



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - N° 98

Bogotá, D. C., martes, 25 de marzo de 2014

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
 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 178 DE 2014 SENADO

*por la cual se establece la constitución de una póliza, para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda nueva.*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La legislación en Colombia presenta un vacío normativo que afecta principalmente a los ciudadanos que adquieren vivienda nueva en el país, debido a la no existencia de mecanismos reales y oportunos que protejan el patrimonio de los colombianos a la hora de presentarse fallas relacionadas con la calidad y estabilidad de los inmuebles adquiridos.

En la actualidad las Viviendas de Interés social deben tener la obligatoriedad de constituir pólizas para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda que adquieren los compradores hecho que no es equiparable con las viviendas no VIS. Es por esta razón que esta iniciativa busca subsanar dicho vacío jurídico y por vía legislativa generar los mecanismos necesarios para proteger el patrimonio de los colombianos, generar incentivos que garanticen calidad en la vivienda nueva y dar cumplimiento al mandato constitucional consagrado en el artículo 51 de la norma superior.

*“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”*

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene por objeto, crear una póliza de cumplimiento para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda nueva, e indemnizar la reparación de los daños que sufra el inmueble asegurado, como consecuencia de la ausencia de calidad o estabilidad.

#### 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA

1. **Ley 9ª de 1989.** Estableció la obligación de constituir la póliza de estabilidad y calidad de la vivienda nueva en el artículo 64 de la Ley 9ª de 1989 así:

***Artículo 64. Todo vendedor de vivienda nueva estará obligado a constituir una póliza para garantizar la estabilidad y la buena calidad de la vivienda. El notario público ante quien se efectúe la venta exigirá la protocolización de una copia de la póliza en la escritura correspondiente.***

2. **Ley 3ª de 1991.** En el artículo 40, reemplazó lo contenido en la Ley 9ª y dejó por fuera todo el texto, derogando la obligación de constituir la garantía de la póliza.

3. La Corte Constitucional mediante Sentencia 444 de 2009, declara la **constitucionalidad condicionada del artículo 40** de la Ley 3ª de 1991, y en su argumentación expresa:

*“2.5.10.2 es inconstitucional porque, al derogar la obligación de constituir la póliza tantas veces mencionada, produjo un vacío legislativo que significa una medida regresiva en materia de protección del derecho a la vivienda digna de interés social. Así las cosas, la disposición acusada ha sido hallada inconstitucional no por lo que su tenor literal ahora expresa, asunto sobre el cual nada dice la demanda ni la Corte ha hecho consideración alguna en esta Sentencia, sino porque no contiene un mandato que sí estaba recogido en la norma anterior, esto el artículo 64 de la Ley 9ª de 1989, subrogado por ella. Además, la Corte ha encontrado que el legislador tenía la obligación de mantener la exigencia de la póliza, pues se trataba de una medida que ampliaba el espectro de protección de un derecho económico y social, por lo cual el principio de progresividad y la subsiguiente garantía de no regresividad de esta clase de derechos le impedía derogar dicha póliza, a menos que demostrara que se trataba de una medida imperiosa desde la perspectiva constitucional, cosa que no hizo. Así*

las cosas, concluye la Sala que está en presencia de una omisión legislativa relativa, pues la disposición demandada no contiene un elemento normativo que el legislador debía mantener en el ordenamiento. (Resaltado fuera de texto).

Si bien las anteriores consideraciones conducirían a la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada, lo cierto es que, como se acaba de decir, de un lado la inconstitucionalidad detectada no se debe a lo que dicha disposición ahora prescribe, sino a que con ella se produjo la subrogación de una norma, lo que originó un vacío legislativo que al legislador le estaba prohibido generar. De otro lado, el retiro del ordenamiento de la norma acusada llevaría a una situación de inconstitucionalidad más gravosa, por lo que se hace necesario acudir a una modalidad de sentencia integradora. En efecto, se generaría una desprotección frente a las condiciones mínimas de vivienda adecuada para sujetos de especial protección (de interés social) que hace necesario preservar la norma en el ordenamiento jurídico vero condicionada a que se mantenga la obligación de los vendedores de vivienda de interés social de otorgar una póliza o garantía de calidad y estabilidad de los inmuebles que enajenan. Ello bajo el principio de interpretación conforme a la Constitución. (Resaltado fuera de texto).

Visto lo anterior, la Sala considera que debe declarar la constitucionalidad de la norma acusada, en el entendido de que continúa vigente la obligación de los vendedores de vivienda de interés social de otorgar una garantía de calidad y estabilidad de los inmuebles que enajenan. A esta conclusión llega después de exponer que de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano se deriva directamente la obligación de no retroceso en materia de protección del derecho a la vivienda digna de interés social.

Ahora bien, aunque el antiguo artículo 64 de la Ley 9ª de 1989 prescribía la obligación de otorgar la póliza de estabilidad y calidad de todo tipo de vivienda nueva, en cuanto la nueva Ley 3ª de 1991, a la cual pertenece la norma aquí acusada, tiene por objeto regular únicamente la vivienda de interés social, y en este ámbito es donde adquiere especial relevancia jurídica el principio de progresividad y la garantía subsiguiente de no regresividad de los derechos económicos y sociales, la Corte limitará el condicionamiento a la constitucionalidad del artículo acusado, en el sentido de que la obligación de otorgar la póliza se restringe a la vivienda de interés social.

### 3. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

La vivienda es reconocida como derecho humano por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el párrafo I del artículo 11, el cual expresa: En este instrumento los Estados Parte “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Siguiendo lo anterior, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación General número 4, indicó los elementos que hacen que una vivienda pueda considerarse como adecuada en los términos del PIDESC y son:

Seguridad de tenencia; bienes y servicios (entre los cuales se encuentra el agua, considerada un requisito esencial para un pleno derecho a la vivienda); accesibilidad económica, habitabilidad, accesibilidad física, ubicación, tradiciones culturales, libertad frente a posibles desalojos, información, capacitación, participación y libertad de expresión, realojamiento, ambiente saludable, **seguridad y privacidad.**

La Corte Constitucional en Sentencia C-444 de 2009 las concreta así:

a) *El contenido del derecho a la vivienda digna abarca las condiciones de habitabilidad de la vivienda, que consisten en que ella pueda ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.* (Negrillas fuera del original);

b) *En relación con la habitabilidad de la vivienda digna, los Estados miembros del PIDESC tienen la obligación de adoptar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, de conformidad con lo que al respecto indica el artículo 11 de dicho Pacto;*

c) *La garantía de asequibilidad de la vivienda digna exige que se conceda a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos.*

Este derecho humano igualmente ha sido discutido dentro de las Metas de Desarrollo del Milenio en la meta 7-objetivo 11 propone la mejora significativa en las vidas de cien millones de habitantes de asentamientos irregulares para el año 2020. Meta que viene siendo monitoreada a través de UN-HÁBITAT, organismo de la ONU que ha sido comisionado en los temas de vivienda y asentamientos.

La sociedad demanda cada vez más la calidad de las construcciones nuevas y ello incide tanto en la seguridad estructural y la protección contra incendios como en otros aspectos vinculados al bienestar de las personas, se requiere establecer un marco general en el que pueda fomentarse la calidad de las construcciones nuevas y de fijar las garantías suficientes a los usuarios frente a los posibles daños en defensa de los compradores y usuarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta iniciativa legislativa trae en su articulado el contenido de la norma derogada, en el entendido de la importancia de generar una póliza de calidad y seguridad que proteja a las familias colombianas para que gocen de una vivienda digna, todos los ciudadanos que adquieran una vivienda nueva, con algunos contenidos expresados en el decreto reglamentario Decreto 3042 de 1989 el cual según la jurisprudencia citada sufrió el fenómeno de decaimiento del acto administrativo por cuanto al

ser derogado el artículo 64 de la Ley 9ª de 1989 igual surte sigue el decreto o acto administrativo que la reglamentaba.

El presente proyecto de ley venía surtiendo el trámite legislativo correspondiente durante la legislatura pasada, pero por razones de trámite se hundió en la plenaria del Senado y hoy se presenta bajo los mismos postulados, por esta razón a continuación se adjuntan los conceptos emitidos al respecto por entidades públicas y privadas.

#### **4. CONCEPTOS EMITIDOS SOBRE EL PROYECTO**

Teniendo en cuenta las consideraciones presentadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y de Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), Fasecolda, Superintendencia Financiera de Colombia, y la Cámara Colombiana de la Construcción, las cuales exponemos a continuación, se realizaron las siguientes modificaciones:

##### **• Comentario del Ministerio de Ambiente, Vivienda y de Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio)**

Manifiesta que el Proyecto de ley número 09 de 2011 Senado, se encuentra conveniente y ajustado a lo establecido por la Corte en C-444 de 2009. Sin embargo, hacen recomendaciones al proyecto las cuales se tuvieron en cuenta para la realización del texto propuesto en esta ponencia.

##### **• Fasecolda - Federación de Aseguradores Colombianos**

Se les preguntó si en estos momentos existe en el mercado asegurador una póliza de cumplimiento que cubra la calidad y estabilidad de la vivienda nueva, obteniéndose como respuesta que en la actualidad, dentro del ramo de cumplimiento existen productos que amparan el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento contractual tanto de los negocios jurídicos celebrados entre particulares como de aquellos que se suscriben con el Estado. Dichos seguros cuentan con una cobertura de estabilidad y calidad de obra. Sin embargo, es importante tener en cuenta que cuando la Ley 9ª de 1989 estableció la obligatoriedad de constituir una póliza para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda, esta se operó bajo un ramo independiente al de cumplimiento, denominado SE-CAL.

Al preguntarles cuál es el costo estimado de la misma, manifestaron que cada entidad aseguradora establece sus tarifas previa elaboración de la nota técnica del respectivo seguro, toda vez que por razones legales y estatutarias no interviene en los asuntos comerciales de las entidades agremiadas.

##### **• Superintendencia Financiera de Colombia**

Se les preguntó si existe alguna norma que exonere al sector asegurador público o privado para la oferta y expedición de pólizas de cumplimiento para garantizar la calidad y estabilidad de la obra establecida para las Viviendas de Interés Social (VIS) mediante jurisprudencia en la Sentencia de la Corte Constitucional C-444 de 2009, a lo que responden que la obligación de constituir las pólizas de calidad y estabilidad de la Vivienda de Interés Social (VIS), se radicó en cabeza de los vendedores y por consiguiente las aseguradoras en ejercicio de la libertad contractual que les asiste pueden o no expedir dichas pólizas.

##### **• Cámara Colombiana de la Construcción**

Considera que esta iniciativa legislativa resulta desfavorable para el desarrollo competitivo de la industria de la construcción por considerar que se elevarían los costos de la vivienda, así mismo manifiestan que es poco probable conseguir esta póliza en el mercado, además manifiesta que en el ordenamiento jurídico, ya se encuentran establecidos suficientes mecanismos que le otorgan al consumidor una protección adecuada en tanto adquieren vivienda nueva a través del Decreto número 1469 de 2010, donde se reglamenta la materia de licencias de construcción, la Ley 400 de 1997, a través de la cual se adoptan normas sobre construcciones sismorresistentes.

#### **ESTADÍSTICAS SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

Según información emitida por la superintendencia de Industria y Comercio a noviembre de 2013, en los últimos 5 años esta entidad ha recibido demandas por irregularidades estructurales y calidad de vivienda y otras construcciones así:<sup>1</sup>

<b>DEMANDAS JUDICIALES EN EL SECTOR CONSTRUCCIÓN ENINMOBILIARIO</b>	
<b>DEMANDAS PRESENTADAS</b>	<b>753</b>
<b>PROCESOS CULMINADOS CON SENTENCIA U OTRA FORMA DE CULMINACIÓN</b>	<b>546</b>
<b>PROCESOS VIGENTES</b>	<b>207</b>

Según la superintendencia de industria y comercio cabe resaltar que en su mayoría las sentencias que ha proferido en los últimos años han sido favorables a los consumidores:

<b>FAVORABILIDAD EN SENTENCIAS</b>	
<b>FAVORABLES AL CONSUMIDOR</b>	<b>83%</b>
<b>DESFAVORABLES AL CONSUMIDOR</b>	<b>17%</b>

#### **TIPOLOGÍAS MÁS COMUNES DE CONOCIMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO FRENTE AL SECTOR INMOBILIARIO**

##### **METRAJE:**

*Uno de los casos más frecuentes tiene que ver con la información suministrada en la etapa previa a la negociación, relativa al área de los inmuebles, pues en ocasiones las constructoras ofrecen determinada área pero en la realidad entregan al consumidor otra inferior. Esto lo alegan señalando que informan al consumidor que le entregan un “área arquitectónica” donde se comprende las zonas comunes y que otra cosa es el “área construida” que corresponde a aquella que efectivamente se entrega al consumidor. Aducen que la diferencia en el metraje corresponde a zonas comunes de la propiedad como duelos de ventilación y pasillos entre otros.*

*En estos casos, si se demuestra que no se le entregó al consumidor el área construida ofrecida se ordena hacer entrega efectiva del área prometida o incluso que se le devuelva el dinero pagado por la diferencia entre el metraje ofrecido y el efectivamente entregado, valor que se le ordena devolverlo indexado.*

<sup>1</sup> Tomado de Oficio número 13-259545-10 del 8 de noviembre de 2013 emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio.

**DEMORA EN LA ENTREGA**

Uno de los casos más comunes es el incumplimiento en cuanto a la fecha de los inmuebles respecto de la pactada en los contratos con los consumidores.

En estos casos se ordena entregar el bien o las zonas comunes. En algunos casos más graves de demoras injustificadas se ordena la devolución del dinero.

**SEPARACIÓN DE INMUEBLE**

Otro caso recurrente se presenta cuando el consumidor separa con determinada cantidad de dinero un inmueble pero al final este es transferido a un tercero sin respetar dicha reserva.

Frente a esta situación la superintendencia ordena a la constructora la devolución indexada del dinero pagada por el consumidor o el cumplimiento de las condiciones de la promesa e incluso del contrato de compraventa.

**INTERESES DE SUBROGACIÓN**

Son frecuentes los casos en que el consumidor adquiere un inmueble a través de sistemas de financiación, la constructora entrega el bien al consumidor pero no recibe el desembolso de parte de la entidad financiera. Durante el tiempo transcurrido entre la entrega del bien y el desembolso “la constructora cobra” al consumidor los denominados intereses de subrogación por la demora de la entidad financiera siendo relevante en que muchas ocasiones el consumidor no es informado de la existencia de los referidos intereses ni mucho menos que le son imputables a él.

Cuando se comprueba que la constructora está cobrando de manera abusiva al consumidor los intereses sin nunca haberle informado de esta carga se ordena a la empresa abstenerse de hacer el cobro de dicho interés e incluso si ya se habían pagado la devolución indexada del dinero a favor del consumidor.

**GARANTÍAS EN RELACIÓN CON LA CALIDAD DE LAS OBRAS**

Es frecuente la reclamación por temas de calidad en las construcciones y de infraestructura en general. En muchas ocasiones las constructoras no responden por los daños ocasionados por asentamientos, fisuras, grietas, deterioro en la pintura etc. trasladando al consumidor las erogaciones correspondientes.

Comprobado el daño se ordena a la constructora la reparación del bien o incluso devolución del dinero al consumidor si se comprueba que existió falla reiterada.

**FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

En consulta realizada a la Fiscalía General de la nación sobre cuántas investigaciones ha iniciado esta entidad por víctimas que ha dejado la mala infraestructura de las viviendas en los últimos (5) años. La Fiscalía anota:<sup>2</sup>

Durante los últimos cinco años (5) años, es decir entre 2009 y 2013, de acuerdo con la consulta y depuración realizada, hasta la fecha se han encontrado doce (12) investigaciones iniciadas por denuncias

ciudadanas o de manera oficiosa, relacionadas con irregularidades o deficiencias estructurales en edificaciones.

Igualmente se han encontrado treinta y dos (32) asuntos relacionados con quejas de personas que han comprado viviendas sobre planos y al momento de la entrega se han variado las condiciones de la negociación (modelos diferentes, materiales diversos, área construida), durante los últimos cinco (5) años, es decir entre 2009 y 2013.

Adicionalmente se constató que el mayor número de denuncias que involucran a las constructoras, corresponde a temas de incumplimiento contractual en la entrega del bien objeto de la negociación (compraventa, permuta) presuntamente causados por retrasos en la obra, problemas jurídicos con el predio, o porque la compañía desaparece intempesivamente (fachadas). Durante los últimos cinco (5) años se encontraron 383 de esta clase de indagaciones.

Con este proyecto de ley, se busca una garantía efectiva de los derechos de los compradores, toda vez que se propende por obtener viviendas de calidad, como patrimonio económico estable y de esta manera garantizar la vida y el bienestar de los colombianos.

Claudia Jaenneth Wilches S., Senadora de la República; Marta Cecilia Ramírez O., Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de marzo de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 178 de 2014, por la cual se establece la constitución de una póliza, para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda nueva, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por la honorable Senadora Claudia Wilches, y la honorable Representante Martha Cecilia Ramírez. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de marzo de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

<sup>2</sup> Tomado de Oficio número 03571 del 19 de noviembre de 2013 emitido por la Fiscalía General de la Nación.

# OBJECIONES PRESIDENCIALES

## INFORME A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 278 DE 2013 SENADO, 096 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.*

Bogotá, D. C., 19 de marzo de 2014

Honorable Senador

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Honorable Representante

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe a las Objeciones Presidenciales del Proyecto de ley número 278 de 2013 Senado, 096 de 2012 Cámara, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.**

Mediante el presente escrito, los suscritos Congresistas nos permitimos cumplir el honroso encargo que nos hicieron las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, con el propósito de estudiar las objeciones formuladas por el Ejecutivo al **Proyecto de ley número 278 de 2013 Senado, 096 de 2012 Cámara, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.**

Los Presidentes de Senado y Cámara de Representantes, en cumplimiento de las disposiciones legales, conformaron una Comisión Accidental para el estudio de las objeciones Presidenciales al referido proyecto, la cual se conformó por el honorable Senador José David Name Cardozo y por el honorable Representante Jairo Hinestroza Sinisterra.

El artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 señala que las objeciones pueden obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

### OBJECIONES DE INCONVENIENCIA

El Gobierno Nacional plantea las objeciones de inconveniencia del proyecto ley en estudio de la siguiente manera:

#### Razones de la objeción por inconveniencia

##### 1. La propuesta legislativa

El proyecto de ley pretende promover el desarrollo y la utilización de energías renovables no convencionales.

Para lograr lo anterior, el proyecto edifica un marco legal y una serie de instrumentos específicos, tales como estímulos para la promoción de energías renovables no convencionales, procurando el aprovechamiento de estas fuentes no convencionales de energía a fin que el país cumpla con los compromisos asumidos en estas materias. Igualmente, se busca la gestión eficiente de la energía y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

De manera particular, se contemplaron incentivos económicos a la realización de inversiones en la producción o utilización de energía a partir de fuentes no convencionales.

#### 2. Las razones de la inconformidad

El título de la ley cuya sanción se propone se titula: por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional. En cuyo cuerpo normativo se delimitan las fuentes no convencionales de energía en los siguientes términos:

Artículo 5°. *Definiciones.* Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley se entiende por:

16. Fuentes No Convencionales de Energía (FNCE). Son aquellos recursos de energía disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleadas o son utilizados de manera marginal y no se comercializan ampliamente. Se consideran FNCE el gas de esquisto, el GLP, la energía nuclear o atómica y las FNCE. Otras fuentes podrán ser consideradas como FNCE según lo determine la UPME.

Como se advierte el artículo hace referencia a las siglas FNCE (Fuentes No Convencionales de Energía), incluyendo dentro de tal definición al GLP y el gas de esquisto; no obstante, estas categorías constituyen fuentes de energía **No renovables**, conceptualización que se opone al título, finalidad y objeto del proyecto de ley, en la medida que las intenciones legislativas apuntan a promocionar e incentivar las Energías **Renovables** No Convencionales.

Adicionalmente, mientras el proyecto de ley contempla el reconocimiento de incentivos a partir de la inversión en proyectos de utilización de energía de Fuentes No Convencionales, resultaría en consecuencia incomprensible que se estimulara económicamente la realización y aprovechamiento de energía a partir de la generación con GLP y gas de esquisto, debiéndose advertir por demás que estos tipos de fuentes constituyen fuentes emisoras de gases efecto invernadero.

Teniendo en cuenta que el objeto y la finalidad del proyecto de ley referido es el de promover la utilización de fuentes no convencionales de energía con el propósito de reducir la emisión de gases de efecto invernadero y en atención a que con la utilización de GLP y gas de esquisto no se cumple con dicha finalidad de forma completa, se considera inconveniente incluirlos como actividades que se deban promover a través de los incentivos económicos antes mencionados.

Por las razones expuestas y con el fin de que la norma guarde una congruencia legal con el objeto y la finalidad del proyecto de ley, solicitamos la exclusión de los términos gas de esquisto y GLP del numeral 16 del artículo 5° de la disposición mencionada, para que se ajuste a lo previsto por el objeto y la finalidad de la ley.

Al respecto nos permitimos manifestar:

Habida cuenta de lo que expresa el gobierno sobre la inconveniencia de incluir dentro de la definición de fuentes no convencionales de energía al GLP y el Gas Esquisto, en tanto la finalidad del proyecto es la de

promover la utilización de fuentes no convencionales de energía y tal como se encuentra contenido en la iniciativa que nos somete a estudio, su conceptualización se opone al título, finalidad y objeto del proyecto de ley, en la medida que las intenciones legislativas apuntan a promocionar e incentivar las Energías **Renovables** No Convencionales.

#### Proposición:

Por las anteriores consideraciones los congresistas miembros de la Comisión de Estudio para las **Objeciones del Proyecto de ley número 278 de 2013 Senado, 096 de 2012 Cámara, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional** solicitamos a las Plenarias del Senado y la Cámara de Representantes aceptar las Objeciones por Inconveniencia planteadas al numeral 16 del artículo 5° del “Proyecto de ley número 278 de 2013 Senado, 096 de 2012 Cámara”, por considerar que estas se adecuan al objeto y finalidad del proyecto de ley y a las necesidades del sector energético en Colombia.

Cordialmente,

*José David Name Cardozo*, Senador de la República; *Jairo Hinestroza Sinisterra*, Representante a la Cámara.

INFORME OBJECIONES PRESIDENCIALES PROYECTO DE LEY NÚMERO 278 DE 2013 SENADO, 096 DE 2012 CÁMARA

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley 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. Con los mismos propósitos se busca promover la gestión eficiente de la energía, que comprende tanto la eficiencia energética como la respuesta de la demanda.

Artículo 2°. *Finalidad de la ley*. La finalidad de la presente ley es establecer el marco legal y los instrumentos para la promoción del aprovechamiento de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, lo mismo que para el fomento de la inversión, investigación y desarrollo de tecnologías limpias para producción de energía, la eficiencia energética y la respuesta de la demanda, en el marco de la política energética nacional. Igualmente, tiene por objeto establecer líneas de acción para el cumplimiento de compromisos asumidos por Colombia en materia de energías renovables, gestión eficiente de la energía y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, tales como aquellos adquiridos a través de la aprobación del estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena) mediante la Ley 1665 de 2013.

Son finalidades de esta ley:

a) Orientar las políticas públicas y definir los instrumentos tributarios, arancelarios, contables y de participación en el mercado energético colombiano que garanticen el cumplimiento de los compromisos señalados en el párrafo anterior;

b) Incentivar la penetración de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable en el sistema energético colombiano, la eficiencia energética y la respuesta de la demanda en todos los sectores y actividades, con criterios de sostenibilidad medioambiental, social y económica;

c) Establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre el sector público, el sector privado y los usuarios para el desarrollo de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, y el fomento de la gestión eficiente de la energía;

d) Establecer el deber a cargo del Estado a través de las entidades del orden nacional, departamental, municipal o de desarrollar programas y políticas para asegurar el impulso y uso de mecanismos de fomento de la gestión eficiente de la energía de la penetración de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en la canasta energética colombiana;

e) Estimular la inversión, la investigación y el desarrollo para la producción y utilización de energía a partir de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, mediante el establecimiento de incentivos tributarios, arancelarios o contables y demás mecanismos que estimulen desarrollo de tales fuentes en Colombia;

f) Establecer los criterios y principios que complementen el marco jurídico actual, otorgando certidumbre y estabilidad al desarrollo sostenible de las fuentes no convencionales de energías, principalmente aquellas de carácter renovable y al fomento de la gestión eficiente de la energía. Suprimiendo o superando gradualmente las barreras de tipo jurídico, económico y de mercado, creando así las condiciones propicias para el aprovechamiento de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, y el desarrollo de un mercado de eficiencia energética y respuesta de la demanda;

g) Fijar las bases legales para establecer estrategias nacionales y de cooperación que contribuyan al propósito de la presente ley.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación*. El ámbito de aplicación de la presente ley cubre a todos los agentes públicos y privados que intervengan en la definición de políticas sectoriales en el desarrollo y el aprovechamiento de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el fomento de la gestión eficiente de la energía, y en la prestación del servicio de energía eléctrica y sus actividades complementarias conforme a lo dispuesto en las Leyes 142 y 143 de 1994 y demás normas complementarias.

Artículo 4°. *Declaratoria de utilidad pública e interés social*. La promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción y utilización de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable se declara como un asunto de utilidad pública e interés social, público

y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar la diversificación del abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección del ambiente, el uso eficiente de la energía y la preservación y conservación de los recursos naturales renovables.

Esta calificación de utilidad pública o interés social tendrá los efectos oportunos para su primacía en todo lo referente a ordenamiento del territorio, urbanismo, planificación ambiental, fomento económico, valoración positiva en los procedimientos administrativos de concurrencia y selección, así como a efectos de expropiación forzosa.

Artículo 5°. *Definiciones.* Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley se entiende por:

1. Autogeneración. Aquella actividad realizada por personas naturales o jurídicas que producen energía eléctrica principalmente, para atender sus propias necesidades. En el evento en que se generen excedentes de energía eléctrica a partir de tal actividad, estos podrán entregarse a la red, en los términos que establezca la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) para tal fin.

2. Autogeneración a gran escala. Autogeneración cuya potencia máxima supera el límite establecido por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

3. Autogeneración a pequeña escala. Autogeneración cuya potencia máxima no supera el límite establecido por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

4. Cogeneración. Producción combinada de energía eléctrica y energía térmica que hace parte integrante de una actividad productiva.

5. Contador Bidireccional. Contador que acumula la diferencia entre los pulsos recibidos por sus entradas de cuenta ascendente y cuenta descendente.

6. Desarrollo Sostenible. Aquel desarrollo que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades, por lo menos en las mismas condiciones de las actuales.

7. Eficiencia Energética. Es la relación entre la energía aprovechada y la total utilizada en cualquier proceso de la cadena energética, que busca ser maximizada a través de buenas prácticas de reconversión tecnológica o sustitución de combustibles. A través de la eficiencia energética se busca obtener el mayor provecho de la energía, bien sea a partir del uso de una forma primaria de energía o durante cualquier actividad de producción, transformación, transporte, distribución y consumo de las diferentes formas de energía, dentro del marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre el ambiente y los recursos naturales renovables.

8. Energía de la biomasa. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que se basa en la degradación espontánea o inducida de cualquier tipo de materia orgánica que ha tenido su origen inmediato como consecuencia de un proceso biológico y toda materia vegetal originada por el proceso de fotosíntesis, así como de los procesos metabólicos de los organismos heterótrofos, y que no contiene o hayan estado en contacto con trazas de elementos que confieren algún grado de peligrosidad.

9. Energía de los mares. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que comprende fenómenos naturales marinos como lo son las mareas, el oleaje, las corrientes marinas, los gradientes térmicos oceánicos y los gradientes de salinidad, entre otros posibles.

10. Energía de pequeños aprovechamientos hidroeléctricos. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que se basa en los cuerpos de agua a pequeña escala.

11. Energía eólica. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que consiste en el movimiento de las masas de aire.

12. Energía geotérmica. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que consiste en el calor que yace del subsuelo terrestre.

13. Energía solar. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que consiste de la radiación electromagnética proveniente del sol.

14. Excedente de energía. La energía sobrante una vez cubiertas las necesidades de consumo propias, producto de una actividad de autogeneración o cogeneración.

15. Fuentes convencionales de energía. Son aquellos recursos de energía que son utilizados de forma intensiva y ampliamente comercializados en el país.

16. Fuentes no convencionales de energía (FNCE). Son aquellos recursos de energía disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleadas o son utilizados de manera marginal y no se comercializan ampliamente. Se consideran FNCE la energía nuclear o atómica y las FNCER. Otras fuentes podrán ser consideradas como FNCE según lo determine la UPME.

17. Fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER). Son aquellos recursos de energía renovable disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleadas o son utilizadas de manera marginal y no se comercializan ampliamente. Se consideran FNCER la biomasa, los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares. Otras fuentes podrán ser consideradas como FNCER según lo determine la UPME.

18. Generación distribuida (GD). Es la producción de energía eléctrica, cerca de los centros de consumo, conectada a un Sistema de Distribución Local (SDL). La capacidad de la generación distribuida se definirá en función de la capacidad del sistema en donde se va a conectar, según los términos del código de conexión y las demás disposiciones que la CREG defina para tal fin.

19. Gestión eficiente de la energía. Conjunto de acciones orientadas a asegurar el suministro energético a través de la implementación de medidas de eficiencia energética y respuesta de la demanda.

20. Respuesta de la demanda. Consiste en cambios en el consumo de energía eléctrica por parte del consumidor, con respecto a un patrón usual de consumo, en respuesta a señales de precios o incentivos diseñados para inducir bajos consumos.

21. Sistema energético nacional. conjunto de fuentes energéticas, infraestructura, agentes productores, transportadores, distribuidores, comercializadores y consumidores que dan lugar a la explotación, transformación, transporte, distribución, comercialización y consumo de energía en sus diferentes formas, entendidas como energía eléctrica, combustibles líquidos, sólidos o gaseosos, u otra. Hacen parte del Sistema Energético Nacional, entre otros, el Sistema Interconectado Nacional, las Zonas No Interconectadas, las redes nacionales de transporte y distribución de hidrocarburos y gas natural, las refinerías, los yacimientos petroleros y las minas de carbón, por mencionar solo algunos de sus elementos.

22. Zonas No Interconectadas (ZNI). Se entiende por Zonas No Interconectadas a los municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectadas al Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Artículo 6°. *Competencias administrativas.* Corresponde al Gobierno Nacional, el ejercicio de las siguientes competencias administrativas con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, del siguiente modo:

#### **1. Ministerio de Minas y Energía**

a) Expedir dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley los lineamientos de política energética en materia de generación con FNCE en las Zonas No Interconectadas, la entrega de excedentes de autogeneración a pequeña y gran escala en el Sistema Interconectado Nacional, la conexión y operación de la generación distribuida, el funcionamiento del Fondo de Energías no Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía y demás medidas para el uso eficiente de la energía. Estos lineamientos deberán corresponder a lo definido en esta ley y las Leyes 142 y 143 de 1994;

b) Establecer los reglamentos técnicos que rigen la generación con las diferentes FNCE, la generación distribuida y la entrega de los excedentes de la autogeneración a pequeña escala en la red de distribución;

c) Expedir la normatividad necesaria para implementar sistemas de etiquetado e información al consumidor sobre la eficiencia energética de los procesos, instalaciones y productos manufacturados;

d) Participar en la elaboración y aprobación de los planes de fomento a las FNCE y los planes de gestión eficiente de la energía;

e) Propender por un desarrollo bajo en carbono del sector de energético a partir del fomento y desarrollo de las fuentes no convencionales de energía y la eficiencia energética.

#### **2. Comisión de Regulación de Energía y Gas (GREG)**

a) Establecer los procedimientos para la conexión, operación, respaldo y comercialización de energía de la autogeneración distribuida conforme los principios y criterios de esta ley, las Leyes 142 y 143 de 1994 y los lineamientos de política energética que se fijan para tal fin.

La Comisión establecerá procedimientos simplificados para auto generadores con excedentes de energía menores a 5MW;

b) Eliminado;

c) Establecer los mecanismos regulatorios para incentivar la respuesta de la demanda y la mejora de la eficiencia energética en el Sistema Interconectado

Nacional, conforme los principios y criterios de esta ley, las Leyes 142 y 143 de 1994 y los lineamientos de política energética que se fijan para tal fin.

#### **3. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)**

a) Definir y mantener actualizado el listado y descripción de las fuentes de generación que se consideran ENC;

b) Definir el límite máximo de potencia de la Auto-generación a Pequeña Escala;

c) Realizar programas de divulgación masiva y focalizada sobre la Autogeneración a Pequeña Escala y el uso eficiente de la energía.

#### **4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

a) Otorgar subvenciones y otras ayudas para el fomento de investigación y desarrollo de las FNCE y el uso eficiente de la energía a las universidades públicas y privadas, ONG y fundaciones sin ánimo de lucro que adelanten proyectos en este campo debidamente avalados por Colciencias, según lo establecido en la Ley 29 de 1990 y el Decreto número 393 de 1991;

b) Participar conjuntamente con los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la elaboración y aprobación de los Planes de gestión eficiente de la energía y los planes de fomento a las FNCE, principalmente aquellas de carácter renovable.

#### **5. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

a) En el marco de sus competencias, incorporar en las políticas ambientales, los principios y criterios ambientales de las FNCE, la cogeneración, la autogeneración, la generación distribuida y la gestión eficiente de la energía que conlleven beneficios ambientales, para impulsarlas a nivel nacional;

b) Participar conjuntamente con los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público en la elaboración y aprobación de los planes de gestión eficiente de la energía y los planes de desarrollo de FNCE;

c) Evaluar los beneficios ambientales con respecto a la promoción, fomento y uso de FNCE;

d) Establecer el procedimiento y los requisitos para la expedición de la certificación de beneficios ambientales, para el otorgamiento de los beneficios tributarios por el uso de FNCE, la cogeneración, autogeneración y la generación distribuida, así como por la gestión eficiente de la energía, conforme lo dispuesto en la presente ley y con base en los lineamientos de política energética en materia de generación con FNCE y de eficiencia energética que establezca el Ministerio de Minas y Energía;

e) Apoyar al Ministerio de Minas y Energía para velar por un desarrollo bajo en carbono del sector energético a partir del fomento y desarrollo de las fuentes no convencionales de energía y la eficiencia energética;

f) Fomentar las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación de interés en el campo de las energías renovables y del ahorro y la eficiencia energética.

#### **6. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales**

a) Establecer un ciclo de evaluación rápido para proyectos relativos a la ampliación, mejora y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas y de hidro-



carburos, proyectos de FNCE, cogeneración, autogeneración, generación distribuida y de gestión eficiente de la energía que conlleven beneficios para el medio ambiente, en procura de contribuir a garantizar una adecuada calidad y seguridad en el suministro de energía, con un mínimo impacto ambiental y de manera económicamente sostenible para lograr las finalidades señaladas en esta ley.

#### 7. Corporaciones Autónomas Regionales

a) Con independencia de las competencias del Gobierno Nacional, apoyar en lo de su competencia el impulso de proyectos de generación de FNCE, cogeneración a partir de la misma generación distribuida y de gestión eficiente de la energía en su jurisdicción;

b) Establecer un ciclo de evaluación rápido para proyectos y permisos, autorizaciones o concesiones de su competencia relativos a la ampliación, mejora y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas y de hidrocarburos, de FNCE, cogeneración y autogeneración, generación distribuida y de gestión eficiente de la energía que conlleven beneficios para el medio ambiente, en procura de contribuir a garantizar una adecuada calidad y seguridad en el suministro de energía, con un mínimo impacto ambiental y de manera económicamente sostenible para lograr las finalidades señaladas en esta ley;

c) Coordinar sus actuaciones con las acciones previstas en los planes de gestión eficiente de la energía y en los planes de desarrollo de las FNCE y cooperar con el Gobierno Nacional con el fin de apoyar el cumplimiento de los objetivos señalados en los mismos, informando acerca de las acciones adoptadas y los logros conseguidos en su jurisdicción.

#### CAPÍTULO II

#### Disposiciones para la generación de electricidad con FNCE y la gestión eficiente de la energía

Artículo 7°. *Promoción de la generación de electricidad con FNCE y la gestión eficiente de la energía.* El Gobierno Nacional promoverá la generación con FNCE y la gestión eficiente de la energía mediante la expedición de los lineamientos de política energética, regulación técnica y económica, beneficios fiscales, campañas publicitarias y demás actividades necesarias conforme a las competencias y principios establecidos en esta ley y la Ley 142 y 143 de 1994.

Artículo 8°. *Promoción de la autogeneración a pequeña y gran escala y la generación distribuida.* El Gobierno Nacional promoverá la autogeneración a pequeña y gran escala y la generación distribuida por medio de los siguientes mecanismos:

a) Entrega de excedentes. Se autoriza a los auto generadores a pequeña y gran escala a entregar sus excedentes a la red de distribución y/o transporte. Lo anterior aplicará una vez la CREG expida la regulación correspondiente. Esta regulación se expedirá conforme a los principios establecidos en las Leyes 142 y 143 de 1994 y los lineamientos de política energética expedidos por el Ministerio de Minas y Energía para tal fin.

Para el caso de los auto generadores a pequeña escala que utilicen FNCER, los excedentes que entreguen a la red de distribución se reconocerán, mediante un esquema de medición bidireccional, como créditos de energía, según las normas que la CREG defina para tal fin, las cuales se fundamentarán en los criterios establecidos en las Leyes 142 y 143 de 1994 para definir el régimen tarifario, específicamente, el criterio de suficiencia financiera;

b) Sistemas de medición bidireccional y mecanismos simplificados de conexión y entrega de excedentes a los auto generadores a pequeña escala. Los auto generadores a pequeña escala podrán usar medidores bidireccionales de bajo costo para la liquidación de sus consumos y entregas a la red, así como procedimientos sencillos de conexión y entrega de excedentes para viabilizar que dichos mecanismos puedan ser implementados, entre otros, por usuarios residenciales;

c) Venta de energía por parte de generadores distribuidos. La energía generada por generadores distribuidos se remunerará teniendo en cuenta los beneficios que esta trae al sistema de distribución donde se conecta, entre los que se pueden mencionar las pérdidas evitadas, la vida útil de los activos de distribución, el soporte de energía reactiva, etc., según la regulación que expida la CREG para tal fin, conforme a los principios establecidos en las Leyes 142 y 143 de 1994 y los lineamientos de política energética expedidos por el Ministerio de Minas y Energía para el mismo;

d) Venta de créditos de energía. Aquellos auto generadores que por los excedentes de energía entregados a la red de distribución se hagan acreedores de los créditos de energía de los que habla el literal a) del presente artículo, podrán negociar dichos créditos y los derechos inherentes a los mismos con terceros naturales o jurídicos, según las normas que la CREG defina para tal fin;

e) Programas de divulgación masiva. La UPME realizará programas de divulgación masiva cuyo objetivo sea informar al público en general sobre los requisitos, procedimientos y beneficios de la implementación de soluciones de autogeneración a pequeña escala.

f) Programas de divulgación focalizada. La UPME realizará investigaciones sobre los posibles nichos en donde sea más probable que se implementen de manera viable las soluciones de autogeneración a pequeña escala, y con base en esto realizará programas de divulgación y capacitación focalizados acerca de estas tecnologías, así como la preparación y publicación de guías técnicas y financieras relacionadas.

Artículo 9°. *Sustitución de generación con diésel en las Zonas No Interconectadas.* El Gobierno Nacional implementará un programa destinado a sustituir progresivamente la generación con diésel en las ZNI con el objetivo de reducir los costos de prestación del servicio y las emisiones de gases contaminantes, para lo cual implementará las siguientes acciones:

a) Áreas de servicio exclusivo de energía eléctrica y gas combustible: El Gobierno Nacional podrá establecer áreas de servicio exclusivo para la prestación por una misma empresa de los servicios de energía eléctrica, gas natural, GLP distribuido por redes y/o por cilindros en las ZNI. Estas áreas se podrán crear con el objetivo de reducir costos de prestación de los servicios mediante la sustitución de generación con diésel por generación con FNCE y deberán cumplir con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 142 de 1994 y demás disposiciones de dicha ley;

b) Esquema de incentivos a los prestadores del servicio de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas: El Ministerio de Minas y Energía desarrollará esquemas de incentivos para que los prestadores del servicio de energía eléctrica en las ZNI reemplacen parcial o totalmente su generación con diésel por

FNCE. Estos incentivos deberán cumplir con evaluaciones costo-beneficio resultantes de la comparación del costo de los incentivos con los ahorros producidos por la diferencia de costos entre la generación con FNCE en lugar del diésel.

Artículo 10. *Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (Fenoge)*. Créese el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía para financiar programas de FNCE y gestión eficiente de la energía. Los recursos que nutran este Fondo podrán ser aportados por la Nación, entidades públicas o privadas, así como por organismos de carácter multilateral e internacional. Dicho Fondo será reglamentado por el Ministerio de Minas y Energía y administrado por una fiducia que seleccione el Ministerio de Minas y Energía para tal fin.

Con los recursos del Fondo se podrán financiar parcial o totalmente, entre otros, programas y proyectos dirigidos al sector residencial de estratos 1, 2 y 3, tanto para la implementación de soluciones de autogeneración a pequeña escala, como para la mejora de eficiencia energética mediante la promoción de buenas prácticas, equipos de uso final de energía, adecuación de instalaciones internas y remodelaciones arquitectónicas.

Igualmente se podrán financiar los estudios, auditorías energéticas, adecuaciones locativas, disposición final de equipos sustituidos y costos de administración e interventoría de los programas y/o proyectos.

Los proyectos financiados con este Fondo deberán cumplir evaluaciones costo-beneficio que comparen el costo del proyecto con los ahorros económicos o ingresos producidos.

### CAPÍTULO III

#### Incentivos a la inversión en proyectos de fuentes no convencionales de energía

Artículo 11. *Incentivos a la generación de energías no convencionales*. Como fomento a la investigación, desarrollo e inversión en el ámbito de la producción y utilización de energía a partir de FNCE, la gestión eficiente de la energía, los obligados a declarar renta que realicen directamente inversiones en este sentido, tendrán derecho a reducir anualmente de su renta, por los 5 años siguientes al año gravable en que hayan realizado la inversión, el cincuenta por ciento (50%) del valor total de la inversión realizada.

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

Para los efectos de la obtención del presente beneficio tributario, la inversión causante del mismo deberá obtener la certificación de beneficio ambiental por el Ministerio de Ambiente y ser debidamente certificada como tal por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en concordancia con lo establecido en el artículo 158-2 del Estatuto Tributario.

Artículo 12. *Instrumentos para la promoción de las FNCE*. Incentivo tributario IVA. Para fomentar el uso de la energía procedente de FNCE, los equipos, elementos, maquinaria y servicios nacionales o importados que se destinen a la preinversión e inversión, para la producción y utilización de energía a partir de las fuentes no convencionales, así como para la medición y evaluación de los potenciales recursos estarán excluidos de IVA.

Para tal efecto, el Ministerio de Medio Ambiente certificará los equipos y servicios excluidos del gravamen, con base en una lista expedida por la UPME.

Artículo 13. *Instrumentos para la promoción de las energías renovables*. Incentivo arancelario. Las personas naturales o jurídicas que a partir de la vigencia de la presente ley sean titulares de nuevas inversiones en nuevos proyectos de FNCE gozarán de exención del pago de los Derechos Arancelarios de Importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente para labores de preinversión y de inversión de proyectos con dichas fuentes. Este beneficio arancelario será aplicable y recaerá sobre maquinaria, equipos, materiales e insumos que no sean producidos por la industria nacional y su único medio de adquisición esté sujeto a la importación de los mismos.

La exención del pago de los Derechos Arancelarios a que se refiere el inciso anterior se aplicará a proyectos de generación FNCE y deberá ser solicitada a la DIAN en un mínimo de 15 días hábiles antes de la importación de la maquinaria, equipos, materiales e insumos necesarios y destinados exclusivamente a desarrollar los proyectos de energías renovables, de conformidad con la documentación del proyecto avalada en la certificación emitida por el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que este faculte para este fin.

Artículo 14. *Instrumentos para la promoción de las FNCE*. Incentivo contable depreciación acelerada de activos. La actividad de generación a partir de FNCE, gozará del régimen de depreciación acelerada.

La depreciación acelerada será aplicable a las maquinarias, equipos y obras civiles necesarias para la preinversión, inversión y operación de la generación con FNCE, que sean adquiridos y/o construidos, exclusivamente para ese fin, a partir de la vigencia de la presente ley. Para estos efectos, la tasa anual de depreciación será no mayor de veinte por ciento (20%) como tasa global anual. La tasa podrá ser variada anualmente por el titular del proyecto, previa comunicación a la DIAN, sin exceder el límite señalado en este artículo, excepto en los casos en que la ley autorice porcentajes globales mayores.

### CAPÍTULO IV

#### Del desarrollo y promoción de las FNCER

Artículo 15. *Desarrollo de la energía procedente de biomasa forestal*.

1. Las zonas de selvicultura que cuenten con proyecto de ordenación, o instrumentos de gestión forestal equivalentes y las incluidas en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) deberán incluir entre sus instrucciones o contenidos la utilización de todos los subproductos y residuos obtenidos en los aprovechamientos o tratamientos de las masas forestales, no admitiéndose la posibilidad de su abandono en estas zonas, con excepción de aquel porcentaje de materia orgánica requerido para mantener las condiciones propicias del suelo.

2. En el caso de no existir instrumentos de gestión forestal o (PNDF) que recoja lo indicado en el punto anterior, los planes de aprovechamiento y los tratamientos silvícolas deberán incluir entre sus instrucciones o condiciones la utilización de todos los subproductos y residuos obtenidos en los aprovechamientos o tratamientos.

3. Se incluirán entre las actividades con acceso preferente a incentivos, la realización de planes plurianuales de aprovechamientos o tratamientos que incorporen la aplicación energética de los productos, subproductos o residuos. Estos planes se definirán de acuerdo a los períodos necesarios para realizar una selvicultura y aprovechamiento energético adecuados que desarrolle una estructura productiva y garanticen el suministro de biomasa a los potenciales usuarios durante un periodo de tiempo idóneo para el desarrollo de proyectos energéticos.

4. El Gobierno, en coordinación con las Corporaciones Autónomas, dictará las disposiciones necesarias para establecer un mecanismo de fomento para la realización de planes plurianuales de aprovechamientos o tratamientos que incorporen la aplicación energética de los subproductos o residuos.

#### Artículo 16. *Repoblaciones forestales energéticas.*

1. Tendrán la consideración de repoblaciones forestales energéticas aquellas en las que se establezcan marcos de plantación o siembra y se realice una selvicultura orientados a maximizar el rendimiento en contenido energético y a favorecer el corte, extracción y el procesamiento económico del recurso de manera sostenible. El destino de los productos maderables y leñosos deberá ser única y exclusivamente energético.

2. El Gobierno, en coordinación con las Corporaciones Autónomas, dictará las disposiciones necesarias para establecer instrumentos de fomento al desarrollo de repoblaciones forestales energéticas, teniendo en cuenta la favorabilidad de determinadas especies, características de la temporada climática y otros factores.

Artículo 17. *Biomasa Agrícola.* El Gobierno Nacional, en coordinación con las Corporaciones Autónomas, establecerá planes de actuación con el fin de fomentar el aprovechamiento energético de biomasa agrícola y evitar el abandono, la quema incontrolada en la explotación o el vertimiento de los residuos agrícolas.

#### Artículo 18. *Energía de Residuos.*

1. Será considerado como FNCER el contenido energético de los residuos sólidos que no sean susceptibles de reutilización y reciclaje.

2. Será considerado como FNCER el contenido energético tanto de la fracción biodegradable, como de la fracción de combustible de los residuos de biomasa.

3. Será considerado como fracción combustible de los residuos aquella que se oxide sin aporte de energía una vez que el proceso de combustión se ha iniciado.

4. Se faculta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en colaboración con las Corporaciones Autónomas para fijar los objetivos de valorización energética para algunas tipologías concretas de residuos de interés energético a partir de criterios ambientales de la gestión de residuos, de sostenibilidad ambiental y económica. Para ello, establecerá reglamentariamente un mecanismo que indicará los sujetos obligados e incluirá un sistema que permita la supervisión y certificación así como un régimen de pagos compensatorios.

5. Se faculta al Ministerio de Minas y Energía para reglamentar normas técnicas que definan los parámetros de calidad que han de cumplir los combustibles

sólidos recuperados obtenidos a partir de diferentes residuos. Además, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio desarrollarán las estrategias conjuntas para que los combustibles sólidos recuperados que alcancen los parámetros que en dichas normas se consideren necesarios, sean destinados a la valorización energética. Dichas normas técnicas, serán definidas teniendo en cuenta las directrices comunitarias e incluirán, entre otros aspectos, categorías, calidades y ámbitos de aplicabilidad así como sistemas que permitan el control de calidad o certificación de tales combustibles.

#### Artículo 19. *Desarrollo de la energía solar.*

1. La energía solar se considerará como FNCR. Se deberá estudiar y analizar las condiciones propias de la naturaleza de la fuente para su reglamentación técnica por parte de la CREG.

2. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Vivienda y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de sus funciones, fomentarán el aprovechamiento del recurso solar en proyectos de urbanización municipal o distrital, en edificaciones oficiales, en los sectores industrial, residencial y comercial.

3. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Energía directamente o a través de la entidad que designe para este fin reglamentará las condiciones de participación de energía solar como fuente de generación distribuida estableciendo la reglamentación técnica y de calidad a cumplir por las instalaciones que utilicen la energía solar, así como los requisitos de conexión, mecanismos de entrega de excedentes, y normas de seguridad para las instalaciones.

4. El Gobierno Nacional considerará la viabilidad de desarrollar la energía solar como fuente de autogeneración para los estratos 1, 2 y 3 como alternativa al subsidio existente para el consumo de electricidad de estos usuarios.

5. El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determinará los parámetros ambientales que deberán cumplir los proyectos desarrollados con energía solar, así como la mitigación de los impactos ambientales que puedan presentarse en su implementación.

6. El Gobierno Nacional incentivará el uso de la generación fotovoltaica como forma de autogeneración y en esquemas de GD con FNCER.

7. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Energía considerará esquemas de medición para todas aquellas edificaciones oficiales o privadas, industrias, comercios y residencias que utilicen fuentes de generación solar. El esquema de medición contemplará la posibilidad de la medición en doble vía (medición neta), de forma que se habilite un esquema de autogeneración para dichas instalaciones.

#### Artículo 20. *Desarrollo de la energía eólica.*

1. La energía eólica se considerará como FNCER. Se deberá estudiar y analizar las condiciones propias de la naturaleza de la fuente para su reglamentación técnica por parte de la CREG.

2. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Energía fomentará el aprovechamiento del recurso eólico en proyectos de generación en zonas aisladas o interconectadas.

3. El Ministerio de Minas y Energía, directamente o a través de la entidad que designe para este fin, determinará requerimientos técnicos y de calidad a cumplir por las instalaciones que utilicen el recurso eólico como fuente de generación.

4. El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Ambiente, y Desarrollos Sostenible, determinará los parámetros ambientales que deberán cumplir los proyectos desarrollados con energía eólica, así como la mitigación de los impactos ambientales que puedan presentarse en la implementación.

*Artículo 21. Desarrollo de energía geotérmica.*

1. La energía geotérmica se considerará como FNCER. Se deberá estudiar y analizar las condiciones propias de la naturaleza de la fuente para su reglamentación técnica por parte de la CREG.

2. Evaluación del potencial de la geotermia. El Gobierno pondrá en marcha instrumentos para fomentar e incentivar los trabajos de exploración e investigación del subsuelo para el conocimiento del recurso geotérmico y fomentar su aprovechamiento de alta, baja y muy baja temperatura.

3. El Ministerio de Minas y Energía, directamente o a través de la entidad que designe para este fin, determinará las condiciones de participación de este tipo de energía en el mercado energético colombiano; establecerá los requerimientos técnicos y de calidad a cumplir por las instalaciones que utilicen el recurso geotérmico como fuente de generación.

4. El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, determinará los parámetros ambientales que deberán cumplir los proyectos desarrollados con energía geotérmica, así como la mitigación de los impactos ambientales que puedan presentarse en la implementación.

*Artículo 22. Desarrollo de pequeños aprovechamientos hidroeléctricos.*

1. La energía de pequeños aprovechamientos hidroeléctricos será considerada como FNCER.

2. El Ministerio de Minas y Energía, a través de las entidades adscritas competentes continuará promoviendo su desarrollo como solución energética.

3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible promoverá la gestión y el manejo integral y sostenible del recurso hídrico de las cuencas hidrográficas del país.

*Artículo 23. Desarrollo de la energía de los mares.* Será considerada la energía de los mares, entendida como el aprovechamiento de las olas, el aprovechamiento de las mareas y el aprovechamiento del diferencial térmico de los océanos como FNCER.

El Gobierno pondrá en marcha instrumentos para fomentar e incentivar los trabajos de exploración e investigación de los mares con el fin de conocer el recurso para aprovechamiento de la energía de los mares en el país.

*Artículo 24. Formación y capacitación de capital humano.* El Gobierno Nacional fomentará la formación y capacitación de capital humano calificado para el desarrollo e implementación de proyectos en FNCER.

*Artículo 25. Cooperación Internacional en Materia de FNCER.*

1. En la puesta en marcha de acciones de cooperación internacional tendrán ámbito preferencial las encaminadas a:

a) El desarrollo conjunto entre países limítrofes de proyectos de FNCER;

b) Impulsar la transferencia de tecnología;

c) Cooperación en materia de investigación, desarrollo e innovación;

d) Construcción de capacidades para el desarrollo de fuentes no convencionales de energía.

2. Adicionalmente, en este contexto, y dentro de la política energética el posterior desarrollo de esta ley deberá sentar las bases para disponer de una estrategia nacional de generación con FNCER con el objeto de optimizar las fuentes, con las materias primas más apropiadas, con criterios de sostenibilidad y eficiencia, contribuyendo así de una manera significativa a los objetivos nacionales de participación de las FNCER en el consumo energético contemplados en esta ley.

3. El Gobierno fomentará la internacionalización de la actividad de las empresas colombianas del sector de las FNCER. En ese esfuerzo se enmarcará la elaboración de programas de acción específicos que prestarán especial atención a los aspectos relativos a la transferencia de tecnología y al acceso a las materias primas y medios de producción precisos para el desarrollo del sector nacional de FNCER.

4. Asimismo, el Gobierno fomentará la cooperación internacional en el ámbito de FNCER, en especial en lo relativo a la participación de los sectores público y privado en diferentes mecanismos, tanto del mercado regulado como del mercado voluntario del carbono, así como en la formulación e implementación de acciones de mitigación.

## CAPÍTULO V

### Del desarrollo y promoción de la gestión eficiente de la energía

*Artículo 26. Promoción de la eficiencia energética.* En desarrollo del Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía y demás Formas de Energía no Convencionales (Proure), diseñado por el Ministerio de Minas y Energía, según lo dispuesto en la Ley 697 de 2001, el Plan de Acción Indicativo 2010-2015 para desarrollar el Proure adoptado por el Ministerio de Minas y Energía a través de la Resolución número 18-0919 de 2010, y en cumplimiento de las finalidades y principios establecidos en la presente ley, el Ministerio de Minas y Energía, conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán desarrollar una serie de instrumentos técnicos, jurídicos, económico-financieros, de planificación y de información, entre los que deberán contemplarse:

a) Plan de acción indicativo para el desarrollo del Proure;

b) Reglamentaciones técnicas;

c) Sistemas de etiquetado e información al consumidor sobre la eficiencia energética de los procesos, instalaciones y productos y sobre el consumo energético de los productos manufacturados;

d) Campañas de información y concientización.

*Artículo 27. Objeto y finalidad del plan de acción indicativo para el desarrollo del Proure.* El plan de

acción indicativo para el desarrollo del 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.

Artículo 28. *Contenido del plan de acción indicativo para el desarrollo del Proure.* Como mínimo, el plan de acción indicativo para el desarrollo del Proure deberá desarrollar el siguiente contenido:

a) Responderá a una estructura sectorial que permita fijar objetivos específicos para los diferentes sectores o consumidores finales y contendrá una relación de medidas e instrumentos para su ejecución en cada uno de los sectores identificados. Dicho plan establecerá programas de renovación de equipos por otros de alto rendimiento energético, que se llevarán a cabo de manera periódica en todos los sectores consumidores finales, definiendo el alcance de los mismos y atribuyendo las responsabilidades y competencias para su puesta en marcha a los departamentos u organismos correspondientes del Gobierno Nacional;

b) Podrá contemplar, como mecanismo de apoyo necesario para el cumplimiento de los objetivos propuestos, la suscripción de acuerdos voluntarios con los diferentes agentes intervinientes en el mercado energético. Estos acuerdos deberán incorporar compromisos medibles, verificables y vinculantes en materia de puesta en marcha de medidas de mejora de la eficiencia energética y respuesta de la demanda, y estarán sujetos a requisitos de control e información por parte de los organismos de control. Para garantizar la transparencia, los acuerdos voluntarios se pondrán a disposición del público y se publicarán antes de su aplicación, en la medida en que lo permitan las disposiciones relativas a la confidencialidad.

Artículo 29. *Buenas prácticas.* El Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas, con la colaboración de otros Ministerios y de las Entidades Territoriales, posibilitarán y facilitarán un intercambio de conocimiento sobre buenas prácticas de eficiencia energética entre los organismos del sector público, incluyendo criterios y consideraciones a ser tenidas en cuenta en procesos de contratación pública, y pondrá a disposición de todas las administraciones las experiencias de que tenga conocimiento sobre buenas prácticas a nivel internacional.

Artículo 30. *Edificios pertenecientes a las administraciones públicas.* El Gobierno Nacional, y el resto de administraciones públicas, establecerán objetivos de eficiencia energética para todos los edificios de las administraciones públicas, a ser alcanzadas a través de medidas de gestión eficiente de la energía. Tales objetivos deberán ser fijados como metas escalonadas a ser alcanzados en períodos fijos de tiempo, con horizontes de hasta 10 años tras su entrada en vigencia. Para tal efecto, cada entidad deberá destinar los recursos (presupuesto) necesarios para acometer el desarrollo de tales medidas de gestión eficiente de la energía.

Artículo 31. *Respuesta de la demanda.* El Ministerio de Minas y Energía delegará a la CREG para que establezca mecanismos regulatorios para incentivar la

respuesta de la demanda con el objeto de desplazar los consumos en períodos punta y procurar el aplazamiento de la curva de demanda; así como también para responder a requerimientos de confiabilidad establecidos por el Ministerio de Minas y Energía o por la misma CREG.

Artículo 32. *Planes de gestión eficiente de la energía.* El Gobierno Nacional, y el resto de administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias adoptarán planes de gestión eficiente de la energía, que incluirán acciones en eficiencia energética y mecanismos de respuesta de la demanda. Las administraciones públicas, en sus ámbitos territoriales, adoptarán planes de gestión eficiente de la energía así como de la utilización de FNCE para los edificios y equipos consumidores de energía de titularidad pública con análogos objetivos al del Gobierno Nacional.

Artículo 33. *Financiación del plan de acción indicativo para el desarrollo del Proure y otras acciones relacionadas con respuesta de la demanda.* El plan de acción indicativo para el desarrollo del Proure se dotará adecuadamente de los medios financieros necesarios para la consecución de los objetivos aprobados, ya sea con cargo a impuestos, a asignación de partidas dentro de los presupuestos públicos y/o a través de mecanismos fiscales que permitan estimular las actividades de eficiencia energética y las de apoyo a la respuesta de la demanda, sin exclusión de otros posibles mecanismos de financiación.

El Gobierno se asegurará, en todo caso, de que la financiación aprobada para el plan de acción indicativo para el desarrollo del Proure y las acciones de promoción de respuesta de la demanda sea adecuada y suficiente para alcanzar los objetivos concretos contenidos en la presente ley.

## CAPÍTULO VI

### **Del desarrollo y promoción de las FNCE y la gestión eficiente de la energía en las ZNI**

Artículo 34. *Soluciones híbridas.* El Ministerio de Minas y Energía promoverá el desarrollo de soluciones híbridas que combinen fuentes locales de generación eléctrica con fuentes diésel y minimicen el tiempo de funcionamiento de los equipos diésel en coherencia con la política de horas de prestación del servicio de energía para las ZNI. Para esto se podrán aplicar apoyos de los fondos financieros establecidos, así como del creado por medio de esta ley, según criterios definidos por el Ministerio de Minas y Energía para tal fin.

Parágrafo. Se dará prioridad a los proyectos que estén incorporados dentro de los Planes de Energización Rural Sostenible a nivel departamental y/o regional a fin de incentivar la metodología elaborada para este fin.

Artículo 35. *Uso de GLP.* Cuando sea más eficiente emplear GLP para la generación eléctrica, a cambio de diésel oil, este combustible recibirá el subsidio que determine el Ministerio de Minas y Energía con cargo al Presupuesto Nacional en condiciones similares al del diésel.

Artículo 36. *Esquemas empresariales.* El Ministerio de Minas y Energía destinará recursos del Fondo Fenoge, creado por esta ley, para otorgar créditos blandos para la estructuración e implementación de esquemas empresariales, exclusivamente para los pro-

cesos productivos y su acompañamiento correspondiente, como mínimo por un período de dos años. El Ministerio de Minas y Energía establecerá los criterios para optar por estos recursos.

Artículo 37. *Utilización de fuentes locales para la producción de energía diferente a la electricidad.* Se apoyará el uso de fuentes de energía local, de carácter renovable principalmente, para atender necesidades energéticas diferentes a la generación de electricidad. Estas soluciones podrán contar con recursos del Fondo Fenoge, creado en esta ley, según los criterios establecidos por el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 38. *Eficiencia energética y respuesta de la demanda.* Se apoyarán iniciativas que mejoren la gestión eficiente de la energía en las ZNI. Su financiamiento podrá hacerse con cargo al Fondo Fenoge, creado en esta ley. Igualmente, se fomentarán esquemas de respuesta de la demanda, según lo establecido en el Capítulo V de esta ley.

Artículo 39. *Información, transferencia de tecnología y capacitación.* Se podrán destinar recursos del Fondo Fenoge, creado por esta ley, para el monitoreo de las soluciones instaladas en las ZNI, así como también para la actividad de transferencia de tecnología y capacitación, que garanticen el funcionamiento continuo de los sistemas de suministro de energía desarrollados. El Ministerio de Minas y Energía establecerá los criterios para optar por estos recursos.

Artículo 40. *Instrumentos para la financiación de programas.* Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas FAZNI. Con el objetivo de continuar la financiación de planes, programas y proyectos priorizados de inversión para la construcción de la nueva infraestructura eléctrica y para la reposición y rehabilitación de la existente, con el propósito de ampliar la cobertura y procurar la satisfacción de la demanda de energía en las Zonas No Interconectadas, se prorroga la vigencia del artículo 10 de la Ley 1099 de 2006.

Por cada kilovatio-hora despachado en la Bolsa de Energía Mayorista, el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC) recaudará un peso (\$1,00) moneda corriente, con destino al Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI). Este valor será pagado por los agentes generadores de energía y tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021 y se indexará anualmente con el Índice de Precios al Productor (IPP) calculado por el Banco de la República. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) adoptará los ajustes necesarios a la regulación vigente para hacer cumplir este artículo.

## CAPÍTULO VII

### Acciones ejemplares del Gobierno Nacional y la Administración Pública

Artículo 41. *Acciones ejemplares.* El Gobierno Nacional y el resto de administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán acciones ejemplares tendientes a la supresión de barreras técnicas, administrativas y de mercado para el desarrollo de las FNCE y la promoción de la gestión eficiente de la energía. En particular, las medidas tendrán por objeto la consecución del ahorro de energía y la introducción de FNCE en los distintos sectores, el establecimiento de requisitos mínimos de eficiencia

para los equipos que consumen energía, la concientización de los consumidores de energía para un uso eficiente, la mejora de la eficiencia en la producción, el transporte y la distribución de calor y de electricidad, así como el desarrollo de tecnologías energéticas y para la eficiencia energética de los edificios. Para ello, se prestará especial atención a la formación del personal al servicio de las administraciones públicas, especialmente en el ámbito local y regional, donde se encuentran los órganos competentes para la tramitación y autorización de instalaciones.

## CAPÍTULO VIII

### Ciencia y tecnología

Artículo 42. *Fomento de la investigación en el ámbito de FNCE y la gestión eficiente de la energía.*

1. Las administraciones públicas, cada una en el ámbito de sus competencias fomentarán las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación de interés en el campo de las FNCE y la gestión eficiente de la energía, potenciando el desarrollo e innovación industrial y la colaboración entre los diferentes agentes del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI).

2. El fomento al que hace referencia el apartado anterior, se llevará a cabo dentro del marco de referencia que constituyan los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo. Las Corporaciones Autónomas y entes locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán adoptar medidas de fomento de la innovación que, en el caso de estar relacionadas con energía, deberán incluir objetivos relacionados con ERNC y la gestión eficiente de la energía. Asimismo, los planes de fomento de la investigación, desarrollo e inversión elaborados por el Gobierno Nacional o de innovación elaborados por el resto de administraciones públicas, cuando afecten el ámbito de las FNCE o al de la gestión eficiente de la energía, deberán inscribirse dentro de los marcos vinculantes sobre política energética que se establezcan en planes o programas nacionales.

3. Los planes de fomento a los que hace referencia el apartado anterior, establecerán las medidas concretas que serán de aplicación para la promoción y apoyo de las FNCE y la gestión eficiente de la energía y los indicadores adecuados para su seguimiento.

4. Los sistemas de fomento de la investigación, desarrollo e inversión en el campo de las FNCE o de gestión eficiente de la energía deberán orientarse a:

a) Potenciar la investigación, desarrollo e inversión en áreas clave para conseguir una alta penetración de tecnologías eficientes y limpias, y el empleo de recursos de origen renovable en el mediano y largo plazo;

b) Facilitar y maximizar la penetración de FNCE en el sistema energético nacional, particularmente en lo que respecta a su contribución a la seguridad del suministro y estabilidad del sistema;

c) Impulsar el desarrollo de tecnologías promisorias que se encuentran en fase de demostración y/o comercial;

d) Explorar el potencial en el mediano y largo plazo de tecnologías limpias que se encuentran en fases de investigación y/o desarrollo;

e) Reducir los costes asociados a la utilización de las FNCE. Para ello, estos sistemas de fomento deberán establecer líneas prioritarias de acción en tecnologías o campos concretos.

5. Las medidas concretas para el fomento de la investigación, desarrollo e innovación en el ámbito de las FNCE y la gestión eficiente de la energía podrán ser de carácter económico-financiero, fiscal o tributario, así como de impulso a la cooperación y colaboración entre los agentes del SNCTI. En el caso de las medidas de carácter económico-financiero, los mecanismos de apoyo modelarán las fuentes de financiación que se estimen necesarias para la consecución de los objetivos marcados, diferenciando entre fondos públicos y fondos privados.

6. Las medidas concretas a las que se refiere el apartado anterior, cuando estas sean aprobadas por una Administración Pública, se seleccionarán de entre aquellas alternativas más eficientes en la relación objetivo a conseguir/recursos empleados.

7. Los Planes Nacionales de Desarrollo, en lo que se refiere a FNCE y gestión eficiente de la energía deberán tener en cuenta los resultados y la experiencia adquirida en planes anteriores, tomando como referencia, entre otros, los indicadores de seguimiento mencionados en el artículo 4º, motivando razonadamente la elección de objetivos, prioridades y medidas.

8. En cualquier caso, la política de investigación, desarrollo e inversión en el ámbito de las FNCE y la gestión eficiente de la energía, cuando sea llevada a cabo por alguna Administración Pública, deberá inspirarse e integrar las orientaciones que se deriven de la política energética mundial, y más concretamente en lo que se refiere a desarrollo de tecnologías energéticas.

#### CAPÍTULO IX

##### Otras consideraciones relacionadas con aspectos medioambientales

Artículo 43. *Armonización de requisitos ambientales para el desarrollo de las FNCE.*

1. El Gobierno Nacional, en cabeza del MADS, con el apoyo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y las Corporaciones Autónomas Regionales, formulará y adoptará los instrumentos y procedimientos para la realización y evaluación de los estudios de impacto ambiental de los proyectos de competencia de la ANLA y de las Corporaciones Autónomas Regionales; por su parte, en cabeza del MME formulará y adoptará los instrumentos y procedimientos para evaluar el impacto energético de las instalaciones a partir de FNCE, para su aplicación a aquellos proyectos sometidos a autorización por parte del Gobierno Nacional.

2. El procedimiento al que se refiere el literal 1 diferenciará entre distintas tipologías de instalaciones, definiendo las características generales que debe cumplir cada una de ellas.

Artículo 44. *Emisiones y vertidos de las instalaciones de FNCE.* Los límites de emisiones o vertimientos establecidos para las instalaciones de FNCE, en ningún caso podrán ser más rigurosos que los límites establecidos en el caso menos exigente aplicado a fuentes de energía convencionales.

En particular, el Gobierno Nacional desarrollará una normativa específica que regule las emisiones y los vertimientos de las instalaciones que utilicen recursos renovables de acuerdo a sus características específicas.

#### CAPÍTULO X

##### Seguimiento y cumplimiento

Artículo 45. *Seguimiento estadístico y evaluación conjunta del cumplimiento de los objetivos.*

1. Para el adecuado seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos de la presente ley, además de los informes periódicos de seguimiento de los diferentes planes y programas, cada cuatro años se realizará una evaluación de:

- Los planes y programas de ahorro para la gestión eficiente de la energía;
- El Plan de FNCE;
- Los escenarios de evolución del escenario energético general;
- La planificación de redes de transporte de electricidad y gas natural.

2. Las evaluaciones tendrán en cuenta las posibles desviaciones de la trayectoria prevista, el desarrollo de las distintas tecnologías de aprovechamiento de las FNCE, así como la evolución del marco socioeconómico experimentado y previsible, e incorporará las medidas apropiadas para el cumplimiento de los objetivos globales del Plan y para una utilización eficiente de las distintas tecnologías y de los instrumentos para la promoción de las FNCE.

3. El Gobierno Nacional, asegurará y articulará los mecanismos de colaboración necesarios con entidades públicas y privadas, para la captación y provisión de la información estadística requerida.

4. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios y los organismos responsables de la elaboración de estadísticas de consumo de energía por fuentes y sectores, garantizará la calidad de las mismas.

Artículo 46. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

*José David Name Cardozo*, Senador de la República; *Jairo Hinestroza Sinisterra*, Representante a la Cámara.

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual se establecen lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que prestan sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y se dictan otras disposiciones.*

### Objeto

De acuerdo al artículo 1º del texto aprobado en primer debate del proyecto de ley, el objeto de la iniciativa es “establecer los lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en todas sus modalidades”.

### Observaciones generales

Teniendo en cuenta que el proyecto versa sobre temas y lineamientos laborales de las madres comunitarias, dentro de los programas de atención integral a la primera infancia del ICBF, y en los cuales involucra algunos aspectos en materia educativa, este ministerio procederá a pronunciarse exclusivamente frente a esos temas que le competen al sector educativo; sin embargo, se harán algunas consideraciones a artículos, que a pesar de que no comprometen temas educativos, sí podrían recaer en vicios por motivos de inconstitucionalidad.

El presente estudio se hace, tomando como base el texto del proyecto de ley que fue aprobado por la Comisión Séptima del Senado.

#### I. Consideraciones de orden Constitucional

El parágrafo 2° del artículo 3° establece:

*“Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, las madres comunitarias serán consideradas Agentes Educativos del Programa de Educación Inicial que lidera el Ministerio de Educación Nacional (MEN)”.*

Analizado lo anterior, a nuestro juicio, esta propuesta es contraria al principio de unidad de materia consagrado en 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”*, y en el artículo 169 íbidem que, en el mismo sentido, establece: *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

Para argumentar nuestra posición es importante remitimos a la Sentencia C-133 de 2012, mediante la cual la Corte Constitucional aclaró el principio de unidad de materia y los requisitos que deben cumplirse para que una ley sea declarada inexecutable por vulnerar este principio constitucional, para lo cual señaló que el principio de unidad de materia garantiza la armonía entre el título de una ley y su contenido, y que este a su vez, guarde una relación con una temática en común.

De esta manera se busca evitar que las leyes contengan disposiciones que afecten su coherencia porque no han sido el resultado de un análisis profundo y consciente por parte del Legislador.

Sin embargo, la Corte aclaró que de presentarse un cargo por vulneración al principio de unidad de materia, deberá analizarse si el articulado de una ley tiene alguna de las siguientes conexidades:

**Temática:** que se refiere a que los artículos tratan un mismo asunto.

**Teleológica:** que los artículos buscan alcanzar una misma finalidad, o

**Sistemática:** que todos los artículos están relacionados de tal forma que la ley responde a una racionalidad interna. De cumplirse con cualquiera de las anteriores conexidades, se entenderá que no se presenta un vicio de inconstitucionalidad por vulneración al mencionado principio.

En el presente caso, el proyecto de ley tiene como finalidad *“dar lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que prestan su servicio a programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF”*. Lo anterior se motivó en la labor que han desarrollado las madres comunitarias a favor de la comunidad y al

Estado, brindando cuidado, protección, desarrollo individual y social de los niños en los estratos más bajos del país, a lo que el Estado debe restablecerles derechos laborales a las madres comunitarias.

Por su parte, los artículos del proyecto están dirigidos a definir lineamientos de manera general y sobre todo en el campo laboral, respecto a la relación laboral de esas madres para con los programas de atención integral a la primera infancia, que tiene el ICBF.

De lo anterior, se desprende que el deber de que las madres comunitarias sean consideradas Agentes Educativos del Programa de Educación Inicial que lidera el Ministerio de Educación Nacional, consagrado en el parágrafo 2° del artículo 3° del proyecto de ley, no tiene una relación temática con las demás disposiciones de la iniciativa, así mismo el parágrafo en cuestión, no obedece a la exposición de motivos sustentados en el proyecto de ley, es más, en el articulado inicial de la iniciativa no se contemplaba esta disposición, adicionándose en la ponencia de primer debate sin justificación alguna; y por último su finalidad no se trata de un lineamiento sobre la relación laboral de un programa de atención integral a la primera infancia del ICBF, sino de un programa de Educación Inicial del Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente, es importante manifestar que la Educación Inicial no es un “programa” sino un estructurante de la atención integral. Los estructurantes son cada uno de los elementos que conforman la atención integral y que deben ser garantizados a cada niña y a cada niño para asegurar su desarrollo integral. De conformidad con la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, los estructurantes de la Atención Integral son:

- El cuidado y la crianza
- La salud, la alimentación y la nutrición
- La educación inicial
- La recreación
- El ejercicio de la ciudadanía y la participación

Se resalta además, que quien ejerce la rectoría de la política pública educativa es el Ministerio de Educación Nacional, y es a esta entidad la que le corresponde fijar los lineamientos técnicos, estándares de calidad y de talento humano, para las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral, de conformidad con la Ley 1295 de 2009 y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Así las cosas, sería un error imponer de manera directa, que las madres comunitarias sean consideradas Agentes Educativos, sin que se verifique los estándares técnicos y de formación que deben tener para tal fin.

Por estas razones, consideramos que el parágrafo 2° del artículo 3° debe ser suprimido dado que vulnera el principio de unidad de materia y además resulta gravemente inconveniente para la educación inicial.

Ahora, para el caso del literal c) y el parágrafo 1° del artículo 5°, que dice:

*“Artículo 5°. Derecho a la capacitación, la actualización ocupacional y la formación profesional...”*

(...)

*c) Al otorgamiento de becas para adelantar estudios de formación técnica o profesional relacionada con los programas de Atención Integral a la Primera Infancia.*



*Parágrafo 1°. El ICBF, en desarrollo de una política de bienestar social de las madres comunitarias, suscribirá convenios con instituciones de educación técnica o superior, pública o privada, para garantizar el acceso de estas trabajadoras a programas de capacitación, actualización ocupacional, formación técnica o profesional, de forma gratuita o subsidiada, a favor de quienes reúnan los requisitos académicos”. Subrayado fuera de texto.*

Inicialmente, cabe anotar que la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, señala que son Instituciones de Educación Superior: a) las Instituciones Técnicas Profesionales; b) las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y c) las Universidades; por lo tanto observamos que dentro de las Instituciones de Educación Superior se encuentran las Instituciones técnicas profesionales, por lo que es errado decir “educación técnica o superior”, ya que con solo decir Educación Superior, se está haciendo referencia también a la educación que brindan las instituciones técnicas profesionales. Lo propio sucede, en lo concerniente a lo dispuesto en el literal c), del mismo artículo, teniendo en cuenta que tal como se encuentra redactado el literal, se está limitando a solo una de las modalidades de la Educación Superior.

Ahora bien, observamos por una parte, que la disposición “suscribirá” que se describe en el parágrafo 1° del citado artículo 5°, impone la obligación tanto al ICBF como a las Instituciones de Educación Superior, para suscribir convenios, y por otro lado hace explícita la intención de que con esos convenios se garantice, de manera gratuita o subsidiada, el acceso a la Educación Superior de las madres comunitarias; al respecto debemos indicar dos cosas:

La primera, que las Instituciones de Educación Superior, cuentan con el principio constitucional de la autonomía universitaria, principio este consignado en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, desarrollado en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, explicado y debatido ampliamente vía jurisprudencia, como así lo señala la sentencia C-337/96 que dice:

*“la autonomía universitaria se concreta en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de esta, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”. Subrayado fuera de texto.*

En consecuencia y en virtud de dicha garantía constitucional, no se podría imponer a las Instituciones de Educación Superior, suscribir convenios con el ICBF, sin que ellas a bien no lo quieran, y siempre y cuando este tipo de acciones estén dentro de sus reglamentos internos, ya que estas Instituciones tienen la libertad de realizar o no convenios con las entidades que a bien les convenga y su función esté dentro de su filosofía y criterios internos, máxime cuando se trate de eximir o subsidiar costos de matrícula, por cuanto esto afecta directamente sus recursos financieros.

Lo segundo a señalar, es que los cupos que otorgan las Instituciones de Educación Superior, para el caso de las instituciones de carácter público, debe obedecer al mérito, y es únicamente con este criterio que se deben asignar dichos cupos, ya que estos constituyen bienes escasos; al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“En las condiciones actuales del país, los cupos en las universidades públicas constituyen bienes escasos, es decir pertenecen a la categoría de recursos respecto de los cuales es superior la demanda por el bien que las existencias de este. Prueba de ello es el alto número de aspirantes por cada plaza de estudios existente en las universidades públicas. Como ya se ha señalado por esta Corporación[4], cuando se trata de la distribución de bienes escasos no se puede partir de la base de que todos los interesados en ellos tienen derecho a recibirlos. La aceptación de este planteamiento sería, además de contraria a la realidad, problemática para la credibilidad de las instituciones y para la estabilidad política. Por eso, en estas situaciones la aplicación del principio de igualdad adquiere una modalidad específica, consistente en que todas las personas interesadas en la adjudicación del bien tienen derecho a estar en igualdad de condiciones para acceder al proceso de selección de los beneficiarios y a que su distribución se realice acatando los procedimientos establecidos.*

(...)

*Como ya lo ha manifestado esta Corporación, el mérito académico es el criterio básico para la asignación de cupos en las universidades públicas. ...La Corte ha sido estricta en el control del cumplimiento de este criterio de ingreso a los centros de educación. Es así como en la Sentencia C-022 de 1996, M. P. Carlos Gaviria, se declaró la inconstitucionalidad del literal b) del artículo 40 de la Ley 48 de 1993, el cual preceptuaba que a los bachilleres que prestaran el servicio militar y aspiraran a estudiar en un centro de educación superior se les aumentaría en un 10% el puntaje que hubieran obtenido en las pruebas de Estado o en los exámenes de admisión a la universidad. En aquella ocasión, la Corte expresó que la mencionada bonificación del 10% representaba el resquebrajamiento del criterio esencial de asignación de los cupos universitarios y, en consecuencia, vulneraba el derecho de igualdad, puesto que a consecuencia de ella se excluiría de la distribución de las plazas de estudio a candidatos que habían obtenido buenos resultados en los exámenes, al tiempo que otros con puntajes inferiores a los de estos últimos serían admitidos”<sup>1</sup>. Subrayados fuera de texto.*

Si bien la Corte ha declarado exequible que las universidades establezcan procesos de admisión especiales que atienden las particularidades de una población, como son los pueblos indígenas o bachilleres provenientes de municipios pobres, aún en estos casos, la Corte ha indicado que sigue siendo el merecimiento dentro de estas poblaciones el que determina el acceso pues también se debe propender porque los estudiantes estén en condiciones de terminar sus estudios y puedan egresar para ser profesionales competentes, al respecto la Corte Constitucional ha dicho:

<sup>1</sup> Sentencia T-441/97.

*“Evidentemente, el criterio esencial de asignación de los cupos sí debe ser el mérito académico. Es decir, este es el parámetro que debe regir el proceso general de distribución de estos bienes escasos. Sin embargo, es aceptable que las universidades utilicen otros criterios que flanqueen el parámetro básico de adjudicación de los cupos, cuando, por ejemplo, se persigue contrarrestar las condiciones desiguales con las que arriban a los exámenes de admisión de los distintos aspirantes a ingresar a la universidad, o se procura dar cumplimiento a los fines de la institución universitaria.*

*Con todo, estos criterios adicionales no pueden desvirtuar el procedimiento general de otorgamiento de los cupos y deben tener en cuenta el merecimiento académico. Ello significa, por una parte, que el número de plazas de estudio por asignar de acuerdo con estos criterios será reducido con respecto al total de los cupos. Y, por la otra, que en el procedimiento de admisión de alumnos a través de estos criterios se debe tener en cuenta la capacidad académica de los aspirantes. Esto por cuanto la universidad ha de velar por que todos sus estudiantes estén en condiciones de terminar exitosamente sus estudios profesionales.*

*Debe aclararse, además, que el trato especial que se deriva de los criterios adicionales –para facilitar el ingreso a la universidad de personas pertenecientes a determinados grupos sociales– se restringe únicamente al momento de la admisión. A partir de ese instante, todos los alumnos habrán de ser sometidos a las mismas condiciones. Así lo exigen el derecho de igualdad y el interés del Estado y de la comunidad de contar con profesionales competentes. De allí que resulte de gran importancia garantizar que los estudiantes admitidos a través de las vías especiales reúnan las condiciones académicas mínimas para poder realizar satisfactoriamente sus estudios”<sup>2</sup>.*

En conclusión, es el mérito el que debe determinar el acceso a la Educación Superior impartida por las instituciones oficiales y no es constitucionalmente admisible, por el respeto al derecho a la igualdad, que lo sea por convenios o acuerdos entre las instituciones, como pasa en nuestro caso, que es ICBF y las Instituciones de Educación Superior quienes pactarían por convenio, cupos prevalentes para las madres comunitarias.

Por lo tanto, solicitamos la eliminación tanto del literal c) como del párrafo 1° del artículo 5° de la iniciativa, y como planteamiento a una posible solución para la Educación Superior de estas madres, consideramos que el proyecto de ley podría autorizar al gobierno para la creación de un fondo, que sea administrado por el Ictex y reglamentado por el Gobierno, con destino a promocionar programas académicos de Educación Superior, relacionados con la Atención Integral a la Primera Infancia.

Por otro lado, el párrafo 2° del mismo artículo 5°, establece:

*“Parágrafo 2°. En desarrollo de la misma política, el ICBF garantizará los mecanismos de acceso gratuito y preferente de las madres comunitarias a los programas de educación básica y media del servicio público de la educación.”* Subrayado fuera de texto.

Analizado el citado párrafo, observamos que dicha disposición desconoce las competencias que le fueron transferidas a las entidades territoriales, en materia de educación en los niveles de preescolar, básica y media en sus distintas modalidades, establecidas en la Ley 715 de 2001 (Sistema General de Participaciones) por su artículo 6° numeral 6.2.1, ya que establecer que el ICBF garantice el acceso gratuito a la educación básica y media a las madres comunitarias, significa trasladar al ICBF la competencia que tenían en este campo las Entidades Territoriales, configurándose así un vicio de inconstitucionalidad por violación al artículo 151 superior, pretendiendo modificar las competencias normativas de las entidades territoriales, dispuestas mediante una ley orgánica, como lo es la Ley 715 de 2001, por medio de una ley ordinaria como lo es este proyecto de ley. Al respecto la Corte Constitucional ha dicho:

*“Ahora bien, la violación de la reserva de ley orgánica implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional –esto es, carece de competencia y de legitimidad– para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley orgánica. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia que, como esta Corporación ya lo ha señalado en anteriores decisiones, no es de forma sino material.*

(...)

*De otro lado, la violación de la reserva de ley orgánica se proyecta más allá del proceso legislativo, pues tiene efectos profundos sobre el producto del mismo, ya que afecta la jerarquía misma de las diversas normas que integran el ordenamiento jurídico. En efecto, la Constitución atribuye una particular fuerza normativa a la legislación orgánica. Así, conforme al artículo 151 de la Carta, el Congreso expide “leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa.*

(...)

*Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislación orgánica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia ya que, si ello fuera posible, la actividad legislativa dejaría de estar sujeta a la legislación orgánica”<sup>3</sup>.* Subrayado fuera de texto.

Además, la mencionada disposición se hace innecesaria, toda vez que la educación preescolar, básica y media, en instituciones del Estado y para las madres menores de 15 años, el acceso y permanencia ya se encuentra garantizado desde el año 2012, debido a lo establecido en el Decreto número 4807 de 2011, donde se implementó la gratuidad educativa desde transición hasta undécimo grado, esto es, la exención total del pago de derechos académicos y servicios complementarios.

Ahora bien, para el caso de las madres que superan los 15 años de edad o que son adultas, bien puede el legislador tomar las acciones afirmativas, para con un grupo de personas que considere se encuentran en condición de debilidad manifiesta, y por consiguiente favorecerlas con un beneficio como el acceso gratuito a la educación básica y media, pero no como obligación en cabeza del ICBF, sino en las respectivas entidades territoriales, como así lo establecen las normas superiores.

<sup>2</sup> Sentencia T-441/97.

<sup>3</sup> Sentencia C-600-A/95.

De esta manera, se sugiere realizar la respectiva modificación y corrección de la redacción del párrafo 2° del artículo 5° del presente proyecto de ley, a fin de no designar al ICBF como garantista de la educación básica y media para las madres comunitarias, sino que sea en concordancia con lo establecido en la Ley 715 de 2001.

Respecto a los artículos 7°, 8°; el párrafo 1° del artículo 12 y los artículos 13 y 14, de la iniciativa, consideramos lo propio respecto al rompimiento de unidad de materia, estudiado y analizado para el párrafo 2° del artículo 3°, ya que no guardan relación alguna con el objetivo central, ni con el resto de articulado y menos con el título, del proyecto de ley, dado que no tratan sobre lineamientos de la relación laboral de las madres comunitarias, frente a los programas de atención integral a la primera infancia, sino que versan sobre temas específicos del servicio de atención integral a la Primera Infancia, como es la dotación de bienes y servicios para el funcionamiento de ese servicio, rendición de cuentas del ICBF ante el Congreso, la estrategia gubernamental de “Cero a Siempre”, el mejoramiento de la infraestructura de hogares y tarifas en los servicios públicos, para los programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF, apartándose de los objetos del objeto central de la iniciativa.

## II. Consideraciones de Conveniencia

El artículo 2° dispone:

**Artículo 2°. Del servicio público de Atención a la Primera Infancia.** *La Atención Integral a la Primera Infancia, en todas sus modalidades, es un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por los particulares, que constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, reúnan los requisitos establecidos por el ICBF, mediante la suscripción de Contratos de Aporte, de conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993 y las normas que la modifiquen o sustituyan.*

*El servicio público de atención a la primera infancia tiene como finalidad garantizar el bienestar y los derechos prevalentes e inalienables de los niños y las niñas de 0 a 5 años de edad pertenecientes a los estratos más pobres de la población en forma regular y continua, de acuerdo con el régimen jurídico especial que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.*

Observamos que el citado artículo es inconveniente, ya que el concepto dado al servicio de Atención a la Primera Infancia se contrapone y limita lo consignado en la política de Estado, plasmada en los artículos 136 y 137 de la Ley 1450 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, la cual estableció metas e inversiones específicas para la primera infancia, que apoyados en desarrollos legales y técnicos complementarios, han apostado a que la atención integral a la primera infancia sea una acción permanente y sostenible del Estado, planificadas y dirigidas a promover y garantizar el desarrollo integral de niños y niñas en primera infancia.

La calificación es de servicio público de la atención integral es de gran relevancia técnica, jurídica y financiera que no está soportada en la exposición de motivos ni en la ponencia a primer debate. Esta sustentación es de vital importancia teniendo en cuenta que los servicios públicos deben poseer características como permanencia, continuidad, regularidad y generalidad.

En tal orden de ideas, el Estado deberá garantizar que dicho servicio se preste de conformidad con los principios de eficiencia y universalidad, y contar para ello de las potestades necesarias para regularlos, controlarlos y vigilarlos.

De igual modo, el artículo desconoce que la entidad que ejerce la rectoría de la política pública educativa es el Ministerio de Educación Nacional, al cual le corresponde fijar los lineamientos técnicos y estándares de calidad para las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral, de conformidad con lo preceptuado en la Ley 1295 de 2009 y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Además, vale decir que la atención integral no tiene como finalidad garantizar el bienestar, sino el desarrollo integral, y por ende, los derechos de los niños y niñas en primera infancia consignados en el artículo 44 superior y el Código de la Infancia y Adolescencia.

Es por esto que solicitamos eliminar el artículo 2° del proyecto de ley. El artículo 5° establece lo siguiente:

**“Artículo 5°. Derecho a la capacitación, la actualización ocupacional y la formación profesional.** *Las madres comunitarias que prestan el Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia en los Programas del ICBF en todas sus modalidades, tendrán derecho:*

- a) *Al disfrute de los permisos necesarios para asistir a clases y exámenes cuando cursen con regularidad estudios para la obtención de un título académico;*
- b) *A la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo para la asistencia a cursos de actualización y/o formación ocupacional o profesional;*
- c) *Al otorgamiento de becas para adelantar estudios de formación técnica o profesional relacionada con los programas de Atención Integral a la Primera Infancia.*

**Parágrafo 1°.** *El ICBF, en desarrollo de una política de bienestar social de las madres comunitarias, suscribirá convenios con instituciones de educación técnica o superior; pública o privada, para garantizar el acceso de estas trabajadoras a programas de capacitación, actualización ocupacional, formación técnica o profesional, de forma gratuita o subsidiada, a favor de quienes reúnan los requisitos académicos”. Subrayados fuera de texto.*

**Parágrafo 2°.** *En desarrollo de la misma política, el ICBF garantizará los mecanismos de acceso gratuito y preferente de las madres comunitarias a los programas de educación básica y media del servicio público de la educación”.*

Respecto a los cursos de capacitación y actualización ocupacional, mencionados tanto en el encabezado del artículo como en el literal b) del mismo, aclaramos que para este tipo de formación, se debe denominar Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, tal como se denomina en la Ley 1064 de 2006, en su artículo 2° y 7° que dicen:

**“Artículo 2°.** *El Estado reconoce la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano como factor esencial del proceso educativo de la persona y componente dinamizador en la formación de técnicos laborales y expertos en las artes y oficios (...).*

**Artículo 7°.** *Los programas conducentes a certificado de Aptitud Ocupacional impartidos por las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano debidamente certificadas, podrán ser objeto de reconocimiento para la formación de ciclos propedéuticos por las Instituciones de Educación Superior y tendrán igual tratamiento que los programas técnicos y tecnológicos”.*

Así las cosas, sugerimos realizar los correspondientes ajustes, cambiando la denominación de capacitación y actualización ocupacional por la de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano.

En relación al literal a), del mismo artículo, respecto a la obtención de un título académico, se precisa que de acuerdo al artículo 24 de la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, el título es el reconocimiento expreso de carácter académico que se le otorga a una persona natural por la culminación de un programa en una institución de educación superior, y que ese otorgamiento de título en la educación superior es de competencia exclusiva de las instituciones de ese nivel, por lo tanto se hace necesario detallar a qué tipos de títulos se está haciendo referencia, toda vez que en este caso se trata de títulos de educación superior.

Así mismo, de acuerdo al artículo 5° de la Ley 1064 de 2006 “Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación”, tratándose de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, la formación cursada no conduce a título académico, sino a certificados de aptitud ocupacional, por lo cual es importante tener en cuenta este aspecto, para la redacción del artículo 5°.

Por otro lado, observamos que no es conveniente este tipo de permisos a las madres comunitarias, dado que el servicio que brindan debe ser de manera regular y continua, por lo menos entre semana, y otorgar permisos para estudio en las jornadas que coincidan con su labor de madres comunitarias, desplazaría el bienestar, cuidado y protección de los niños y niñas que tengan a su responsabilidad, para lo cual hay que recordar el principio constitucional del artículo 44 superior, sobre la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás.

En este entendido, el permiso que establece el literal a) y la adaptación de la jornada laboral de que trata el literal b), del artículo 5° de la iniciativa, podría darse siempre y cuando no se anteponga su capacitación o formación a las obligaciones que tiene en función de madre comunitaria y no ponga en peligro los derechos que le asisten a los niños y niñas.

**III. Conclusiones**

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, y respecto de los temas que involucra al sector educativo, este ministerio solicita al honorable Senado de la República:

1. Eliminar el artículo 2°
2. Eliminar el parágrafo 2° del artículo 3°
3. Modificar el artículo 5°, eliminando los dos párrafos, así:

**Artículo 5°. Derecho a la Educación.** *Las madres comunitarias que prestan el Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia en los Programas del ICBF en todas sus modalidades, tendrán derecho:*

a) *Al acceso gratuito a la educación básica y media, en las instituciones educativas oficiales, para lo cual el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación correspondiente;*

b) *Al disfrute de permisos para asistir a clases y exámenes, cuando cursen con regularidad estudios en los diferentes niveles de educación. Lo anterior siempre y cuando no se anteponga el horario de su capacitación o formación, a las obligaciones que tiene en función de madre comunitaria y no se vean afectados los derechos que le asisten a los niños y niñas.*

4. Crear un artículo nuevo así:

**Artículo Nuevo.** *Se autoriza al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación, las partidas necesarias para la creación de un fondo, que sea administrado por el Icetex, y con destino a promocionar en las madres comunitarias, programas académicos de Educación Superior, relacionados con la Atención Integral a la Primera Infancia.*

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá D. C., a los veinte (20) días del mes de marzo año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso**, el concepto Jurídico, suscrito por la señora Ministra de Educación Nacional, doctora María Fernanda Campo Saavedra, catorce (14) folios, al Proyecto de ley número 71 de 2013 Senado, *por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.*

Autoría del proyecto de los honorables Senadores: *Carlos Alberto Baena López, Alexander López Maya, Gloria Stella Díaz.*

El presente concepto se publica en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

Atentamente,

El Secretario General, Comisión Séptima del honorable Senado de la República,

*Jesús María España Vergara.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 98 - Martes, 25 de marzo de 2014	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 178 de 2014 Senado, por la cual se establece la constitución de una póliza, para garantizar la calidad y estabilidad de la vivienda nueva. ....	1
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe a las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 278 de 2013 Senado, 096 de 2012 Cámara, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional. ....	5
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto Jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 71 de 2013 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que prestan sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y se dictan otras disposiciones. ....	15