



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1147

Bogotá, D. C., Martes, 27 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para promover el uso racional y eficiente de energía, se establecen lineamientos para los planes de eficiencia energética de las entidades públicas, se incentivan construcciones sostenibles y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2022

POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PROMOVER EL USO RACIONAL Y EFICIENTE DE ENERGÍA, SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LOS PLANES DE EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, SE INCENTIVAN CONSTRUCCIONES SOSTENIBLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como objeto adoptar medidas para promover el uso racional y eficiente de energía, establecer los lineamientos para los planes de eficiencia energética de las entidades públicas, incentivar construcciones sostenibles, modificar la Ley 2099 de 2021 y dictar otras disposiciones.

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

Consumidores con capacidad de Gestión Energética (CCGE). Empresas que por disposición del Ministerio de Minas y Energía y según los criterios que se dispongan, sean susceptibles de generar optimización en sus procesos y gastos energéticos.

Gestor energético (GE). El gestor energético es la persona responsable de la optimización de todos los procesos que impliquen consumos energéticos en un edificio, una instalación o una empresa. La gestión energética implica el conocimiento de cuánta energía se consume, dónde, cómo y cuándo.

Plan de Eficiencia Energética Individual (PEEI). Proyecto en el que se define la base de partida en términos de consumo energético y se proyectan los planes y acciones para la optimización del consumo de energéticos.

Artículo 3. Adicionar el numeral 8 al artículo 19 de la Ley 1715 de 2014, adicionado por la Ley 2099 de 2021, el cual quedará así:

8. Las entidades públicas, tanto a nivel central como descentralizado, dentro de los (12) doce meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, estarán obligadas a presentar ante el Ministerio de Minas y Energía un Plan de Eficiencia Energética Individual (PEEI) y la línea base de partida para cada una de sus edificaciones y procesos, con cifras e indicadores para cada uno de ellos.

Las entidades estarán obligadas a implementar al menos uno de los programas contemplados en el Plan, dentro del año siguiente a su presentación. Para estos efectos, podrán incorporar las capacidades adicionales de carácter técnico, operativo y de método; así como suscribir convenios interadministrativos.

Los recursos para la implementación de los planes podrán ser financiados por el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía FENOGE, previo cumplimiento de los requisitos y evaluación de la Unidad de Planeación Minero Energética UPME.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará los lineamientos técnicos necesarios para la aprobación de los PEEI, sin perjuicio del ejercicio de la facultad reglamentaria en cualquier tiempo.

Parágrafo 2. En el mismo periodo de tiempo, cada entidad estatal estará obligada a designar como mínimo un gestor energético, quien será el responsable de la optimización de todos los procesos que impliquen consumos energéticos en un edificio, instalación o empresa del Estado. Las funciones de gestión energética serán asignadas a funcionarios ya vinculados, sin que sea necesario nuevos nombramientos.

Parágrafo 3. El Ministerio de Minas y Energía, deberá organizar capacitaciones en materia de gestión energética a los funcionarios designados por cada entidad como gestores energéticos.

Parágrafo 4. El Ministerio de Minas y Energía deberá publicar anualmente un reporte sobre la gestión de energía y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el sector público. En el reporte se deberá conservar la información que tenga el carácter de reservada por razones de seguridad pública.

Artículo 4. Auditorías a cargo de la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República o las Contralorías territoriales según sea el caso, ejecutarán auditorías a los Planes de Eficiencia Energética Individual (PEEI) presentados por las entidades públicas.

La inspección y vigilancia de que trata este artículo se incorporará como un objetivo específico en cada uno de los procesos que se desarrollen en el marco de la ejecución de los planes de vigilancia fiscal.

Artículo 5. Incentivos para los entes gubernamentales que presenten las mejores iniciativas en términos de eficiencia energética. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos técnicos y los méritos necesarios para calificar las mejores iniciativas de los planes presentados cada año.

Las mejores iniciativas serán reconocidas con la distinción "Mejor entidad en eficiencia energética", niveles nacional y territorial. La distinción deberá ser entregada en ceremonia solemne por parte del Presidente de la República y transmitida por el canal institucional.

Artículo 6. Obligaciones de reporte de empresas del mercado regulado y no regulado en energía y gas. El Ministerio de Minas y Energía establecerá cada dos años los criterios para determinar las empresas del mercado regulado, que deberán reportar anualmente al Ministerio de Minas y Energía sus consumos por uso de energía y su intensidad energética del año calendario anterior, entendida esta última como los consumos de energía sobre sus

ventas, en la forma y plazos que determine mediante reglamento el Ministerio de Minas y Energía.

Los usuarios del mercado no regulado estarán obligados a reportar anualmente sus consumos al Ministerio de Minas y Energía.

Con el fin de realizar un cruce de información y verificar la veracidad de la misma, las entidades prestadoras del servicio de distribución y comercialización de energía, tendrán que entregar al Ministerio de Minas y Energía informes sobre los consumos de las empresas catalogadas como "no reguladas" y las que cada año tengan carácter de ser consumidores con capacidad de gestión energética al que hace referencia el artículo 7 de la presente Ley.

Artículo 7. Obligaciones de los consumidores con capacidad de gestión energética. El Ministerio de Minas y Energía fijará anualmente, con la información proporcionada por las empresas, de conformidad con el artículo anterior, el listado de consumidores que serán catalogados como "Consumidores con Capacidad de Gestión Energética", en adelante "CCGE". Tendrán tal calidad aquellas empresas que por disposición del Ministerio de Minas y Energía y según criterios que disponga, sean susceptibles de generar optimización en sus procesos y gastos energéticos. Dentro de los criterios que el Ministerio de Minas y Energía tendrá en cuenta para determinar los CCGE se encuentran: el sector de la empresa, con enfoque diferencial teniendo en cuenta el tipo de industria, la región del país donde opere y los aumentos o disminuciones de consumo de las empresas comparado con períodos anteriores, además de aquellos que dicho Ministerio considere.

Los CCGE deberán implementar, en el plazo de doce meses desde la publicación, uno o más "Sistemas de Gestión de Energía", en adelante "SGE", que cubran, al menos, un 80% de su consumo energético total, el cual deberá mantener vigente mientras sea considerado CCGE y hasta por un año desde que pierda tal calidad. Los SGE podrán ser sistemas integrados o no a algún otro sistema de gestión que mantenga la empresa. Los SGE deberán contar, por lo menos, con: una política energética interna, objetivos, metas, planes de acción, e indicadores de desempeño energético; un gestor energético no necesariamente exclusivo, control operacional, medición y verificación, todo ello de acuerdo con los requisitos, plazos y forma que señale el Ministerio de Minas y Energía y la UPME.

La obligación señalada en el inciso anterior podrá cumplirse también, en el mismo plazo, por medio de una certificación vigente de alguna norma de sistema de gestión de energía elaborada por el ICONTEC, o su equivalente internacional.

Una vez implementado el SGE, los CCGE deberán enviar anualmente al Ministerio de Minas y Energía y a la UPME, conjuntamente con el informe de sus consumos de energía para uso final, información sobre las oportunidades detectadas y acciones de eficiencia energética realizadas y proyectadas, señalando, además, la forma como se cumplen estas acciones según corresponda. El Ministerio de Minas y Energía y la UPME determinará el formato, contenidos mínimos y plazos de entrega del referido informe.

Parágrafo 1. A los proyectos de eficiencia energética que desarrolle el mercado regulado y no regulado, se aplicarán los incentivos tributarios establecidos en la Ley 2099 de 2021 o cualquiera que la reemplace, sustituya o modifique.

Artículo 8. Auditorías. Anualmente los CCGE deberán efectuar auditorías con costo a su cargo, para comprobar el correcto funcionamiento y mantenimiento del SGE, en la forma y plazo que dicte el reglamento. El informe de auditoría deberá ser remitido al Ministerio de Minas y Energía hasta el 31 de marzo del año siguiente auditado.

Las empresas auditoras deberán contar con una experiencia acreditable y deberán ser aprobadas por la UPME. En los casos en que se opte por una norma colombiana o su equivalente internacional, la UPME podrá solicitar antecedentes a los CCGE que permitan comprobar que dicha norma se encuentra operativa y vigente.

La UPME podrá requerir a los CCGE los antecedentes que fueren necesarios para comprobar la veracidad y exactitud de la información remitida en virtud de esta obligación. Para estos fines podrá, a partir de motivos fundados, requerir una auditoría externa independiente hasta una vez por año, cuya contratación y financiamiento corresponderá a la empresa requerida.

El Ministerio de Minas y Energía deberá resguardar la confidencialidad de la información recibida, la cual podrá utilizarse para la elaboración del Balance con el cual se medirá el porcentaje de cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Acción Indicativo (PAI) PROURE. El Ministerio de Minas y Energía podrá darle otros usos a esta información, previa autorización de las empresas.

Artículo 9. Informes anuales a cargo del Ministerio de Minas y Energía. El Ministerio de Minas y Energía deberá presentar y divulgar anualmente un reporte público, con base en los informes que envíen los CCGE, en que se dé cuenta, en forma general y por sector productivo, de los avances y proyecciones de consumo y eficiencia energética, buenas prácticas y casos de éxito, así como la clasificación de las empresas, de acuerdo con los criterios, formas y plazos que determine el Ministerio para tal fin.

Artículo 10. Calificación energética para edificios. Los edificios destinados al uso público, dotacional, de comercio o servicios, industrial o minero o de uso residencial; en este último caso organizado bajo la modalidad de propiedad horizontal, que se construyan dentro de los cinco (5) años posteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley, propenderán por contar con una calificación energética para obtener la licencia de construcción por parte de la curaduría urbana o la autoridad competente de cada municipio. Para tales efectos, el constructor deberá dejar constancia en el permiso de construcción que el proyecto está sujeto a esta obligación. En caso de que la calificación se realice para un fin distinto de solicitar la licencia de construcción, se denominará precalificación energética, la que recaerá sobre el proyecto de arquitectura correspondiente, cuya etiqueta e informe respectivo serán de carácter transitorio y tendrán validez hasta que se realice la calificación energética. La obligación precedente sólo será exigible respecto de las empresas constructoras e inmobiliarias, y de los servicios de vivienda y urbanización.

La etiqueta de eficiencia energética deberá incluirse en toda publicidad de venta que realicen las empresas constructoras e inmobiliarias. En caso de que dicha publicidad se efectúe con anterioridad a la solicitud de la licencia de construcción, ella deberá incluir una etiqueta de eficiencia energética de precalificación, en los términos del inciso anterior.

La etiqueta de eficiencia energética y el informe de calificación o precalificación energética, según corresponda, constituyen información básica comercial, en los términos de la Ley 1480 de 2011, que establece las normas sobre protección de los derechos de los consumidores, debiendo ponerse a disposición del comprador o del promitente comprador, según corresponda, al momento de celebrarse los contratos respectivos.

Parágrafo 1. Las autoridades de planeación de los distritos y municipios de categoría especial, 0, 1, 2 y 3 junto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía reglamentarán los lineamientos técnicos necesarios para garantizar los requisitos para la calificación energética de las construcciones nuevas y antiguas, además de los requisitos para la obtención de incentivos y financiación por parte del FENOG. La UPME según la Ley 2099 de 2021 será el encargado de la evaluación de los proyectos de eficiencia energética para obtener incentivos o financiación de parte del FENOG.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de cualquier persona, natural o jurídica, de solicitar la calificación y pre calificación energética, de conformidad a las normas legales vigentes.

Parágrafo 2. Las edificaciones construidas con recursos públicos a partir de los siguientes doce meses a la expedición de la presente Ley, deberán tener una calificación energética mínima determinada por el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El cumplimiento de la calificación será requisito para el desembolso de los recursos públicos.

Parágrafo 3. El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentarán lo establecido en este artículo dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia, sin perjuicio del ejercicio de la facultad reglamentaria en cualquier tiempo.

Parágrafo 4. Lo establecido en este artículo será obligatorio para la obtención de la respectiva licencia de construcción a partir del sexto año de entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 11. Vigencia y derogatoria. La presente Ley rige a partir de su expedición y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República



MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA
Senador de la República

JULIA MIRANDA LONDOÑO
Representante a la Cámara

JUAN PABLO GALLO MAYA
Senador de la República

GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador de la República

MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PROMOVER EL USO RACIONAL Y EFICIENTE DE ENERGÍA DE MANERA SOSTENIBLE CON EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES, SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LOS PLANES DE EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, SE INCENTIVAN CONSTRUCCIONES SOSTENIBLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. Objeto del Proyecto de Ley

La eficiencia energética entendida como la optimización en el manejo de los recursos energéticos, ya sean térmicos o eléctricos, implica incorporar en el ADN de las instituciones públicas, industrias, nuevas viviendas, y en general en el ciudadano la necesidad de cuidar nuestros recursos, mejorar la productividad y competitividad y dar el mejor uso posible para minimizar el impacto ambiental.

Esto con el fin de generar en el futuro menos emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), producto de la generación de energía, y de la no consideración de un uso adecuado de los recursos energéticos generados, es así que se puede racionalizar la energía, dando como resultado los mismos procesos y servicios. De esta forma se garantiza la sostenibilidad del planeta, la vida plena y la salud para futuras generaciones.

La presente ley tiene como propósito dictar disposiciones con el fin de trazar una hoja de ruta que dicte el camino que se debe seguir como una forma eficaz y medible de alcanzar las metas de reducción de consumos energéticos que nos permita tener disponibilidad de recursos para el crecimiento adecuado y sostenible en el sector público y en el sector de la construcción.

No solo diversificar la matriz energética con fuentes de energía no convencionales renovables debería ser apremiante, es necesario gestionar eficientemente lo que tenemos actualmente, es decir las industrias y edificaciones públicas actuales, crear posibilidades de reducciones medibles y tener metas acertadas de disminución de consumo. Por esta razón el gobierno y las instituciones públicas deberían ser llamadas como ejemplo en términos de gestión de recursos y gestión energética, la transición debe incluir además de una canasta energética hacia los combustibles limpios, una cultura hacia el uso racional de energía.

2. Fundamento Jurídico

a) Constitución Política de Colombia.

El artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, establece el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

El artículo 80 de la Constitución Política de Colombia establece la responsabilidad del estado de planificar 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.

b) Leyes de la República

Ley 56 de 1981, por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de riego y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.

Ley 99 de 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones.

Ley 697 de 2001, Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones. Declarando el Uso Racional y Eficiente de la Energía (URE) como un asunto de interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar el abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección al consumidor y la promoción del uso de energías no convencionales de manera sostenible con el medio ambiente y los recursos naturales.

Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

La ley 143 de 1994. Establece el régimen de las actividades de generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad, que en lo sucesivo se denominarán actividades del sector, en concordancia con las funciones constitucionales y legales que le corresponden al Ministerio de Minas y Energía.

Ley 1715 de 2014. Tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las Zonas No Interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético.

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 artículo 2.1 aborda la visión a largo plazo relacionada con la mitigación, específicamente en referencia al mantenimiento del incremento de la temperatura promedio global muy por debajo de los 2°C y adelantar esfuerzos para limitarlo a los 1.5°C, reconociendo que esto reduciría significativamente los riesgos e impactos del cambio climático. Por su parte, el numeral 2 de este artículo caracteriza la implementación del Acuerdo para que este refleje la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Este lenguaje al mismo tiempo que reconoce la diferenciación existente permite que la implementación se construya sobre esta de manera dinámica en función de la evolución de las diferentes circunstancias nacionales.

Ley 1995 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. "Pacto por Colombia, pacto por equidad". incluyó una serie de medidas y beneficios tributarios (artículo 174), tales como:

- Se amplió la deducción adicional del 50% del impuesto de renta de un periodo de 5 a 15 años por inversiones en fuentes alternativas y eficiencia energética.
- Una reducción de trámites, que hoy permiten la exclusión automática del IVA en la adquisición de insumos para la generación de energías renovables.
- La disminución de 45 días en los tiempos para acceder a estos incentivos.

Como se puede verificar también se adoptaron medidas dirigidas a incentivar una mayor compra de energías limpias en el sector eléctrico. Ahora entre el 8% y el 10% de la energía que adquieren las empresas comercializadoras para distribuir entre sus usuarios, debe provenir de proyectos de generación de fuentes renovables no convencionales. (artículo 296)

Ley 1964 de 2019. Por medio de la cual se promueve el uso de vehículos eléctricos en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Esta Ley incluye una serie de medidas para incentivar el uso de carros eléctricos como

- Para los vehículos eléctricos, las tarifas aplicables para los impuestos, no podrán superar en ningún caso, el uno por ciento (1%) del valor comercial del vehículo.
- Descuento sobre la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes.
- Incentivos al uso de vehículos eléctricos y de cero emisiones otorgados por parte de las entidades territoriales.
- Los vehículos eléctricos y de cero emisiones estarán exentos de las medidas de restricción a la circulación vehicular en cualquiera de sus modalidades que la autoridad de tránsito local disponga.
- Parqueaderos preferenciales.
- Medidas para garantizar estaciones de carga rápida.

Ley 2036 de 2020. Por medio del cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables y se dictan otras disposiciones.

Por la cual se autoriza al Gobierno nacional para financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación, distribución, comercialización y autogeneración a pequeña escala y generación distribuida con Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER).

Ley 2099 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.

Se modifican varios artículos de la ley 1715 de 2014 para incentivar el mercado de energías renovables, se promueve la financiación de proyectos de energías renovables y eficiencia energética por medio del FENOGÉ y se dictan disposiciones con respecto a los yacimientos de energía Geotérmica.

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.

a) Tratados internacionales vigentes.

El Acuerdo de París (2015), un tratado internacional para combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono.

Declaración de Estocolmo (1972), en donde se dan a conocer los principios referentes a la necesidad de preservar el medio ambiente, el desarrollo económico y social, la no descarga de sustancias tóxicas o de otras materias que causen daños a los ecosistemas acuáticos, aéreos y terrestres, entre otros.

Declaración de Río de Janeiro en 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se estableció una alianza mundial nueva y equitativa entre las naciones, lo que se hizo mediante acuerdos internacionales de igualdad e integridad del sistema ambiental y en pro de un desarrollo mundial.

Protocolo de Kioto en la Convención Marco de las Naciones Unidas en 1997, la cual trata del cambio climático y se reafirma el criterio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

b) Decretos Gobierno Nacional

Decreto 3683 de 2003. Por el cual se reglamenta la Ley 697 de 2001 y se crea una Comisión Intersectorial.

Decreto 2688 de 2008. Por el cual se modifica el decreto reglamentario 3683 del 19 de diciembre de 2003.

Decreto 2143 de 2015. Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, Decreto 1073 de 2015, en lo relacionado con la definición de los lineamientos para la aplicación de los incentivos establecidos en el Capítulo 111 de la Ley 1715 de 2014.

Decreto 1543 de 2017. Por el cual se reglamenta el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía, FENOGÉ, adicionando una Sección 5 al Capítulo 3 del Título III de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015.

Decreto 829 de 2020. Por el cual se reglamentan los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1715 de 2014, se modifica y adiciona el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria y se derogan algunos artículos del Decreto 1073, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.

CONPES 3866. Política de desarrollo productivo que promueven la generación de encadenamientos y el fortalecimiento de cadenas de valor como uno de los factores generadores de la productividad.

3. Consideraciones generales

La política energética de Colombia debe ir ligada a una producción sostenible tanto de productos como de servicios, producir energías limpias es imprescindible en el camino hacia la sostenibilidad, descentralizar, descarbonizar y digitalizar las cadenas de valor energéticas. Sin embargo, otro pilar debe ser la eficiencia energética, cuyo altísimo potencial de mejora es imperativo capitalizar, así mismo, también lo es, una conciencia colectiva del buen uso de la energía que se produce, el camino hacia la neutralidad de carbono implica una cultura de producción y consumo sostenible, un pensamiento y un sentir diferente hacia el cuidado de los recursos naturales, un modelo distinto de uso de la energía, una transformación de hábitos, la acción hacia un cambio que reduzca emisiones de gases de efecto invernadero no es optativa, debe ser un deber ciudadano y moral.

El objetivo de esta ley consiste en modificar y adicionar en la legislación vigente mecanismos de control en eficiencia energética, promover el uso racional de energía y componentes de descentralización de la producción de energía en pro de la transición energética, la reducción de emisiones y mitigar la emergencia climática.

La Estrategia Nacional de Economía Circular tiene como Objetivo General "Promover la transformación productiva para maximizar el valor agregado de los sistemas industriales y agropecuarios y las ciudades sostenibles en términos económicos, ambientales y sociales, a partir de la circularidad, innovación tecnológica, colaboración en nuevos modelos de negocios" y unas de sus líneas de acciones son los flujos y fuente de energía. Esta Estrategia se armoniza con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (DNP, 2018) y en particular, contribuye a los objetivos 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 17 que se encuentran incluidos en el CONPES 3918 de 2018, todas las estrategias, metodologías y pasos hacia la carbono neutralización son muy importantes en el desarrollo de la economía y de un ambiente sostenible del país, pero no podemos permitir que solo sean estrategias impresas en documentos, debemos pasar a la acción.

La meta es tener ciudades inteligentes que combinan la producción centralizada con la descentralizada de energía y de soluciones térmicas, ciudadanos responsables que no sólo sean consumidores pasivos sino consumidores comprometidos e incluso productores de su propia energía, que aporten a las redes. Es urgente cambiar nuestra forma de desarrollo y nuestra forma de vida, integrando modelos de sostenibilidad, generando un equilibrio entre el desarrollo y la producción, garantizando así el suministro eléctrico constante, aportando al planeta soluciones desde el conocimiento humano, desde el despertar a una nueva sociedad, que ayuden a cambiar el destino que hasta ahora llevamos con el cambio climático.

Colombia, el camino hacia la transición energética, la carbono neutralidad con miras a la reducción de consumo energético y de gases de efecto invernadero

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", del Gobierno del Presidente Iván Duque Márquez introduce con la Estrategia nacional de economía circular nuevos elementos para fortalecer el modelo de desarrollo económico, ambiental y social del país, a partir de la lógica de "producir conservando y conservar

produciendo". En línea con los fundamentos del desarrollo sostenible y tendencias internacionales, con la estrategia se promueve la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas y el uso circular de los flujos de materiales.

La industria colombiana tiene importancia en el gasto energético y en la producción de gases de efecto invernadero, sobre todo los grandes consumidores de energía eléctrica y térmica, este mercado tiene relativamente poca participación en cadenas globales de valor, lo cual limita la adquisición de tecnologías de vanguardia y la inversión en investigación para fortalecer la innovación tecnológica y la productividad. Este rezago en innovación tecnológica es señalado por el economista Jeffrey Sachs como uno de los mayores desafíos para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Sachs, 2013).

Los procesos de producción en el campo están asociados a tres grandes fuentes de generación de gases de efecto invernadero, el primero es el dióxido de carbono, el segundo el metano, cuya importancia es destacable dado que contamina 25 veces más que el dióxido de carbono y su vida media en la atmósfera es de 10 a 30 años y el tercero es el óxido nítrico que está asociado a la fertilización de tierras y que tiene efectos en la atmósfera por alrededor de 150 años.

La movilidad y transporte también ocupa un renglón importante para el desarrollo del país, así como para la producción de GEI (gases de efecto invernadero) para este mercado fue creada la Ley 1964 de 2019 que promueve el uso de vehículos eléctricos en Colombia.

Las ciudades consumen una gran parte del suministro energético mundial y son responsables de aproximadamente el 70% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero derivadas de la energía. Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y probablemente esta cifra aumente a más de dos terceras partes para 2030 según el reporte de la ONU, es por esto que cambiar la forma en la que planeamos, construimos, gestionamos energía en los centros urbanos es indispensable, la transición hacia edificios que no emitan GEI es posible con un marco regulatorio propicio en donde se promueva, iluminación, calentamiento de agua, acondicionamiento de aire a partir de electricidad limpia y procesos térmicos a partir de fuentes renovables.

Colombia está comprometida para el 2050, en alcanzar la carbono neutralidad que no significa que no existan emisiones, si no que podamos neutralizar las emisiones que se producen. Por esta razón, es urgente crear una política de seguimiento y compromiso con indicadores medibles, metas trazables en el tiempo para las empresas productoras de bienes y servicios, las ciudades y el campo, para lo cual se debe cambiar y transformar el marco regulatorio vigente en términos de optimizar el uso de energía. Con este fin, es necesario combinar soluciones técnicas, como la digitalización de los consumos, que garanticen el buen uso energético, con soluciones de educación en sostenibilidad y buen uso de los recursos térmicos y eléctricos, hasta que se encuentre inmerso en nuestro ADN como vivir en armonía con el planeta, hacer una transición energética justa y generar un colectivo social consciente de que minimizar impactos ambientales no es fácil, pero debe servir para mejorar la calidad de vida de las personas, para impulsar nuevos puestos de trabajo y reducir los riesgos de salud pública.

4. Justificación del proyecto de ley

El proyecto de ley se justifica a partir del análisis de los datos a nivel mundial y a nivel país, acerca de eficiencia energética, el potencial de ahorro con su implementación y por ende el potencial de disminución de GEI que se tiene tras su implementación. En Colombia el PROURE 2017 – 2022, definió una meta acumulada de eficiencia energética de 699,678 TJ es decir un 9.05% de la demanda estimada a 2022 y se llegó a cumplir en estos 5 años un 1.71% de la meta nacional, esto a pesar de los múltiples esfuerzos por generar planes e incentivos a los diferentes sectores.

En ese contexto, para lograr el cumplimiento de las metas, es necesario no solo incentivar; si no también establecer parámetros de obligatoriedad, especialmente para las entidades públicas, que deberían ser las primeras llamadas a cumplir con las metas de ahorro de energía.

Por otro lado, en cuanto al sector privado, se ha decidido incluir de manera progresiva criterios de ahorro de energía en el sector de la construcción, buscando que las nuevas construcciones sean desarrolladas con criterios de sostenibilidad energética, por el alto consumo y potencial de ahorro en la iluminación, climatización de ambientes, edificios comerciales y públicos, entre otros.

4.1 Potencial de ahorro energético a nivel global y sectorial

Existe información y distintos estudios respecto a los potenciales de ahorro energético que permiten suponer que dicho potencial existe, es de significativa magnitud y con opciones de rentabilidad aceptable, sobre la base de las condiciones y precios actuales del mercado. Teniendo como premisa que la energía más económica es la que no se usa, los ahorros energéticos con planes de uso eficiente de energía deberían ser los más significativos en términos económicos y de reducción de emisiones.

Existen opciones de reducción de consumos por sector que son expuestas a continuación:

Industria. El potencial de ahorro en las industrias manufactureras se estima en un 21%.

Potencial de cogeneración. La cogeneración de electricidad y calor en la industria representa una de las mayores posibilidades de mejorar el uso eficiente de la energía, fundamentalmente concentrando el impulso en los sectores de mayor potencialidad, como son las industrias químicas y petroquímicas, textiles, siderúrgicas, papeleras, cerámicas, entre otras. Existen algunas experiencias demostrativas de cogeneración en los sectores de la producción de cerámicas y ladrillos, y en el comercial y hotelero.

Alumbrado público. El consumo anual es de aproximadamente 2100 MW y se estima factible una reducción de aproximadamente un 25%, a través de una importante inversión en la sustitución de lámparas y mejoramiento de los artefactos eléctricos y sistemas.

Iluminación residencial. La iluminación representa aproximadamente un 30% del gasto en electricidad de los domicilios residenciales, por lo que este sector ofrece una importante posibilidad de Uso racional de Energía (URE), a través de la sustitución de lámparas tradicionales por las de bajo consumo, que requieren 4 veces menos de electricidad y poseen una vida útil hasta 10 veces mayor. El crecimiento de la demanda y su coincidencia

con la "punta de demanda", impondrá la necesidad de expansión del sistema, lo que determina que las empresas distribuidoras puedan estar interesadas en desarrollar proyectos conjuntos para favorecer este tipo de ahorros y así postergar o disminuir inversiones.

Equipos de conservación de alimentos. La incorporación al mercado interno de equipos eficientes, que consumen entre el 40 y 50% menos que los convencionales, aportaría un ahorro significativo al gasto en electricidad de las familias y comercios.

Edificios comerciales y públicos. El potencial de ahorro se evalúa en un 30%. En el caso particular de edificios, se detecta en general una marcada diferencia de actitud, frente a la intención de adoptar medidas de eficiencia energética en su construcción. Esto en general depende, de que los inversores sean aquellos que usufructuarán las instalaciones, ya que en ese caso, ellos mismos resultarían beneficiarios finales del ahorro, durante la fase de uso y mantenimiento de los mismos.

Climatización de ambientes. En el ámbito residencial, las viviendas nuevas diseñadas bajo eficiencia energética muestran un potencial de ahorro próximo al 50% mientras que en las ya construidas se estima que sería sensiblemente inferior.

Transporte. Se estima que considerando sólo el transporte colectivo de personas y carga, el potencial de ahorro sería de unos \$US 300 millones al año en el consumo de gas-oil, principal combustible utilizado por el sector.

Campo y agricultura. De acuerdo con la información del (The Conference Board , 2019), para el periodo 2000–2018 la productividad de la economía colombiana cayó en 1,2%, tendencia similar a la del resto de economías latinoamericanas. Estos bajos niveles de productividad se reflejan a lo largo de todos los sectores productivos, especialmente en el sector agrícola. Este sector consume gran parte de los recursos naturales y ocupa grandes extensiones de tierra productiva del país; requiere el 43% del agua, contribuye con el 55% de los gases efecto invernadero (IDEAM, y otros, 2018), genera aproximadamente el 15,5% del empleo, pero solo participa con 7,0% del PIB en 2017 (DANE, 2019). Grandes cantidades de biomasa representadas en productos agrícolas son desaprovechadas por el desconocimiento de procesos y tecnologías, por falta de acceso a mercados, y por la ausencia de innovación en la generación de productos de valor agregado (Bueno , Hoyos , & Mesa-Salinas, 2018). Es por esta razón que el sector agrícola está llamado a optimizar sus desechos y generar energía a partir de ellos.

4.2 Colombia y su plan Energético Nacional

De acuerdo con el Plan Energético Nacional -PEN- 2020-2050, la eficiencia energética del país es de 31%. Permítanos repetir esto: en promedio, al usar energéticos, de cada 100 unidades de energía se pierden 69, y solo se aprovechan efectivamente 31. La eficiencia energética varía según el sector, desde un 55% en la industria hasta un abismal 18% en los hogares. Consecuentemente, mejorar la eficiencia energética, además de ser un objetivo evidentemente meritorio como ahorro, es una de las medidas de mayor impacto potencial para disminuir nuestra huella de carbono. (PAI PROURE 2022-2030)

4.2.1 Plan de acción indicativo de eficiencia energética 2017 - 2022

El planteamiento de este plan se constituyó a partir de cómo definir las acciones estratégicas y sectoriales que permitan alcanzar las metas en materia de eficiencia

energética; de manera que se contribuya a la seguridad energética y al cumplimiento de compromisos internacionales en temas ambientales; generando impactos positivos en la competitividad del país y en el incremento de la calidad de vida de los colombianos.

Uno de los objetivos específicos plantea definir las metas indicativas de eficiencia energética más "costo efectivas", para cada uno de los usuarios finales de energía, por sector energético y por equipo de uso final.

A continuación, se exponen las metas que tuvo el plan:

Tabla 1. Resumen metas indicativas de Eficiencia Energética (EE) en el periodo 2017 – 2022

METAS INDICATIVAS DE AHORRO 2017 – 2022		
SECTOR	META DE AHORRO (TJ)	META DE AHORRO (%)
TRANSPORTE	424,408	5,49%
INDUSTRIA	131,859	1,71%
TERCIARIO	87,289	1,13%
RESIDENCIAL	56,121	0,73%
	699,678	9,05%

Fuente: UPME, 2016.

Adicional a las metas el mencionado plan contempló una serie de mecanismos para cumplir estos indicadores de ahorros, en cada uno de los sectores planteados, para el periodo de tiempo contemplado se requiere promover la adopción de mejores hábitos de consumo energético y nuevas tecnologías que permitan reducir la intensidad energética y por ende la intensidad de carbono en la economía.

Para el sector transporte:

El escenario de eficiencia energética contempla la diversificación de la canasta por medio de la reducción en el consumo de combustibles líquidos, el impulso del uso de gas natural comprimido (GNVC) y de la electricidad. El comportamiento del crecimiento de la movilidad y la operación de la flota se asumen iguales a los del escenario base.

Para el sector Industrial:

Tras la caracterización del consumo de energía en los subsectores industriales, se identificaron las posibilidades técnicas y tecnológicas de eficiencia energética por fuente y uso.

Las principales medidas de eficiencia energética se dan por energético y uso teniendo en cuenta que los ahorros más grandes se dan en los escenarios industriales expuestos a continuación:

- Instalaciones eléctricas
- Refrigeración y aire acondicionado
- Energía eléctrica en fuerza motriz

- Iluminación
- Calor directo usando diferentes combustibles
- Calor indirecto usando diferentes combustibles

Para el sector Comercial Público y de Servicios

La identificación por cambio tecnológico en el sector terciario se da por los siguientes ámbitos

- Calor directo
- Calor indirecto
- Iluminación
- Refrigeración
- Aire acondicionado
- Fuerza Motriz
- Equipos de oficina
- Servicios generales

Para el Sector Residencial

La identificación se da principalmente en

- Iluminación
- Calentamiento directo para cocción
- Refrigeración doméstica

4.2.2 Avances en las metas del Plan de Acción Indicativo (PAI) PROURE 2017 - 2022

El PAI-PROURE 2017-2022 definió una meta acumulada de eficiencia energética de 699,678 TJ es decir un 9,05% de la demanda estimada a 2022. Esta meta se divide entre sectores así: transporte 5,49%, industria 1,71%, terciario 1,13% y residencial 0,73%. El seguimiento a las metas de eficiencia energética se realiza a través de varios canales de información.

El primero corresponde a las solicitudes de certificado UPME realizadas por inversionistas en proyectos de gestión eficiente de energía y que quieren acceder a beneficios tributarios.

El segundo son los resultados obtenidos en el desarrollo de proyectos en los que ha participado la UPME y finalmente, estudios y publicaciones de terceros. Con la información de las solicitudes de certificado UPME para beneficios tributarios en eficiencia energética que se ha recopilado desde octubre de 2017, la UPME ha consolidado la siguiente información: i) 588 solicitudes recibidas de las cuales se han certificado 450, es decir el 77%; ii) la mayoría de los proyectos certificados corresponden al sector transporte con 235 (53%), seguido del sector terciario con 169 (38%) y finalmente, el sector industrial con 38 (8,6%); iii) los proyectos certificados cuentan con una inversión sin IVA de \$6,777,355 (MCOP), siendo el sector transporte el de mayor inversión, con aproximadamente el 90% del total.

Los proyectos certificados implican un ahorro de energía estimado de 11,988 TJ, es decir, un **1.71% de la meta nacional** esto a pesar de los múltiples esfuerzos por generar planes e incentivos a los diferentes sectores.

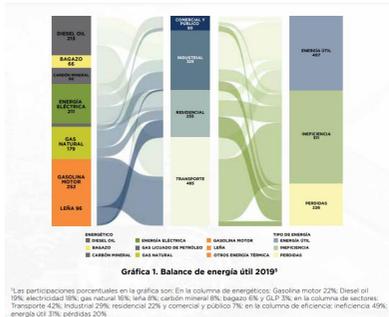
4.3 Plan de acción indicativo de eficiencia energética 2022 -2030

Los resultados de la simulación energética de las medidas propuestas en PAI arrojan un potencial de eficiencia energética significativo. En cuanto a la reducción de consumo se encontró un potencial de 1,688 Petajoules (PJ) en el periodo 2022-2030. Lo anterior, corresponde a una reducción del 10% frente a un escenario tendencial. Si tenemos en cuenta que el consumo de energía para 2023 será de 1,650 PJ, se puede decir que con la implementación de las medidas propuestas en este plan, Colombia podría ahorrar 1 año de consumo energético y sus costos asociados. Estos porcentajes corresponden a la suma de las reducciones de consumo de energía simuladas para cada sector frente a un escenario tendencial, sobre el consumo total acumulado de energía en el periodo de análisis.

Los resultados sectoriales señalan que del 10% potencial de reducción de consumo, el transporte corresponde al 4%, seguido de residencial con 3,11% y finalmente el sector industrial 1,52%. Estos porcentajes corresponden a la suma de las reducciones de consumo de energía simuladas para cada sector frente a un escenario tendencial, sobre el consumo total acumulado de energía en el periodo de análisis (2022-2030). Por el lado de las emisiones de CO2, la simulación del PAI-PROURE arroja un potencial de 85.02 MTonCO2 evitadas en el periodo analizado. Lo anterior, equivale a una reducción estimada del 22% para las emisiones estimadas en el año 2030 en el escenario tendencial.

4.3.1 Potenciales de mejora en eficiencia energética en Colombia (PAI PROURE 2022-2030)

Gracias a la realización del BEU (Balance de Energía Útil) (UPME 2018) fue posible cuantificar las pérdidas energéticas asociadas a la ineficiencia de los equipos de uso final. En el BEU se compara la cantidad de energía que consumen las tecnologías que se usan actualmente en el país, con respecto a la que se consumiría si se utilizaran las mejores tecnologías disponibles a escalas nacional e internacional, denominadas Best Available Technologies (BAT).



Como se puede ver en la Gráfica 1, el transporte no solo es el sector que más consume energía (43%), sino también en el que se observan mayores ineficiencias por uso (69%). De acuerdo con el BEU, la energía útil en el sector transporte es solo el 24 % de la que se consume (y se paga). Las mejoras tecnológicas (adoptando BAT nacionales) representan un potencial de mejora de eficiencia del 50 % y un ahorro del orden de los 3,400 millones de USD al año. El sector residencial es el tercer consumidor de energía del país, pero el segundo renglón con mayores potenciales de eficiencia energética, por el uso de leña para cocción en el sector rural. La adopción de las BAT nacional o internacional significa ahorros estimados entre 1,643 y 2,358 millones de USD y mejoras entre 30 % y 40 %, respectivamente. El sector industrial también tiene un potencial de eficiencia energética. De acuerdo con las estimaciones del BEU, las reducciones en costos son del orden de 810 millones de USD y de 1,400 millones de USD si se miden frente al BAT nacional y el BAT internacional, respectivamente. Uno de los retos más importantes en la industria es la optimización de los procesos de calor porque corresponden al 88 % de la energía consumida en este sector. Adoptar mejores tecnologías para sustituir las calderas y hornos actuales implicaría una mejora en eficiencia del 20 %.

El PAI PROURE incluye toda una serie de descripciones en mejora de tecnología para los diferentes sectores de estudio.

En línea con lo anteriormente expuesto, el artículo 27 de la Ley 1715 de 2014 establece que "el plan de acción indicativo para el desarrollo del Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía-PROURE es el instrumento que el Gobierno utilizará para promocionar la eficiencia energética. El plan de acción indicativo para el desarrollo del PROURE servirá para la concreción de las actuaciones en esta materia, el establecimiento de plazos para la ejecución de las mismas, la atribución de responsabilidades en el ámbito de las Entidades Públicas y la identificación de las diferentes formas de financiación y necesidades presupuestarias." En consecuencia, el Fenogoe constituye el vehículo idóneo para posibilitar la materialización de los objetivos y planes establecidos en la ley sobre la materia.

Adicional a esto, la Agencia Internacional de Energía Renovable (IRENA, por sus siglas en inglés), enuncia que la inversión en energías renovables y eficiencia energética son catalizadores de empleos que traen grandes beneficios sociales y económicos para el país. Según IRENA, bajo escenarios conservadores, por cada millón de dólares invertido en energías renovables se crean mínimo 25 trabajos, mientras que por cada millón de dólares invertido en eficiencia energética se crearán mínimo 10 trabajos en la economía a nivel mundial. Se proyecta que estas inversiones crearán alrededor de 5.5 millones de trabajos alrededor del mundo en 2023, bajo el escenario menos ambicioso. Lo anterior demuestra lo significativo del beneficio que reporta la inversión en este tipo de iniciativas ya que, además, permitirá acelerar la reactivación económica del país tras la emergencia económica por cuenta de la pandemia del COVID-19.

5. Consideraciones sobre la iniciativa legislativa

El proyecto es de origen parlamentario, y en cuanto a su contenido, este no genera vicios, toda vez que al revisar el contenido jurídico esencial del mismo no se advierte que exista un origen reservado, o de iniciativa privativa del Gobierno de los términos del artículo 154

y 158 constitucional. Razón por la cual cumple con el requisito de viabilidad constitucional y las modificaciones realizadas en su trámite legislativo se ajustan en unidad de materia. 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

6. Conflicto de intereses

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que toma parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291- 01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que se podría configurar un conflicto de interés si los congresistas, sus parientes en los grados establecidos en la Ley o sus financiadores de campaña tienen relación directa o son Consumidores con capacidad de Gestión Energética (CCGE), empresas del ramo de las energías o representantes legales de entidades públicas a las que se les aplica la presente Ley.

Cordialmente,



DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República



MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA
Senador de la República

JULIA MIRANDA LONDOÑO
Representante a la Cámara

JUAN PABLO GALLO MAYA
Senador de la República



GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador de la República



MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República

**SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES**

Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.195/22 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PROMOVER EL USO RACIONAL Y EFICIENTE DE ENERGÍA, SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LOS PLANES DE EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, SE INCENTIVAN CONSTRUCCIONES SOSTENIBLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores DAVID LUNA SÁNCHEZ, MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA, JUAN PABLO GALLO MAYA, GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA, MIGUEL URIBE TURBAY. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **QUINTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 23 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **QUINTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PONENCIAS

PONENCIA POSITIVA PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 41 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.

Proyecto de Ley No. 41 de 2022 Senado "Por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES:

El proyecto de ley es una iniciativa de los Honorables Senadores: Soledad Tamayo Tamayo, Liliana Esther Bitar, Miguel Ángel Barreto Castillo, Efraín Cepeda Sarabia, Juan Carlos García Gómez, Nicolás Albeiro Echeverry Albarán y Julio Roberto Salazar Perdomo. Este proyecto de ley fue radicado el 3 de agosto de 2021, asignado como Proyecto de Ley 114 de 2021 Senado, el cual fue repartido en Comisión Séptima pero esta iniciativa quedó archivada de acuerdo al artículo 190 de la ley 5 de 1992. Nuevamente, se radicó con fecha del 9 de agosto de 2022 y fue asignado el No. 41 de 2022 para discusión en la presente legislatura. Este Proyecto de Ley fue remitido por competencia, a la comisión séptima constitucional, quien de conformidad con lo establecido en la ley 5 de 1992 designó como ponentes a los Honorables Senadores: José Alfredo Marí (coordinador ponente), Omar de Jesús Restrepo y Polívio Leandro Rosales.

El 7 de septiembre del año en curso, a través de la Secretaría de la Comisión Séptima, se solicitaron conceptos sobre el contenido y alcance de la iniciativa, a los ministerios del Trabajo y Hacienda y Crédito Público, los cuales a la fecha aún no se han pronunciado.

2. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa tiene como principal objetivo crear el Banco Nacional de Voluntariado a nivel nacional con la finalidad de generar espacios en los cuales los ciudadanos puedan ofrecer su conocimiento, experiencia y servicios como voluntarios y en esa medida puedan ser asignados de acuerdo a las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil.

El voluntariado contribuye a la sociedad en aspectos económicos y sociales. Para el año 2001 se constituyeron más de 125 comités de voluntariados en todo el mundo quienes iniciaron los procesos de visibilización de la labor del voluntariado en sus países de origen. Es así como a partir de este año diferentes gobiernos comenzaron a reconocer la necesidad de implementar una agenda legislativa y de política pública

que incluyera el voluntariado. En general las leyes y políticas se concentran en definir la figura para promoverla. Tal es el caso de la legislación adoptada en Polonia, Hungría, Letonia, Macedonia, Croacia, Filipinas, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Nicaragua, Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia¹.

Para el caso particular de América Latina, el voluntariado funciona como proveedor de servicios, pero además como elemento de transformación social, política y económica². Ello implica que el voluntariado desempeña un rol importante en diferentes componentes que abarcan desde la lucha contra la pobreza, salud, equidad de género y en términos generales la lucha por una mejor sociedad.

Si bien, cada marco legal se adapta a las tradiciones e instituciones de cada uno de los países cómo se abordará más adelante, es preciso preguntarse cuáles son los motivos de fondo que tiene un Estado para apoyar la labor que desarrollan los voluntariados.

2. GENERALIDADES DEL VOLUNTARIADO

De acuerdo con la Ley 720 de 2001 el voluntariado es "el conjunto de acciones de interés general desarrolladas por personas naturales o jurídicas, quienes ejercen su acción de servicio a la comunidad en virtud de una relación de carácter civil y voluntario.

Esta ley también define a un voluntario como "toda persona natural que libre y responsablemente, sin recibir remuneración de carácter laboral, ofrece tiempo, trabajo y talento para la construcción del bien común en forma individual o colectiva, en organizaciones públicas o privadas o fuera de ellas."

Otras organizaciones que han sido muy activas en promover el voluntariado en el mundo también han creado su propia definición con base en diferentes criterios. Tal

¹ UN Voluntarios. (2009). Leyes Y Políticas Afectando Voluntariado Desde 2001. En: <https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Volunteers/VolunteerismLaws2001.pdf>

² Perold y Tapia. (2007). Servicio Cívico y Voluntariado en América Latina y El Caribe. Servicio Consulta/ Servicio Cívico Y Voluntariado. Volumen 2. Buenos Aires: Centro Latinoamericano y de Aprendizaje y Servicio Solidario.

es el caso de la Oficina de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2017)³, la cual lo ha definido como "una práctica social que nace de tu compromiso con el entorno en el que te desenvuelves, así como de un rol activo y crítico con la realidad que te rodea." A diferencia de cualquier otro oficio, éste depende sobre todo de los valores que lo animan y de otros que se transmiten durante su ejecución como el sentido humanitario, la solidaridad, el altruismo y empatía, la generosidad, la sensibilidad, la constancia.

Oxfam reconocido movimiento global para encontrar soluciones duraderas a la injusticia de la pobreza, y que cuenta con el apoyo de personas voluntarias en todo el mundo, también se ha referido al voluntariado, recogiendo lo establecido por la ley española 45 de 2015 en la que se considera voluntariado "todas aquellas acciones de interés general que contribuyen a enriquecer la calidad de vida de la sociedad en general y preservar el medio ambiente. Son acciones llevadas a cabo por individuos físicos y, en definitiva, deben cumplir con una serie de condiciones: tener una naturaleza solidaria, deben realizarse libremente y voluntariamente por la persona, sin imposición u obligatoriedad de ningún agente u organización, no perciben retribución salarial ni ninguna otra de tipo material, deben ser efectuadas dentro de una organización de voluntariado en el territorio o fuera de él, las actividades que no precisen asistencia física de la persona, como por ejemplo las que se realizan por medio de las TIC pero que estén vinculadas a organizaciones de voluntariado, también se incluyen dentro de esta categoría".

Dependiendo del tipo de personas que lo realizan, quienes lo promueven y sus líneas de acción, entre otros aspectos, los voluntariados se pueden clasificar en⁴:

- **Voluntariado Juvenil:** una forma de participación de los jóvenes en la sociedad mediante acciones de carácter altruista y solidario, que se lleven a cabo a través de organizaciones y con arreglo a programas o proyectos concretos, se constituye en una alternativa de uso del tiempo y participación para el cambio social (Pasquini, 1989).

3

Acnur. (2017). ¿Qué es el trabajo voluntario y cuáles son sus características?. En: <https://acnur.org/blog/trabajo-voluntario-cuales-caracteristicas/>

⁴ UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. (2009). Impacto del voluntariado en Colombia. Recorrido histórico y medición de su incidencia en el Producto Interno Bruto del País En: <https://www.urosario.edu.co/getmedia/d2653f94-96b2-440c-9899-f167e84e2df4/Voluntariado-en-Colombia>

- **Voluntariado Corporativo:** es el conjunto de actividades promovidas y facilitadas por la empresa con el fin de crear y sostener (brindando recursos económicos, humanos y tecnológicos) un canal de participación de los empleados para que, en calidad de voluntarios, brinden su tiempo, capacidades y talentos a diferentes organizaciones sociales (Conexión Colombia, 2012).
- **Voluntariado Estatal:** es el conjunto de actividades de interés general realizadas por personas convocadas por un ente público nacional o internacional, de manera libre y voluntaria, sin recibir remuneración de carácter laboral. Quedan excluidas de esta definición las prácticas de servicio social obligatorio que sean requisito por ley o para recibir algún beneficio particular. (Ponencia Proyecto de ley 03, 2014).
- **Voluntariado solidario:** corresponde a las expresiones de voluntariado canalizadas a través de organizaciones formales sin ánimo de lucro que concentran la participación de los ciudadanos en temas específicos de asistencia social y de implementación de políticas sociales de desarrollo (Rodríguez, 1999).
- **Voluntariado de Ayuda Humanitaria:** corresponde a las movilizaciones de la sociedad civil orientadas a generar una respuesta inmediata y efectiva durante episodios de emergencia que comprometen la supervivencia humana tales como: desastres naturales, conflictos armados, condiciones humanas apremiantes (hambres, enfermedades), entre otras formas de emergencia humanitaria, como el programa de Voluntariado de las Naciones Unidas VNU, (Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas -VNU, 2011).
- **Voluntariado Universitario:** Corresponde a un ejercicio amplio de acción de voluntariado, impulsada por los miembros de la comunidad universitaria en especial los jóvenes, haciendo uso del ejercicio de su autonomía desde una perspectiva de política institucional. Estas acciones van encaminadas a la constitución de canales (puentes) de participación en la construcción de oportunidades de desarrollo y cooperación a nivel comunitario desde las universidades (Arias, 2008).
- **Voluntariado Comunitario:** promoción y participación en movimientos cívicos y colectivos con diferentes fines: el ocio como elemento de crecimiento personal y colectivo, con la ocupación creativa del tiempo libre, participación ciudadana en el ámbito de la educación, difusión, recuperación y conservación de las identidades culturales, movimientos vecinales, voluntariado cívico, consumo responsable.
- **Voluntariado en exclusión social:** promoción y defensa de derechos de colectivos en situación o riesgo de exclusión (infancia, inmigrantes, personas mayores, jóvenes, mujeres, reclusos/as, minorías étnicas, etc.), colaborando en los servicios básicos y promoviendo la reinserción.
- **Voluntariado en cooperación al desarrollo:** fomento y promoción de programas de educación, medio ambiente, lucha contra la pobreza, derechos humanos y sanitarios, contribuyendo a la corresponsabilidad de un único mundo.

- **Voluntariado y discapacidad:** Prevención, tratamiento y rehabilitación, colaborando en la erradicación de discriminaciones y favoreciendo la inclusión en la sociedad.
- **Voluntariado medioambiental:** campañas de sensibilización, protección, denuncia contra actuaciones que dañan el medio ambiente: Elaboración de alternativas concretas y viables.
- **Voluntariado en protección civil:** respuesta a situaciones de emergencia, apoyando y realizando labores de ayuda inmediata.
- **Enfermedades y apoyo socio-sanitario:** Voluntariado en entidades de personas afectadas por enfermedades, personas enfermas crónicas, sida, VIH, donación y trasplantes de órganos, asistencia domiciliaria, hospitalaria, promoción de la salud, etc.; adicciones, dependencias: tabaquismo, drogadicción, alcoholismo, ludopatías.
- **Voluntariado en salud:** Promoción de la salud, desarrollo de hábitos de vida saludables y respuesta a situaciones de necesidad sanitaria.
- **Voluntariado en derechos humanos:** Apoyo y promoción de campañas y actividades en defensa de los derechos de las personas.
- **Voluntariado en adicciones y dependencias:** Participación en programas de asistencia y apoyo a familias, en programas de reinserción y en campañas de información y sensibilización.

3. BENEFICIOS DEL VOLUNTARIADO

Si bien, se sabe que el voluntariado tiene un gran valor para la sociedad y su contribución es invaluable, ha sido muy difícil cuantificar su valor en términos sociales y económicos. Sobre el particular, en un estudio realizado por Cristian Iván Hernández (2016)⁵, se establece que hay tres principales tipos de impactos del trabajo voluntario: el económico, el social y el individual para el voluntario. Respecto al primer aspecto, se calcula que los trabajadores voluntarios realizan una contribución de 400 mil millones a la economía mundial y que el valor de la contribución en tiempo de trabajo voluntario, es alrededor del doble del valor de la contribución en dinero (VNU, 2011).

El segundo impacto adicional del trabajo voluntario es a la sociedad, y corresponde al efecto que tiene la naturaleza del trabajo voluntario en las fallas de mercado y la provisión de bienes públicos y en el que sin eficiencia estatal, se vuelve fundamental el trabajo voluntario como uno de los mejores mecanismos para satisfacerlos.

⁵ Cristian Iván Hernández Mateus. (2016). Teoría económica del voluntariado, valoración y ejercicio de promoción. Universidad de los Andes. En: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/15267/u728914.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Como tercer impacto, el voluntariado trae una cierta cantidad de beneficios para el voluntario. Existen varias motivaciones para personas jóvenes en realizar un voluntariado, entre estas están la experiencia laboral, aprender nuevas habilidades, mejorar habilidades personales y practicar un idioma (Smith et al. 2010). Por otro lado, existe evidencia que indica que existen beneficios en la salud (tanto física como mental) por realizar voluntariado, así como una herramienta de satisfacción de necesidades de reconocimiento y autorrealización (Andrés Jovani, 2013).

Por otro lado, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas - VNU (2015)⁶ se ha referido a las dificultades para la medición del valor generado por el voluntariado, lo que a su vez, impide que los ciudadanos y la sociedad en su conjunto inviertan lo que deberían en las actividades de los voluntarios, dados sus posibles beneficios sociales. El método más rudimentario para medir esos beneficios consiste en calcular el valor económico de los bienes y servicios que crean los voluntarios, es decir, el valor con respecto al PIB de los servicios voluntarios. Bajo este criterio, en un estudio de caso reciente sobre el Reino Unido, eso equivaldría como mínimo al 3,5% del PIB anual. Sin embargo, eso desestima el beneficio social, como beneficios personales a los participantes en la mejora de sus destrezas técnicas y sociales, así como un mayor bienestar. También se refiere al alivio de los costos para las arcas públicas (en el mantenimiento de los sistemas de seguridad social, salud y justicia penal) y una mayor participación ciudadana en la labor de las obras de beneficencia y el Estado.

De acuerdo con el autor, en lo que respecta a los gobiernos y las organizaciones públicas, el voluntariado no solo puede aliviar la carga de trabajo, sino también hacerlo de un modo favorable a la transparencia, la responsabilidad y rendición de cuentas, y la representatividad de tales actuaciones. Asimismo, mejoraría la eficiencia y la legitimidad de las actividades gubernamentales.

Otros autores se han referido al voluntariado en América Latina. Al respecto, Kliksberg (2009)⁷ propone siete tesis sobre las perspectivas hacia los cuales puede y debe apuntar el voluntariado en esta región del mundo: primero, el voluntariado debe ser tenido en cuenta para temas como la reducción de la pobreza, la gestión de desastres o la inclusión social, al ser un productor de bienes y servicios sociales; segundo, el voluntariado es constructor de capital social, ya que contribuye a generar mayor confianza entre los miembros de una sociedad y mayor asociatividad; tercero, un Estado fuerte que apoye la participación y solidaridad de sus ciudadanos puede, gracias a este apoyo, enriquecer y complementar sus políticas sociales; cuarto, el

⁶ Andrew G. Haldane. (2015). Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo: transformar la gobernanza. Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU). En: https://www.unv.org/sites/default/files/21337%20-%20SWVR%20report%20-%20SPANISH%20-%20web%20single%20pages_1.pdf

⁷ Referenciado por Cristian Iván Hernández Mateus. (2016). Op Cit

trabajo voluntario, a diferencia de otro tipo de labores, trae consigo otro tipo de gratificaciones (psicológicas, espirituales, etc.), que, además, movilizan un sentimiento de responsabilidad por el otro; quinto, Está creciendo una nueva forma de voluntariado, constructor de ciudadanía y participación entre iguales; sexto, el voluntariado en esta región ha presentado avances significativos a pesar del poco interés y apoyo por parte de los Estados, donde las las políticas se han centrado en la regulación y control por encima de la promoción del voluntariado.; finalmente, ante los desafíos que afronta América Latina en materia social se requiere de un apoyo decidido de todos los actores sociales y políticos. En este panorama el voluntariado tiene mucho que decir y aportar.

En conclusión, se ha demostrado que el voluntariado tiene grandes beneficios. En lo económico, al ser proveedor de bienes y servicios que pueden ser cuantificados; en lo social, al contribuir en la solución de los problemas sociales y ser un importante constructor de capital social, fundamentado en sentimientos de solidaridad y altruismo; y además genera beneficios personales para las personas que lo practican. Es por esta razón, que los Estados están llamados a jugar un rol más activo en su promoción, en su cuantificación y apoyo como un importante constructor de capital social.

Desde su creación el Sistema Nacional de Voluntariado ha tenido avances importantes en la integración de nuevos actores, públicos y privados, en la construcción de espacios de cooperación y la promoción de la cultura voluntaria en el país. Actualmente existen "283 consejos municipales y 18 consejos departamentales y otros están en proyección de conformación"⁸. Sin embargo, existe una necesidad de un mayor apoyo técnico y financiero para el funcionamiento del Sistema, la obligatoriedad del registro de Organizaciones de Voluntariado (ODV) las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales para obtener el panorama general de la acción voluntaria en el país y tomar acciones de mejora, un mayor involucramiento de las entidades territoriales y nacionales en el reconocimiento, seguimiento y supervisión al Sistema, la medición del impacto de la acción voluntaria en el país, entre otras acciones que permitan consolidar un Sistema Nacional de Voluntariado más robusto y con una mayor incidencia en la realidad del país.

Hoy más que nunca, en medio de la coyuntura actual de declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el COVID-19, hay un llamado a la solidaridad y a aunar esfuerzos del sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil, academia y por supuesto los voluntarios para afrontar esta crisis. Pero también es necesario que esta ayuda se realice de manera articulada y coherente para que los resultados puedan ser acciones efectivas y

⁸ John Alexander Gallindo Vega. (2020). Video Institucional Sistema Nacional de Voluntariado.

oportunas. Es en este sentido, que necesitamos de un Sistema Nacional de Voluntariado fortalecido y capaz de actuar de manera coordinada y oportuna en los momentos de mayor crisis en nuestro país. Así, el objetivo de este proyecto de ley, es fortalecer el Sistema Nacional de Voluntariado existente y garantizar una mayor participación y apoyo de las entidades del Estado en su promoción y funcionamiento en el país.

4. MARCO NORMATIVO

4.1 Marco Internacional

A continuación se relacionan las principales directrices internacionales y europeas adoptadas por diferentes organizaciones internacionales, particularmente las desarrolladas por Naciones Unidas.

- **Resolución 52/17** de la Asamblea General de Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1997, se proclama el año internacional del voluntariado.
- **Resolución 1997/44** del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas del 22 de julio de 1997, se impulsa una resolución con algunas recomendaciones a los Estados sobre la acción del voluntariado.
- **Resolución 55/57** de la Asamblea General de Naciones Unidas del 4 de diciembre del 2000, recuerda las resoluciones anteriores sobre el "Año Internacional del Voluntariado" y recomienda que se fomente la participación de voluntarios en el desarrollo social. Al respecto la Asamblea dijo que: "Insta a los Estados a que promuevan, sobre todo durante el año, un entorno propicio para que se examinen a nivel nacional y local las características y tendencias de las actividades voluntarias en sus propias sociedades, comprendidos los principales problemas que el año puede ayudar a resolver, y a que incorporen el tema del voluntariado en las reuniones y encuentros de alto nivel que tengan lugar en 2001".
- **Resolución 39/2** de la Comisión de Desarrollo Social de Naciones Unidas del 23 de febrero del 2001, se vuelve a apoyar el voluntariado como fuerza económica importante.
- **Resolución 56/38** de la Asamblea General de Naciones Unidas del 5 de diciembre del 2001, se dan otras recomendaciones sobre el voluntariado, se señala la manera en que los gobiernos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

pueden apoyar el voluntariado y se exhorta a los Estados a tener en cuenta esta resolución. En el anexo de esta resolución se encuentra la más importante recomendación del "sistema normativo":

Se recomienda "(...) c) Marcos fiscales, legislativos y de otro tipo propicios, incluso para las organizaciones con base en la comunidad y las organizaciones sin fines de lucro dedicadas a actividades de voluntariado. i) Aprobación de leyes que actúen como incentivo. El objetivo es alentar o servir de inspiración a los ciudadanos para que presten servicios voluntarios, aunque la decisión queda en manos de la persona o la organización; también se pueden facilitar las actividades voluntarias de los empleados; l) Facilitar el establecimiento de alianzas con motivo de las actividades de la sociedad civil basadas en el servicio voluntario, que pueden incluir mecanismos para la planificación, ejecución y supervisión conjuntas y la incorporación de las actividades voluntarias de los empleados del sector privado.

- **Resolución 57/106 de 2002** aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas: Insta a los gobiernos a que, con el apoyo activo de los medios de difusión, la sociedad civil y el sector privado, observen el 5 de diciembre el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social e incluyan en sus campañas de divulgación actividades centradas en el seguimiento de los logros del Año Internacional de los Voluntarios; Reafirma la necesidad de reconocer y promover todas las formas de voluntariado como actividad que atañe y beneficia a todos los sectores de la sociedad, incluidos los niños, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, las minorías y los inmigrantes, y los que se ven excluidos por razones sociales o económicas.
- **Resolución 60/134** aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. Seguimiento de la observancia del Año Internacional de los Voluntarios: Invita a todos los interesados, especialmente del sector privado y de las fundaciones privadas, a apoyar el voluntariado como instrumento estratégico para fomentar el desarrollo económico y social, incluso mediante la expansión del voluntariado empresarial; alienta a los gobiernos a establecer asociaciones con la sociedad civil a fin de crear un potencial de voluntariado en el plano nacional, dada la importante contribución que el voluntariado aporta al cumplimiento de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los enunciados en la Declaración del Milenio.
- **Resolución 63/153 de 2008**, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social: Alienta a los gobiernos a establecer asociaciones con la sociedad civil a fin de crear un potencial de voluntariado en el plano nacional, dada la importante

contribución del voluntariado al cumplimiento de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los enunciados en la Declaración del Milenio.

4.2 Experiencias Internacionales

Teniendo en cuenta el potencial del voluntariado para genera un impacto social y económico en los países donde está siendo implementado, a continuación se detallan algunas de las iniciativas para su promoción y apoyo compiladas por UN Volunteers⁹:

- **Los Centros o Consejos Nacionales de Voluntarios** facilitan los contactos entre el gobierno y la sociedad civil, y han sido adoptados tanto en países que han implementado leyes y políticas de voluntariado como en aquellos que no lo han hecho. Un centro nacional de voluntariado puede ser un mecanismo eficaz para promover el voluntariado y mejorar la experiencia de voluntariado tanto para los voluntarios como para las organizaciones a las que sirven. Sirve para promover y facilitar el voluntariado, proporcionar información, capacitación, educación y unir los servicios de los voluntarios con las organizaciones de la sociedad civil en varios países.

Se ha implementado en diferentes países como Australia, Argentina, Barbados, Brasil, Croacia, Chipre, Egipto, El Salvador, Líbano, Luxemburgo, Madagascar, Perú, Corea del Sur, Ucrania, Emiratos Arabes Unidos y Zambia. Sólo en Tailandia, se establecieron más de 75 centros, uno para cada provincia del país. Los propósitos, responsabilidades y estructuras de estos organismos difieren y dependen de las razones de su establecimiento y de las funciones que desempeñan. En general, son responsables de la aplicación de una ley o política y de la coordinación de las actividades relativas a la promoción del voluntariado. A menudo están compuestos por representantes del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, asegurando así que diferentes necesidades y posiciones estén representadas y consideradas en la implementación de las actividades.

- **Ley de Voluntariado de Croacia (2007)** creó una Junta Nacional para el Desarrollo del Voluntariado con el fin de posicionar a los voluntarios en la sociedad, así como generar nuevas regulaciones para las actividades de voluntariado. La Junta está compuesta por diecinueve personas: seis del gobierno, siete de la sociedad civil y otros seis expertos de la academia.

⁹ Un Volunteers. (2009). *Leyes Y Políticas Afectando Voluntariado Desde 2001*. En: <https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Unvolunteers/VolunteerismLaws2001.pdf>

- **El Consejo de Desarrollo del Voluntariado de Inglaterra** colabora con el gobierno y los partidos de oposición para dirigir la política gubernamental y la acción comunitaria en el campo del voluntariado.
- **La Agencia Nacional de Coordinación del Servicio de Voluntarios de Filipinas** es responsable de aplicar la Ley de institucionalización de una estrategia para el desarrollo rural y el fortalecimiento del voluntariado (2006) mediante la revisión y formulación de políticas y directrices relativas al servicio nacional de voluntariado y la prestación de servicios técnicos y asistencia para el fortalecimiento de capacidades de los voluntarios y las organizaciones de voluntarios.
- **El Consejo Nacional de Voluntariado del Líbano** facilita el contacto y la coordinación entre todos los ministerios gubernamentales, la oficina del Primer Ministro y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para promover el voluntariado en todo el país. El comité está compuesto por 26 personas procedentes de ministerios gubernamentales, OSC internacionales y nacionales, universidades importantes y las Naciones Unidas.

En términos generales estas experiencias internacionales han demostrado que:

- Las leyes y políticas de voluntariado se han utilizado como parte de programas más amplios que abordan cuestiones específicas identificadas como prioridades nacionales (por ejemplo, reducción de la pobreza, prevención del VIH/SIDA, reconstrucción posterior a los conflictos, salud y educación).
- Muchos países han establecido centros o consejos nacionales de voluntariado que promueven y facilitan el voluntariado y proporcionan información, capacitación, educación y servicios de unión entre los voluntarios con las OSC en todo ese país o región.

4.3 Marco Nacional

4.3.1 Situación del Voluntariado en Colombia

En Colombia existen un gran número de organizaciones de voluntariado que agrupan y apoyan el desarrollo de la sociedad en temas de vital importancia para el país como atención y prevención de desastres, salud, educación, control social, participación ciudadana. "Se calcula que hay 63.553 organizaciones solidarias que incluyen unas

13.200 fundaciones que se dedican a labores de voluntariado." ¹⁰ Sin embargo, a pesar de reconocer el impacto positivo que genera el voluntariado en el país y de existir un marco normativo que la regula, existe muy poca información sobre su funcionamiento y tampoco existen datos confiables sobre su impacto en la sociedad.

Un estudio liderado por la Universidad del Rosario, Dansocial y el Voluntariado de las Naciones Unidas (2010), logró demostrar que hay variaciones en el PIB que se pueden atribuir a la acción voluntaria y a las instituciones de voluntariado. En efecto, "un incremento en un 1% el número de personas dedicadas a este trabajo hace que el PIB departamental aumente en promedio 0,021%; de otro lado, si se incrementa en un 1% el número de las instituciones de voluntariado, el PIB departamental crecerá en promedio 0,5%" (DANSOCIAL; Universidad del Rosario; UNV; 2010). ¹¹

La regulación al tema del voluntariado en Colombia se dio con la **Ley 720 de 2001** por medio de la cual se reconoció, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos. Con esta ley, se creó el Sistema Nacional de Voluntariado (SNV), conformado por un conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan acciones de voluntariado, con el objeto promover y fortalecer la acción voluntaria a través de alianzas estratégicas y el trabajo en red de las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales con la sociedad civil y el Estado. La ley también determina establecer los mecanismos necesarios para facilitar la construcción de un indicador que valore el aporte de la Acción Voluntaria al Producto Interno Bruto (PIB) del país.

Esta ley fue reglamentada por el **Decreto 4290 de 2005** confirió al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Dansocial, la responsabilidad de promocionar el desarrollo del voluntariado en Colombia. Así también, se establecen los mecanismos de Conformación de los Consejos Municipales y Departamentales de Voluntariado, así como el Consejo Nacional de Voluntariado. Se dispone la creación de un Reglamento de voluntariado de las Organizaciones de Voluntariado, el registro y reporte de información de voluntarios así como el reporte de ingresos y egresos de las Organizaciones de Voluntariado.

¹⁰ RCN Radio. (2017). 1 de cada 3 colombianos ha sido voluntario y en su gran mayoría son mujeres. En: <https://www.rcnradio.com/colombia/1-3-colombianos-ha-voluntario-gran-mayoria-mujeres>

¹¹ Humberto Javier Hernández Llorente. (2016). La política de voluntariado en Colombia: entre la legalidad y la legitimidad social. el caso de la red distrital de voluntariado universitario. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Política Social. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. En: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/20554/HernandezLlorenteHumbertoJavier2016.pdf?sequence=1&isAViewed=y>

Un esfuerzo por ofrecer herramientas a la acción voluntaria fue desarrollada por el ICONTEC, al publicar en el año 2007 una guía técnica sobre el modelo de gestión para organizaciones de acción voluntaria, que les permitiera dirigir y administrar sus procesos y resultados.

Una forma concreta de materializar las disposiciones de la Ley 720 de 2001 fue con la aprobación de la **Ley 1505 de 2012**, por medio de la cual se creó el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, como parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, así como reconocer y estimular la labor de los voluntarios que hacen parte del mismo y potenciar su formación y competencias ciudadanas. De este Subsistema hacen parte los voluntarios acreditados y activos de la Defensa Civil Colombiana, de la Cruz Roja Colombiana y de los Cuerpos de Bomberos. Así también, esta ley le otorgó a los voluntarios incentivos en materia de acceso a la educación y la vivienda, en exoneración de impuestos y tarifas especiales de servicios públicos, así como en seguridad social, acceso a cargos públicos, entre otros.

Algunas iniciativas legislativas para reformar la Ley 720 de 2001 se han generado. Tal es el caso del **Proyecto de Ley 03 de 2014 - Senado** por medio de la cual se pretendían modificar algunos artículos de la Ley 720 de 2001, se especificaron algunos tipos de voluntariado, se ahondaba en los fines del voluntariado, se creaba la Secretaría Técnica especializada en Voluntariado, se generaban algunos estímulos para el voluntario y se reconocía el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social.

Otras iniciativas en el mismo sentido (PL126/15 y 917/16) han apuntado a generar algunos beneficios para las Organizaciones de Voluntariado (ODV) locales y del orden nacional y a las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) que demuestren pertenecer al Sistema Nacional de Voluntariado. Todas ellas han sido archivadas por tránsito de legislatura.

4.4 Avances del Sistema Nacional de Voluntariado

El Sistema Nacional de Voluntariado creó los Consejos Municipales, Departamentales y el Consejo Nacional de Voluntariado. Se calcula que "existen unos 180 consejos municipales de voluntariado y cerca de 20 consejos departamentales que tienen actividades en casi todo el país."¹²

¹² RCN Radio. (2017). Op Cit

Con el mandato dado por el Decreto 4290 de 2005. Dansocial, hoy la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, adelantó numerosas gestiones desde el 2004 para la conformación de los diferentes consejos que conforman el Sistema Nacional de Voluntariado. El primer Consejo Municipal de Voluntariado fue el de Medellín creado en el 2004, el primero Departamental fue el de Caldas creado en el 2006 y el Consejo Nacional de Voluntariado en el 2009.

De acuerdo con información reportada por el Consejo Nacional de Voluntariado, actualmente existen "283 consejos municipales y 18 consejos departamentales y otros están en proyección de conformación"¹³. También, desde el año 2019, ha realizado encuentros nacionales de voluntariado con sede en diferentes ciudades. Algunas de éstas también han avanzado en el desarrollo de políticas públicas de voluntariado, como es el caso de Medellín, que mediante el Acuerdo 53 de 2011, adoptó la Política Pública Municipal de Voluntariado para la Ciudad de Medellín, que busca "atender las principales necesidades de la población voluntaria de la Ciudad y llevar a cabo proyectos de formación y fomento a la actividad voluntaria; que contribuyan con la reconstrucción del tejido social y se conviertan en una alternativa de utilización del tiempo libre y deber ciudadano."¹⁴ Aunque esta medida se concibió como un gran impulso al voluntariado en la ciudad, en la práctica su implementación ha tenido algunas dificultades y no se han establecido mecanismos de seguimiento a la misma.

Desde su conformación, el Consejo Nacional de Voluntariado ha procurado la integración de nuevos municipios y departamentos, y la construcción de espacios de cooperación con órganos legislativos y ejecutivos, a fin de seguir promoviendo la cultura voluntaria en Colombia."¹⁵ Sin embargo, a pesar de los avances que ha tenido el Sistema en los últimos años, se evidencian algunos vacíos y preocupaciones asociados a la necesidad de un mayor apoyo técnico y financiero para el funcionamiento del Sistema, la obligatoriedad del registro de Organizaciones de Voluntariado (ODV) las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales para obtener el panorama general de la acción voluntaria en el país y tomar acciones de mejora, un mayor involucramiento de las entidades territoriales y nacionales en el reconocimiento, apoyo y supervisión al Sistema, la medición del impacto de la acción voluntaria en el país, entre otras acciones que permitan consolidar un Sistema Nacional de Voluntariado más robusto y con una mayor incidencia en la realidad del país.

¹³ John Alexander Galindo Vega. (2020). Video Institucional Sistema Nacional de Voluntariado.

¹⁴ Acuerdo 53 de 2011. Art. 5

¹⁵ Texto de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 03 de 2014 Senado. En Gaceta del Senado: http://leves.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicaados/Ponencias/2014/gaceta_504.pdf

4.5 Otras Formas de Voluntariado en Colombia

4.5.1 Los Bancos de Tiempo

Una forma de voluntariado que ha surgido en Colombia hace algunos años es la de bancos de tiempo, una iniciativa privada a través de la cual los miembros de esa comunidad intercambian habilidades y saberes. Esta figura ya existe en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín y Yopal. Los bancos de tiempo "muestran cómo el conocimiento puede contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los involucrados, acercando a las personas de manera igualitaria en torno a intereses comunes y diversos, encontrando en sí mismos y en los otros valiosos saberes y servicios que se intercambian de manera horizontal, libre y gratuita."¹⁶

De acuerdo con la investigación realizada por la Comisión Europea¹⁷ sobre los beneficios que tienen los bancos de tiempo como iniciativa en política pública, la implementación de esta figura promueve mejoras en aspectos que abarcan desde el empleo, salud física, bienestar mental y reconstrucción de lazos sociales. Respecto al primer aspecto, existen varias aproximaciones de la literatura sobre el rol que tiene el banco del tiempo sobre la preparación de las personas para el mercado laboral. Existen ejemplos de estudios que sugieren que las experiencias que adquieren las personas les permiten encontrar más fácilmente trabajo.

En relación con los demás aspectos, los bancos de tiempo promueven mejoras en salud, especialmente cuando las personas se encuentran aisladas y tienen una o más enfermedades de salud crónica. La mejora de la salud de la persona se encuentra relacionada con proveer apoyo cuando la persona se encuentra recuperándose y ya no requiere cuidado profesional. Además, se proporciona a las personas con nuevos lazos sociales y promueve un mayor grado de importancia sobre los roles de cuidado.

Los bancos de tiempo pueden proporcionar redes de intercambio social y apoyo alrededor de éstas. También, se ha comprobado que éstos tienen un impacto positivo sobre los adultos mayores, por un lado, ayudan a hacer frente a la soledad y el aislamiento, fomentando la red de apoyo de la persona, tiene beneficios de tipo

¹⁶ El Espectador. (2018). El Banco del Tiempo: una alternativa de intercambio solidario. En: <https://www.elespectador.com/economia/el-banco-del-tiempo-una-alternativa-de-intercambio-solidario-articulo-791795>

¹⁷ Carmen Bocanegra y Eduardo Salas García. Banco del Tiempo, ¿alternativa para el desempleo en México?. Revista Universidad de Sonora. En: <http://www.revistauniversidad.uson.mx/revistas/21-21%20Banco%20del%20tiempo%20alternativa%20para%20el%20desempleo%20en%20m%C3%A9xico.pdf>

psicológicos, al dar valor a los conocimientos y saberes de cada persona, estimulan las capacidades y habilidades de las personas, generando en ellas una satisfacción personal al sentirse útiles para los demás, favoreciendo de esta forma un refuerzo de su autoestima y de autorrealización (Sarasola, 2019).¹⁸

En Colombia, los bancos de tiempo funcionan a través de una plataforma llamada TimeOverflow, que ha sido facilitada para varios bancos del tiempo en el mundo por la Asociación para el Desarrollo de los Bancos de Tiempo (ADBdT), en la cual las personas se inscriben ofreciendo su tiempo y habilidades. En la medida que una persona ofrece sus servicios a otras personas, obtiene créditos para usar los servicios que brindan otros usuarios del sistema. De acuerdo con Maribel Moreno, Fundadora del Banco de Tiempo en Colombia, "es una estrategia de economía solidaria que busca fortalecer los lazos entre las personas y reducir los índices de consumo económico: que no se tenga que pagar por servicios que se pueden proveer a partir de una relación de confianza y solidaridad"¹⁹. Los servicios que más se ofrecen en la plataforma son de idiomas, matemáticas, clases de piano, coaching, técnicas de fotografía y de cocina.

4.5.2 El programa de Voluntarios de las Naciones Unidas

El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (programa VNU) es la organización de la ONU que contribuye a la paz y al desarrollo en todo el mundo por medio del voluntariado. Está activo en 130 países del mundo cada año, incluyendo a Colombia, y de acuerdo con el Informe Anual 2017²⁰, un total de 6.501 Voluntarios de más de 100 profesiones diferentes sirvieron en terreno con 35 asociados de las Naciones Unidas, en todo el mundo. Se destacó que el 83% de los voluntarios provenían de los países del Sur, el 47% de ellos eran mujeres y 1.808 eran menores de 29 años. Algunos de ellos, un total de 17.893 realizaron voluntariado en línea que permite a las organizaciones y voluntarios actuar conjuntamente para abordar los desafíos de desarrollo sostenible en cualquier lugar del mundo y desde cualquier dispositivo.

Para el programa, el voluntariado cumple con tres criterios importantes. Primero, es una acción que nace de la libre voluntad de una persona, sin ningún tipo de obligación, tanto por la ley, un contrato o un requisito académico. En segundo lugar, la acción no debe llevarse a cabo con el objetivo de una recompensa económica. En tercer lugar,

¹⁸ <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2020/01/tesis-bancos-de-tiempo.pdf>

¹⁹ Revista Comensales. (2019). Bancos de tiempo: Ayudar sin esperar dinero a cambio. En: https://revistadiners.com.co/tendencias/63520_bancos-de-tiempo-ayudar-sin-esperar-dinero-a-cambio/

²⁰ Voluntarios de las Naciones Unidas. (2017). Informe Anual 2017. En: <https://www.unv.org/es/Annual-report/informe-anual-2017>

la acción debe contribuir al bien común y beneficiar de cualquier forma a personas ajenas a la familia y el hogar del voluntario, o realizarse a favor de una causa, incluso si la persona que actúa como voluntaria también resulta beneficiada (VNU, 2015).²¹

4.5.3 Iniciativas Gubernamentales de Voluntariado

Si bien existen muchas organizaciones dedicadas a promover el voluntariado, algunas iniciativas han surgido desde entidades nacionales y autoridades locales, no como un programa o política general, sino enfocada en aspectos y necesidades muy específicas.

Tal es el caso de la Alcaldía de Bogotá, la cual a través de diferentes entidades distritales ha promovido el voluntariado en la ciudad. Una de ellas es la de Voluntarios por Bogotá ¡Gente que ayuda!, liderado por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER con el apoyo de la Secretaría Distrital de Salud y el Cuerpo Oficial de Bomberos. Es un programa que “brinda los conocimientos y prácticas para participar y responder de manera autónoma y solidaria, a nivel individual y colectivo, en caso de emergencias complejas y desastres cuando es probable que la ayuda institucional pueda tardar.”²²

El primer paso para ser voluntario es inscribirse en el curso virtual “Primer Respondiente, Gente que ayuda”, que responde al Acuerdo 633 de 2015 del Concejo de Bogotá, mediante el cual se fortalece el Sistema Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático. Después de terminar el curso virtual, los voluntarios deben tomar el curso teórico –práctico primer respondiente de la Secretaría de Salud, que desde 2001 ha capacitado a más de 150.000 personas capacitadas, quienes además pueden obtener su certificado.

También otras entidades distritales ofrecen opciones de voluntariado como la del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, el Jardín Botánico de Bogotá, con las Alcaldías Locales para las jornadas de embellecimiento del espacio público con voluntarios, de enlucimiento de áreas comunes en distintos barrios de Bogotá y recuperación del espacio público, entre otras, el Programa ‘Voluntariado Intergeneracional’ de la Secretaría Distrital de Integración Social.

5. NORMATIVIDAD

²¹ VNU. (2011). Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo. En: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Volunteerism%20Report/SWVR2011_Spanish_Full.pdf

²² En: http://app.voluntariosporbogota.gov.co/Voluntarios_por_Bogota/#

• **Constitución Política de Colombia:** En los principios fundantes consagrados en el artículo 1 “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, que es democrática, participativa y pluralista, y la cual está fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”

• **Ley 720 del 2001** por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos, reglamentada mediante decreto **4290 de 2005**.

• **Ley 1505 de 2012** por medio de la cual se crea el subsistema nacional de voluntarios de primera respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.

6. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública

7. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)”

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del/87 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*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- 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.*
- e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de*

quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

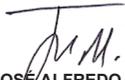
Por lo anterior, se considera que el presente proyecto de Ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, su objetivo primordial es generar espacios en los cuales los ciudadanos puedan ofrecer su conocimiento, experiencia y servicios como voluntarios y en esa medida puedan ser asignados de acuerdo a las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil.

PROPOSICIÓN

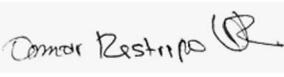
En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Comisión Séptima del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 41 de 2022 Senado “Por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones”, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,

JOSÉ ALFREDO MARÍN
Senador de la República



JOSÉ ALFREDO MARÍN
Coordinador Ponente



OMAR DE JESÚS RESTREPO
Ponente



POLIVIO LEANDRO ROSALES
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 41 de 2022 Senado “Por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones”

El Congreso de la Colombia

Decreta:

Artículo 1°: Objeto de la ley. Créase el Banco de Voluntariado a nivel nacional con la finalidad de generar espacios en los cuales las Organizaciones de Voluntariado - ODV, las Entidades con Acción Voluntaria - ECAV, y los voluntarios informales puedan ofrecer su conocimiento, experiencia y servicios como voluntarios y en esa medida puedan ser asignados de acuerdo a las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil.

El Banco de Voluntariado permitirá fortalecer y se articulará con el Sistema Nacional de Voluntariado - SNV creado mediante el artículo 9° de la Ley 720 de 2001.

Parágrafo 1°. La asignación de servicios ofrecidos por los voluntarios, por ningún motivo podrá hacerse a personas naturales, se realizarán exclusivamente a través de la plataforma virtual, que se crea en el artículo 2° de la presente ley y los mismos serán totalmente gratuitos.

Parágrafo 2° En ningún caso las labores prestadas a través del Banco Nacional de Voluntariado podrán constituir una relación laboral.

Artículo 2°: Plataforma Tecnológica. El Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones promoverá la creación, desarrollo y mantenimiento de la Plataforma Nacional de Voluntariado, como opción para la condonación de programas, proyectos o convocatorias de financiamiento lideradas por la entidad con relación a la formación y apropiación de herramientas tecnológicas en el país.

La plataforma es una herramienta tecnológica cuya finalidad es facilitar el desarrollo de un espacio en el que las Organizaciones de Voluntariado - ODV, las Entidades con Acción Voluntaria - ECAV, y los voluntarios informales, puedan ofrecer su conocimiento, experiencia y servicios y quienes demandan conocimiento, experiencia y servicios, puedan publicar sus necesidades.

A partir de los datos suministrados por los oferentes de conocimiento, experiencia y servicios y de los demandantes, la plataforma habilitará el contacto entre uno y otros, para alcanzar la recíproca aceptación.

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias deberá recibir, verificar y consolidar la información del Banco Nacional de Voluntariado y coordinar con el DANE el análisis y la elaboración de indicadores que permitan cuantificar el impacto de la acción voluntaria en el país.

Artículo 3°: Requisitos y derechos de los participantes del Banco Nacional de Voluntariado. El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, establecerá el procedimiento, requisitos y derechos para quienes oferten y demanden conocimiento, experiencia y servicios a través del Banco Nacional de Voluntariado.

Artículo 4° : Apoyo Territorial. Las gobernaciones, alcaldías municipales y distritales directamente o a través de los Consejos municipales, departamentales de voluntariado, donde se hayan constituido, se encargarán de apoyar a las Organizaciones de Voluntariado - ODV, las Entidades con Acción Voluntaria - ECAV, y los voluntarios informales que deseen postularse al Banco Nacional de Voluntariado, así como a quienes demanden los servicios de éste.

Artículo 5°: Fondos y Programas Públicos. Las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los voluntarios informales que deseen acceder a fondos públicos y proyectos del Gobierno Nacional destinados a fortalecer el voluntariado en el país, deberán estar registrados y prestar servicios previamente a través del Banco Nacional de Voluntariado.

Artículo 6°: Validación de aportes al Banco Nacional de Voluntariado. Las horas que los voluntarios aporten al Banco Nacional de Voluntariado, serán certificadas por el Ministerio de Trabajo y las mismas serán validadas como experiencia profesional hasta un máximo de 6 meses, de conformidad con la reglamentación que se expida para tal efecto.

Artículo 7°: Reconocimiento al Voluntariado. En el marco del día internacional del voluntariado, decretado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 5 de diciembre de cada año, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, reconocerá una organización de voluntariado - ODV, una entidad con acción voluntaria - ECAV, y un voluntario informal, que se haya destacado durante el año inmediatamente anterior, por sus aportes al Banco Nacional de Voluntariado.

Artículo 8°: Difusión y publicidad. El Ministerio de Trabajo, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, desarrollará en forma amplia y permanente, una estrategia de difusión a nivel nacional, de los beneficios, servicios y funcionamiento del Banco Nacional de Voluntariado.

Artículo 9°: Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



JOSÉ ALFREDO MARÍN
Coordinador Ponente



OMAR DE JESÚS RESTREPO
Ponente



POLIVIO LEANDRO ROSALES
Ponente

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los VEINTI SIETE (27) días del mes de septiembre del año dos mil veintiuno (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, el siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.

INFORME PONENCIA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 041/2022 SENADO.

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL BANCO NACIONAL DE VOLUNTARIADO, SE REGULA SU FUNCIONAMIENTO Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES"

INICIATIVA H. S. HH. SS SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, LILIANA ESTHER BITAR CASTILLA, MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO, EFRAÍN CEPEDA SARABIA, JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ, NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALBARÁN, JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO

PONENTES: HS. JOSÉ ALFREDO MARÍN LOZANO - COORDINADOR

H.S OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA - PONENTE

H.S POLIVIO LEANDRO ROSALES CADENA - PONENTE

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTICINCO (25)

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:

LUNES 26 DE SEPTIEMBRE DE 2022

HORA: 06:16 P.M

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

El Secretario,


PRAXERE JOSE OSPINO REY
SECRETARIO- COMISIÓN SÉPTIMA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2022 SENADO - 043 DE 2021 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones.

Medellín,

Doctor
GERMAN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Honorable senador
República de Colombia
Bogotá

Asunto: Comentarios relacionados con el proyecto de Ley No. 371 de 2022 Senado – 043 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley No. 141 de 2021 Cámara "por medio del cual se dictan disposiciones para el distrito especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones"

Cordial saludo honorable senador Blanco,

Con relación al proyecto de Ley que cursa en el Senado de la República y la Cámara de Representantes a través del cual se dictan disposiciones para el distrito especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y otras disposiciones, me permito con todo el respeto que usted y la corporación merece hacer los siguientes comentarios, no sin antes resaltar la importancia que la ciudad de Medellín haya sido declarada Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, lo cual, sin lugar a duda, permitirá seguir impulsando diferentes y diversas iniciativas en Ciencia, Tecnología e Innovación para el beneficio de los empresarios e innovadores de la ciudad, generando más y mejores empleos.

En aras de precisar a modo de síntesis mis apreciaciones respetuosas en relación al proyecto de Ley que actualmente cursa en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes y que tiene por objeto dictar disposiciones para el distrito especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y otras disposiciones, me ocuparé únicamente de referirme respecto del parágrafo 2 del artículo 6 del mencionado proyecto de Ley (Parágrafo 2. Adicionalmente el Área Metropolitana del Valle de Aburrá ejercerá como autoridad ambiental dentro del perímetro rural del Distrito especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, con las mismas responsabilidades que rigen para el perímetro urbano dispuestas por el artículo 66 de la ley 99 de 1993 y/o con las demás disposiciones de carácter especial que regulen

materia), con el cual se pretende ampliar las competencias de autoridad ambiental, ahora en la zona rural del distrito especial, al Área Metropolitana del Valle Aburrá – AMVA, en los siguientes términos:

1.- En primera instancia, el parágrafo en cita plantea vicios de Constitucionalidad, en la medida que, como usted y los demás corporados lo saben, tal atribución no le fue conferida constitucionalmente al recién nacido Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación; es decir, esta atribución no había sido considerada en la discusión y aprobación del acto Legislativo No. 01 de 2021, donde la ciudad de Medellín se ordenó como Distrito Especial. Entonces, por vía de ley, ni a los Distritos ni a los esquemas asociativos que ellos conformen, les está dado ejercer como autoridad ambiental en los suelos rurales, atribución que, como se lee en la ley 99 de 1993, es competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales debido, en buena razón, por sus características físicas que constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica.

2.- En sintonía con lo anterior, y amparado en el principio de unidad de materia que deprecia el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual *"todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"*, el parágrafo bajo análisis no sólo no guarda una relación de conexidad con el Acto Legislativo 01 de 2021, sino que, en punto del mismo cuerpo de la iniciativa legislativa, las atribuciones de autoridad ambiental que se amplían al AMVA respecto al suelo rural de la jurisdicción, no se encuentra definida con precisión desde el mismo título del proyecto, y ello además por cuanto como lo ha sostenido la Corte Constitucional: *"...no guarda una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad"* (Sentencia C-133/12 – Destacados no originales)

3.- Particularmente en lo que respecta a la relación de conexidad que refiere la Alta Corte, deberá observar el Honorable congreso que el parágrafo del que me quejo, cuestiona la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, las que conforme a la ley 99 de 1993, artículo 23, se definen como: *"antes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía*

administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente."

Lo anterior quiere decir que, la autoridad ambiental que ejercen las Corporaciones Autónomas Regionales obedece a la relación sistémica funcional que no conoce de límites político-administrativos, por cuanto constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. En ese sentido, una cosa es que el AMVA pueda ejercer las atribuciones en el perímetro urbano del distrito de Medellín para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en los términos del artículo 55 de la ley 99 de 1993 y la ley 1625 de 2013; y otra muy diferente romper las dinámicas de gobernabilidad de los ecosistémicas del territorio rural metropolitano con la ciudad región a través de la cambio de una nueva autoridad y a costo del retiro de quién es legal, territorial y naturalmente la llamada a ejercer tales atribuciones, esto es: la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -CORANTIOQUIA.

Lo recién dicho no es de poca monta. Resulta además de inconstitucional, inconveniente el párrafo acusado, por cuanto la relación geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica del suelo metropolitano y la ciudad región, que abarca los municipios que están bajo la jurisdicción de Corantioquia, se vería amenazada por la falta de inversión que, como se sabe llegaría con el AMVA a esta jurisdicción de la ciudad región, en punto del suelo rural del Distrito de Ciencia Tecnología e Innovación; en la medida que, por ejemplo, la fuente de recursos de operación y control con los que cuenta Corantioquia para desplegar sus funciones en los municipios de la ya referida ciudad región proviene del recaudo realizado en el Valle de Aburrá, constituyéndose este hecho en un eficiente modelo de intercambio de bienes y servicios ecosistémicos de los que depende, en buena medida, los medellinenses y los municipios conurbados.

Resulta aún más notoria la inconveniencia por impacto territorial que arrojaría la vigencia del párrafo en queja, gracias al hecho que, como lo define el Acto Legislativo 01 de 2021, el distrito pueda ampliarse por adhesión a los otros municipios que componen el área metropolitana del Valle de Aburrá y que este artículo igualmente le daría competencia en la zona rural al AMVA en tales territorios, siendo aún más crítico el escenario de gobernabilidad, en virtud del desequilibrio

ecosistémico y de redistribución de recursos con los otros municipios que proveen de bienes y servicios ecosistémicos al Valle de Aburrá.

4. Seguidamente y de mayor relevancia es imprescindible para una ciudad como Medellín tener un nivel de coordinación y de gestión integral con la ruralidad y con la ciudad región, pues como ya se dijo es esta última la que en su mayoría provee de bienes y servicios ecosistémicos a la ciudad de Medellín. Cabe solo resaltar el hecho del agua para el consumo de los medellinenses, la cual proviene de municipios circundantes a la ciudad y al Valle de Aburrá, razón por lo cual no sería pertinente retirar de esa misión a CORANTIOQUIA de sus funciones orgánicas y que son claras en la Ley 99 de 1993.

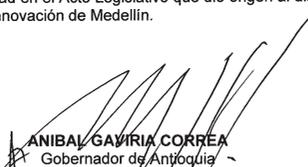
5.- En lo que respecta a la capacidad del AMVA para invertir en la zona rural, huelga decir que tal posibilidad no se cercenaría, de hecho, hoy cuenta con tal, pues a través de lo dispuesto en el artículo 22 de la ley 1625 de 2013, las áreas metropolitanas pueden planificar el suelo rural, en lo que sea de su competencia, no así, y allí el punto trascendental de este numeral, ejercer en tal perímetro las funciones de autoridad ambiental. En ese sentido las razones que motivan dicha determinación carecen de validez, puesto que la capacidad y posibilidad del Área Metropolitana del Valle de Aburrá de invertir en la zona rural es posible gracias a una gestión que en uso de los principios de coordinación, cooperación y concurrencia, en los términos de la ley 1454 de 2011, permitan acuerdos entre CORANTIOQUIA y el esquema asociativo para detonar más y mejores proyectos de inversión en las áreas de interés ecosistémico para garantizar la capacidad de soporte territorial de la que depende el Distrito.

6.- En lo que respecta a la atención y gestión de los riesgos, es importante indicar que esta responsabilidad está en cabeza de los municipios y nuevamente el AMVA podría apoyar de manera colaborativa a sus miembros y a los que conforman la jurisdicción de CORANTIOQUIA, gracias, entre otras cosas, a que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, en los términos de la Ley 1523 de 2012.

7.- Por último, el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2021, las normas especiales que expida el Congreso respecto al régimen político, administrativo y fiscal, no consideran asuntos que puedan ampliarse a la ley 1625 de 2013, por cuanto incluso se aplicarán a los demás Distritos Especiales, en los términos de la Constitución Nacional, siendo aún más notorio la violación al principio de unidad de materia legislativa, en punto a los artículos 158 y 169 de la Constitución Nacional.

Creo entonces y con el mayor respeto que usted y la corporación merece, que sería preciso no aprobar este artículo y dejar las competencias de autoridad ambiental tal como estaban concebidas en el Acto Legislativo que dio origen al distrito especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

Cordialmente,


ANIBAL GAVIRIA CORREA
Gobernador de Antioquia

CLAUDIA GARCÍA LOBOGUERRERO
Directora del Departamento Administrativo de Planeación

CARLOS IGNACIO URIBE TIRADO
Secretario de Ambiente y Sostenibilidad

CONTENIDO

Gaceta número 1147 - martes 27 de septiembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 195 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para promover el uso racional y eficiente de energía, se establecen lineamientos para los planes de eficiencia energética de las entidades públicas, se incentivan construcciones sostenibles y se dictan otras disposiciones. 1

PONENCIAS

Ponencia positiva para el Proyecto de ley número 41 de 2022 Senado, por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones. 7

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Gobernación de Antioquia con el Proyecto de ley número 371 de 2022 Senado - 043 de 2021 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 141 de 2021 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones..... 13