lo establecido en el artículo 3º de la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Las entidades públicas, sin perjuicio de que, a la entrada en vigencia de la presente ley, podrán aplicar directamente a la jornada laboral de cuarenta y dos (42) horas a la semana, previo estudio que presenten las entidades públicas del orden presenten al Departamento Administrativo de la Función Pública. En el caso de las entidades públicas del orden territorial, deberán presentar dicho estudio tanto a la Escuela Superior de Administración Pública como a la dirección territorial del Ministerio del Trabajo.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>ARTÍCULO 4°. DERECHOS ADQUIRIDOS DE LOS TRABAJADORES.</b> Las entidades públicas deberán respetar y garantizar todas las normas y principios que protegen al trabajador.</p> <p>Por lo tanto, la disminución de la jornada de trabajo para los empleados públicos y trabajadores oficiales no implicará la reducción de la remuneración salarial ni prestacional, ni el valor de la hora ordinaria de trabajo, ni exonera de las obligaciones en favor de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>ARTÍCULO 5°. EXTENSIÓN LEGISLATIVA.</b> En todos los artículos de los Decretos Leyes 1042 y 1045 de 1978 y demás normas concordantes, en donde se haga referencia a la jornada laboral máxima de cuarenta y ocho (48) horas, deberá entenderse, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, que la jornada laboral es de cuarenta y dos (42) horas a la semana, de conformidad con la aplicación gradual consagrada en el artículo 4°.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>ARTÍCULO 6°. EFECTIVIDAD DE LA REDUCCIÓN DE JORNADA LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO.</b> El Gobierno nacional, a través de las entidades que componen el sector Función Pública, realizará dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley una evaluación acerca de su cumplimiento, efectividad e impacto. De igual manera, rendirá informes anuales a las comisiones séptimas del Congreso de la República sobre estos aspectos.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>ARTÍCULO 8°. GARANTÍA DE NO REGRESIVIDAD.</b> Los acuerdos colectivos celebrados entre la Administración Pública y las organizaciones sindicales que hayan pactado una jornada laboral menor a la máxima establecida en esta ley, no podrá ser objeto de desmejora por parte de los jefes de las entidades públicas.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>ARTÍCULO 9°. VIGENCIA.</b> La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificaciones.

### 9. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriores, de manera respetuosa solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el **Proyecto de Ley número 518 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se reduce la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, conforme al texto que se anexa:

De la honorable Congresista,

*Maria F Carrascal Rojas*

**MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 518 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se reduce la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones*

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reducir de manera gradual el máximo de la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales en todos los niveles de la

Rama Ejecutiva, sin disminuir su asignación salarial, sus prestaciones sociales ni afectar los derechos adquiridos y garantías.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública y la participación del Ministerio de Trabajo, realizará mesas técnicas con los jefes de las entidades de los sectores administrativos, sindicatos representativos de las entidades públicas del orden nacional y demás grupos de interés, con el objetivo de plantear alternativas que permitan el fortalecimiento de la prestación del servicio a la ciudadanía. Estas mesas deberán establecer las acciones que mitiguen un posible impacto negativo de la reducción de las horas en la prestación del servicio y el cumplimiento del objeto de las entidades públicas en el orden nacional, para lo cual, el Gobierno nacional desarrollará programas para mejorar la cualificación y las competencias de los empleados públicos y los trabajadores oficiales, con enfoque al uso y complementación de las tecnologías de la información y la inteligencia artificial para el desarrollo de sus funciones.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, y la participación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Ministerio de Trabajo a través de sus direcciones territoriales, realizará mesas técnicas con los alcaldes y

gobernadores, sindicatos representativos de las entidades públicas del orden territorial y demás grupos de interés, con el objetivo de plantear alternativas que permitan el fortalecimiento de la prestación del servicio a la ciudadanía. Estas mesas deberán establecer las acciones que mitiguen un posible impacto negativo de la reducción de las horas en la prestación del servicio y el cumplimiento del objeto de las entidades públicas en el orden nacional, para lo cual, el Gobierno nacional desarrollará programas para mejorar la cualificación y las competencias de los empleados públicos y los trabajadores oficiales, con enfoque al uso y complementación de las tecnologías de la información y la inteligencia artificial para el desarrollo de sus funciones.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, el cual quedará así:

**Artículo 33. DE LA JORNADA DE TRABAJO.** *La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y dos (42) horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 60 horas.*

*Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.*

*El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.*

**PARÁGRAFO.** *Las entidades públicas podrán organizar su jornada de trabajo de forma habitual o permanente dentro de un sistema de turnos, cuyo único límite será el de la jornada máxima establecida en el presente artículo.*

**Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 3º de la Ley 6ª de 1945, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 3º.** *Las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y dos (42) a la semana, salvo las excepciones legales. El Gobierno podrá ordenar la reducción de las jornadas de trabajo en las labores que sean especialmente peligrosas o insalubres, de acuerdo con dictámenes técnicos al respecto, y previa audiencia de comisiones paritarias de patronos y trabajadores.*

**PARÁGRAFO 1º.** *Lo dispuesto en este artículo no se aplica a los casos de grave peligro; ni a los trabajadores que ocupen puestos de dirección o confianza; ni a las demás labores que, a juicio del Gobierno, no sean susceptibles de limitación de la jornada o deban regirse por normas especiales.*

**PARÁGRAFO 2º.** *La jornada ordinaria diurna estará comprendida entre las seis (6) horas y las*

*diez y ocho (18) horas, y la jornada ordinaria nocturna entre las diez y ocho horas (18) y las seis (6). Esta se pagará con un recargo de un treinta y cinco por ciento (35%) sobre la jornada ordinaria diurna. La remuneración del trabajo suplementario implicará un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre la jornada diurna, y del cincuenta por ciento (50%) sobre la jornada nocturna; a menos que se trate de labores discontinuas o intermitentes, o de las actividades previstas en el parágrafo 1º de este artículo, cuya remuneración adicional será estipulada equitativamente por las partes.*

**Artículo 4º. Implementación gradual.** La disminución de la jornada laboral ordinaria de que trata esta ley, podrá ser implementada de manera gradual por el empleador, de la siguiente manera:

a) En el caso de los empleados públicos, transcurrido un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y tres (43) horas semanales.

Pasados dos (2) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando definitivamente en cuarenta y dos (42) horas semanales, conforme a lo establecido en el artículo 2º de la presente ley.

b) En el caso de los trabajadores oficiales, transcurrido un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y siete (47) horas semanales.

Pasados dos (2) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y seis (46) horas semanales.

A partir del tercer año de la entrada en vigencia de la ley, se reducirán dos (2) horas cada año hasta llegar a las cuarenta y dos (42) horas semanales, conforme a lo establecido en el artículo 3º de la presente ley.

**Parágrafo.** Las entidades públicas, sin perjuicio de que, a la entrada en vigencia de la presente ley, podrán aplicar directamente a la jornada laboral de cuarenta y dos (42) horas a la semana, previo estudio que presenten las entidades públicas del orden presenten al Departamento Administrativo de la Función Pública. En el caso de las entidades públicas del orden territorial, deberán presentar dicho estudio tanto a la Escuela Superior de Administración Pública como a la dirección territorial del Ministerio del Trabajo.

**Artículo 4º. Derechos adquiridos de los trabajadores.** Las entidades públicas deberán respetar y garantizar todas las normas y principios que protegen al trabajador.

Por lo tanto, la disminución de la jornada de trabajo para los empleados públicos y trabajadores oficiales no implicará la reducción de la remuneración salarial ni prestacional, ni el valor de la hora ordinaria de trabajo, ni exonera de las obligaciones en favor de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva.

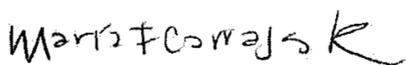
**Artículo 5°. Extensión legislativa.** En todos los artículos de los decretos leyes 1042 y 1045 de 1978 y demás normas concordantes, en donde se haga referencia a la jornada laboral máxima de cuarenta y ocho (48) horas, deberá entenderse, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, que la jornada laboral es de cuarenta y dos (42) horas a la semana, de conformidad con la aplicación gradual consagrada en el artículo 4°.

**Artículo 6°. Efectividad de la reducción de jornada laboral en el sector público.** El Gobierno Nacional, a través de las entidades que componen el sector Función Pública, realizará dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley una evaluación acerca de su cumplimiento, efectividad e impacto. De igual manera, rendirá informes anuales a las comisiones séptimas del Congreso de la República sobre estos aspectos.

**Artículo 8°. Garantía de no regresividad.** Los acuerdos colectivos celebrados entre la Administración Pública y las organizaciones sindicales que hayan pactado una jornada laboral menor a la máxima establecida en esta ley, no podrá ser objeto de desmejora por parte de los jefes de las entidades públicas.

**Artículo 9°. Vigencia.** La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable Congressista,



**MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá

## **11. REFERENCIAS**

- Arcila, D. Lara & E. Oviedo, J. (2022). Innovación en la gestión del talento humano para mejorar la productividad en el sector público.
- Arteaga, E. (2016). Jornada de trabajo en el sector público. *Erg@ omnes*, 8(1), 74-82.
- Beltrán, D. (2015). La productividad: elementos para su análisis. Tomado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/la-productividad:-elementos-para-su-analisis>
- CABRITA Jorge, BRANDSMA Nils. Industrial relations Working time in 2017–2018. EUROFOUND. Disponible en: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2019/working-time-2017-2018>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Congreso de la República de Colombia*.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado 11001030600020190010500 (2422). Concepto solicitado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Decreto número 3135 de 1968. *Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales*. Función Pública.
- Decreto número 1868 de 1969. *Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968*. Función Pública.
- Decreto Ley 1042 de 1978. *Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones*. Función Pública.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023). Abecé del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad.
- Foro Económico Mundial. (2023). Informe sobre el futuro del empleo 2023. Tomado de: <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2023/>
- Ley 6ª de 1945. *Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo*. Congreso de la República.
- Ley 2101 de 2021. *Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República.
- OECD (2024), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024, OECD Publishing, Paris, publicado en: <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>.
- Organización Internacional del Trabajo. (2016). ILO. Tomado de: <https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/lang--en/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo. (2023). Impulsando la Productividad en Colombia. Tomado de: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_dialogue/@act\\_emp/documents/publication/wcms\\_897225.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@act_emp/documents/publication/wcms_897225.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2022. Balance vida - trabajo. Tomado de: <https://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/work-life-balance-es/>
- Rodríguez, L. (2012). El verdadero concepto de servidor público. *Memorando de Derecho*, 3(3), 171-180.
- The Conference Board. (2023). Tomado de: <https://www.conference-board.org/eu/>

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

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

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2025

Doctor

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Presidente Comisión Quinta constitucional permanente

Cámara de Representantes

Doctor

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

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

Respetado señor presidente.

En cumplimiento de la designación hecha por la mesa directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992. Procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de Ley número 439 de 2024 Cámara, por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y adquisición de combustibles sostenibles de aviación (SAF) en Colombia, para contribuir a la descarbonización del transporte aéreo y a la transición energética, y se dictan otras disposiciones – Ley de combustibles sostenibles de aviación.**

Cordialmente,

  
Nicolás Antonio Barguil Cubillos  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Córdoba

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

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

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

La presente iniciativa legislativa, fue radicada el 27 de noviembre de 2024 ante la Cámara de Representantes por el Representante a la Cámara Nicolás Antonio Barguil. El Proyecto de ley y su exposición de motivos fueron enviados a la Comisión Quinta Constitucional Permanente y direccionado a mí, para la realización del informe de ponencia en primer debate, mediante el oficio CQCP 3.5 / 228 / 2022-2024. El 2 de abril de 2025 fue aprobado en primer debate por la Comisión Quinta Constitucional Permanente, y posteriormente fui designado para rendir informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

**II. OBJETO**

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

**III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

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

El proyecto contiene:

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

- Lineamientos para aprovechar residuos elegibles en la producción de SAF

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

#### **IV. INTRODUCCIÓN**

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

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

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

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

#### **V. NATURALEZA DEL PROYECTO DE LEY**

Teniendo en cuenta que el presente Proyecto de ley no regula materias reservadas para las leyes estatutarias y orgánicas, de conformidad con los artículos 151 y 152 de la Constitución Nacional y la

jurisprudencia de la Corte Constitucional, el presente Proyecto de ley debe ser tramitado mediante el trámite previsto para las leyes ordinarias.

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

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

*4.2. En el marco de la actual Constitución Política, la llamada cláusula general de competencia emerge directamente de los artículos 114 y 150 del referido ordenamiento, los cuales le asignan expresamente al Congreso de la República la atribución genérica de “hacer las leyes”, esto es, la facultad de “de expedir el conjunto de normas jurídicas de contenido general, impersonal y abstracto que, con carácter imperativo y permanente, regulan y gobiernan la vida en sociedad de los habitantes del territorio nacional”. [8]*

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

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

Asimismo, este marco regulatorio permitirá la

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

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

**VI. JUSTIFICACIÓN**

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

El desarrollo de la industria SAF en Colombia no solo contribuye a la sostenibilidad ambiental, sino que también genera oportunidades económicas y sociales al impulsar el agro, la infraestructura productiva y la innovación tecnológica. La hoja de ruta establecida en el documento “Cielos Limpios - Economía y Aviación para la Vida”, liderada por la Aeronáutica Civil, evidencia el compromiso del país con la implementación de estos combustibles y establece pilares clave para su desarrollo: descarbonización del sector aeronáutico, fortalecimiento de la industria productiva y transformación social.

**Oportunidad para la descarbonización del transporte aéreo**

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

**Potencial agrícola y desarrollo económico**

Colombia cuenta con un potencial agrícola extraordinario para la producción de SAF. Con más de 42 millones de hectáreas de frontera agrícola y solo el 20% en uso, el país tiene la capacidad de desarrollar cultivos sostenibles para este propósito, sin afectar bosques ni áreas de alto valor de conservación. Departamentos como Meta, Vichada,

Casanare y Antioquia lideran en disponibilidad de tierras aptas para estos cultivos, lo que representa una oportunidad de encadenamiento productivo y fortalecimiento del agro nacional.

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

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

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

Además, el desarrollo de esta industria impulsa la reindustrialización del país, generando empleo y promoviendo una economía basada en servicios ambientales. La experiencia reciente de Ecopetrol, que en noviembre de 2024 produjo 32.000 barriles de combustible jet con componentes renovables (aceite usado de cocina y aceite de palma), demuestra la viabilidad técnica del país para avanzar en esta transición.

**Infraestructura estratégica y hub regional**

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

El país se prepara para alcanzar en 2028 una producción sostenida de SAF, para lo cual será necesario contar con un entorno regulatorio e incentivos que faciliten estas acciones. Además, es indispensable que se consolide una canasta de insumos (materias primas) como aceites vegetales, aceites usados de cocina y residuos urbanos, así como realizar las respectivas adecuaciones técnicas en las refinerías para cumplir con este objetivo.

**Desafíos y necesidad de un marco normativo**

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

- Implementar un marco regulatorio claro y estable que incentive la inversión y garantice la competitividad del SAF.
- Establecer incentivos económicos y fiscales que fomenten la producción, almacenamiento, distribución y adquisición de SAF.
- Fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico en universidades y centros de innovación para mejorar la eficiencia de producción y reducir costos.

<sup>2</sup> Ourworldindata.org: <https://ourworldindata.org/global-aviation-emissions>

- Garantizar la certificación técnica, de sostenibilidad y de calidad del SAF, cumpliendo con los estándares internacionales de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

#### **Compromiso con estándares internacionales**

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

#### **Sobre el informe RAC 2016 normas internacionales para la aviación civil.**

En el documento enunciado, se agregan las siguientes consideraciones:

i) Que en la conferencia sobre aviación sobre (CAAF/3) desarrollada entre el 20 y el 24 de noviembre de 2023 en la Ciudad de Dubái, la Organización de Aviación Civil conminó a los estados que hacen parte de ella a impulsar la transición energética.

ii) Que se tiene un objetivo de reducir emisiones de CO<sub>2</sub> para la aviación en el orden de 5% para 2030.

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

Estas consideraciones se alinean con los cuatro pilares de acción definidos por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), que son:

1. Impulsar el uso de combustibles sostenibles de aviación (SAF).
2. Mejorar la eficiencia energética en las operaciones.
3. Transicionar hacia nuevas tecnologías de aeronaves, como el uso de hidrógeno y/o aviones eléctricos.
4. Compensar las emisiones residuales mediante bonos de carbono o tecnologías de captura de CO<sub>2</sub>.

El documento referencia enuncia lo citado a continuación:

*Que la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, por el cual se expide el plan nacional de 2022 – 2026 “Colombia potencia mundial de la vida, establece en el ARTÍCULO 2°. Que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, junto con sus anexos, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo como un anexo. Que en el documento “Bases del Plan Nacional de desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia mundial de la vida” emitido por el Departamento Nacional de Planeación en la Parte General consideró: “4. Transformación*

*productiva, internacionalización y acción climática ... C. Transición energética justa, segura, confiable y eficiente ... 3. Ascenso tecnológico del sector transporte y promoción de la movilidad activa ...*

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

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

*Que Mediante comunicación electrónica ECOPEPETROL S. A. envió a el Ministerio de Minas y Energía (Radicados MME 1-2024-030057, MME 1-2024-034037), al ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Radicado MADS 2024E1040923) y a la Aeronáutica civil (Radicado 2024140000118362 Id: 1453613) los insumos regulatorios técnicos y de calidad, generados por las mesas sub técnicas sectoriales, que motivaron el desarrollo de la presente enmienda Que la resolución cumplió con la Ley 1437 de 2011 artículo 8° numeral 8, fue publicada en la página web de la Aerocivil del 6 de septiembre al 19 de septiembre de 2024.*

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

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

- i) Disminuir el consumo de energía por parte de los aviones.
- ii) Cambiar el combustible (del convencional al sostenible).
- iii) Reducir las emisiones de carbono.

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

Durante la celebración de la Asamblea de la IATA (2021 Boston, Estados Unidos) ha aprobado una resolución para para conseguir cero emisiones netas de CEO 2 para 2050, un compromiso de la industria del transporte aéreo en línea con el objetivo del Acuerdo de París de no sobrepasar la temperatura de la tierra en 1.5°C, lo que requiere un esfuerzo inmenso de la industria global.

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

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

## VII. FUNDAMENTO JURÍDICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## - Constitución Política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## - Jurisprudencia Constitucional

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

**CONSTITUCIONALIDAD CONFORME CON EL MODELO DE CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA**

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

**- Leyes**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**- Otras normas y políticas**

CONPES 4075 de 2022 – Política de Transición Energética

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

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

El 14 de noviembre de 2024, La Aeronáutica Civil, publicó para comentarios el documento “Cielos limpios, Economía y Aviación para la vida: Hoja de Ruta de los Combustibles Sostenibles de Aviación en

Colombia” el cual contiene lineamientos y acciones sobre para habilitar la producción, distribución e implementación de los combustibles sostenibles de aviación (SAF) en Colombia adopta y se incorpora a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.

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

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

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

Promoviendo el desarrollo económico y la equidad ambiental.

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

La ruta está basada en tres pilares:

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

Y 5 ejes de actuación:

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

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

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

La hoja de ruta “Cielos Limpios” establece un marco integral para el desarrollo del mercado SAF en Colombia, que no solo contribuirá a la descarbonización del sector aeronáutico, sino que también promoverá el desarrollo económico a través del fortalecimiento de la agricultura, la generación de empleo y el apoyo a una economía basada en servicios ambientales. Sin embargo, los desafíos son significativos, considerando que actualmente producir un galón de SAF es 3 a 4 veces más costoso que el combustible convencional.

Para alcanzar estas metas, será fundamental:

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

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

#### **VIII. IMPACTO FISCAL**

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

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

*“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de*

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

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

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

todo lo referente a la vigencia, formas de cobro y recaudo de los tributos.

#### **IX. CONFLICTO 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 particular; actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual”.

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la creación de medidas tendientes a la economía del hidrógeno. Por lo cual, nos limitamos a enunciar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma, podrían incurrir en conflicto de interés cuando los congresistas o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil puedan obtener beneficios directos o actuales del

presente proyecto y tengan relaciones comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo, producción, refinación, transporte y comercialización de combustibles sostenibles de aviación.

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

### **PROPOSICIÓN**

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

De los honorables Congresistas,



Nicolás Antonio Barguil Cubillos  
Representante a la Cámara  
Córdoba

### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 439 DE 2024 CÁMARA**

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

**El Congreso de Colombia**

#### **DECRETA:**

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

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

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

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

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

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

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

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

**Artículo 3º. Expedición de reglamentación técnica.** Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el

Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente expedirán la reglamentación técnica en materia de transporte, refinación, procesamiento, almacenamiento y distribución de los Combustibles sintéticos aeronáuticos y sus subproductos energéticos.

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

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

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

a) Renta y complementarios. Los obligados a declarar renta que realicen directamente inversiones en los proyectos y actividades señalados en este artículo tendrán derecho a deducir de su renta, en un periodo no mayor de 15 años, contados a partir del año gravable siguiente en el que haya entrado en operación la inversión, el 50 % del total de la inversión realizada.

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

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

b) Incentivo arancelario. Las personas naturales o jurídicas que, a partir de la vigencia de la presente ley, sean titulares de nuevas inversiones en los proyectos y actividades señalados en este artículo, gozarán de exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente para labores de reinversión y de inversión en dichos

proyectos. Este beneficio arancelario será aplicable y recaerá sobre maquinaria, equipos, materiales e insumos que no sean producidos por la industria nacional y su único medio de adquisición este sujeto a la importación de los mismos.

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

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

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

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

**Artículo 6°. Impuesto al carbono para Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos.** Los Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos no estarán sujetos al impuesto nacional al carbono.

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

**Parágrafo.** Los beneficios tributarios, arancelarios y los tratamientos fiscales preferenciales que se deriven de lo establecido en el presente artículo

deberá ser evaluada y certificada como proyecto de SAF por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), previo concepto favorable de la Autoridad Aeronáutica de la República de Colombia.

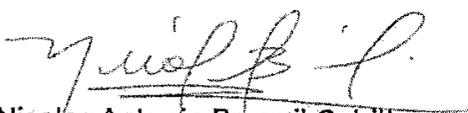
**Artículo 8°. Fomento a la investigación.** El Gobierno nacional promoverá la investigación, desarrollo y adopción de combustibles sostenibles de aviación (SAF) en coordinación con universidades, centros de investigación y otros actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Se incentivarán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

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

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

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

De los honorables Congresistas,



Nicolás Antonio Barguil Cubillos

Ponente

Representante a la Cámara

Córdoba

**TEXTO APROBADO EN PRIMER  
DEBATE EN SESIÓN ORDINARIA DE LA  
COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DE LA CÁMARA DE  
REPRESENTANTES EL DÍA 2 DE ABRIL  
DE 2025.**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 439 DE  
2024 CÁMARA.**

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

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

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

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

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

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

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

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

**Proceso de conversión:** Tipo de tecnología que se utiliza para la producción de Combustibles

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

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

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

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

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

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

a) Renta y complementarios. Los obligados a declarar renta que realicen directamente inversiones en los proyectos y actividades señalados en este artículo tendrán derecho a deducir de su renta, en un periodo no mayor de 15 años, contados a partir del año gravable siguiente en el que haya entrado

en operación la inversión, el 50 % del total de la inversión realizada.

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

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

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

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

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

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

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

**Artículo 6°. Impuesto al carbono para Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos.** Los Combustibles Sostenibles de Aviación SAF y sus subproductos energéticos no estarán sujetos al impuesto nacional al carbono.

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

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

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

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

**Artículo 10. Economía circular.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, definirán y establecerán los lineamientos para asegurar

la disponibilidad de residuos elegibles para la producción de SAF de acuerdo con las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para la materia.

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

  
 Nicolas Antonio Barguil Cubillos  
 Ponente

  
 CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN.  
 Secretario Comisión Quinta  
 Cámara de Representantes

La relación completa de la aprobación en primer debate del proyecto de ley consta en el Acta número 029, correspondiente a la sesión realizada el día 2 de abril de 2025; el anuncio de la votación del Proyecto de ley se hizo el día 1° de abril de 2025, Acta número 028, de acuerdo con el artículo 8° del Acto Legislativo 1° de 2003.

**CONTENIDO**

Gaceta número 560 - Lunes, 28 de abril de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 518 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reduce la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate en sesión ordinaria de la Comisión Quinta al Proyecto de Ley número 439 de 2024 Cámara, por medio del cual se promueve e incentiva la producción, distribución y adquisición de combustibles sostenibles de aviación (SAF) en Colombia, para contribuir a la descarbonización del transporte aéreo y a la transición energética, y se dictan otras disposiciones, Ley de Combustibles Sostenibles de Aviación.....	14